Enap

Revista do Serviço Público

RSP

Edição Especial

Caminhos da governança pública

Vol. 71, Edição Especial, Dez. 2020
ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

O centro de governo brasileiro e o desafio de coordenar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas: a experiência do CMAP na perspectiva dos agentes de governo envolvidos em sua implantação e operação (2016-2017)

Uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais?

Public-private partnership evaluation models: perspectives from the public governance to defend public interests

Planejamento urbano para governança das cidades: a situação dos planos diretores dos municípios cearenses

Governança pública nas cidades inteligentes: revisão teórica sobre seus principais elementos

Governança colaborativa para pesquisa em saúde: implicações da análise do Programa Pesquisa para o Sistema Único de Saúde

A governança do setor espacial brasileiro: a AEB no exercício do Centro Estratégico do Sindae

Formação de redes de governança para a inovação no setor público: estudo da Rede InovaGov e Comunidade de Simplificação

A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação

Reformas administrativas do Estado: o caso da reestruturação promovida na Secretaria de Desenvolvimento Social de Minas Gerais

Governança em segurança institucional: ferramenta estratégica para a geração de valor público da instituição

Governança judicial: uma análise dos desafios para a prestação do serviço jurisdicional

A avaliação da governança de TI da administração pública sob a ótica dos princípios da governança corporativa

Governança pública: análise da alienação de bens móveis com base nas recomendações da IFAC no IFPB

Risk management in the Brazilian Federal Government: a ministerial analysis

Enterprise Risk Management Agile Canvas: A Framework for Risk Management on Public Administration

Brasília – 2020

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Enap Escola Nacional de Administração Pública
Presidente: Diogo Godinho Ramos Costa
Diretora de Altos Estudos: Diana Magalhães de Souza Coutinho
Diretor de Desenvolvimento Profissional: Paulo Marques
Diretor de Educação Executiva: Rodrigo Torres de Araújo Lima
Diretora de Gestão Interna: Alana Regina Biagi Silva Lisboa
Diretora de Inovação: Bruna Silva dos Santos Santos

Conselho Editorial: Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marenco dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro – FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia – UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas – Espanha); Frank Fisher (Rutgers Univeristy – Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh – Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP / United Nations University – Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo – USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires – Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo – USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies – Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics – Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos – Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília – UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE).

Corpo Editorial Científico: Ciro Campos Christo Fernandes (Escola Nacional de Administração Pública – Enap); Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo – USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense – UFF); Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE); Claudio Djissey Shikida (Escola Nacional de Administração Pública – Enap); Natália Massaco Koga (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Fundação Getúlio Vargas – FGV); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Expediente

Editora-chefe: Diana Coutinho. *Editor-Adjunto*: Claudio Djissey Shikida. *Editoras-Executivas*: Mila Lopes Mesquita e Carolina da Cunha Rocha. *Revisão ortográfica*: Adriana Vieira Braga, Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Araújo. *Capa*: Amanda Soares Moreira. (Servidores da Enap). *Estagiários:* Igor Bastos de Oliveira e Giovana Kuan. *Fotografia de capa*: Ryoji Iwata (autor), Tokyo (título da fotografia), acesso em: <https://unsplash.com/>. ISSN:0034-9240 • ISSN: 2357-8017

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

E-ISSN: 2357-8017

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Enap, 2020

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra em:
revista.enap.gov.br

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A | CEP: 70610-900 | Brasília, DF
Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186
www.enap.gov.br
publicacoes@enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC).

Sumário / Contents

Editorial **7**

O centro de governo brasileiro e o desafio de coordenar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas: a experiência do CMAP na perspectiva dos agentes de governo envolvidos em sua implantação e operação (2016-2017) **11**

The Brazilian government center and the challenge of coordinating public policy monitoring and evaluation: the CMAP Experience from the perspective of government agents involved in its implementation and operation (2016-2017)

Patrícia Álvares de Azevedo Oliveira

Uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais? **34**

Does governance guided by open government guidelines enhance the public value of government programs?

Cristina Borges Mariani e Antônio Lassance

Public-private partnership evaluation models: perspectives from the public governance to defend public interests **57**

Modelos de avaliação de Parcerias Público-Privadas: perspectivas da governança pública para defender o interesse público

Nyalle Barboza Matos e Andréa de Oliveira Gonçalves

Planejamento urbano para governança das cidades: a situação dos planos diretores dos municípios cearenses **84**

Urban planning for cities governance: the situation of the master plans of Ceará municipalities

Francisco Alberto de Castro Neto e Ana Elisa Pinheiro Campêlo de Castro

Governança pública nas cidades inteligentes: revisão teórica sobre seus principais elementos **119**

Public governance in smart cities: theoretical review on its main elements

Luiz Antônio Félix Júnior, Luciana Gondim de Almeida Guimarães, Wênyka Preston Leite Batista da Costa, Vera Lúcia Cruz e Walid Abbas El-Aouar

Governança colaborativa para pesquisa em saúde: implicações da análise do Programa Pesquisa para o Sistema Único de Saúde **154**

Collaborative governance for research in health: implications from analysis of the Research Program for the Unified Health System

Rafael Marques Pessoa, Reynaldo Maia Muniz e Ivan Beck Ckagnazaroff

A governança do setor espacial brasileiro: a AEB no exercício do Centro Estratégico do Sindae **183**

The governance of Brazilian space sector: AEB in exercise of the SINDAE Strategic Center

Fabiany Maria Made e Vellasco e Henrique Fernandes Nascimento

Formação de redes de governança para a inovação no setor público: estudo da Rede InovaGov e Comunidade de Simplificação **212**

Formation of governance networks for innovation in the public sector: study of the *Rede InovaGov* and *Comunidade de Simplificação*

Cristina Camila Teles Saldanha, Ana Luiza Santos Terra, Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, Carolina Gomes Rosado e José Clemente Maria Ferreira Santos

A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação **232**

The Assessment of Active and Passive Transparency of Federal Public Universities in Brazil in the light of the Access to Information Law

Melina Pompeu de Lima, Márcio Moutinho Abdalla e Leonel Góis Lima Oliveira

Reformas administrativas do Estado: o caso da reestruturação promovida na Secretaria de Desenvolvimento Social de Minas Gerais **264**

Administrative reforms of the state: the case of restructuring promoted at the Secretariat of Social Development of Minas Gerais

Matheus Fernandes Nascimento e Henrique Tangari Silva

Governança em segurança institucional: ferramenta estratégica para a geração de valor público da instituição **284**

Governance in institutional security: strategic tool for generating public value in the institution

Antônio Donizete Ferreira da Silva e Rubens Parente Júnior

Governança judicial: uma análise dos desafios para a prestação do serviço jurisdicional **315**

Judicial governance: an analysis of the challenges for the provision of the legal service

Raquel Maria da Costa Silveira, Maria do Livramento Miranda Clementino e Lindijane de Souza Bento Almeida

A avaliação da governança de TI da administração pública sob a ótica dos princípios da governança corporativa **345**

The assessment of public administration IT governance from the perspective of corporate governance principles

João Souza Neto e Laura Estela Madeira de Carvalho

Governança pública: análise da alienação de bens móveis com base nas recomendações da IFAC no IFPB **375**

Public Governance: analyze the elimination of furniture blessings based on the IFAC recommendations in the IFPB

Camila Martins de Freitas, Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira e José Jassuípe da Silva Morais

Risk management in the Brazilian Federal Government: a ministerial analysis **404**

A gestão de riscos no Governo Federal: uma análise ministerial

James Batista Vieira e Amanda Batista de Araújo

Enterprise Risk Management Agile Canvas: A Framework for Risk Management on Public Administration **438**

Enterprise Risk Management Agile Canvas: um Framework para Gerenciamento de Riscos na Administração Pública

Gustavo de Freitas Alves, Mary Anne Fontenele Martins, Rodrigo Lino de Brito e Wildenildo Oliveira dos Santos

Editorial

Caminhos da Governança Pública

Prezados (as) leitores (as),

A última edição especial da Revista do Serviço Público de 2020 explora os caminhos da implementação de princípios, mecanismos, ritos e práticas da governança pública – tema atual e necessário, mas de recente maturação no âmbito governamental.

São 16 artigos ao todo, com estudos de caso, análises comparadas e revisões sistemáticas, dentre outras tipificações de pesquisa, que trazem no seu escopo grande diversidade regional, institucional, temática e metodológica, com instituições representadas em praticamente todas as regiões do país, abordando tanto vieses acadêmicos quanto a prática do serviço público em si, perpassando as três esferas de governo e trazendo novas perspectivas que nos fazem refletir sobre governança pública como algo mais próximo da realidade do setor, das suas demandas correntes, dos resultados que entregamos e daqueles que precisamos entregar.

O primeiro artigo aborda o papel do centro de governo brasileiro, quanto ao desafio de coordenar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, relatando a experiência dos agentes de governo no processo de implantação e operação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, em seus anos iniciais, entre 2016 e 2017 – um estudo eminentemente qualitativo, que reflete a governança como dimensão estratégica no processo de *policy-making* e visa contribuir com a discussão sobre o papel da coordenação executiva na avaliação de políticas públicas.

O segundo artigo traz um questionamento bastante relevante: uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais? A partir de um estudo de caso do Bolsa Família, é feito o rastreamento das alterações na governança do programa que estiveram alinhadas a princípios de governo aberto, aferindo até que ponto houve ou não uma maior geração de valor público pelo programa. Os autores nos levam a entender a construção de um referencial próprio de governança do Bolsa Família, como algo pioneiro e de grande impacto.

Já o artigo de número 3 dessa edição nos apresenta, com base em uma ampla revisão de literatura, características e condições necessárias para implementar mecanismos de governança voltados a garantir o interesse público em contratos de Parcerias Público-Privadas, tomando por base três princípios estabelecidos pela OCDE: estrutura institucional clara e legítima, justificativa fundamentada em *Value for Money* e processo orçamentário transparente e íntegro.

Os dois artigos seguintes trazem como mote a governança pública aplicada às dinâmicas urbanas. O primeiro deles com o planejamento urbano para governança das cidades, abordando a situação dos planos diretores de municípios cearenses. Por meio de um levantamento bibliográfico das legislações pertinentes ao tema e da identificação de quais são os municípios cearenses que possuem Plano Diretor, através da pesquisa Munic e dos sites das câmaras de vereadores locais, constatou-se que a cultura de planejamento da política de desenvolvimento urbano ainda não foi implementada como fase fundamental

da governança municipal de maneira efetiva e ampla no estado. O artigo seguinte, por sua vez, aborda a perspectiva da governança pública nas cidades inteligentes, com uma revisão teórica sobre seus principais elementos e nos leva à conclusão de que o conceito de governança inteligente se dá pela associação entre o uso da tecnologia e o envolvimento dos atores locais, em especial o cidadão, para definição mais acertada das políticas públicas e coprodução de serviços e práticas de governo, gerando assim uma maior confiança na administração pública.

Explorando o tema da pesquisa em saúde, e mais uma vez se valendo do arsenal qualitativo como tantos outros nesse suplemento, o sexto artigo apresenta, como seu macrorreferencial teórico, a governança colaborativa – mais especificamente as implicações da análise do Programa Pesquisa para o Sistema Único de Saúde em três estados brasileiros (Minas Gerais, Paraná e Sergipe), entre os anos de 2002 e 2016.

Seguindo a linha de valorizar a multissetorialidade, o sétimo artigo nos apresenta a influência da Agência Espacial Brasileira, em seu papel de coordenadora do Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais, nos resultados da implementação do Programa Nacional de Atividades Espaciais – e, assim como o estudo anterior, perpassando um período bastante amplo nessa análise: de 1996 a 2018. É um estudo de caso típico, eminentemente qualitativo em sua abordagem que, à luz da teoria institucionalista, aborda aspectos bem relevantes – desde lacunas e contradições a fortalezas – da lógica sistêmica que impera no setor.

Nosso artigo de número 8, por seu turno, buscou compreender a formação de redes de governança voltadas para o tema da inovação governamental no Brasil, a partir de dois casos: a Rede InovaGov do Governo Federal e a Comunidade de Simplificação de Minas Gerais. Por meio de uma pesquisa de natureza qualitativa e descritiva, os autores analisaram uma série de variáveis das dimensões atores e processo, chegando à conclusão de que há distinções significativas nas redes no que tange à forma de construção, de gerenciamento e aos tipos de atores presentes em cada uma, gerando implicações diretas na capacidade de atuação e impacto das estruturas.

A Lei de Acesso à Informação está no foco do manuscrito seguinte, cujos autores avaliaram se as 63 Universidades Federais do Brasil são transparentes no que tange aos quesitos transparência ativa e passiva estipulados pela lei. Seguindo um percurso também qualitativo, concluíram por um comprometimento maior das universidades com a transparência passiva, dada a alta porcentagem de respostas dentro da população estudada (71%), em detrimento da transparência ativa (56%). Outros achados relevantes apontaram obstáculos bem específicos, como a interpretação errônea do que foi perguntado ou o envio de inúmeros arquivos, em formatos variados, complexos e não amigáveis, por exemplo.

O décimo artigo da edição aborda a reforma administrativa em curso em Minas Gerais no ano de 2019, a partir da reestruturação promovida na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Trata-se de uma grata oportunidade de conhecimento no que tange a analisar o impacto institucional da absorção de novas temáticas e competências no escopo de atuação de uma organização. Os autores se apoiam teoricamente nos

conceitos e interfaces temáticas da reforma de Estado e das mudanças organizacionais, destacando seus resultados nas dimensões legal, estratégica e gerencial.

Na sequência, trazemos o relato de experiência do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, abordando a governança e a gestão estratégica da segurança institucional na perspectiva da análise dos principais resultados voltados à geração de valor público. É um típico estudo de caso descritivo, em que se correlacionam múltiplos aspectos da gestão e das ações da segurança institucional, de maneira a expor boas práticas que trazem reflexos positivos para o órgão no cumprimento de seus objetivos estratégicos e de sua missão institucional. Os autores concluem que a segurança institucional faz parte do conjunto sistêmico e interdependente de operações institucionais e suas ações estão intimamente ligadas aos resultados da organização, devendo ser percebida como agregadora de valor público, na medida em que impacta o clima organizacional, a valorização das pessoas, o desenvolvimento profissional e a uniformização dos procedimentos.

Ainda no campo judiciário, o artigo seguinte analisa a governança judicial na Justiça Federal, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral e do Tribunal Regional do Trabalho do Rio Grande do Norte, a partir da *accountability*, da acessibilidade, da independência, dos recursos e estrutura, das práticas de governança, do ambiente institucional e do desempenho. Nesse estudo, os questionários tiveram lugar de destaque como técnica de coleta de dados: foram aplicados junto a servidores públicos dessas instituições, permitindo, ao final, a atribuição de níveis de governança e a análise dos desafios presentes na prestação do serviço jurisdicional em ambas.

O artigo de número 13 se propôs a verificar a avaliação da governança de TI – parte da governança corporativa – que é realizada nas empresas da administração pública pelo Tribunal de Contas da União (TCU), sob a ótica dos princípios da transparência, da equidade, da prestação de contas e da responsabilidade corporativa, definidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Para tanto, os autores utilizaram os dados do levantamento realizado em 2018 pelo TCU e que resultaram no Índice Geral de Governança de 2018 e, como parte desse, o iGovTI. No entanto, o estudo identificou haver poucos itens de verificação relativos ao iGovTI que se relacionam aos princípios de governança corporativa e, assim, conclui que pouco se avalia a governança de tecnologia sob a ótica dos princípios da governança corporativa definidos pelo IBGC.

Se o artigo anterior se embasou em princípios definidos pelo IBGC, o foco do décimo quarto artigo segue caminho parecido, elegendo as recomendações de outra organização do campo da governança como pilar: seu propósito é analisar o nível de aderência do processo de alienação de bens móveis às práticas de governança pública elencadas pela *International Federation Accounting Committee* (Ifac). Trata-se de um estudo de caso qualitativo, realizado no âmbito do Instituto Federal da Paraíba (IFPB) - *Campus* Campina Grande. O estudo acaba por detalhar a aderência das recomendações de boa governança ao desfazimento de bens na organização em uma série de dimensões estudadas, como padrões de comportamento, estruturas e processos organizacionais e controle, dentre outras.

Os dois últimos estudos explorados nessa edição especial sobre os caminhos da governança pública nos apresentam a governança, por sua interface com a Gestão de Riscos Corporativos (GRC).

O artigo de número 15 se destaca por descrever o estágio atual de desenvolvimento dos sistemas de gerenciamento de riscos dos ministérios, com resultados demonstrando que a gestão de riscos nessa esfera da administração federal ainda é incipiente, devido à sua frágil institucionalização, associada à instabilidade político-administrativa. A conclusão dos autores é de que há ainda a necessidade de se adotar uma perspectiva de longo prazo nos órgãos públicos, para que sistemas consistentes de gestão de risco possam ser efetivamente implementados.

Já o artigo de número 16, por sua vez, relata a experiência do desenvolvimento de um método específico de GRC em uma agência reguladora. O lócus institucional escolhido foi a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, na qual se desenvolveu um modelo de canvas de gerenciamento de riscos – o Canvas Ágil de GRC, que usa o pensamento visual, permitindo que as pessoas contribuam efetivamente para o mapeamento, classificação, análise e tratamento dos riscos organizacionais. Os autores concluem que o método proposto favorece engajamento e adota um percurso pragmático, uma vez que apresenta uma série de etapas desmembradas para apoiar os gestores no reconhecimento e gerenciamento de riscos potenciais e, dessa forma, facilita o processo decisório e estimula o desenvolvimento de uma cultura de GRC, sendo adaptável e escalável para outras organizações do setor público – como tantas outras ferramentas, práticas e contribuições teórico-conceituais e metodológicas abordadas no escopo dessa edição da Revista do Serviço Público.

Esse número especial, em sua convocatória, visava constituir-se em um importante espaço para a troca de informações, ideias e conhecimentos sobre arranjos institucionais e aportes teóricos em governança pública e, para tanto, acolheu artigos que promoveram proficuamente uma reflexão sobre dinâmicas, avanços e desafios da governança, como catalizadora da melhoria no processo de tomada de decisão. Sob a ótica do conjunto de artigos em tela, fica claro que esse propósito foi devidamente alcançado, dada a multiplicidade de abordagens teóricas, metodológicas e de estruturas, práticas e ritos organizacionais estudados pelos autores. Boa leitura a todos e sigamos no movimento concertado e contínuo de fortalecimento da governança pública brasileira!

Rodrigo Lino de Brito
Coordenador-Geral de Governança e Integração da Gestão do Ministério da Economia

Raquel Gonçalves Coimbra Flexa
Diretora de Gestão Estratégica do Ministério da Economia

O centro de governo brasileiro e o desafio de coordenar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas: a experiência do CMAP na perspectiva dos agentes de governo envolvidos em sua implantação e operação (2016-2017)

Patricia Alvares de Azevedo Oliveira

Controladoria-Geral da União (CGU), Brasília, DF – Brasil

O presente artigo tem como objetivo analisar a implementação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) no período de 2016 a 2017, quando presidiam o país Dilma Roussef (1ª. Fase) e Michel Temer (2ª. Fase), sob o aporte teórico de Capano, Howlett e Hamesh (2015), que propõem uma nova forma de pensar governança em políticas públicas. O arranjo formado por quatro ministérios pertencentes ao centro de governo brasileiro, instituído para coordenar o monitoramento e a avaliação de um grupo seleto de políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal, tinha como objetivos o aperfeiçoamento dessas políticas para que alcançassem melhores resultados e o aprimoramento da alocação de recursos públicos. Pretendeu-se, por meio do estudo da dinâmica da governança do arranjo, da sua natureza estratégica e da sua capacidade, avaliar os impactos da sua atuação nas políticas avaliadas pelo Comitê ao longo das duas fases. Este texto traz uma reflexão sobre as possíveis causas para o sucesso ou o fracasso na atuação do Comitê em cada um dos programas avaliados, de forma a contribuir com a discussão sobre o papel da coordenação executiva na avaliação de políticas públicas.

Palavras-chave: governança, coordenação executiva, monitoramento e avaliação

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4129 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 28 de dezembro de 2019. Aprovado: 27 de julho de 2020.

El centro de gobierno brasileño y el desafío de coordinar la política pública de monitoreo y evaluación: la experiencia del CMAP desde la perspectiva de los agentes gubernamentales involucrados en su implementación y operación (2016-2017)

Este artículo tiene como objetivo analizar la implementación del Comité de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas (CMAP) en el período de 2016 a 2017, cuando el país fue presidido por Dilma Rousseff (1ª Fase) y Michel Temer (2ª Fase), bajo el aporte teórico de Capano, Howlett y Hamesh (2015), quienes proponen una nueva forma de pensar la gobernanza en las políticas públicas. El acuerdo, compuesto por cuatro ministerios pertenecientes al Centro de Gobierno de Brasil, establecido para coordinar el monitoreo y la evaluación de un grupo selecto de políticas públicas, programas y acciones del poder ejecutivo federal, tenía como objetivo mejorar estas políticas para lograr mejores resultados y mejorar la asignación de recursos públicos. Ante el estudio de la dinámica de gobernanza del acuerdo, su naturaleza estratégica y su capacidad, se pretendía evaluar los impactos de su acción en las políticas evaluadas por el Comité durante las dos fases. Este texto reflexiona sobre las posibles causas del éxito o fracaso del desempeño del Comité en cada uno de los programas evaluados, con el fin de contribuir a la discusión sobre el papel de la coordinación ejecutiva en la evaluación de las políticas públicas.

Palabras clave: gobernanza, coordinación ejecutiva, monitoreo y evaluación

The Brazilian government center and the challenge of coordinating public policy monitoring and evaluation: the CMAP Experience from the perspective of government agents involved in its implementation and operation (2016-2017)

This article aims to analyze the implementation of the Public Policy Monitoring and Evaluation Committee (CMAP) from 2016 to 2017, when Brazil was chaired by Dilma Rousseff (Phase 1) and Michel Temer (Phase 2), under the theoretical framework of Capano, Howlett and Hamesh (2015), who propose a new way of thinking on governance in public policies. The arrangement, made up of four ministries belonging to the Brazilian Center of Government, set up to coordinate the monitoring and evaluation of a select group of public policies, programs and actions of the federal executive branch, aiming at improving these policies to achieve better results and improving the allocation of public resources. Through the study of the arrangement's governance dynamics, its strategic nature and its capacity, it was intended to evaluate the impacts of its action on the policies evaluated by the Committee during the two phases. This text reflects on the possible causes for the success or failure of the Committee's performance in each of the evaluated programs, in order to contribute to the discussion about the role of executive coordination in the evaluation of public policies.

Keyword: governance, executive coordination, monitoring and evaluation

1 Introdução

Nos últimos vinte anos, o número de produções acadêmicas tratando de temas como coordenação executiva e centros de governo aumentou de forma expressiva. Ainda que divergindo com relação à nomenclatura – núcleo de governo, alto governo, núcleo do Executivo –, a bibliografia sobre centro de governo (CdG) trouxe para o debate sobre governança pública a necessidade de fortalecimento da capacidade de coordenação dos governos, face aos múltiplos desafios com os quais se deparam.

Para combater a fragmentação do Estado, derivada das políticas de especialização e autonomização dos órgãos governamentais inspiradas pela *New Public Management* (*NPM)*, Rhodes argumentava que o papel do núcleo do Executivo (*Core Executive*) consistia em "juntar e integrar as políticas do governo central ou arbitrar, em última instância, dentro do Poder Executivo, os conflitos internos da máquina governamental" (RHODES; DUNLEAVY, 1990 *apud* CAVALCANTE, 2018, p. 9-10).

Desde o início dos anos 2000, tem havido um crescimento dos recursos institucionais que auxiliam os chefes do Executivo a exercer suas funções. Atividades como coordenação de iniciativas legislativas, monitoramento e controle de funções públicas cruciais têm sido executadas por instituições centrais (*summit organizations)* para prover uma bem-sucedida governança.

Reforçando esse entendimento, organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) vêm ressaltando o papel dessas instituições centrais na busca por assegurar a coerência das políticas públicas e do próprio governo (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2000).

Outra perspectiva apontada pela literatura é quanto à composição do CdG. A primeira visão, mais restrita, tem foco na localização do órgão. Para ser considerado como componente do CdG, é necessário que esteja localizado no Gabinete do Chefe do Executivo ou que o sirva exclusivamente. Visão mais abrangente é a que identifica as funções desempenhadas. Nesse caso, são considerados pertencentes ao CdG órgãos que desempenham funções como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação de resultados, ainda que não estejam dentro do Gabinete do Chefe do Executivo e não sirvam exclusivamente a ele (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2013a, p. 4, 2014, p. 4 *apud* BRASIL, 2016).

O tema continua em alta na América Latina, como pode ser visto na recente publicação *Coordinating to deliver – Lessons learned from the Colombian Government's Delivery Unit* (2018), no âmbito do Projeto do BID denominado *Strengthening the Center of Government in Latin America and the Caribbean II*.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) foi um dos responsáveis por associar o termo centro de governo ao debate contemporâneo sobre governança, a partir da publicação de uma série de referenciais técnicos, endereçados ao Governo Federal.

Publicado em 2016, o *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo* elenca uma série de órgãos federais que, para o TCU, exerceriam funções de CdG: a Casa Civil da Presidência da República (CC), a Secretaria Geral da Presidência da República, a Secretaria de Relações Institucionais, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Secretaria de Comunicação, os antigos Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento (MPOG), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

As diferenças entre a avaliação do TCU sobre quais órgãos exerceriam funções de centro de governo e a análise realizada por Francisco Gaetani em estudo para o CLAD em 2011 reforçam o entendimento de que a estrutura do CdG não é fixa e depende das prioridades políticas, das disposições constitucionais, das restrições institucionais e das tradições administrativas (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013b). E também do olhar do pesquisador, já que é possível analisar os normativos de criação e sua prática, que pode ser diversa do que inserido nos atos constitutivos.

Relatório preparado pelo Banco Mundial sobre o funcionamento do centro de governo na Romênia elencou cinco critérios que deveriam ser considerados para avaliar se a agência deveria ou não estar localizada no CdG, entre os quais o monitoramento da *performance* governamental (WORLD BANK, 2010).

No caso do Brasil, atividades estruturadas de monitoramento e avaliação são normalmente realizadas por órgãos e entidades vinculadas aos ministérios responsáveis pelas políticas avaliadas, com relatos de algumas exceções, como, por exemplo, o monitoramento das atividades do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) coordenado pela Casa Civil durante os governos petistas (BRASIL, 2018a, 2018b; PIRES, 2015).

A instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) em abril de 2016, veio, portanto, inovar enquanto arranjo de governança que pretendia atuar de forma permanente no monitoramento e avaliação das políticas prioritárias para o governo e não apenas de uma determinada política.

Formado por órgãos de quatro ministérios centrais – MF, MPOG, CGU e CC –, o normativo de criação do CMAP trazia explicitamente a competência do Comitê de coordenar o monitoramento e a avaliação de um grupo selecionado de políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal.

Outra característica especial do arranjo é que ele permaneceu em vigor e com a mesma estrutura formal durante três governos distintos – dos ex-presidentes Dilma Roussef e Michel Temer, e de Jair Bolsonaro, ainda que tenha tido sua governança modificada.

O objetivo central deste estudo foi compreender como se deu a governança do arranjo nas duas primeiras fases – sua dinâmica, sua natureza estratégica e sua capacidade. Como objetivos secundários, procurou-se examinar a atuação do Comitê em cada uma das políticas selecionadas para avaliação, a fim de identificar possíveis causas que impactaram os resultados obtidos pelo CMAP.

Além desta introdução, o artigo se organiza em mais três seções. A seção 2 apresenta o referencial teórico sobre princípios de coordenação e instrumentos de políticas públicas, a fim de subsidiar a compreensão da modelagem teórica desenvolvida por Capano, Howlett e Hamesh (2015) para analisar arranjos de governança, utilizada para embasar as análises empíricas. A seção 3 registra, com base na percepção dos entrevistados e na análise documental, as duas primeiras fases do CMAP e as divergências entre elas. Nas considerações finais são apresentados os resultados dos exames e o caminho que vem sendo traçado no âmbito do Governo Federal – a institucionalização de uma estrutura de coordenação para monitoramento e avaliação de políticas públicas –, e os pilares propostos para sustentá-la.

2 Princípios de coordenação e instrumentos de políticas públicas – revisão bibliográfica

A literatura de governança é vasta nas tipologias que utiliza para definir os princípios de coordenação nos quais os arranjos de governança se baseiam. A mais aceita

delas é a que identifica como principais mecanismos na relação entre Estado e sociedade os de hierarquia, de mercado e de rede (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

Outros autores inserem nessa relação não apenas os modos de coordenação, mas também os instrumentos de políticas públicas e os tipos de atores envolvidos em arranjos específicos – *soft* x *hard law*, somente atores públicos x somente atores privados, hierarquia x mercado (CAPANO; HOWLETT; HAMESH, 2015).

Sendo o mais familiar entre os princípios de coordenação utilizados no setor público, o mecanismo da hierarquia se baseia na teoria weberiana, que enfatiza a divisão do trabalho e a adoção de regras e procedimentos. Segundo Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), o uso da hierarquia dentro das organizações públicas tem dois aspectos: o controle burocrático hierárquico, baseado no pressuposto de que as organizações públicas são constituídas por um corpo burocrático controlado por regras e autoridade interna; e o controle político hierárquico, que remete ao controle finalístico das organizações públicas pelos líderes políticos.

> To some extent the nature of the public sector requires that there must be some formal rules that guide the behavior of participants in the governing process and specify the rights and obligations of citizens and administrators (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010, p. 37).

Os esforços de uma coordenação baseada no princípio da hierarquia, quando envolve distintas organizações públicas, remetem à divisão do trabalho entre essas organizações, bem como à autonomia, mandato e legitimidade de uma organização em relação às demais, baseadas no chamado "comando e controle".

Via de regra, as funções de planejamento e orçamento dentro do governo são realizadas de modo hierárquico, com objetivos específicos sendo formulados de cima para baixo, com pouco espaço para negociação ou alterações por parte das organizações subordinadas.

O princípio de coordenação denominado "mercado" é o que prevê trocas entre os atores como fundamentais para o atingimento dos objetivos desejados. Baseando-se na experiência privada, onde compradores e vendedores equilibram procura e demanda através do sistema de preços, o mecanismo é utilizado por analogia no caso do setor público.

Baseado fortemente na teoria da escolha pública e do neoinstitucionalismo, esse modo de governança enfatiza a importância da competição e dos contratos de gestão

(*performance*) como instrumentos para controlar organizações públicas de uma forma eficiente. Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) ressaltam a importância de que os governos, ao se utilizarem desse princípio de coordenação, estabeleçam um padrão mínimo de qualidade, segurança e garantia de acesso para cada um dos usuários, bem como sanção para o caso de não cumprimento do previsto pelas organizações quando do estabelecimento do "contrato".

Por fim, o princípio de coordenação denominado rede é considerado um modo alternativo de governança que depende de ações voluntárias e colaborativas entre distintas organizações. Uma definição de coordenação por meio de rede poderia ser: "(more or less) stable patterns of cooperative interaction between mutually dependent actors around specific issues of policy (or management)" (KICKERT *et al*. 1997 *apud* BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010, p. 44).

Peters (2003) argumenta que, mais do que uma coordenação imposta de forma vertical, que depende primariamente de autoridade para atingir seus propósitos, a coordenação dos arranjos baseados em rede depende de negociação, barganha e cooptação mútua entre os participantes. É necessário que os membros desenvolvam confiança recíproca, de forma que possam aceitar que as ações dos demais componentes do arranjo contribuam para o atingimento dos objetivos.

> Coordination using authority may be achieved relatively quickly if participants in the process accept the legitimacy of the central actors, but coordination through networks will require some time and some interactions in order to be sufficiently reliable. There should be some information-sharing among the organizations so that a minimum basis for coordination and coherence can be satisfied (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010, p. 45).

Para que a coordenação por meio de rede seja efetiva, as organizações envolvidas precisam reconhecer que são membros de uma coletividade de organizações e que há objetivos comuns que somente podem ser atingidos por meio de cooperação. Segundo Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), os objetivos comuns e a contribuição de cada um dos participantes serão definidos por meio de negociação entre os participantes da rede.

Arranjos baseados na coordenação por meio de rede podem ser muito efetivos, ainda que não sejam baseados em poderes formais (*formal powers*). É preciso, no entanto, que haja valores comuns, bem como definição comum do(s) problema(s) a serem tratados, para gerar uma ação coletiva.

Ainda que essas tipologias nos auxiliem a compreender a forma como um arranjo de governança foi desenhado, elas fornecem um retrato estático de algo que, segundo Capano, Howlett e Hamesh (2015), é intrinsecamente dinâmico. Segundo esses autores, a governança está sempre mudando.

Argumentam que arranjos de governança são usualmente compostos por um princípio de coordenação que prevalece (hierarquia, mercado ou rede), acrescido de outros princípios, que atuam de forma coexistente, sendo bastante difícil encontrar um arranjo que utilize apenas um mecanismo de coordenação. A justificativa não seria apenas o que chamam de "sombra da hierarquia", mas sim o processo de elaboração de políticas públicas, caracterizado pela assimétrica coexistência de diferentes princípios de coordenação, que se efetivarão conforme os atores participantes do processo.

Além dos princípios de coordenação, é necessário identificar e compreender como são operados os instrumentos de políticas públicas que efetivam a coordenação, na medida em que um específico grupo de instrumentos não está necessariamente relacionado a determinado princípio de coordenação (exemplo: autoridade e regulação não estão necessariamente vinculados à prevalência de um modo de governança hierárquico).

A literatura especializada contempla distintas abordagens para esses instrumentos.

As duas principais abordagens sobre instrumentos de políticas públicas variam de acordo com seu aprofundamento em "quem" ou "como" é conduzido o processo de políticas públicas, sendo os autores vinculados à primeira abordagem aqueles que discutem a organização interna do governo ou as diferenças entre os atores dentro do contexto governamental; e os vinculados à segunda, os que tratam o governo como uma "caixa preta", onde as diferenças entre os instrumentos são consideradas apenas na medida em que tocam o mundo exterior e mudam o comportamento individual, coletivo ou organizacional.

A primeira abordagem, denominada *inside government* ou *institution-led*, tem seu foco nas diferentes formas de organização por meio das quais a política pública é conduzida, especialmente nas relações entre o setor público, setor privado e o chamado terceiro setor. "Esta visão envolve o aprofundamento no processo de elaboração de políticas públicas para distinguir entre diferentes tipos de decisores de políticas (*policy-makers)*, mais do que a visão dos governos como uma espécie de caixa opaca"

(MARGETTS; HOOD, 2016, p. 136). Nesses casos, os atores ou instituições escolhem quais os instrumentos mais adequados para a efetividade das políticas, dadas as instituições envolvidas e o tipo de política pública, em uma espécie de política de escolha de instrumentos (*politic-of-instrument-choice)*.

De outro lado, temos a abordagem *institutional-free*, para a qual uma espécie de caixa de ferramentas é disponibilizada para utilização, conforme as circunstâncias. Segundo Margetts e Hood (2016), a mais conhecida foi a desenvolvida por Evert Vedung – "*carrots, stick & sermons*" – a partir da taxonomia elaborada pelo sociólogo Amitai Etzioni, que definiu o poder como "habilidade de determinado ator de induzir ou influenciar outro ator a seguir suas diretivas ou outras normas que as suportam, podendo ser exercido de forma coercitiva, remunerativa ou normativa (BERTELMANS-VIDEC *et al*. 1998, p. 28).

Vedung (1998) relacionou os instrumentos de políticas às formas como o poder é exercido, explicitadas por Etzioni, e os classificou em regulamentações (*regulations)*, meios econômicos (*economic means)* e comunicações (*informations)*.

De forma diferente de como o conceito é usualmente utilizado na língua inglesa, *regulations* não se refere somente a punições, mas às regras autoritárias, no sentido que pessoas ou grupos são obrigados a agir de determinada forma.

> Practically everything that governments undertake would then be a "regulation". However, this is not the way the term is used in the present context where regulations is regarded as just *one* of a wider variety of the tools that governments have at their disposal to exert power over the actions of their citizens (VEDUNG, 1998, p.32).

Os instrumentos econômicos (*economic policy instruments)* envolvem tanto distribuição como retirada de recursos, incluídos aí não apenas dinheiro, como também tempo e esforço. Ainda que pareçam coercitivos, como, por exemplo, aplicação de taxas sobre determinado tipo de consumo, eles não são obrigatórios, cabendo ao agente escolher entre adquirir o produto e pagar a taxa ou renunciar a ele.

Terceira classe dos instrumentos, conforme tipologia de Vedung (1998), a *information* se caracteriza como poder aplicado por meio da persuasão, manipulação ou sugestão.

> The information dispensed may concern the nature of the problem at hand, how people are actually handling the problem, measures that can be taken to change

> the prevailing situation, and reasons why these measures ought to be adopted or addressed (VEDUNG, 1998, p. 33).

Outra tipologia utilizada na abordagem "institutional-free" foi desenvolvida por Hood (1983) e aprimorada em 2007 por Hood e Margetts. Segundo eles, essa abordagem foi desenvolvida especialmente para atuação governamental. Argumentam que cada problema de política governamental tem à sua disposição quatro ferramentas básicas: nodalidade, propriedade de estar no centro da rede de informações; autoridade, legitimidade legal ou oficial de comandar ou de proibir; tesouro, posse do dinheiro ou de recursos ou de bens móveis que podem ser trocados; e capacidade organizacional, posse de pessoas, desafios, propriedades, construções e tecnologia.

> In this approach, any policy solution will be composed of some combination of these tools, each of which has advantages and disadvantages in terms of being more-or –less expensive or renewable, for example (MARGETTS; HOOD, 2016, p. 138).

O desenvolvimento dessa abordagem distinguiu esses instrumentos enquanto produtores (*effecting*), que modificam comportamentos, e detectores (detecting), que captam informações.

2.1. Repensando a governança – uma nova forma de analisar arranjos de governança

Capano, Howlett e Hamesh (2015), no texto *Rethinking governance* propõem uma nova forma de pensar governança em políticas públicas, realçando a importância de se considerar a dinâmica do arranjo, sua natureza estratégica e sua capacidade.

Ao tratar a dinâmica da governança, Capano, Howlett e Hamesh (2015) propõem que os arranjos de governança sejam analisados de uma perspectiva diacrônica (através do tempo), visto que "mudarão ao longo do tempo e mesmo em um curto período". Eles ressaltam que não há estabilidade nos arranjos, mas sim um equilíbrio entre princípios de coordenação e instrumentos de políticas públicas em determinado tempo 0, que "persiste até que um dos componentes mude".

Criticando os acadêmicos que tendem a descrever uma determinada realidade de governança como um retrato estático, os autores trabalham a dinâmica da governança a partir do seu desenvolvimento ao longo do tempo, considerando os seguintes aspectos: equilíbrio inicial, direcionalidade, dimensão temporal e relação com o ambiente externo.

Nesse contexto, além das questões internas, ganha relevância no estudo dos arranjos de governança as suas relações com o entorno.

O equilíbrio inicial se refere às configurações do arranjo e dos instrumentos de políticas no tempo 0, o balanço encontrado entre os princípios gerais de coordenação, como esses princípios foram implementados e as escolhas dos instrumentos de políticas, e quais atores estão presentes.

O foco na lógica do desenvolvimento do arranjo, se a mudança ocorre de forma incremental ou radical, se está sujeito a oscilações o tempo todo, se tende a voltar ao equilíbrio inicial ou a se distanciar dele, é o desafio posto para se compreender a direcionalidade da dinâmica da governança.

A dimensão temporal nos fornece o senso de sequência histórica através da qual a dinâmica da governança se desenvolve. É possível perceber não apenas se houve mudanças pontuais, com longos períodos de estabilidade seguidos por períodos de mudanças radicais; como também se houve um processo de pequenas mudanças nos instrumentos de políticas, ainda que o equilíbrio entre os princípios de coordenação tenha se mantido estável. Ganha importância nessa dimensão a potencial sincronia com o ambiente externo, na medida em que determinada proposta de mudança pode ter distintos efeitos, dependendo de quando ela foi proposta.

Por fim, a dimensão "relação com o ambiente externo" representa um aspecto complexo da dinâmica da governança que precisa considerar as relações dentro dos limites do arranjo estatal, a natureza dos grupos de interesse e a relevância do campo de políticas públicas.

Ao argumentar sobre a natureza estratégica da governança, os autores criticam a perspectiva funcional de análise dos arranjos de governança, que tem seu foco na estruturação do arranjo, que, segundo eles, não nos ajuda a compreender a dinâmica intrínseca da governança ou o comportamento dos atores dentro do arranjo. "Atores influenciam o desenvolvimento dos arranjos de governança e os trabalhos desenvolvidos" (CAPANO; HOWLETT; HAMESH, 2015, p.10).

A governança enquanto dimensão estratégica no processo de *policy-making* deriva do fato de os atores saberem que

> os aspectos dos arranjos e os tipos de instrumentos de políticas adotados têm impacto nos interesses que estão perseguindo, e suas posições/papéis que têm

> no arranjo de governança representam uma fundamental fonte de poder e/ou influência (CAPANO; HOWLETT; HAMESH, 2015, p. 11).

A opção por sair da perspectiva estrutural e assumir a natureza estratégica de comportamento dos atores dentro do arranjo torna mais complexa a tarefa do pesquisador de compreender como é a governança na prática, mas, segundo os autores, permite conhecer como e por que ela muda. Nesse sentido, é importante saber quais atores interagem, competem e negociam na busca por um específico equilíbrio na governança.

Por fim, o último aspecto a se estudar no arranjo de governança é o da sua capacidade em realizar as entregas que se propôs. Distanciando-se dos autores que trabalham com conceitos como "boa governança" ou "capacidade estatal", Capano, Howlett e Hamesh (2015, p.15) abordam a capacidade de governança (*governance capacity)* de uma perspectiva de política pública, traduzindo no conceito a "capacidade de o arranjo de governança atingir seus objetivos declarados, obtendo ou mantendo consenso político entre os atores envolvidos em determinado campo político".

Dois aspectos fundamentais do jogo da governança devem ser considerados na capacidade do arranjo: o da *policy* e o da *politics*, sendo o primeiro relacionado à performance no campo da política pública, e o último à capacidade de manter o consenso político entre os atores envolvidos e os não envolvidos, preservando a percepção de legitimidade.

Ainda que os arranjos de governança estejam sempre sob pressão dos dois componentes (*policy* e *politics*), enquanto o resultado é satisfatório, o arranjo persiste.

3 Metodologia

As características do objeto e as perguntas de pesquisa nos levaram à opção pela abordagem qualitativa, baseada na análise de conteúdo de entrevistas e de documentos formais (propostas legislativas, decretos, portarias etc.) e informais (apresentações, e-mails etc.) produzidos ao longo do período de funcionamento do CMAP.

Considerando a baixa institucionalidade do CMAP, a principal fonte de dados foram as entrevistas realizadas com os agentes públicos que participaram da primeira e da segunda fase do CMAP, a fim de levantar os elementos que permitiriam construir a narrativa desse caso a partir dos distintos olhares dos participantes. Como elemento complementar às entrevistas, foram analisados quarenta arquivos de apresentações

produzidos para discussão nas reuniões do CMAP e trinta e-mails de agendamentos de reuniões entre 2016 e 2017. Os arquivos foram cedidos pela coordenação do CMAP no MPOG e permitiram a realização da triangulação com as informações obtidas nas entrevistas.

As entrevistas foram realizadas no período de julho a novembro de 2018, de forma presencial ou por videoconferência, com duração entre 30 e 60 minutos, e tiveram como base dois roteiros de questionário semiestruturados, um para cada etapa do CMAP, já que a primeira fase durou menos de dois meses e somente dois encontros presenciais foram efetivados, enquanto a segunda teve duração de cerca de um ano e meio. O objetivo das entrevistas foi buscar compreender a dinâmica do arranjo, sua natureza estratégica e sua capacidade, especialmente por meio da análise dos mecanismos de coordenação e instrumentos de políticas utilizados na interlocução com os ministérios setoriais cujas políticas estavam sendo avaliadas, na fase em que o agente público havia atuado.

Foram realizadas dez entrevistas com atores que haviam participado da primeira fase do CMAP, sendo oito deles titulares de órgãos membros do Comitê – que tinha nove membros –, incluindo o coordenador, o ex-ministro Valdir Simão, além do então secretário-executivo, Francisco Gaetani, ambos do MPOG. Dos órgãos membros, somente não foi possível entrevistar o titular nem o substituto da então Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG. A escolha desses entrevistados seguiu a estratégia de seleção não randômica – *sampling for range* –, onde o analista identifica subcategorias do grupo sob estudo (os órgãos membros que compunham o CMAP) e assegura a entrevista de um certo número de pessoas de cada categoria (WEISS, 1994 *apud* SMALL, 2009). Nesse sentido, a proposta de entrevistar pelo menos um titular ou seu substituto por órgão-membro pretendia identificar qual era o posicionamento de cada um dos órgãos sobre o arranjo nos momentos iniciais da implantação do CMAP.

Para a segunda fase do CMAP, após a realização de entrevista com o então coordenador do CMAP, Rodrigo Cota, foi identificado que o núcleo técnico teria substituído o estratégico na atuação dentro do Comitê. Nesse sentido, a seleção dos

entrevistados seguiu uma outra lógica, que remete às teorias sobre burocracia de médio escalão[1].

Para Pires (2015, p.179), "dada a sua posição estrutural, esses atores estão sempre agindo entre outros atores ao seu redor, interativamente sintetizando e disseminando informações, por meio das quais frequentemente se condicionam os rumos e resultados das políticas".

Nesse contexto, era maior a probabilidade de que os entrevistados constituíssem uma rede (*social network*). Dessa forma, a seleção dos entrevistados nessa etapa utilizou a técnica do *snow-ball sampling* – onde os entrevistados recomendam outros entrevistados (WEISS, 1994 *apud* SMALL, 2009).

A partir da entrevista inicial, foram sendo entrevistados agentes públicos indicados a partir da realização de cada uma das entrevistas, até que se atingisse um número suficiente que sugerisse a saturação. Foram entrevistados nove agentes públicos, sendo dois do MPOG, dois do MF, dois da CGU, dois do INSS e um da CC.

Todas as entrevistas foram transcritas e sobre elas foi aplicada a técnica de análise do discurso. Os documentos disponibilizados pela coordenação do CMAP na segunda fase do arranjo, tais como agendas de e-mails, apresentações, minutas de portarias e decretos, bem como todas as notícias publicadas no sítio eletrônico do então MPOG acerca do tema e do INSS, acerca dos programas avaliados pelo CMAP, passaram por análise de conteúdo, para identificar em que ponto se relacionavam com as afirmações feitas pelos entrevistados.

4 Avaliando a implementação do CMAP

4.1 Primeira Fase (abril a junho de 2016)

Da análise do jogo da governança referente à primeira fase do CMAP, resulta a verificação de que o equilíbrio inicial se baseou na forte liderança política do ex-Ministro do Planejamento, Valdir Simão, que havia sido assessor da então Presidente da República Dilma Roussef e ex-Ministro da CGU. Acrescente-se o fato de a coordenação operacional

[1] Segundo Roberto Pires (2012), os burocratas de médio escalão são aqueles atores que atuam em níveis de gestão intermediário (como diretores, coordenadores, gerentes ou supervisores), sendo responsáveis por fazer a ligação entre as decisões e regras e suas aplicações práticas.

do arranjo ser exercida por Francisco Gaetani, Secretário Executivo do MPOG, que além de ter exercido diversos cargos de gestão no Poder Executivo federal, trazia forte bagagem acadêmica sobre a temática da coordenação executiva e acreditava que os órgãos do centro de governo deveriam ter uma visão mais "holística" do governo, defendendo a necessidade de que os ministérios setoriais fossem chamados para essa discussão.

Considerando que os membros do CMAP designados pela portaria de instituição eram todos de nível estratégico, o principal princípio de coordenação que se apresentava nas relações do Comitê com os ministérios setoriais era o da hierarquia, ainda que o normativo falasse em "recomendações" que deveriam ser feitas aos gestores responsáveis pelas políticas avaliadas. O fato de serem membros do Comitê autoridades responsáveis pelo Orçamento Público, pelo Tesouro Nacional e pela Coordenação Governamental da Presidência da República por si só já dava ao Comitê um status de superioridade com relação aos ministérios setoriais.

Apenas duas reuniões do Comitê ocorreram nessa primeira fase, a de instalação e a de apresentação de proposta de trabalho. Nesse sentido, não foi possível identificar quais instrumentos de políticas seriam utilizados com relação às distintas avaliações propostas, mas a expertise dos membros faz-nos crer que os principais seriam nodalidade – propriedade de estar no centro da rede de informações – e tesouro – posse do dinheiro, de recursos ou de bens móveis que podem ser trocados, conforme a classificação proposta por Margetts e Hood (2016).

Quanto ao aspecto da direcionalidade, evidências coletadas nas entrevistas e em notícias no sítio do MPOG indicam que o foco seria no aperfeiçoamento de políticas, de forma incremental.

A dimensão temporal não poderia deixar de considerar o momento político conturbado da primeira fase, com proposta de impeachment da então Presidente e a necessidade de dar respostas rápidas às demandas crescentes sobre a crise fiscal e política.

Por fim, a relação com o ambiente externo tinha aspectos positivos e negativos. O positivo era o alto grau de interlocução que os coordenadores do arranjo possuíam com outros órgãos e Poderes. De negativo, o próprio momento político sensível.

4.2 Segunda Fase (julho de 2016 a dezembro de 2017)

O equilíbrio do arranjo no tempo 1 foi alterado com a mudança de governo. Ainda que não tivesse havido revisão do normativo de instituição, passaram a participar das reuniões técnicos dos ministérios centrais (diretores e coordenadores) e não mais os de nível estratégico. O coordenador deixou de ser um ministro de Estado e passou a ser o Secretário-Executivo Adjunto do MPOG.

Como consequência dessa alteração, o princípio preponderante de coordenação foi alterado de hierarquia para o de rede, e o sucesso do arranjo passou a depender fundamentalmente da colaboração dos ministérios setoriais responsáveis pelas políticas avaliadas. Ministérios mais estruturados, com maior orçamento e capacidade institucional, a exemplo do então Ministério do Desenvolvimento Social, responsável por programas como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC), contestavam dados das avaliações do Comitê e suas consequentes recomendações.

Nesse sentido, os instrumentos de políticas mais utilizados passaram a ser o de "sermões" e "cenoura", conforme taxonomia elaborada por Vedung (1998).

Novo plano de trabalho foi proposto, tendo sido desenvolvidas duas agendas: uma de curto prazo, que tinha foco nas distorções do gasto público que poderiam trazer um positivo impacto fiscal; e uma de médio prazo, com foco no aprimoramento de políticas. Dessa forma, a direcionalidade do arranjo nessa segunda fase se inverte, sendo o principal foco do Comitê as avaliações das quais derivassem sugestões de corte de gastos, para responder à crescente crise fiscal.

A relação com o ambiente externo também não era favorável ao arranjo, na medida em que os técnicos tinham baixo grau de influência em outros Poderes e muitas das recomendações dependiam de ajustes do Poder Legislativo ou mesmo de alteração de entendimentos pelo Poder Judiciário.

Da agenda de curto prazo constavam as revisões dos programas Auxílio Doença, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Bolsa Família, Seguro Defeso e Compra de Medicamentos.

A alteração da Política do Auxílio-Doença e das Aposentadorias por Invalidez, do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) foi o chamado "case de sucesso" do CMAP. Ambos os benefícios são de caráter temporário, na medida em que, havendo a

recuperação da capacidade para o trabalho, os benefícios podem ser cessados, devendo a concessão ser reavaliada periodicamente para verificar se a incapacidade persiste.

Dos debates no âmbito do CMAP surgiu o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI), que autorizou a concessão do Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI) ao médico perito do INSS, por perícia médica efetivamente realizada nas Agências da Previdência Social, que trabalhasse além da sua capacidade operacional diária.

O objetivo era reduzir o estoque de beneficiários por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) mantidos há mais de dois anos. Nesse caso, o próprio INSS trouxe alternativas de soluções para tratar do déficit de atendimento aos beneficiários, entre as quais a que prevaleceu foi a concessão de bônus, reforçando o caráter de coordenação por meio de rede. A aprovação de incentivos econômicos foi fundamental para a implementação do PRBI e foi obtida a partir do CMAP.

Informações coletadas no site do INSS para a pesquisa registraram que 2.897 médicos, cerca de 98% total dos peritos disponíveis, foram responsáveis por reduzir em 26% o estoque de benefícios de auxílios-doença pagos, de agosto de 2016 a fevereiro de 2018 (de 1.827.225 para 1.354.711). Nos casos das aposentadorias por invalidez, a redução foi de cerca de 30% dos benefícios reavaliados. Em setembro de 2018, dos benefícios por incapacidade, dos 500.000 a serem revisados, restavam apenas 20.000.

Alterações no BPC e no Bolsa Família tiveram maior resistência por parte do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), órgão setorial bastante robusto e com uma estrutura interna de avaliação de suas políticas. O fato de o governo pós-impeachment não ter sido o criador do programa diminuiu as resistências de ajustes na política e o fato de ter "zerado a fila" dos beneficiários, trazendo um ativo político importante, fez com que o Ministério seguisse algumas das recomendações do Comitê, que incluíam a necessidade de inserção de rotina de cruzamentos de dados entre distintas bases para identificar beneficiários não elegíveis para os critérios definidos pelos normativos da política pública. Entretanto, ajustes adicionais necessitavam de participação de outros órgãos governamentais, como a Dataprev, que detém o acesso ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), exigindo um novo esforço de coordenação por parte do CMAP.

O Seguro Defeso não gerou tantos efeitos econômicos quanto os demais, embora tenha derivado na publicação do Decreto nº 8.967/2017, que trata de alterações nos critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e concessão do benefício de seguro-desemprego durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. Critérios para melhorar a focalização da política; criar requisitos e estabelecer os períodos de defeso; inserir mecanismos de avaliação e monitoramento da efetividade e eficácia do programa; além de desburocratizar o processo de requisição e concessão do benefício foram inseridos no normativo, após as discussões ocorridas ao longo de 2016 no CMAP.

Da agenda chamada de curto prazo, a única que não gerou impacto algum foi a da Compra de Medicamentos. Em que pese o Ministério da Saúde ter levado ao CMAP soluções para os problemas identificados, a solução passava pela participação da Advocacia Geral da União (AGU), que deveria se manifestar sobre a proposta de um projeto de lei sobre o tema. A iminência do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da obrigatoriedade do Sistema Único de Saúde (SUS) em comprar os medicamentos fez com que o projeto ficasse sustado e não mais recuperado

Da agenda de revisões de médio prazo, os casos de sucesso relatados são as alterações no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que derivaram na medida provisória nº 785, de 2017, convertida na Lei nº 13.530, de dezembro de 2017; e o Programa de Incentivo à Cultura, conhecido como Lei Rouanet.

O redesenho do Fies já vinha sendo discutido desde 2015 pelo Ministério da Fazenda e a falta de sustentabilidade fiscal do programa contribuiu para que o Ministério da Educação aceitasse as recomendações propostas pelo CMAP.

As mudanças no Programa de Incentivo à Cultura, sob responsabilidade do então Ministério da Cultura, foram consideradas exitosas, a partir das discussões no âmbito do CMAP. Embora já houvesse recomendações elaboradas pela CGU a partir de relatório de auditoria realizada de 2016, e houvesse a Operação Boca Livre, deflagrada em junho daquele ano, a pressão exercida pelo centro do governo derivou em mudanças no fluxo de operações da concessão de incentivos fiscais, positivadas pela Instrução Normativa MinC nº 05/2017.

No entanto, a maior parte das políticas que entraram na agenda de médio prazo não tiveram resultados relatados: Piso Salarial, Abono, Pronatec, Intermediação de Mão

de Obra (Rede Sine), Lei da Inovação (Lei do Bem), Farmácia Popular, Subvenção/seguro rural, Minha Casa Minha Vida e Componente Especializado de Assistência Farmacêutica.

5 Considerações Finais

A instituição do CMAP, ainda no Governo Dilma, buscou suprir a necessidade de instituição de um lócus permanente para a atividade de coordenação do monitoramento e avaliação das políticas públicas federais, especialmente daquelas prioritárias para que o governo pudesse cumprir os objetivos com os quais se comprometeu no processo eleitoral.

O arranjo, formado por ministérios pertencentes ao centro de governo brasileiro, tinha como objetivos principais: aperfeiçoar políticas públicas federais para que alcançassem melhores resultados e aprimorar a alocação de recursos, melhorando a qualidade do gasto público. Sua tarefa principal era coordenar os esforços de avaliação das políticas selecionadas, que seriam realizados por diferentes órgãos, tanto de membros do Comitê, quanto de outras organizações públicas, a exemplo da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Escola de Administração Fazendária (Esaf).

Dado o curto período da primeira fase, não foi possível avaliar se haveria maior efetividade na atuação do CMAP, com suas reuniões sendo conduzidas pelo nível estratégico, que contava, inclusive, com a coordenação de um ministro de Estado. A entrevista realizada com o ex-ministro revelou a intenção de que o CMAP fosse o fórum mais importante da agenda dos secretários que participavam do Comitê. A maioria dos entrevistados que participou dessa primeira fase revelou um grande entusiasmo com a proposta e a expectativa de que a institucionalização de uma instância dedicada à coordenação das atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas fizesse deslanchar essa pauta no âmbito do Governo Federal. O fato de os membros do Comitê serem secretarias federais responsáveis pelo orçamento, finanças, coordenação governamental e controle revelava a natureza estratégica do arranjo e a possibilidade de interlocução com os demais Poderes, indicando, possivelmente, maior capacidade do arranjo de governança para atingir seus objetivos.

Quanto à segunda fase, a maior divergência verificada nas entrevistas foi com relação à necessidade de maior institucionalização do arranjo. Embora tenham participado ativamente do CMAP, os representantes do MF e da CC oriundos do MF atribuíram à sua precariedade – o CMAP foi instituído por portaria interministerial e não por decreto presidencial – as dificuldades de implementação das recomendações elaboradas pelo Comitê. Otávio Ladeira, representante da STN, comentou na entrevista que a sensação que tinham era que se estava "enxugando gelo". Apresentação datada de novembro de 2016, realizada no CMAP pela então representante da CC, Fabiana Rodopoulos, propunha a "Institucionalização do Monitoramento e da Avaliação de forma coordenada e integrada no Executivo Federal", chamado à época de Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Revisão da Despesa Pública – Siapre.

Das dezesseis políticas públicas selecionadas para avaliação na segunda fase, seis tiveram desenho ou implementação modificadas a partir das avaliações, sendo a maior parte delas (quatro) pertencentes à agenda de curto prazo que, por meio do foco nas distorções do gasto público, poderiam trazer um positivo impacto fiscal.

A mais relevante consequência da atuação do CMAP foi, em termos de resultados quantitativos, a implementação do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI), que tinha como objetivo principal reduzir o estoque de beneficiários por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) mantidos há mais de dois anos.

A utilização de instrumentos econômicos, com a obtenção de ganhos para o setorial, é uma possível explicação para que tenha havido acordo entre o CMAP e o INSS na alteração da política pública. Com o reforço do CMAP, foi possível propor a Medida Provisória n° 739/2016, que instituiu um bônus por produtividade para que os médicos diminuíssem os estoques de perícias.

Da agenda de médio prazo, as duas políticas que tiveram alguma alteração a partir das discussões do CMAP foram o Fies, do MEC, e o Programa de Incentivo à Cultura, do MinC. Para as nove restantes elencadas para avaliação no início do planejamento, não houve qualquer impacto decorrente do CMAP.

As demais políticas avaliadas envolviam importantes *stakeholders*, e modificações em seu desenho ou implementação exigiam um esforço de coordenação de

que o CMAP provavelmente não dispunha nessa segunda fase, quer fosse de capacidade, de natureza estratégica ou de interlocução com outros órgãos, Poderes e sociedade.

É possível, no entanto, verificar que as políticas avaliadas para atender à pauta fiscal obtiveram resultados relevantes, indicando que esse foi o principal motor que fez com que o esforço de coordenação dos órgãos fosse efetivo, apesar da pouca institucionalização do arranjo.

O fato é que a tendência de institucionalização de estrutura para coordenação do monitoramento e avaliação de políticas públicas vem ganhando força no Governo Federal, capitaneada pela burocracia instalada no centro de governo.

A publicação de dois guias relacionados à avaliação de políticas (um para análises *ex-ante* e outro para avaliações *ex-post*), elaborados em uma parceria que contou com a participação de servidores do MPOG e MF, da CC, da CGU e do Ipea em 2018, manteve aceso o debate.

A criação em 2018, por decreto, de comitê para avaliar as políticas financiadas por subsídios da União – o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) – foi mais um passo no caminho da institucionalização.

Em 2019, o novo governo instituiu, por decreto, uma instância de governança maior – o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas –, de cuja estrutura fazem parte o renomeado CMAP, que passa a se chamar Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) e o CMAS. O *upgrade* institucional dado a essas instâncias de avaliação sinaliza um reconhecimento no âmbito do CdG de que a efetividade das políticas passa necessariamente por um ciclo constante de monitoramento e avaliação.

O desafio, a nosso ver, permanece: promover a avaliação de políticas pelos próprios órgãos gestores, de forma a retroalimentar o processo de políticas públicas, melhorando as entregas e realizando os ajustes necessários nos fluxos de desenho e implementação; e fazer com que uma instância centralizada utilize os princípios de coordenação e os instrumentos de políticas públicas mais adequados para o exercício da função do CdG de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais.

Referências

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. *The role of the Center of Government*. A Literature Review. Washington: IDB, set. 2013a. (Technical Note, n. 581).

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington: IDB, 2013b. (Technical Note, n. 591).

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. *Gobernar para cumplir com los ciudadanos*. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, out. 2014.

BARDACH, E. *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial crafysmanship*. Washington D.C.: The Brookings Instititution, 1998.

BEMELMANS-VIDEC, M.L; RIST, C; VEDUNG, E. *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instrumensts & Their Evaluation*. New Brunswick, New Jersey: Transactions Publishers, 1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo*. Brasília, DF.: TCU, 2016. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm Acesso em: 18 ago. 2019

BRASIL. *Guia Prático de Análise Ex-Ante*. Volume 1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2018a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433 Acesso em: 18 ago de 2019

BRASIL. *Guia Prático de Análise Ex-Post*. Volume 2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2018b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34504 Acesso em: 18 ago de 2019

BRASIL. *Relatório Final do Grupo de Trabalho Interinstitucional* (GTI). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, out. 2017.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B.G.; VERHOEST, V. *The coordination of public sector organizations* – Shifting patterns of public management. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Re-thinking governance in public policy: dynamics, strategy and capacities. In: CAPANO, G; HOWLETT, M; RAMESH, W. (Org.) *Varieties of Governance*. London: Palgrave Macmillan,2015. p. 3-24.

CAVALCANTE, P. *Núcleo, Centro de Governo, Centro Presidencial, Alto Governo:* várias nomenclaturas e uma questão principal. Texto para discussão nº 2359. Brasília: Ipea, 2018.

CENTRO LATINOAMERICANO PARA LA ADMINISTRACION Y EL DESARROLLO (Clad)d. *Fortalecimiento Del alto gobierno:* aproximaciones conceptuales. Caracas, Venezuela: Clad, 2011.

GAETANI, F. La dinámica de la coordinación en el ámbito del ejecutivo – una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula. In: GRAU, N. C.; TORO, J. C. F. (Coords.). *Fortalecimiento del alto gobierno* – aproximaciones conceptuales. Caracas: Clad, 2011.

HOOD, C. *The tools of government*. London: Macmillan, 1983.

LAMEIRÃO, C. R. *O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental:* arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010). Texto para discussão nº 2.041. Brasília: Ipea, 2015.

MARGETT, H; HOOD, C. *Tools approaches*. In: PETERS, G.; ZITTOUN, P. *Contemporary approaches to public policy* – theories, controversies and perspectives. International Series on Public Policies. Palgrave Macmillan. London, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Government coherence:* the role of the centre of government. Meeting of Senior Officials from Centres of Government. Budapest, 6-7 October 2000. PUMA/MPM. OECD Publishing

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Public sector modernization:* the role of the central agencies. Meeting of Senior Officials from Centres of Government. Madrid, 6-7 November 2003. GOV/PUMA/MPM. OECD Publishing .

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Co-ordination at the Centre of Government:* the functions and organization of the Government Office Comparative; Analysis of OCDE Countries, CEECs and Western Balkan Countries. Sigma Papers, N° 35. Paris, 2004. OECD Publishing

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Public sector modernization: the changing role of the centre*. 29th Session of the Public Governance Committee,15-16 Paris, April 2004. International Energy Agency. OECD Publishing

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *31st Meeting of Senior Officials from Centres of Government*. London, 23-24 October 2012. OECD Publishing.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Centre Stage* – driving better policies from the Centre of Government. GOV/PGC/MPM. Viena, 2014. OCDE, 2014. OECD Publishing

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Delivering from the Centre* – strengthnening the role of the centre of government in driving priority strategies. Discussion Paper. October, 2015. OECD Publishing

PETERS, B. G. Gestionando un Estado "vaciado". In: SUBIRATS, J.; BRUQUÉ, J. (Orgs.) *Lecturas de gestión pública*. Instituto Nacional de Administración Pública (Inap): Boletín Oficial del Estado, BOE. Espanha: Inap, 1996.

PETERS, B. G. (Jul/Set 2008). Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul.-set. 2008 .

PETERS, B. G.; RHODES, R. A. W.; WRIGHT, V. *The struggle for control*. In: PETERS, B.G; RHODES, R.A.W; WRIGHT, V. (Orgs.). *Administering the Summit*. London: Palgrave Macmillan, 2000. p. 265-270.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P (Org.) *Implementação de políticas públicas*: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 182-220.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). *Burocracia de médio escalão*: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

SMALL, M.L. How *many cases do I need?* On science and the logic of case selection in field-based research. University of Chicago, 2009. Disponível em: http://eth.sagepub.com/content/10/1/5.

VEDUNG, E. Policy Instruments: typologies and theories**.** In: Bemelmans-Videc, M. L.; Rist, R.; Vedung, E.(Orgs.). *Carrots, Sticks & Sermons*. New Brunswick, New Jersey: Transactions Publishers, 1998.

WORLD BANK. *Romania Functional Review: Center of Government*. The World Bank and Central Asia Region. Oct, 2010.

Patricia Alvares de Azevedo Oliveira

https://orcid.org/0000-0002-8078-1331

Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Especialista em Educação a Distância pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

E-mail: patricia.mithus@terra.com.br

Uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais?

Cristina Borges Mariani[1]
Antônio Lassance[2]

[1]Ministério da Cidadania, Brasília – DF, Brasil
[2]Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília – DF, Brasil

O artigo analisa em que medida a introdução de princípios de governo aberto, ao promover mudanças na governança das políticas públicas, favorece a geração de valor público em programas governamentais. A partir de estudo de caso do programa Bolsa Família, com triangulação de métodos, é feito o rastreamento das alterações na governança do programa que estiveram alinhadas a princípios de governo aberto, aferindo até que ponto houve ou não uma maior geração de valor público pelo programa. O estudo conclui que o Bolsa Família, mais do que atender a normativos e adotar uma governança orientada por padrões genéricos, construiu seu próprio modelo (ou referencial) de governança aberta. Alguns aspectos cruciais desse modelo já coincidiam com princípios e diretrizes de governo aberto que só seriam consagrados posteriormente. As evidências são de que isso ocorreu pela necessidade prática de encontrar soluções que trouxessem agilidade e facilidades operacionais à implementação e à prestação de contas do programa, materializadas na forma de algumas de suas ferramentas de política, como o Cadastro Único. A pesquisa oferece ainda uma contribuição aplicada de operacionalização do conceito de valor público por meio, entre outras, da análise do acesso e do uso de dados abertos.

Palavras-chave: governança, governo aberto, valor público

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4485 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 27 de fevereiro de 2019. Aprovado: 28 de outubro de 2020

¿La gobernanza guiada por pautas de gobierno abierto mejora el valor público de los programas gubernamentales?

El artículo analiza en qué medida la introducción de principios de gobierno abierto, al promover cambios en la gobernanza de las políticas públicas, favorece la generación de valor público. Basado en un estudio de caso del programa *Bolsa Família*, con triangulación de métodos, se investigan los cambios en la gobernanza del programa que están en línea con los principios de gobierno abierto y se verifica en qué medida hubo una mayor generación de valor público por el programa. El estudio concluye que Bolsa Familia, más que cumplir normas y adoptar una gobernanza guiada por estándares genéricos, ha construido su propio modelo de gobernanza abierta. Algunos aspectos cruciales de este modelo ya coincidían con principios y lineamientos de gobierno abierto que solo serían consagrados más adelante. La evidencia es que esto ocurrió por la necesidad práctica de encontrar soluciones que aportaran agilidad y facilidades operativas a la implementación y rendición de cuentas del programa, materializado en la forma de algunas de sus herramientas de política, como el Registro Único de beneficiarios del programa. La investigación también ofrece una contribución aplicada para operacionalizar el concepto de valor público por medio del análisis del acceso y del uso de datos abiertos, entre otros mecanismos.

Palabras clave: gobernanza, gobierno abierto, valor público

Does governance guided by open government guidelines enhance the public value of government programs?

The article analyzes the extent to which the introduction of open government principles, by promoting changes in the governance of public policies, favors the generation of public value for government programs. Based on a case study of the *Bolsa Família* program, with a triangulation of methods, changes in the governance of the program that were aligned with the principles of open government are tracked and the measurement of the extent to which, or not, there was a greater generation of public value by the program. The study concludes that *Bolsa Família* – which is more than just meeting norms and adopting governance guided by generic standards – has built its own open governance model. Some crucial aspects of this model already coincided with open government principles and guidelines that would only be enshrined later. The evidence is that this occurred due to the practical need to find solutions that would bring agility and operational facilities to the implementation and accountability of the program, materialized in the form of some of its policy tools, such as the Single Registry. The research also offers an applied contribution to operationalize the concept of public value through, among others, the analysis of access and use of open data.

Keywords: governance, open government, public value

1. Introdução

Este artigo tem como objetivo investigar a relação entre governança de políticas públicas e princípios de governo aberto na geração de valor público por programas governamentais. A pergunta de pesquisa consiste em saber em que medida a introdução de princípios de governo aberto, ao promover mudança na governança de políticas públicas, favorece ou não a geração de valor público por programas governamentais. A partir de estudo de caso do programa Bolsa Família, com triangulação de métodos, são analisadas em profundidade as alterações na governança do programa que estiveram alinhadas a princípios de governo aberto, identificando os resultados delas decorrentes.

Apesar da relevância que os temas do governo aberto e da governança adquiriram na última década, tanto como referenciais de análise quanto como agenda de muitos governos, poucos aprofundam a relação entre esses dois conceitos e a geração de valor público.

O artigo começa, nesta introdução, por contextualizar a proposta de governo aberto. Em seguida, apresenta os referenciais de análise, partindo dos conceitos de governo aberto, governança e valor público, e explicitando a teoria que os relaciona, indicando também a metodologia utilizada no estudo. Depois, são apresentadas as mudanças na governança do programa Bolsa Família que estiveram de fato alinhadas aos princípios de governo aberto. Finalmente, o estudo verificou que ferramentas e instrumentos de políticas públicas foram criados ou aprimorados a partir dessas mudanças e quais resultados indicaram melhorias na geração de valor público, associadas à maior transparência, participação e colaboração na interface com cidadãs e cidadãos.

2. Referencial de análise e metodologia

Os referenciais da "Parceria para Governo Aberto" (OGP) surgiram sob bases eminentemente normativas, sem uma clara explicitação de qualquer vinculação a teorias e arcabouços mais diretamente vinculados à literatura de políticas públicas. Isso não impediu essa iniciativa global de oferecer uma clara teoria do programa em seus pressupostos.

É factível supor que tais bases tenham incorporado, como pressupostos, parte essencial do debate sobre governança e gestão pública que se intensificou e reverberou amplamente nas décadas de 1990 e 2000. Alguns dos pilares desse debate eram

exatamente o da maior transparência, da melhor "*accountability*", da qualificação da participação e colaboração cidadã nas políticas e programas e do aprimoramento da governança pública (DUTTON, 2011; HILGERS, PILLER, 2011; LOPEZ, 2010; PETERS, 2008; FREDERICKSON, 2007; ERLIE; LYNN, 2007; FREDERICKSON *et. el*., 2003; FISHER, 1992; POLLIT, 1990).

Grande parte da discussão sobre a OGP se debruça justamente a verificar em que medida seu referencial normativo, com uma teoria do programa bem identificada em suas diretrizes, induz a inovações na governança e gestão que possibilitam uma "entrega" mais efetiva dos resultados propugnados por tais diretrizes (FREITAS; MACADAR; HENRIQSON, 2019; HARTOG; MULDER, 2017; BUENO;BRELÀZ; SANLINAS, 2016; LÉVEILLÉ; TIMMS, 2015; GURIN, 2014; DEOGIRIKAR, 2014; SHKABATUR, 2012; NOVECK, 2006).

Entende-se por teoria do programa a explicação analítica (explanação) que especifica produtos, resultados e, eventualmente, impactos de longo prazo de uma intervenção de política pública sobre um problema, partindo de uma explicação fundamentada desse mesmo problema, supondo suas causas essenciais e consequências principais (NEWCOMER *et al*., 2015; WEISS, 1998).

A "Parceria para Governo Aberto" (OGP), da qual o Brasil é membro cofundador, define governo aberto como uma agenda de promoção da transparência, da participação social e da colaboração cidadã no aprimoramento da governança e da gestão governamentais, com o fomento, sempre que possível, da utilização de novas tecnologias. A teoria do programa implícita a essas diretrizes é a de que governos mais abertos, por serem mais responsivos, tornam-se mais efetivos (PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO, 2011).

A Carta Latino-americana de Governo Aberto, de 2016, aprovada durante a XVII Conferência Ibero-americana de Ministras e Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado, relaciona a política de governo aberto a alterações na governança de políticas públicas, explicando em que consiste o governo aberto e suas consequências presumidas:

> (...) um conjunto de mecanismos e estratégias que contribuem para a governança pública e bom governo com base nos pilares da transparência, da participação pública, da prestação de contas, da colaboração e da inovação, centradas no envolvimento de cidadãos no processo de tomada de decisão, assim como na formulação e na implementação de políticas públicas para

> fortalecer a democracia, a legitimidade da ação pública e o bem-estar coletivo.[1] (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 2016, p. 5).

Na mesma linha, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2017) aposta na relação entre a adoção de princípios de governo aberto e melhorias na governança, na medida em que governo aberto, ao favorecer uma governança centrada no cidadão, reordena políticas e programas de modo a implementar práticas, instrumentos e ferramentas inovadoras e sustentáveis para promover transparência, melhor capacidade de resposta e maior responsabilização das organizações e dos agentes do Estado. Essas melhorias, viabilizadas por inovações de governo aberto e calcadas na maior participação e colaboração dos cidadãos, reforçariam o valor público da democracia com crescimento inclusivo.

A partir de 2011, o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (BRASIL, 2011) instou as organizações públicas de âmbito federal a desenvolverem iniciativas destinadas ao aprimoramento da governança pública. Portanto, a política pública de governo aberto orientou-se pelo princípio de que a descentralização, transparência, responsividade e controle social fomentam a geração de valor público.

Portanto, a teoria do programa da OGP indica compromissos que, transformados em diretrizes governamentais e implementados por órgãos governamentais, supostamente redundam em políticas e programas mais abertos, ou seja, mais transparentes, mais suscetíveis ao controle social, mais colaborativos. O resultado seria transformador e inovador para alcançar objetivos públicos de interesse da sociedade (STEIBEL, 2017), em termos da melhoria do acesso e da provisão de bens e serviços públicos de qualidade. Tal noção também se aproxima claramente do conceito de valor público, que tem assumido proeminência no debate mais recente sobre administração pública (MOORE, 2000).

A partir dessas referências, o esforço analítico aqui empreendido se dedica a buscar evidências que apontem em que medida tais mudanças de governança, inspiradas por princípios de governo aberto, efetivamente reforçam o valor público das políticas e programas.

---

[1] Na formulação original: conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

A metodologia empregada se valeu do estudo de caso, por razões que merecem ser esclarecidas. Em primeiro lugar, era preciso encontrar um caso em que houvesse de fato ocorrido mudanças na governança, implementadas a partir das diretrizes de governo aberto. Em segundo lugar, se fazia necessário encontrar um caso passível de observação em profundidade, capaz de apresentar registros tanto das mudanças ocorridas no âmbito da governança quanto dos possíveis produtos e resultados dessas mudanças. Além disso, era fundamental que a escolha recaísse sobre uma experiência em que esse processo de implementação de alterações da governança contasse com o devido tempo de maturação.

O estudo de caso se valeu da triangulação de métodos para uma análise em profundidade. A análise em profundidade é justamente a vantagem do estudo de caso (BORGES, 2007; YIN, 2005; GEORGE; BENNETT, 2005; SÁ E SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010). Para tanto, foram utilizadas a análise documental, principalmente das mudanças normativas que introduziram inovações afinadas com as diretrizes de governo aberto; a análise de dados (principalmente os da Ouvidoria-Geral do então Ministério do Desenvolvimento Social – MDS e do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-Sic), pertinentes como evidências de algumas dessas mudanças e sua evolução; e, finalmente, entrevistas semiestruturadas.

Finalmente, o estudo de caso se mostrou adequado para que fossem realizadas entrevistas com dirigentes e gestores responsáveis por esse processo de implementação, de modo a entender a lógica que orientou a relação entre diretrizes de governo aberto e mudanças de governança. Foram realizadas 11 entrevistas semiestruturadas com dirigentes e gestores que estiveram diretamente envolvidos na gestão do programa Bolsa Família e conduziram ou experimentaram mudanças na governança de políticas públicas que se alinham ao conceito de governo aberto aqui exposto. Foi garantido o anonimato das fontes para assegurar que visões mais críticas sobre eventuais inconveniências e custos políticos, técnicos, administrativos e mesmo orçamentários desse processo de transformação na governança pudessem ser livremente expostas, sem constrangimentos.

Deve-se ressaltar que as entrevistas foram utilizadas como reforço à análise em profundidade do processo de implementação e de avaliação de resultados, e não como *survey*. Seu papel complementar era o de elucidar a lógica da motivação que levou à implementação de inovações de governo aberto; dos problemas enfrentados nessa implementação; e da maneira como esses problemas foram solucionados ou se mantiveram presentes.

Foram controlados fatores de contexto básicos para o estudo de caso, ou seja, de que ele tivesse de fato sofrido um processo de intervenção (no caso, da política de governo aberto); que o processo tenha cumprido um prazo razoável de implementação; que houvesse dados quantitativos e qualitativos fidedignos e relevantes – portanto, que pudessem ser diretamente relacionados à intervenção realizada, seja confirmando ou refutando as premissas do referencial.

A análise pôde então debruçar-se sobre a pergunta de pesquisa, assim posta: havendo mudanças na governança, por meio da introdução de princípios de governo aberto, há sinais de aprimoramento do valor público de políticas ou programas governamentais? De que tipo e por quê?

3. Governança como conceito e como agenda de políticas públicas

Em janeiro de 2009, o recém empossado Presidente dos Estados Unidos da América, Barack Hussein Obama Junior, assinou o *Memorandum on Transparency and Open Government*¸ formalizando o uso da expressão governo aberto na diretiva endereçada aos chefes de departamento e agências do Estado[2]. A expressão estava envolta no contexto de construção de um governo cada vez mais transparente e colaborativo, como necessidade de reconquistar a confiança da sociedade civil.

Durante a 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova York, em setembro de 2011, os Estados Unidos da América e mais sete outros países (África do Sul, México, Brasil, Filipinas, Indonésia, Noruega e Reino Unido) publicaram a *Declaração de Governo Aberto* e criaram a OGP. A *Declaração de Governo Aberto* formalizou o compromisso desses oito países com princípios de transparência, prestação de contas, responsividade, participação cidadã, inovação e tecnologia, ao reconhecer que "as pessoas ao redor do mundo estão exigindo mais abertura no governo, reivindicando maior participação cívica nos assuntos públicos e buscando meios de tornar seus governos mais transparentes, receptivos, responsáveis e eficientes" (BRASIL, 2011, p. 1).

[2] No discurso, Obama se comprometia a "criar um nível de abertura sem precedentes no governo", por meio da transparência, participação social e colaboração. "A abertura fortalecerá nossa democracia e promoverá eficiência e efetividade no Governo", dizia o presidente, reafirmando os termos que consagraram a teoria do programa do OGP (USA, 2009, p. 3).

No Brasil, os princípios de governo aberto foram inseridos oficialmente como agenda de políticas públicas a partir do Decreto s/n de 15 de setembro de 2011, que instituiu os planos de ação no âmbito da OGP. Com prazo de cumprimento de até dois anos, os planos de ação consistem em declarações voluntárias do Governo Federal de fomento a políticas públicas pautadas em princípios de governo aberto. Desde 2011, o Brasil já apresentou 4 Planos de Ação, com mais de 100 compromissos, caracterizados por suas diversas idiossincrasias e especificidades, tanto em suas formulações, quanto em seus graus de implementações e geração de valor público (MARIANI, 2019).

A instituição da Política Nacional de Governo Aberto ocorreu apenas em dezembro de 2019, com o Decreto nº 10.160/2019. A Política Nacional de Governo Aberto se embasa a partir de quatro diretrizes: a) aumento da disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais; b) fomento à participação social nos processos decisórios; c) estímulo ao uso de novas tecnologias que fomentem a inovação, o fortalecimento da governança pública e o aumento da transparência e da participação social na gestão e na prestação de serviços públicos; d) aumento dos processos de transparência, de acesso à informação e da utilização de tecnologias que subsidiem esses processos (BRASIL, 2019).

Por fim, a criação do Comitê Interministerial de Governo Aberto, também pelo Decreto nº 10.160/2019, ao incluir em sua composição 11 Ministérios mais a Casa Civil e a Secretaria-Geral da Presidência da República, reforçou a preocupação do Governo Federal em desenvolver e implementar no âmbito ministerial a agenda de governo aberto nas políticas públicas.

As transformações na governança orientadas pelo governo aberto

Existe uma profusão de conceitos de governança, o que tem tornado o tema ao mesmo tempo intensamente discutido e confuso. A tal ponto que, conforme ressaltado por Frederickson (2007), se tornou tão ou mais importante do que conceituar governança dizer o que ela não é (FREDERICKSON, 2007, p. 293).

Frederickson (2007) propõe um conceito mais preciso de governança, com escopo mais bem delimitado. Compreende governança a partir da relação entre "jurisdição" – as regras de atribuição de poderes e obrigações a cada órgão do Estado –; organização (a maneira como essas organizações se estruturam); e burocracia – ou seja, quem maneja

tais regras dentro das organizações. De forma muito similar, Lynn, Heinrich e Hill (2001, p. 7) definem governança como o regime de regras (leis, regras ou decisões) da atuação das organizações e de seus burocratas para a provisão de bens e serviços.

Na mesma linha de Frederickson (2007), Lassance (2015) estabelece um conceito de governança como a distribuição de competências e atribuições dentro das organizações do Estado. Governança é a definição de "quem pode decidir sobre o quê" e "quem faz o quê" (LASSANCE, 2015). O conceito, de escopo mais minimalista, tem a vantagem não só de se mostrar operacionalizável, como de manter equidistância – evitando confusões – do conceito de gestão.

Essa precaução conceitual de garantir um conceito mais preciso e operacionalizável não aparece plenamente na conceituação de organismos internacionais e órgãos de controle. O Banco Mundial, por exemplo, que é precursor da ideia e da agenda de governança pública, fala em governança de maneira bastante difusa, enquanto "a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento"[3] (WORLD BANK, 1992, p. 3).

No Brasil, o conceito prescrito pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e adotado pela política de governança do Governo Federal (BRASIL, 2017) é igualmente hipertrofiado, correspondendo a "mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 26).

De todo modo, a atuação prescritiva impulsionada pelo TCU, incorporada também como diretriz pela Presidência da República desde a política de governança, de 2017, passou a ser adotada por vários órgãos federais como base para a promoção de alterações de governança. Várias dessas mudanças se alinhavam aos preceitos do governo aberto, na medida em que almejavam aprimorar a atuação dos agentes públicos segundo requisitos de transparência, incentivo à participação e abertura de canais de colaboração com cidadãs e cidadãos.

A agenda protagonizada pelo TCU teve como documento inicial o *Referencial Básico de Governança, os Dez Passos para a Boa Governança* do TCU, que propôs

[3] Na formulação original: "is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development."

mecanismos para estimular: i) a escolha de líderes competentes e a avaliação de seus desempenhos; ii) que se lidere com ética e que se combatam desvios; iii) que se estabeleça um "sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas"; iv) um modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação; v) uma estratégia considerando as necessidades das partes interessadas; vi) o estabelecimento de metas que deleguem poder e recursos para alcançá-las; vii) mecanismos de coordenação de ações com outras organizações; viii) o gerenciamento de riscos que institua os mecanismos de controle interno necessários; ix) o exercício da função de auditoria interna independente e que adicione valor à organização; x) o estabelecimento de diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização (BRASIL, 2014).

Em seguida, o Acórdão nº 1273/2015 do TCU recomendou à Casa Civil, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que elaborassem modelo de governança a partir de três linhas centrais: a) liderança; b) estratégia; c) controle. Recomendou também que o Congresso Nacional avaliasse as orientações do acórdão para pautar discussão de criação de ato normativo que estabelecesse boas práticas de governança voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, bem como dos demais Poderes na esfera federal. Publicada em 10 de maio de 2016, a *Instrução Normativa nº 001 Conjunta do Ministério do Planejamento e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União* (CGU) dispôs sobre o controle interno, a gestão de risco e a governança no âmbito do Poder Executivo federal.

Pela IN nº 001/2016, governança foi apresentada como a "combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos" (BRASIL, 2016). O citado decreto da política de governança reincidiu nesse conceito apresentado pela IN 001/2016 (BRASIL, 2017). Além de alinhado a princípios de governo aberto, o decreto trazia em suas entrelinhas uma noção de valor público, na medida em que propugnava, em sua exposição de motivos, uma atuação orientada em prol do cidadão.

Gerar valor público, como compreendido por Moore (2000), consiste no impacto sobre a qualidade do relacionamento com as cidadãs e cidadãos e as organizações da sociedade. Na mesma linha, Mariani (2019) defende que gerar valor público é ofertar

respostas efetivas a necessidades e demandas, com resultados que modifiquem aspectos da sociedade.

A essência do conceito de governança no setor público, trazido pela IN nº 001/2016 e pelas quatro diretrizes de governo aberto instituídas pela Política Nacional de Governo Aberto, pode ser claramente percebida no aprimoramento da geração de valor público pelo programa Bolsa Família ao longo dos anos. Assim, a necessidade de respostas efetivas e úteis às necessidades e às demandas da sociedade fizeram com que o programa Bolsa Família construísse seu referencial próprio de governança para a geração de valor (MARIANI, 2019).

4. A construção de um referencial próprio de governança do Bolsa Família

Um aspecto importante ao Bolsa Família, enquanto estudo de caso, é que o programa, criado em 2003, passou por um processo de construção de seu referencial próprio de governança, com preocupações quanto à transparência, participação e colaboração, anteriormente à adesão do Brasil à iniciativa de governo aberto e ao estabelecimento dos referenciais normativos de governança do TCU e do Governo Federal. A genealogia desse processo pode ser mais bem compreendida com uma visão do contexto de criação do programa.

Do ponto de vista de diagnóstico estratégico, quando foi lançado, o programa apresentava elementos preocupantes, como:

> [...] pulverização de recursos; elevado custo administrativo; superposição de público-alvo; competição entre ministérios; ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial no combate à pobreza e à desigualdade; descaso pela existência de programas similares nos estados e municípios; ausência de reflexão sobre "portas de saída"; fragilidades e incompreensões acerca do cadastro; desconsideração com estados e municípios na gestão das políticas públicas" (FONSECA; ROQUETE, 2005, p. 14).

Induzido pela dinâmica do programa e pela pressão social, o programa Bolsa Família, muitas vezes de forma intuitiva, outras vezes, alinhada com diretrizes governamentais, forjou seu referencial próprio de governança ao longo dos anos, a partir de elementos coincidentes com os de governo aberto. Como identificado pelo Entrevistado 9, desde sua base de implementação, o programa buscou a inserção de elementos de transparência, participação social e inovação, os quais foram sendo aprimorados a cada ciclo de gestão.

Para a governança do programa Bolsa Família se exigia uma complexa arquitetura institucional de supervisão da gestão, o que demandava o desafio de uma boa articulação do Governo Federal com os outros entes federativos, que foi possível por meio de inovações administrativas, como, por exemplo, a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD. Assim, a partir de uma gestão descentralizada em rede, o programa inovou com a inclusão efetiva de estados e municípios na gestão pública com ações coordenadas que permitiram a construção de uma definição sistêmica de controle e acompanhamento das condicionalidades do programa (MARIANI, 2019).

O aprimoramento do desenho do Cadastro Único (CadÚnico) representou inovação tecnológica que viabilizou a consolidação de informações em base única. Para o Entrevistado 2, o CadÚnico permitiu que cada um dos municípios brasileiros pudesse "conhecer as famílias e identificar suas vulnerabilidades", sendo um mecanismo de transparência e um instrumento de planejamento inovador que auxilia a governança da política para a realidade da população.

Assim, o valor público gerado pelos elementos de inovação do programa pode ser associado à eficiência na alocação de recursos, uma vez que os governos locais, por estarem mais informados sobre as necessidades específicas da população, puderam controlar de forma mais efetiva a chamada "porta de entrada" do programa, por meio da identificação de famílias pelo CadÚnico.

Para o Entrevistado 1, é possível vislumbrar que, tendo como base a governança de descentralização das políticas sociais, em um país com estrutura federativa como a do Brasil, a ausência de instrumentos inovadores de gestão poderia ser fator que contribuiria para "o insucesso da proposta". O Entrevistado 9 conclui que o programa Bolsa Família "inovou em todas as áreas, seja na ideia, no formato, na maneira de implementação, na escala, na tecnologia de pagamento dos benefícios e na defesa da mulher como beneficiária preferencial do programa". Todos esses elementos citados representam características do que se pode entender como valor público.

Se por um lado podemos considerar que elementos de inovação surgiram na governança do programa Bolsa Família pela própria dinâmica de implementação do programa, o mesmo não pode ser atestado sobre o fomento à participação social, que teve de ser impulsionado por normativos do Governo Federal.

Conforme ressaltado pelo Entrevistado 6, uma das maiores debilidades que existia na governança era "a fragilidade da participação social". Apesar de no desenho

institucional ter sido estabelecido que a gestão seria pública e governamental e que o controle e a participação social seriam realizados, em âmbito local, por um conselho ou comitê (BRASIL, 2015), a fase inicial de implantação ficou marcada pelo "vazio normativo quanto às ações desse controle".

Para o Entrevistado 3, a institucionalização do controle social se constitui na época um desafio não só para o Bolsa Família, mas para as políticas públicas brasileiras como um todo, considerando a fragilidade de mobilização social e a "pouca tradição democrática do poder público". De fato, apenas houve a definição legal das instâncias responsáveis pelo acompanhamento do programa Bolsa Família com o Decreto nº 5.209 de regulamentação e a Portaria n.º 660, em setembro e novembro de 2004, respectivamente.

O Entrevistado 4, ao analisar o diagrama de participação social elaborado pela Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2), tece reflexão crítica acerca do grau de maturação da participação social no programa Bolsa Família e da relação entre governo e sociedade civil em um plano mais horizontalizado.

O desafio da governança da participação cidadã se reveste de complexidade ainda maior a partir da instituição do Decreto nº 7.332/2010, em que os municípios ficaram obrigados a destinar pelo menos 3% dos recursos recebidos pelo IGD ao colegiado que acompanha as ações do programa e do CadÚnico para execução do controle social.

Diante desse contexto, podem surgir questionamentos quanto à dimensão efetiva do valor público gerado pelas alterações na governança do programa a partir da participação social e da busca por uma relação de colaboração representada pela coparticipação e corresponsabilidade. Contudo, melhorias na geração de valor público associadas a uma maior transparência, participação e colaboração na interface com cidadãs e cidadãos podem demandar um tempo de maturação maior para que apresentem resultados. Afinal, essas mudanças na maioria das vezes não estão relacionadas a entregas de benefícios imediatos, mas a alterações incrementais, de caráter organizacional, procedimental e até cultural, cuja relevância e escala dependem de interações e aprendizados mútuos e que se mantenham presentes por um médio ou longo prazos.

No entanto, mudanças de governança que possibilitaram, por exemplo, a criação e o gerenciamento do CadÚnico, com aprimoramentos paulatinos, ao mesmo tempo em que permitiram ganhos de transparência e acesso às informações públicas, com claras e imediatas melhorias na geração de valor público, tiveram resultados impactantes e

imediatos sobretudo por estarem diretamente ligadas a uma ferramenta gerencial primordial à própria implementação do programa. O programa nasceu com atributos de transparência pública para que sua própria implementação se viabilizasse em escala e de modo acelerado. Além disso, o amplo debate e intensa exposição crítica do programa tornou o requisito de transparência uma resposta necessária à sua sobrevivência e um anteparo à sua imagem pública.

Segundo o Entrevistado 11, em 2019, por exemplo, as secretarias responsáveis pelo Bolsa Família e CadÚnico permaneceram como as mais demandadas pelos canais de atendimento ao público, sendo as demandas associadas com a situação do benefício (bloqueio, liberação, cancelamento e suspensão) e com a atualização cadastral do CadÚnico.

O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic) do MDS só foi criado a partir de maio de 2015, mas, assim que entrou em operação, o quantitativo de demandas direcionadas à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), unidade responsável pela gestão do Programa Bolsa Família, aumentou de 55 pedidos por ano, em 2016, para 96 pedidos em 2019. Como identificado pelo Entrevistado 9, a maioria desses pedidos de informação era oriunda de pesquisas acadêmicas e de meios de comunicação.

Por sua vez, a interação do público com a Senarc, por meio da Ouvidoria do MDS, passou de 6.828, para 22.802 em 2019, portanto, 333% a mais (segundo o *Relatório de Atendimento da Ouvidoria-Geral do Ministério da Cidadania*) (BRASIL, 2020). Parte da explicação dessa expansão decorre certamente do fato de que o programa também se expandiu, mas a uma taxa menor. O número de beneficiários do Bolsa Família era de 6 milhões de famílias em 2004, passando a 13,3 milhões de famílias em 2017 (FERREIRA; OSÓRIO; PAIVA; SOARES, 2019) e tendo-se mantido quase nesse mesmo patamar até 2019 (13,5 milhões), ou seja, um crescimento pouco acima do dobro (225%).

A variação tampouco pode ser atribuída a uma intensificação de problemas decorrentes de cadastramento ou por outros fatores, tendo em vista que o crescimento da interface do público via Ouvidoria se manteve consistente e pouco sujeito a grandes oscilações. Supondo que a ocorrência de problemas e de situações operacionais próprias do programa, como o recadastramento, são constantes, essa variação do acesso a informações por meio da Ouvidoria e também do e-Sic pode ser atribuída a um maior conhecimento e à confiança nesses canais.

A arquitetura de governança do Bolsa Família desenhou os procedimentos gerenciais de transparência do programa tanto em termos da transparência passiva quanto da transparência ativa. No entanto, como ressalta o Entrevistado 10, a partir da instituição da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), a agenda da transparência passiva do programa se tornou "meteórica".

Como também esclarece o Entrevistado 8, o Plano de Dados Abertos (PDA) "trouxe mais transparência quanto ao planejamento da abertura de dados". O Plano de Dados Abertos 2017/2019 do extinto Ministério do Desenvolvimento Social, responsável pela gestão do programa Bolsa Família, estabeleceu diretrizes para nortear a organização e a revisão de dados em transparência ativa da pasta. Um estudo que embasou a construção do PDA identificou que a maioria dos pedidos de acesso à informação do órgão, 60% dos pedidos, eram referentes ao programa Bolsa Família (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017).

Para o Entrevistado 7, "houve um grande avanço na transparência ativa do programa", pois a política de dados abertos permitiu o livre acesso, o uso e o compartilhamento de informações que antes eram objeto de transparência passiva, como série histórica de indicadores dos resultados governamentais, quantidade de famílias atendidas, quantidade de benefícios básicos e variáveis, valor total do repasse, nome do beneficiário, data do saque e, principalmente, os valores dos saques.

Fica patente uma relação entre transparência passiva e ativa, percebida por dirigentes e gestores, que buscaram transformar o crescimento da solicitação por informações fornecidas (transparência passiva) em dados abertos e estruturados para a consulta (transparência ativa). Esse salto rumo à transparência viabilizou uma redução dos custos operacionais de resposta, que demandam tempo de servidores em consultas e formulação de respostas, além de também atender a imposições normativas dos controles interno e externo que sistematicamente são endereçadas a dirigentes e gestores.

No Bolsa Família, diversos dados e informações sobre o programa tornaram-se disponíveis em transparência ativa graças à construção paulatina de um conjunto de ferramentas informatizadas com a consultoria técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do então MDS (hoje Ministério da Cidadania – MC). Para o Entrevistado 2, a disponibilização da base não desidentificada do CadÚnico, com marcação dos beneficiários em microdados no formato ".csv", com 30 variáveis desidentificadas referentes a famílias e 34 referentes a pessoas, fomentou mais pesquisas

sobre o Bolsa Família. Propiciar ou mesmo estimular pesquisas e análises, sejam as realizadas internamente ou por pesquisadores de organizações independentes (universidades, institutos e centros de pesquisa, *think tanks*), pode também ser considerado como um recurso de transparência ativa com impacto sobre o valor público dos programas governamentais.

A propósito, o próprio aprimoramento das atribuições da Sagi como uma unidade caracterizada pela produção de informação sistematizada e pela elaboração de insumos para o aprimoramento da gestão em si foi uma das grandes alterações na governança do Ministério e que teve importância crucial para o seu principal programa.

Igualmente o reforço à área de governança da tecnologia da informação. Ao longo dos anos, a Sagi desenvolveu diversas ferramentas de visualização de dados, sendo responsável por, em diversas granularidades, armazenar e organizar informações de diversos programas, ações e projetos, "desde informações pessoais até agregados por região e país. Em picos de acesso, as ferramentas da Sagi têm cerca de 1,5 milhão de consultas em um único dia. Mais de cem países acessam esses dados regularmente" (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2015, p. 68).

Após a abertura da base de dados, houve registro pela Sagi de quase 1000 downloads mensais realizados. O Entrevistado 2 sugere que esse "sucesso na quantidade de downloads" proporciona um recurso de transparência ativa por possibilitar, com recortes por período e por região, dados atualizados sobre a pirâmide etária dos beneficiários, a distribuição geográfica, o valor médio do benefício, o acompanhamento de condicionalidades e a quantidade de benefícios concedidos e bloqueados.

Outro aspecto, ressaltado pelo Entrevistado 8, é que "a abertura de dados pode ensejar parcerias, análises, trabalhos, aplicativos e outras soluções". Para ele, "o simples olhar diferenciado do cidadão", na maioria das vezes, desprovido dos vieses que podem eventualmente acometer os servidores envolvidos com o programa, pode fazer com que qualquer base de dados governamental tenha potencial para produzir valor público para o país. Outro aspecto interessante do cruzamento de dados, como lembrado pelo Entrevistado 2, é que ele permite também "descobertas surpreendentes", como a de beneficiários do Bolsa Família entre os medalhistas da Olimpíada de Matemática de Escolas Públicas (OBMEP) (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018).

Para o Entrevistado 1, com o acesso aos dados públicos, o monitoramento pelos cidadãos fica mais tempestivo, o que, de certa forma, "pressiona os governos a serem

mais responsivos". Ao viabilizar constantes avaliações, monitoramentos e aprimoramentos da política pública, a governança do programa instigou o fortalecimento da instituição, da cidadania, do controle social e do combate à corrupção, se constituindo não apenas como instrumento de gerenciamento de riscos estratégicos e mecanismo de gestão e controle, mas também como uma ponte de conexão entre governo e sociedade.

5. Conclusões

A partir do estudo de caso do programa Bolsa Família apresentado, foi possível compreender em que medida a introdução de princípios de governo aberto, ao promover mudanças na governança da política pública, favoreceu a geração de valor público. A inovação administrativa a partir de uma gestão descentralizada em rede, o fomento da participação social, com a implementação dos conselhos, e o aumento dos processos de transparência e de inovação, com o aprimoramento do desenho do CadÚnico, permitiram que o programa ganhasse mais legitimidade e suporte e reforço à sua operacionalidade.

O programa Bolsa Família, que abrange mais de 19 milhões de famílias, se consolidou como maior programa de transferência condicionada de renda do mundo e se tornou referência na geração de valor público no contexto da proteção social, em aspectos aqui evidenciados. Os problemas principais experimentados pelo programa consistem na existência de pessoas que recebem indevidamente recursos do Bolsa Família (problema, porém, cuja ocorrência sempre foi residual) e, de maior relevância, o fato de que muitas outras pessoas, tendo o direito a receber tais recursos, ainda aguardam na fila para terem seus direitos reconhecidos e receberem os benefícios correspondentes. No entanto, mesmo a ocorrência de tais problemas ocasionais tem contribuído para reforçar a legitimidade e o valor público do programa, e não ao questionamento de sua importância.

Este estudo demonstrou que o Bolsa Família, mais do que atender a normativos prescritivos e adotar uma governança orientada por padrões genéricos, construiu seu próprio modelo (ou referencial) de governança. Alguns aspectos cruciais desse modelo coincidiam com princípios e diretrizes que só se tornariam explícitos bem posteriormente, a partir da iniciativa de governo aberto e de recomendações dos referenciais e normativos de governança do TCU e da Presidência da República.

Essas coincidências foram na verdade motivadas por uma governança do programa que tinha a necessidade prática de encontrar soluções gerenciais que trouxeram

agilidade e facilidades operacionais à sua implementação e prestação de contas. Essas soluções, materializadas na forma de algumas ferramentas de política, como o CadÚnico, os canais de atendimento da Ouvidoria-Geral e avaliações do programa, feitas internamente ou por pesquisadores independentes, foram anteriores ao aparecimento de referenciais mais claros e mandatórios sobre governo aberto e governança pública. Outros, como a disponibilização de dados abertos, decorreram sobretudo da Lei de Acesso à Informação, de 2011.

Todas essas ferramentas reforçaram o valor público do programa, permitindo ao escrutínio público uma superexposição de informações sobre o Bolsa Família. Isso não apenas atendeu a uma ação dos órgãos de controle, como e serviu de resposta a críticas que foram feitas ao programa, desde seu surgimento, em 2003. Elas foram sobretudo ferramentas que reduziram custos gerenciais de operação e otimizaram o tempo de dirigentes e gestores, que rotineiramente se viam às voltas com demandas por informação que precisavam ser respondidas com algum grau de urgência.

Pode-se supor que, de um modo geral, em programas implementados em larga escala, com governança descentralizada, sujeitos a uma intensa fiscalização e cobrança por parte dos órgãos de controle, com grande magnitude de recursos envolvidos e alta sensibilidade de seu público alvo, como é o caso do Bolsa Família, as ferramentas de transparência ativa não apenas sustentam a legitimidade e valor público do programa, como são essenciais à agilidade de suas respostas de curto prazo, e isso reforça suas chances de sobrevivência no longo prazo.

Evidenciou-se também uma relação entre transparência passiva e ativa, na medida em que dirigentes e gestores assoberbados com solicitações por informações (transparência passiva) estruturaram plataformas de dados abertos, patrocinaram ou facilitaram pesquisas, publicações e recursos para a consulta, portanto, migraram para a transparência ativa. Esse salto reduziu custos operacionais e a demanda por tempo de servidores que puderam concentrar seu foco sobre o comando do programa.

Em suma, ao invés de responder a um modelo genérico de governança, a governança do programa criou incentivos políticos e institucionais capazes de estruturar respostas mais ágeis a problemas complexos, críticos e de grande magnitude, de forma antecipada e proativa. Tudo isso em um modelo específico de governança. Ainda assim, as diretrizes centrais dos governos, expedidas ex-post, se mostraram essenciais para que outros avanços se tornassem mais céleres.

Conclui-se também que a relação entre governo aberto, governança e valor público de um programa não é dada a priori, a não ser teoricamente, e só pode de fato se efetivar se construída politicamente a partir de uma estratégia deliberada e inteligente de dirigentes e gestores públicos. Afinal, os "louros" da transparência demandam um tempo de maturação maior do que aquele relacionado à entrega de resultados. Porém, a simples entrega de resultados, sem que haja dados de monitoramento e processos sistemáticos de avaliação capazes de produzir evidências que sejam categóricas, adequadas a um debate público cada vez mais agressivo em muitos aspectos, pode fazer com que o programa se torne alvo fácil de ataques difíceis de serem plenamente defendidos pelos que estão à frente do programa.

Instrumentos de transparência se tornam mais efetivos se desenhados como ferramentas associados à dinâmica gerencial dos programas. A dimensão organizacional e cultural desses instrumentos, cuja maturação é de médio e longo prazo, não tem um fim em si mesma. Ganhos de transparência e de legitimidade, na forma de um aumento do valor público, dependem de alguma conexão e facilidade para a governança e a gestão. O objetivo é desincumbir a governança de problemas na exposição crítica do programa, robustecendo sua capacidade de resposta e permitindo que o uso de dados abertos em larga escala ("big data") possa fornecer informações de monitoramento que orientem ajustes pontuais necessários e a correção de possíveis problemas antes que eles se tornem críticos.

Os sucessivos redesenhos organizacionais do então MDS foram essenciais para produzir as citadas ferramentas que impulsionam uma maior transparência pública do programa. Também facilitaram a transição da transparência passiva para a ativa e maior colaboração com agentes externos interessados em investigar e expor avanços e gargalos do programa. Avanços que fortaleceram ainda mais a imagem e o valor público do programa. Gargalos que, mapeados, foram objeto de alterações corretivas importantes.

Por fim, conclui-se que, para um programa tão obcecado por "portas" (de entrada e saída), as transformações na governança e a construção de ferramentas de governo aberto deram ao programa verdadeiras "janelas". Elas permitiram que as entregas de benefícios feitas pelo Bolsa Família fossem melhor iluminadas. Mesmo a crítica contundente e infundada ao programa, confrontada com dados da transparência pública, acabaram por reforçar sua imagem e permitir a longevidade do Bolsa Família.

Referências

BORGES, André. *Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso*: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. *BIB*, São Paulo, n. 63, p. 45-59, 1º semestre de 2007. Disponível em: http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Andre%20Borges.pdf Acesso em: 11 set. 2020.

BRASIL. *Decreto 10.160, de 9 de dezembro de 2019*. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10160.htm#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20institu%C3%ADda%20a%20Pol%C3%ADtica,melhoria%20na%20presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20servi%C3%A7os Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. *Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm#:~:text=Regulamenta%20a%20Lei%20no,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. *Decreto s/nº, de 15 de setembro de 2011*. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. *Instrução Normativa Conjunta n.º 1 do Ministério do Planejamento e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.* Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197 Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 660, de 11 de novembro de 2004*. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/_doc/portarias/2004/Portaria%20GM%20MDS%20660%2011-11-04.pdf Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. *Projeto de Lei (PL) n.º 9.163, de 23 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153 Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL, Ministério da Cidadania. *Relatório da Central de Relacionamento da Ouvidoria-Geral do Ministério da Cidadania*. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020.

BUENO, R. L.; BRELÀZ, G.; SALINAS, N. Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. *Revista do Serviço Público*, v. 67, p. 7-28, 2016. https://doi.org/10.21874/rsp.v67i0.1152

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; WALTER, Maria Inez Machado Telles; SANTANA, Cora Maria Bender de; STEPHANOU, Michelle Conceição. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. *Opin. Publica [online]* v. 15, n. 2, p. 333-355, 2009.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, 17., 7 y 8 de julio de 2016, Colombia. Anais...Bogotá: Clad, 2016. Disponível em <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf> Acess 15 set 2019.

CROSS, L. Harold. *The people's right to know*: legal access to public records and proceedings. New York: Columbia University Press, 1959. Second Supplement.

DEOGIRIKAR, Anjelika. *The impact of Open Government on innovation*: does government transparency drive innovation? Washington:

Georgetown University, 2014. Tese de Doutorado.

DUTTON, William. *Networking distributed public expertise*: strategies for citizen sourcing advice to government. Washington DC: Institute for Defense Analyses, 2011.

ERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E.; POLLITT, Christopher. *The Oxford Handbook of public management.* Oxford: Oxford University Press, 2007.

EUROPEAN UNION. *Creating value through Open Data.* SMART 2014/4072, 2015.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S. N. *Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*: análise de uma trajetória (1996-2006). Brasília: Enap, 2007. p. 1-53. (Cadernos Enap, n. 32).

FISCHER, Tania. Poder local: um tema em análise. *Rev. Adm. Pública*, v. 26, n. 4, p. 105-113, 1992.

FERREIRA, Pedro H. G.; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luis Henrique; SOARES, Sergei. *Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade*: um balanço dos primeiros quinze anos. Texto para Discussão n° 2499. Rio de Janeiro: Ipea, agosto de 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf Acesso em: 11 set. 2020.

FREDERICKSON, H. George. Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere. In: FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E.; POLLITT, Christopher. *The Oxford Handbook of Public Management.* Oxford: Oxford University Press, 2007.

FREDERICKSON, H. George *et al*. *The public administration theory primer*. Boulder: Taylor & Francis, 2003.

FREITAS, J.; MACADAR, M. A; HENRIQSON, E. A participação eletrônica no Uruguai, Chile e Colômbia a partir da teoria da ação comunicativa. *Revista do Serviço Público*, v., 70, n. 2, p. 239-266, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v70i2.3238

GEORGE, A.; BENNETT, A. *Case studies and theory development in the social sciences*. London/ Cambridge: MIT Press, 2005.

GURIN, Joel. Open governments, open data: a new lever for transparency, citizen engagement, and economic growth. *SAIS Review of International Affairs*, v. 34, n. 1, p. 71-82, 2014.

HARTOG, Martijn; MULDER, Bert. Accountable and responsible disclosure of financial open government data: open spending initiatives enhancing civic engagement. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ICT, SOCIETY AND HUMAN BEINGS. 2017. p. 127-133.

HILGERS, Dennis and PILLER, F. T. A government 2.0: fostering public sector rethinking by open innovation. *Innovation Management*, v. 1, n. 2. p. 1-8, 2011.

LASSANCE, Antonio. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro. In: *Boletim de Análise Político-Institucional nº 8*, Brasília: julho - dezembro 2015. p. 39-44.

LÉVEILLÉ, Valerie; TIMMS, Katherine. Through a records management lens: creating a framework for trust in Open Government and Open Government Information. *Canadian Journal of Information and Library Science*, v. 39, n. 2, p. 154-190, 2015. Disponível em: https://muse.jhu.edu/article/590939/pdf?casa_token=a-mq_vHuSvIAAAAA:2UNQVo9ioyvnR55FSLmrEHpjvK1cGcKy-3fweBPjjkYIrVnDyAX4u8THoGyKNQgeXOyBwLnd Acesso em: 11 set. 2020.

LOPEZ, Felix Garcia. *Accountability* e controle social na administração pública federal. In: SÁ E SILVA, Fabio de; LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha C. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia*. Volume 2: democracia. Brasília: Ipea, 2010. p. 185-210.

LYNN, L. E. JR; HENRICH, C.; HILL, C.J. *Improving governance*: a new logic for empirical research. Washington, DC: Georgetown University Press, 2001.

LYNN, L. E. JR; HENRICH, C. *Governance and performance*: new perspectives. Washington, DC: Georgetown University Press, 2000.

MALDONADO, N. *The World Bank's evolving concept of good governance and its impact on human rights.* Stockholm: Sweden, 2001.

MARIANI, C. B. *Governo aberto e a governança do Programa Bolsa Família.* Brasília: Ipea, 2019.

MARQUES, Eduardo Cesar. Government, political actors and governance in urban policies

in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.

MCCUBBINS, MATHEW D.; SCHWARTZ, THOMAS. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, p. 16-79, 1984.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). *Caderno de Estudos*: *Desenvolvimento Social em Debate*, n. 30. Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). *Plano de Dados Abertos, 2017-2019*. Brasília, 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). *Relatório de Gestão, exercício 2018*. Brasília, 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). Sagi, *Informação e Conhecimento para Políticas de Desenvolvimento Social*. Brasília: Sagi, 2015.

MOORE, D. B. Development Discourse as Hegemony: Toward an Ideological History - 1945-1995. In: MOORE, David B.; SCHMITZ, Gerald J. (Eds.). *Debating development discourse*: institutional and popular perspectives**.** London: Macmillan Press, 1995.

MOORE, H. Mark. *Creating public value*: strategic management in government. Cambridge Massachusetts. London, England. Fifth Edition, 2000.

NEWCOMER, Kathryn E.; HATRY, Harry P.; WHOLEY, Joseph S. *Handbook of practical program evaluation*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2015.

NOVECK, Beth Simone. Peer to patent: collective intelligence, open review, and patent reform. *Harv. JL & Tech*., v. 20, p. 123, 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Modernising government*: the way forward. Paris: OECD Publishing, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Relatórios Econômicos OCDE*: Brasil. 2018

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *The OECD recommendation of the council on open government.* 14 December 2017 - C (2017)140 - C/M (2017)22.

PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO (OGP). *Guidance Note.* Washington, DC: OGP, 2015. Disponível em https://www.opengovpartnership.org/documents/ogp-handbook-rules-and-guidance-for-participants-2020/ Acesso em 15 set. 2020

PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO (OGP). *Participation & Co-creation Standards.* Washington, DC: OGP, 2017. Disponível em https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/#:~:text=OGP%20Participation%20and%20Co%2DCreation%20Toolkit&text=Put%20simply%2C%20the%20collaboration%20of,implementing%20lasting%20open%20government%20reforms. Acesso em: 15 set. 2020

PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO (OGP). *The Open Government Declaration.* Disponível em http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration. Washington, DC: OGP, September 2011 Acesso em: 15 set. 2020

PARKS, Wallace. The open government principle: applying the right to know under the Constitution. *The George Washington Law Review*, v. 26, n. 1, p. 1-22, 1957.

PETERS, B. Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul./set. 2008.

PIERRE, JON. *Debating governance*: authority, steering, and democracy. Oxford University Press, 2000.

POLLIT, Christopher. *Managerialism and the public service*. Oxford: Blackwell, 1990.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo*: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SCHUMPETER, J. *Theory of economic development*. Cambridge: University Press, 1934.

SHKABATUR, Jennifer. Transparency with (out) accountability: open government in the United States. *Yale L. & Pol'y Rev*., v. 31, p. 79, 2012.

STEIBEL, F. *Brazil Mid-Term Self-Assessment 2016-2018*. 2017. s/l: Open Government Partnership. 2017 Disponível em: < https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/10/Brazil_Mid-Term_Report_2016-2018_EN.pdf> Acesso em: 15 set. 2020

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *10 passos para a boa governança.* Brasília: TCU, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Acórdão 1273/2015.* Brasília: TCU, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial Básico de Governança aplicável à órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.* Brasília: TCU, 2013.

UNITED NATIONS. *Unlocking the human potential for public sector performance.* World Public Sector Report 2005. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2005.

UNITED NATIONS. *World Public Sector Report on Responsive and Accountable 2015.* New York: Department of Economic and Social Affairs, 2015.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). *President's memorandum on transparency and open government* – interagency collaboration. USA, 2009.

WEISS, Carol. *Evaluation*: methods for studying programs and policies. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: World Bank, april 1992.
WORLD BANK. *Reforming public institutions and strengthening governance:* a world bank strategy. Washington, DC: World Bank, 2000.

WORLD BANK. *Sustainable Development Goals and Open Data.* 2015.

WORLD BANK. *World Bank's report, Sub-Saharan Africa:* from crisis to sustainable growth. 1989.

WORLD BANK. *World Development Report 2017*: governance and the law. Washington: The World Bank, 2017.

YIN. R. K. *Estudo de caso*: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YU, H.; ROBRINSON, D. G. *The new ambiguity of "Open Government". Rochester, NY: Social Science Research Network.* 2012

Cristina Borges Mariani

https://orcid.org/0000-0002-7894-1703
Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Analista de Políticas Sociais (Ministério da Cidadania).
E-mail: cbmariani@gmail.com

Antonio Lassance

https://orcid.org/0000-0003-0647-4963
Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). Professor colaborador da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).
E-mail: antonio.lassance@ipea.gov.br

Public-Private Partnership Evaluation Models: perspectives from the public governance to defend public interests

Nyalle Barboza Matos[1]
Andréa de Oliveira Gonçalves[2]

[1]Amazonas State University (UEA), Manaus - AM, Brazil
[2]University of Brasília (UnB), Brasília - DF, Brazil

The widespread use of Public Private Partnerships (PPPs) has resulted in the identification of several issues related to lack of governance and inefficient assessments of the quality of service provided. In this context, the objective of this research is to identify the characteristics and conditions used to implement governance mechanisms that ensure the public interest in existing PPP contracts. Based on previous governance research, this study categorized nine governance mechanisms based on the three principles established by the OECD (2012): Clear and Legitimate Institutional Framework; Rationale for proper VfM assessment and Transparent and Healthy Budget Process. The contribution of this research is to systematize the relevant literature on the subject, clarifying the complexity of these issues and offering new theoretical insights to identify the characteristics and conditions used as Value for Money governance and valuation mechanisms, capable of making a difference in the success and evaluation of PPPs in the public interest aspect.

Keywords: public-private partnerships, public governance, public interest

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4633 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submitted: April 4, 2020. Approved: November 11, 2020.

Modelos de avaliação de Parcerias Público-Privadas: perspectivas da governança pública para defender o interesse público

O amplo uso de parcerias público-privadas (PPP) levou à identificação de uma série de questões relacionadas à falta de governança e sobre a qualidade do serviço prestado. Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa é identificar as características e as condições utilizadas para implementar mecanismos de governança que garantam o interesse público nos contratos de PPP existentes. Com base em pesquisas anteriores sobre governança, este estudo classificou, de forma integrativa, nove mecanismos de governança com base nos três princípios estabelecidos pela OCDE (2012): estrutura institucional clara e legítima; justificativa fundamentada em VfM; e processo orçamentário transparente e íntegro. A contribuição desta pesquisa é sistematizar a literatura relevante sobre o assunto, esclarecendo a complexidade dessas questões e oferecendo novas ideias teóricas para identificar as características e condições utilizadas como mecanismos de valor e governança do *Value for Money*, capazes de fazer a diferença no sucesso e na avaliação de PPPs no aspecto de interesse público.

Palavras-chave: parcerias público-privadas, governança pública, interesse público

Modelos de evaluación de las asociaciones público-privadas: perspectivas de la gobernanza pública para defender el interés público

El uso generalizado de las asociaciones público-privadas (PPP) ha llevado a la identificación de una serie de cuestiones relacionadas con la falta de gobernanza y la calidad del servicio prestado. En este contexto, el objetivo de esta investigación es identificar las características y condiciones utilizadas para implementar mecanismos de gobernanza que garanticen el interés público en los contratos existentes de PPP. Basado en investigaciones previas sobre gobernanza, este estudio clasificó, de manera integradora, nueve mecanismos de gobernanza, con base en los tres principios establecidos por la OCDE (2012): estructura institucional clara y legítima; justificación basada en VfM; proceso presupuestario transparente y saludable. La contribución de esta investigación está en sistematizar la literatura relevante sobre el tema, aclarando la complejidad de estos temas y ofreciendo nuevas ideas teóricas para identificar las características y condiciones utilizadas como valor y mecanismos de gobierno para *Value for Money*, capaces de marcar una diferencia en el éxito y la evaluación de las PPP en el aspecto del interés público.

Palabras clave: alianzas público-privadas, gobernanza pública, interés público

1 Introduction

Although Public-Private Partnerships (PPP) is not a new concept, there is no consensus in the literature on its definition and is considered a broad term describing the collaborative relationships between public and private actors for the achievement of common goals (TORCHIA et al., 2015). When providing public services or building infrastructure, PPPs should have an appropriate governance structure with mechanisms that ensure the alignment of shared interests across sectors, instituting clear and delimited responsibilities, resources and reorganization defined to always preserve the public interest (SEKHRI et al., 2011). However, these hybrid solutions can be difficult to design and implement due to divergent institutional logics between the public and private sector, whose organizational objectives and cultures are heterogeneous - and often conflicting because as the private sector prioritizes profit , the public sector aims to satisfy the collective needs (TORCHIA & CALABRO, 2018).

Such conflicting interests between the parties have given rise to several studies that report problems arising from information asymmetry and imbalances in power relations between public and private actors (WARSEN *et al.*, 2018). To alleviate these problems, the literature highlights the relative importance of contractual governance mechanisms and contract incentives (WARSEN *et al.*, 2018). In addition, developing public sector capacity to manage PPP contracts is also considered a key task for project success in all its phases (OSBORNE, 2000).

Contracting a partnership also requires adequate knowledge of contract management and evaluation and institutional development. Knowing how to align public and private interests, establishing appropriate forms of assessment and governance mechanisms is a key issue in turning PPP challenges into opportunities and improving policy formulation and public service delivery – better meeting public needs (OSBORNE, 2000).

In this debate on how to optimize partnership agreements, contributions that address the complexity of these issues and offer new theoretical and practical *insights* can bridge the gap in the current PPP literature and its required forms of assessment and governance mechanisms (TORCHIAM et al., 2015). Given this gap, the research problem that it proposes to investigate is: What are the governance mechanisms pointed out in the international literature that are necessary to ensure public interest in PPP

contracts? Given this problem, the purpose of this article is to identify what governance mechanisms are indicated in the literature to ensure the public interest in PPPs' contracts.

The integrative review method used in this research is indicated to result in the advancement of knowledge and theoretical structures, rather than a simple general description of a research area and should preferably generate a new conceptual framework or theory, synthesizing new theoretical perspectives (SNYDER, 2019). Applying this method of review is valid and consistent with the proposal to identify and systematize the mechanisms of governance, bridging the gap on how the governance structures in the public sector can be used to defend the public interest in PPP contracts.

The theoretical support used to defend the need for governance in PPP contracts is based on the Theory of Transaction Costs (TCT), which proposes synthesis and combination of governance mechanisms that interfere in serving the public interest. This theory considers not only the financial performance of the contractual proposal, but aspects that can improve the alignment of partnerships with the public interest. Previous researchers such as Warsen, Klijn and Koppenjan (2019), Maurya and Srivastava (2018) and Benítez- Ávila *et al.* (2018) discussed the ability of governance mechanisms to improve the financial efficiency of a PPP by surveying and testing contributing variables.

Empirical research identified an increasing number of problems with the implementation of PPP projects, including in Brazil (CUTRIM et al., 2017; MAURYA & SRIVASTAVA, 2018). As a result, in recent years, there has been a proliferation of articles focusing on the characteristics and key issues in the implementation of PPP projects (TORCHIA et al., 2015). The contribution of this research is to organize the relevant literature on the subject, identifying the characteristics and conditions used as governance mechanisms, which, will make a difference in the success and evaluation of PPPs, especially with achieving their social objective.

This article is structured in three sections beyond this introduction: the first will outline the theoretical support of governance in the context of PPPs, which describes the fragility of contractual relations in the light of Transaction Cost Theory, highlighting the importance of governance mechanisms to defend public interest in contracts and avoid possible opportunistic behavior between the parties. The second section sets out the steps taken to carry out the integrative review and categorization of the most relevant mechanisms according to the international literature. Lastly, the third section presents the

results properly found, divided, and individually discussed according to the governance principles they represent.

2 Theoretical support for PPPs governance

The Transaction Cost Theory (WILLIAMSON, 1979) emphasizes the economic importance of creating or selecting governance structures for an individual transaction and reducing the contractual risk. The central idea of the theory is that contracts are constructed and formalized under imperfect conditions and considering information that are asymmetrically distributed between the parties, which can cause opportunistic behavior in managers (WILLIAMSON, 1999).

Another hypothesis that arises by an association of this theory with PPPs is that opportunism in partnerships can reduce performance; increase transaction costs; reduce trust, satisfaction and motivation and increase the likelihood of conflict between the parties (MAURYA & SRIVASTAVA, 2018). Control of opportunism is known to be an essential dimension for increasing expected performance in an organization, and that control is considered the central objective of governance (WILLIAMSON, 1979).

According to TCT, the nature of contractual transactions differs in terms of uncertainty, frequency and specificity of assets (MAURYA & SRIVASTAVA, 2018). It is then assumed that governance mechanisms also vary in the same terms, dividing into contractual governance and relational governance. Contractual governance includes rational controls involving qualities such as well-written contracts with sufficient incentives between the parties, detailed transactions on specific investments, monitoring and sanctions (WARSEN et al., 2019). On the other hand, in relational governance, contracts are less defined and less rigid, and transactions are governed by relational norms based on institutional characteristics and trust between the parties (WARSEN et al., 2019).

It is known that the concept of governance in the public sector is a widely used term, but difficult to define in a single point of view. For the purposes of this research, the definition of IFAC (2014), as listed in Figure 1, will be used. Within public governance, the concepts and mechanisms of contractual governance that are cited as capable of reducing opportunistic behavior between the parties and protecting the public interest in contracts will be explored. The relationship between the concepts explored can be seen in Figure 1.

Figure 1 – Relationship Between the Concepts of Governance and the Defense of the Public Interest

Source: Elaborated by the authors based on the cited authors.

The relationship between the elements are shown in Figure 1. This relationship arises because PPP contracts are said to be incomplete (considering their long-term feature and information asymmetry between the actors), which reinforces the purpose of governance design. Thus, these agreements used to mitigate potential conflicts of interest and opportunism, and enable mutual gain between partners, induces harmony between interests (WILLIAMSON, 1979). By promoting this mitigation of opportunistic behavior, governance plays a key role in reducing transaction costs, filling gaps in agreement contracts between parties, interfering positively on expected performance in the partnership, and defending the democratic principles in the contractual relationship (ZAATO & HUDON, 2015).

These reasons lead to the conclusion that governance in the public sector, when utilizing an appropriate combination of mechanisms, influences both financial and democratic performance (SKELCHER, 2010). It is assumed that a successful PPP contract is one that was first contracted only when it was proved that the PPP project would bring *Value For Money* (VfM), representing a net gain. Larger for society when compared to other forms of hiring (GRIMSEY & LEWIS, 2005).

In contrast to these expectations, failures of performance of PPPs refer to suspensions of contracts, disputes, lawsuits or technical failures; early termination caused by performance failure in the delivery of public goods of quality and quantity; and post-evaluation reports demonstrating that VfM efficiency has not been achieved (XIONG *et al.*, 2018). To alleviate these shortcomings, it is necessary to establish governance mechanisms and structures that synchronize all stages from the bidding and contracting phase to subsequent project life cycles (construction, operationalization, monitoring and contract management) (O'NOLAN & REEVES, 2017). Following this approach, the analysis of the governance structure of a PPP can be seen as a portfolio of mechanisms, which includes both formal and informal elements, which will be defined and discussed throughout this article, following the approach described in the next section (RUFIN & RIVERA-SANTOS, 2012).

3 Methodology for the construction of the integrative review

The choice of an integrative review as a literature review method is justified because it is considered the broadest methodological approach to reviews, allowing a complete understanding of the phenomenon analyzed, combining data from the theoretical and empirical literature, and incorporating: definition of concepts, theory review and methodological problem analysis of a particular topic (SOUZA et al., 2010).

The methodological design of this research was based on the steps established by Souza, Silva and Carvalho (2010) on how to outline an integrative review. According to the authors, it is necessary to start from a guiding question when selecting a broad sample of the literature on the subject (through electronic bases and robust selection criteria). After selecting the articles on the subject, data is collected on the main findings, a critical analysis is conducted on the studies (relating the main evidence, and the empirical conclusions by quantitative and qualitative methods), the research gaps are analyzed, and finally, the literature review is complete.

Step 1 - Elaboration of the Guiding Question: What are the characteristics and conditions used in the implementation of governance mechanisms that ensure the public interest in PPP contracts?

Step 2 - Sampling the literature: To promote the search, the *Web of Science*, SciELO and Periódicos Capes databases were used for scientific articles. The terms used

in the search were: Evaluation of public-private partnerships, *Value for Money* in public-private partnerships, partnerships Governance in public -private. The documents published between 2002 and 2019 in English and Portuguese were considered for analysis.

Step 3 - Data Collection: Based on previous literature reviews (CUI et al., 2018; XIONG et al. 2018), it is known that PPP assessment forms and governance mechanisms are key concepts to include a number of characteristics linked to the success of PPPs in the defense of the public interest. From these two topics, articles that built evaluation methodologies or governance criteria deemed necessary for the proper functioning of a PPP were selected.

In the search for the descriptors defined in step 2 in the selected databases, 1,235 results were found (excluding duplicate references and selecting only the option "scientific articles"). From this number, another filtering through the "advanced search" tool was made, selecting only articles that had any of the keywords in the article title, selecting 63 articles. From this sample, the most relevant themes and contributions relevant to PPP assessment or governance were chosen. Finally, a complete reading list of 21 articles, in addition to databases of the *World Bank* and the *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) to consult books or international guidelines on the theme were selected. Table 1 summarizes the main articles used as the basis of this review, which synthesized and organized governance mechanisms in PPPs. Based on these articles, the main governance categories and mechanisms developed below will be further elaborated on.

Table 1 – Articles From the PPP Databases and Their Main Contributions

Article Title	Authors	Journal	Considerations / Thematic
Public – Private Partnerships in the Health Care Sector: A Systematic Review of the Literature	TORCHIA et al., (2015)	Public Management Review	Systematic literature review that identified six lines of research on governance in health sector PPPs: effectiveness, social and fiscal benefits, public interest, efficiency, *Value for Money*, and partner capacity.
Public-Private Partnerships: a review of theory and practice of	LIU *et al.* (2014)	Journal of Productivity and Performance Management	It was found from a theoretical survey that conventional ex post evaluation is unable to capture the complexities inherent in PPP project development processes. Comprehensive and effective performance measurement requires a process-based

Article Title	Authors	Journal	Considerations / Thematic
performance measurement			life cycle assessment that addresses the complexity of multiple *stakeholders*. Key performance indicators were synthesized into five categories: (1) physical characteristics of the project; (2) financial indicators; (3) innovation and learning indicators; (4) stakeholder satisfaction indicators; and (5) process indicators.
Governing public – private partnerships: A systematic review of case study literature	XIONG *et al.* (2018)	Research , Evaluation	From the literature review, 21 governance issues were identified, among which the most important are cooperation, trust, communication, capacity, risk allocation and sharing, competition in the bidding process and transparency. The main institutional issues are: authority, legislation, regulation and market opening. The most common organizational problems are: lack of transparency, trust, cooperation, communication, public participation and stakeholder involvement. The most cited contractual issues are: risk allocation and sharing, political support, credibility, easy targeting, measurability of goals, and flexibility.
Review of studies on the public – private partnerships (PPP) for infrastructure projects	CUI *et al.* (2018)	International Journal of Project Management	Systematic literature review (between 1990 and 2017) systematized six main topics: Initial studies and application of PPP (G1), economic viability and VFM (G2), risk management and success factors (G3), Drafting and contract management (G4), Performance management (G5) and governance and regulation (G6). Group 6 highlighted the importance of improving PPP project governance and policies.
Increasing the Governance Standards of Public-Private Partnerships in Healthcare. Evide nce from Italy	TORCHIA & CALABRO (2018)	Public Organization Review	To relate good governance practices in the health sector, the authors use the UNECE (2008) document to list six governance principles and six VFM main points: (a) Participation (b) Decency (c) Transparency (d) Accountability (e) Justice (f) Efficiency .
The Core Roles of Transparency and Accountability in the Governance of Global Health Public – Private Partnerships	REICH (2018)	Health Systems , Reform	The article presents a model for evaluating the governance of public-private health partnerships, using concepts of transparency and *accountability*. From these two variables are related inputs that include the contributions of each partner. Processes include ways to make decisions (including plans and budgets) and related documentation and operational and strategic decisions. Outputs include data that measures the performance of the organization, the number of beneficiaries, services provided, or medications received.

Source: Elaborated by the authors.

The studies cited in Table 1 emphasize the need for governance in PPP contracts and have suggested a set of mechanisms to control opportunism and lower transaction costs. However, it is clear that there is still a gap on how in practice,

this contractual incompleteness PPPs can cause harm to the public interest (RUFIN & RIVERA-SANTOS, 2012; XIONG *et al.*, 2018).

4 Presentation of the integrative review to categorize governance mechanisms in PPPS

4.1 Governance and public interest defense mechanisms in PPPs

Public-private partnerships can be understood as forms of hybrid organizations and as such represent particular challenges for public sector governance and *accountability* as they do not fully complement conventional forms of accountability, transparency and public accounting, thus, generating the need to produce more appropriate performance and evaluation reports (OPARA & ROUSE, 2018). The nature and functioning of these hybrid arrangements consequently represents a transformation of the role of the state and its relationship with citizens that must be controlled so as not to detract from the purpose of the public interest to the detriment of private profit (OPARA & ROUSE, 2018).

The governance of PPPs can be seen then as the coordination of activities aimed at driving and managing PPPs, establishing organizational structures, performing decision-making procedures, and using instruments such as contracts and agreements (HURK & VERHOEST, 2016). PPP assessment and governance metrics should consider technical issues, such as improving the quality of services, matching knowledge and experience with partners, contractual considerations that allow for the intermediation of inter-state interests, and responsiveness and legitimacy between partners (with clear responsibilities assigned) (BRINKERHOFF & BRINKERHOFF, 2011). Aspects of good governance of partnership can be summarized in principles, which guide its operation and explicit goal.

In 2012, the OECD issued a document setting out specific governance principles for public-private partnerships. According to this document, the public governance structure for PPPs must be monitored at the highest political level, so that a whole government approach ensures accessibility, transparency and VfM. It also emphasized that the current financial crisis makes management transparent and prudent, as well as long-term governmental commitments in the case of partnerships.

The recommendations cover three areas that can be listed in Figure 2: (1) establishing a predictable and legitimate institutional framework supported by competent authorities with sound human and financial resources; (2) support the selection of PPPs in VfM; and (3) use the budget process transparently, minimizing fiscal risks and ensuring the proxy process integrity (OECD, 2012).

Figure 2 – Summary of the Principles of Governance Related to *PPPs*

Source: Elaborated by the authors based on OECD (2012).

In addition to these principles proposed by the OECD (2012), the document titled *Introduction to People-First Public Private Partnerships in Support of the United Nations* (UNITED NATIONS, 2019) reinforces ten principles to guarantee PPPs which are traditionally designed for the purpose of VfM (facing a financial approach and costs), have focused on the *Value for People*, facing an increase in quality and user satisfaction. This project began in 2015 as the United Nations adopted the "Sustainable Development Goals " as part of the 2030 Agenda, encouraging and identifying PPP models that place the public interest first, adopting a new terminology called PPP *"People- first".*

Models of PPP that add "value to the people" are defined as those who minimize and share the risks in an equative manner, improve the results and are aligned with sustainable financing and equitable projects (UNITED NATIONS, 2019). In this scope, a PPP project *people-first* can be defined as one that promotes access to essential public services for all, with the results of sustainable development as a goal (UNITED NATIONS, 2019).

These principles (OECD, 2012; UNITED NATIONS, 2019) are believed to be in line with TCT's assumptions regarding the three attributes of a governance structure: incentive intensity; administrative control and legal rule regime (WILLIAMSON, 1999). These principles established by the OECD (2012) and TCT's governance attributes intended to establish the necessary conditions for the design of governance mechanisms capable of overcoming the possible institutional deficiencies, unbalanced risk and finance distributions that may unbalance the public interest in contracts. Figure 3 demonstrates the theoretical logic that guided the selection in the literature of the governance mechanisms described below.

Figure 3 – Relationship Between Theoretical Attributes, Principles and Governance Mechanisms

Source: Elaborated by the authors.

Based on theoretical logic exposed on Figure 3, the second step of this integrative review organized the governance mechanisms according to three principles proposed by the OECD (2012). Table 2 is a theoretical mapping of the principles of governance of PPPs, which associates governance mechanisms that focus both on the financial performance and in the satisfaction of stakeholders (following the guidance of the principles established by the United Nations (2019)).

Table 2 – Prior Definition of Governance Mechanisms Grouped by Principles

Governance Principles		
Clear and Legitimate Institutional Framework	Project rationale in VfM	Transparent and Just Budget Process
Rules and Legislative Aspects [3]; [7]; [8]; [10] Contractual Provisions [4] [9] Organizational Factors [1]; [2]; [4]; [6]; [8]; [10]	Risk Sharing [5]; [6]; [7]; [9]; [10] Pre-contractual aspects [6]; [8]; [10] Competitive Economic Environment Guarantee [6]; [8]	Transparency and *Accountability* [1]; [2]; [3]; [4]; [6]; [8]; [10] Internal control and monitoring [5]; [7] Budget and fiscal accessibility [3]; [4]; [7]; [8] Stakeholder participation [1]; [2]; [4]; [5]; [6]; [10
[1] BOVAIRD (2004); [2] UNECE (2008); [3] OECD (2012); [4] WORLD BANK (2013); [5] IFAC (2014); [6] XIONG *et. al* (2018); [7] CUI *et al.* (2018); [8] FIRMINO (2018); [9] UNITED NATIONS (2019); [10] WORLD BANK (2019).		

Source: Elaborated by the authors.

The following subsections will detail each of these mechanisms, justifying from the literature on TCT how they can help PPPs align their objectives with the proposed principles of securing public interest in contracts. As proposed, this article intends to contribute to the construction of a systematic vision of governance in public-private partnerships, based on the categorization of the main principles and mechanisms for the defense of the public interest.

It has been found that the categorization of the mechanisms was interactively adjusted, during the examination of the selected works, to arrive at the final systematization of a set of principles pointed out in the literature. Thus, the survey led to the identification of the following governance principles applied to PPPs and their respective governance mechanisms: Clear and Legitimate Institutional Framework; Guaranteed VfM; and Transparent and Just Budget Process, which will be described below.

4.1.1 Clear and Legitimate Institutional Framework

Based on the reviewed literature, it is clear that there is a need to organize and reassess the establishment of strong legal and regulatory frameworks that can clarify the legal authority. Additionally, the state must grant concessions without weakening its concern for users and the quality of service provided, ensuring a fair and efficient procurement process that makes the project financially viable and provides margins for

negotiations and possible tariff balances that do not harm the public sector (OPARA & ROUSE, 2018).

Regarding the governance principle of the legal framework cited by the OECD (2012), Torchia, Calabro and Morner (2015) corroborate by emphasizing the creation of a transparent and solid regulatory framework as a necessary precursor for the good performance of partnerships. It can also be said that this principle reinforces necessary authority for public sector to oversee and monitor public sector, both in the public interest and in the interests of private actors.

Contract-based governance arrangements focus on developing legal and formal agreements that specify the rights and obligations of organizations involved in a partnership (ALONSO & ANDREWS, 2018). The main advantage of contract based on solid governance mechanisms is that they reduce transaction costs associated with coordinating and managing various activities performed by different partners, aligning objectives. Explicit targets provide clarity of goals required for the pursuit of objectives, helping partners resolve conflicts as they arise (ALONSO & ANDREWS, 2018).

On the necessary contractual arrangements in a PPP context, Benitez- Ávila et al. (2018) state that these relate to risk transfer and payments that are benchmarks for the development of rules (relational norms) that allow managers to interact with each other and deal with potential issues and conflicts. Behind these relational norms, values such as communication, inclusion and open discussion are emphasized using the PPP contract as a reference. For the authors, this is a key element in aligning the accountability and transparency requirements of public administration with profits of private organizations (BENITEZ- ÁVILA et al., 2018). This social aspect between partners that involves operation of efficient relational standards, allows partners to mobilize resources and coordinate activities, building and strengthening trust. This aspect was noted by Firmino (2018), who argues that specific PPP legislation should establish business guidelines and principles that ensure competitiveness and legal and economic protection to safeguard the private partner.

Organizational issues concern the structure, behavior and culture of contracting parties in PPPs that can reduce conflicts between them. These issues are responsible for maintaining trust, cooperation and communication between the actors in the partnership (XIONG et al., 2018). These factors are linked to public sector capacity with respect to the ability of innovation and learning in the processes that relate to partnerships. Cooperation,

which is considered a key feature in the PPP concept, suggests sharing common goals and actions among participants of partnerships. In relation to TCT, such features encourage situations mutually beneficial and prevents the dominance of a partner or opportunistic behavior (XIONG et al., 2018).

Table 3 – Summary of the Conditions for a Clear and Legitimate Institutional Framework and its Variables Found in the Literature

Category	Meaning	Characteristics
Contractual Provisions (WORLD BANK (2013); WORLD BANK (2019) BENÍTEZ- ÁVILA et al. (2018)	Contractual governance is considered as a formal mechanism consisting of rules defined in documents. Aims to minimize the risks and possible additional transaction costs, establishing standards and aligning the different objectives to the mission of the partnership.	• The contract is simple to understand; • The contract has many possibilities to impose sanctions if its terms are not met; • The contract is characterized by target values and fixed standards, regardless of the circumstances; • The contract provides space for negotiation and relaxation of clauses; • Financial risk is explicitly shared between public and private partners; • There are organizational arrangements to facilitate interaction between the parties.
Rules and Legislative Aspects (OECD, 2012); CUI et al. (2018); FIRMINO (2018); UNITED NATIONS (2019)	It establishes laws and rules that define the main institutional roles and responsibilities in relation to PPPs. This requires that authorities (responsible for the bidding, auditing, enforcement and enforcement of PPPs) and industry regulators receive clear instructions and sufficient resources to ensure a prudent process (OECD, 2012). Bureaucracy must be minimized and new and existing regulations must be carefully evaluated (UNITED NATIONS, 2019).	• There is a general framework law for PPPs; • There is a breakdown by sector of specific activity and public procurement; • Definition of contractual terms on: payment and benefit sharing mechanisms; adequate risk distribution matrix; • There are set limits on guarantees offered to the partners; • Definition of minimum performance indicators for each PPP sector; • Conditions of negotiation, exit and termination of the contract; • Standardization of tender procedures and contracts.
Organizational Factors (BOVAIRD, 2004; UNECE, 2008; WORLD BANK, 2013; IFAC, 2001; XIONG et al., 2018; UNITED NATIONS, 2019)	The organizational factors needed for public governance in PPPs are those that allow for a more harmonious relationship between two sectors, which depends on the clear assignment of tasks; conflict resolution and public sector innovation capacity and efficiency. These factors	• Degree of qualification of personnel involved / number of experts nominated to evaluate the project; • Training and learning system employed in PPP analysis; • Degree of innovation for strategic planning and process design; • Reliability of the public sector in its financial capacity; • Degree of innovation bidding procedures and new acquisitions; • Degree of innovation for project financing;

Category	Meaning	Characteristics
	are reflected in the joint capacity of the partnership and its success.	• Effective contract management; • Effective management of operation cost, time and quality; • Efficient use of materials / resources; • Effective management of prominent techniques and skills; • Effective conflict management; • Effective facility management.

Source: Elaborated by the authors.

4.1.2 Guaranteed *Value for Money* Principle

Regarding the second principle of governance applied to PPPs, the literature shows that the main point for a government to opt for a PPP delivery model is to increase VfM, so a PPP project should only be considered when generating a positive net gain greater than a common public sector hiring projects. The VfM is reached when a PPP project is able to generate: (a) cost efficiencies through construction, operating and/or maintenance costs; (b) time savings through early project completion; (c) quality improvements through enhanced service delivery (GRIMSEY & LEWIS, 2005).

A comprehensive evaluation of the VfM Project lifecycle includes qualitative and quantitative considerations in all contractual steps, which may involve construction, financing, maintenance and management of the assets underlying the PPPs. Such considerations include full cost, physical quality, quality and scope of service, asset conditions (eg. maintenance and sustainability), and social or economic impacts on the local community and the public (LIU *et al*., 2018).

The cost of a PPP is compared to an equivalent and usually hypothetical project that is assumed to be publicly funded and managed according to a traditional approach, which is often Public Sector Comparator (CSP) (O'NOLAN & REEVES, 2017). In general, the VfM analysis is a mandatory part of the PPP process in some countries as a way of demonstrating the cost/benefit. A comparator of the public sector compares the proposals of the PPP with the most efficient form of delivery for a project reference of the public sector in the traditional procurement model (JOHNSTON & GUDERGAN, 2007). This comparison serves as a basis to substantiate the merits of PPPs and to prevent political symbolism, where the partnership can be interpreted as a purely commercial enterprise with economic interests with the possibility of a political interest that is likely to undermine integrity and trust in the public sector, provoking unethical, intriguing and political motivations (JOHNSTON & GUDERGAN, 2007).

As part of the comparison with the public sector, the most appropriate type of governance arrangement needs to identify appropriate risk implications. PPP models then require a robust governance system that engages all stakeholders to address intangible risks and uncertainties that are not anticipated in the contract (ALONSO et al., 2016). Appropriate risk allocation when considering three elements: 1) the type of risk to be allocated, 2) which party should accept and bear the risk 3) when to allocate the risk, and what applications of appropriate strategies to prevent or minimize its consequences (ALONSO et al., 2016). The resulting inability to control risk will be reflected in a project governance failure, thus resulting in an unsuccessful project and damage to the public interest.

In the context of public procurement, transaction costs include costs of consultancy, research, trading and others incurred by the public sector when you choose to develop a long-term contractual relationship with third parties (O'NOLAN & REEVES, 2017). In terms of TCT , the extent of transaction costs is determined by the transaction characteristics (WILLIAMSON, 1985) and in the case of PPPs, it also depends on a competitive, fair and transparent bidding able to attract serious bidders with sufficient skills in financial and commitment terms that can carry out the project from start to finish, honoring the contractual agreement (UNITED NATIONS, 2019). Based on this premise, competition is essential for other governance issues because in a competitive economic environment, the private sector may disclose more cost information, increasing the likelihood of more qualified bidders (XIONG et al., 2018).

While a stable and competitive economic environment stimulates competition and reduces transaction costs, explicit specification of criteria and procedures needed to execute a PPP project is required. This preliminary analysis of the projects enables the necessary cash flows to be adjusted over the period and is the most important phase of planning in a partnership (UNITED NATIONS, 2019). Table 4 summarizes the VfM into three categories consisting of a) Preliminary project analysis that highlights the merits justifying the viability of a PPP project; b) Analysis of the competitive economic environment in which the proposal was made; and c) Risk assessment and sharing, which is a key factor in the elaboration of a PPP.

Table 4 – Summary of Mechanisms for a Proper Vfm Assessment and its Variables Found in the Literature

Category	Meaning	Characteristics
Analysis of the preliminary phase of the project (LIU *et al.*, 2018; LIU *et al.*, 2015)	Preliminary phase analysis is the process that ensures transparent and competitive planning and contracting and is vital to the success of PPPs, because if mistakes are detected in the references required in the bidding, it could lead to inadequate partner selection and loss of service efficiency (LIU *et al*, 2018). LIU *et al.* (2016) argue that the planning phase requires a pre-project study (investment analysis and production specification); feasibility study (political, economic, social, and financial analysis of accessibility and liquidity) and a forecast of risks and their treatment (risk identification, assessment, allocation, mitigation, monitoring and periodic review).	• There is analysis and specification of the macro environmental coverage (political, economic, social and legal) of the project; • There was transparency and competitiveness of the bidding process; • The company selection process complies with the legal and regulatory framework; • There was adequate negotiation of the definition of service and necessary resource outflows; • There was definition of desired quality elements and materials management; • There are specifications on the ratio of payments and the desired effectiveness and efficiency; • There are specifications on the occupational health and safety of those involved; • There was feasibility study/business case study (finance, technical and engineering) • The project duration is justified and based on expected results.
Participation and involvement of stakeholders (GRILO, 2008; TORCHIA & CALABRO, 2018)	Stakeholder satisfaction is the guarantee that the democratic guiding principles of PPPs are based on the benefit to society, and especially on the concept of equity in public services. Implementation of a PPP requires critical political reflection, especially when interactions between the public and private sectors are susceptible to political manipulations that may compromise welfare.	• Stakeholders were identified and consulted, including potentially adversely affected parties, such as communities surrounding the project and staff to be transferred to the private sector; • Process compliance analysis with applicable law, the consortium suitability to contract with the government; • Compliance with requirements for licensing public service quality standards; • The contract includes clauses regarding the involvement of external stakeholders (citizens, environmental groups, other public actors) and their opinions; • Is there any form of public consultation or hearing in the project decision making process; • Participation and supervision of municipal councils in the performance of partnerships.

Category	Meaning	Characteristics
Risk Sharing (KEERS & FENEMA, 2018; GRIMSEY & LEWIS, 2002; BURKE & DEMIRAG, 2017)	Appropriate identification and allocation of risks, considering the following factors: Organizational factor (size, business and information, structure, management support, safety culture, policy, legislation); Human factor (management knowledge, communication skills, judgmental competence, eg risk awareness); Technical factor (system and network complexity, compatibility, vulnerability) (KEERS & FENEMA, 2018.)	• Estimation of technical risk; • Estimation of Operating risk; • Estimation of demand risk and insufficient funding (ie, lower than expected to complete tasks) ; • Estimation of financial risco. Involves errors in project estimation, revenue streams, and project financing costs; • Estimation of regulatory risk/political; • Estimation of environmental risk.

Source: Elaborated by the authors.

These mechanisms necessary to ensure VfM focuses on directing performance measurement to stakeholder vision as well as an ability to accommodate demographic and environmental (ie political, economic, social and legal) changes (LIU *et al*., 2018). The VfM assessment needs to focus more on the public interest, which includes: (1) a comprehensive assessment that considers benefits as well as macro impacts on local communities and the public (eg social benefits and economic development); and (2) effective and efficient organizational learning to absorb emerging 'lessons' from projects. (LIU *et al*., 2018).

Taking into account the wishes of stakeholders (citizens, non-governmental organizations, employees/unions, civil society, media, etc.) in PPPs is one of the most important factors in ensuring democratic principles (OPARA & ROUSE, 2018). PPPs incorporate complex legal and accounting structures that lead to different obligations and benefits, and thus alternative governance models. Much of the current literature on PPP governance is concerned with how to define “good governance structures” and the benefits that PPP structures can bring. Despite this concern, there is empirical recognition that good governance has not been the top priority of governments when adopting PPPs, but rather budgetary and financing factors (OPARA & ROUSE, 2018). The purpose of user/citizen satisfaction should be transferred to the contractual and transparent objectives of the partnership.

4.1.3 Principle of Transparent and Healthy Budgetary Process

The Transaction Cost Theory reinforces that clear and transparent goals are the key to achieving the commitment in interorganizational relationships (WILLIAMSON, 1979). Performance goals are also part of those goals because they can reduce coordination costs and increase value creation benefits (ALONSO & ANDREWS, 2018). The budget factor on PPPs gets a lot of attention when thinking about good governance structures. This attention is aggravated to when there is pressure on governments to reduce their debts. This pressure can create incentives to outsource service infrastructure provision and management rather than conventional procurement, disregarding VfM analysis and inhibiting the proactive governance needed to engage all parties involved in the partnership to safeguard rather than predict the VfM (SANTANDREA et al., 2015).

The literature on transparency in PPP recognizes that transparency or not in this hybrid structure has to do with the extent to which the entity's public and private shows to interested parties relevant information about their own decision-making processes, procedures, operation, and performance (REYNAERS & GRIMMELIKHUIJSEN, 2015). For these authors, a crucial component in defining transparency is the availability of information, which not only means that information is visible and accessible, but can be understood and inferred from as well.

The main benefits of transparency when it comes to PPPs are related to the possibility of social control, accountability and monitoring of resources and shared responsibilities (WORLD BANK, 2013). Together, these benefits offer democratic assurances that the service is being delivered to the best of its ability, and that the responsibility delegated to the private partner is honoring its commitments. The need for transparency increases when considering possible opportunistic behavior between contractual parties and information asymmetry (between government and private partner, and between government and society).

Another important point is that "PPPs address important issues of democratic governance due to the changed nature of the state when it is engaged in cooperative activities with private actors" (SKELCHER, 2010, p. 265). Consequently, a democratic deficit caused by a deficit in accountability mechanisms must be avoided, as there is a growing difference in expectations between what is promised or expected and what can

actually be delivered by politicians. This can be verified by analyzing whether or not it is in the public interest (SKELCHER, 2010). The public interest in a PPP is typically to maximize the social welfare of a good infrastructure or good public service that needs to be ensured through efficient accountability and a constant monitoring system.

In order to hold partners accountable for their actions, it is imperative to have clear governance monitoring and contractual mechanisms, and to clarify partners' rights and obligations. Clarity in these relationships is necessary to avoid ambiguity (WARSEN et al., 2018). The *accountability* and transparency process cited in Table 5 are needed to improve the efficiency and quality of service (REYNAERS & RIMMELIKHUIJSEN, 2015). This need for transparency and accountability results in greater demand for a more robust assessment as a governance tool, which will be detailed in the following session.

Table 5 – Synthesis of the Mechanisms for a Transparent and Healthy Budget Process and its Variables Found in the Literature

Transparent and Healthy Budget Process		
Category	Meaning	Characteristics
Transparency and Accontability (REYNAERS & RIMMELIKHUIJSEN, 2015; WORLD BANK, 2013)	The information available about a project is transparent when there is "visibility" of the information, and if this information makes it possible to infer precise conclusions about the project and its implications, implying a better process of accountability (BOATENG et al., 2017). In the case of complex relationships involving the term to accountability in this context as the issue is conceptualized as an accountability of public acts in society and establishing penalties, basing itself on justice, integrity, and do what is right.	• Contract Disclosure: There is public availability of the actual signed contract and any substantial changes; • Contract Summary: There is a document presenting the project and the contract in plain language, describing the object and conditions, deadline, quality and requirements and performance indicators, reward/penalties scheme and monitoring system; • Government guarantees: Availability of warranty information, including in the form of letters, etc.; • Disclosure of Performance Reporting and Auditing: Information on disclosure of performance reports for PPP Operators, Contract Managers, Third Party Reviews and audit reports.
Affordability (accessibility) (OECD, 2012)	PPPs (because of their long-term characteristics) are more difficult to integrate into the annual budget process because they have variable expenses that can be modified throughout the contract. A sound and legitimate budget process is one that is accessible (financial, legal and social) and follows the legal requirements (budgeting, projections and contingencies), allowing the PPP project to be accessible and sustainable over the years. while maintaining a balance	• The estimated values in the partnership project respect the Fiscal Responsibility Limits; • Budgetary documentation shall disclose all contingent costs and liabilities; • The government must protect itself against waste and corruption by ensuring the integrity of the procurement process. The necessary acquisition skills and powers should be made available to the relevant authorities; • The project has Future Budget flexibility;

Transparent and Healthy Budget Process		
Category	Meaning	Characteristics
	between government revenue and expenditure.	• The government budgeting and accounting system should provide a clear, transparent and true record of all PPP activities.
Monitoring Systems (Grilo, 2008)	A monitoring system comprises the tools and attributes needed to minimize informational asymmetry between the parties throughout the contract, enabling greater alignment of interests between partners, preventing acts of corruption and misuse of purpose during the project.	• The processes and procedures for identifying the quality of investment in the PPP project are defined; • There is a focus on performance analysis during the operational phase and organizational learning through the definition of PPP contract management processes and procedures; • There are identification of forms of evaluation and performance indicators for each area of performance of the contract; • There is periodic evaluation of the goals and indicators established in the contract; • Payments are subject to verification of the quality of service provided; • The partnership goes through ongoing quality reviews and auditing by the government.

Source: Elaborated by the authors.

Importantly, while the variables listed in Table 5 attempt to optimize governance aspects over the budget aspect of PPPs, contract incompleteness is inevitable, considering that long-term contracts will necessarily face technological innovations, demographic, managerial and political changes. Concerning these uncertainties, Hurk and Verhoest (2016) argue that the long-term factor of partnerships (which in Brazil ranges from 5 to 35 years) requires flexibility, trust and management ability to a greater degree in partnerships than in ordinary contracting. For this reason, the factors listed need to try to ensure that actors are held accountable for providing efficient, effective and equitable services.

5 Final remarks

Inserted in the theme of public sector reforms that brought new forms of hybrid organizations to provide public services, this research aimed to identify the characteristics and conditions used to implement governance mechanisms that ensure the public interest in existing PPP contracts. Therefore, an integrative literature review of the main national and international journals on the subject was

conducted. Thus, the present review grouped the governance mechanisms used to ensure public interest with existing PPP contracts.

Verification on how to organize governance interface between public actors and private parties in the PPP project and its foundations challenges the role of contractual governance and other mechanisms in the value creation process for partnerships. Based on previous research on the subject of public governance, this study lists - based on the three principles established by the OECD (2012) (Clear and Legitimate Institutional Framework; Rationale in the proper VfM assessment and Transparent and Healthy Budgetary Process) - public governance mechanisms with its contractual, monitoring, accountability and organizational factors as core characteristics, highlighting their respective theoretical potentials to contribute directly to the defense of the public interest and to the performance of partnerships.

International literature also points out that failures of PPPs is related to the lack of an effective VfM assessment that considers the risks and nonfinancial factors surrounding the project (LIU et al., 2015). To address this need, the research approach of Liu et al. (2015, 2016, 2018) was incorporated in this review, seeking a form of assessment that considers the various life cycles and their expected performances, providing guidance and assistance in developing relevant and comprehensive processes.

The analysis of the international literature is extensive by pointing out that there are different success factors needed to defend partnerships as to the opportunism and different transaction costs involved. In particular, the research could muster and integrate from a theoretical point of view concepts from the Theory of Transaction Costs to list governance mechanisms, identified as necessary to ensure the public interest in all project phases. Such mechanisms and requirements can then be used as indicators, strengthening its relevance in the practical context, especially in Brazil, where the literature is scarce.

As a limitation, subjectivity is presented in the bibliographical selection of this research, which chose to outline and choose articles and manuals that emphasize governance under the contractual aspect. The result of the categories and features cited in this article is theoretically significant because they may be used and synthesized for measuring PPP both in the previous and after stage of the engagement, ensuring that the VfM is being achieved as an effective evaluation metric and efficient mechanisms of governance are being established for a PPP. The insights offered are

important about the essential role of public interest consideration in partnerships through appropriate governance and evaluation mechanisms. The results offered raise new research challenges for Brazil, such as relating to what extent governance influences the project quality level and throughout its life cycles.

References

ALONSO, J. M.; CLIFTON, J.; & DIAZ-FUENTES, D. (2016). Public private partnerships for hospitals: Does privatization affect employment? *Journal of Strategic Contracting and Negotiation***,** Vol. 2, Num. 4, pp. 313–325. Doi: https://doi.org/10.1177/2055563617710619.

ALONSO, J. M., & ANDREWS, R. (2018). Governance by targets and the performance of Cross-Sector partnerships: Do partner diversity and partnership capabilities matter? *Strategic Management Journal*. Vol. 40, Num. 4, pp. 556-579. Doi: https://doi.org/10.1002/smj.2959.

BENÍTEZ-ÁVILA, C.; HARTMANN, A.; DEWULF, G.; & HENSELER, J. (2018). Interplay of relational and contractual governance in public-private partnerships: The mediating role of relational norms, trust and partners contribution. *International Journal of Project Management*, Vol. 36, Num. 3, pp. 429–443. Doi: https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.12.005.

BOATENG, C. A.; STAFFORD, A.; & STAPLETON, P. (2017). The role of structure in manipulating PPP accountability. *Accounting, Auditing, Accountability Journal*, Vol. 30, Num. 1, pp. 119-144. Doi: https://doi.org/10.1108/AAAJ-01-2014-1590.

BOVAIRD, T. (2004). Public-Private Partnerships: From contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70, Num. 2, pp. 199-215. Doi: http://dx.doi.org/10.1177/0020852304044250.

BRINKERHOFF, D. W. & BRINKERHOFF, J. M. (2011), Public–Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and good Governance. *Public administration and development*, Vol. 31, Num. 2, pp. 2–14, 2011. Doi: https://doi.org/10.1002/pad.584.

BURKE, R. & DEMIRAG, I. (2017). Risk transfer and stakeholder relationships in Public Private Partnerships. *Accounting Forum*, Vol. 41, Num. 2, pp. 28–43. Doi: http://dx.doi.org/10.1016/j.

CAPPELLARO, G. & RICCI, A. (2017). PPPs in health and social services: a performance measurement perspective. *Public Money, Management*, Vol. 37, Num. 6, pp. 417-424.Doi: https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1344022.

CUI, C.; LIU, Y.; HOPE, A.; & WANG, J. (2018). Review of studies on the public–private partnerships (PPP) for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, Vol. 36, Num. 5, pp. 773–794. Doi: https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.03.004.

CUTRIM, S.; TRISTÃO, J. A. M.; & TRISTÃO, V. T. V. (2017). Aplicação do Método Delphi para identificação e avaliação dos fatores restritivos à realização de parcerias público-privadas. *Revista Espacios*, Vol. 38, Num. 22, pp. 29-43.

EUROPEAN INVESTMENT BANK. (2011). *The guide to guidance*: How to prepare, procure, and deliver PPP projects. Disponível em: <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf.> Acesso em 20 de janeiro de 2019.

FIRMINO, S. I. (2018). Fatores críticos de sucesso das Parcerias Público-Privadas: Aspectos político-institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal. *Revista De Administração Pública*, Vol. 52, Num. 6, pp. 1270-1281. Doi: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170228.

GRILO, L. M. (2008). Modelo de análise da qualidade do investimento para projetos de parceria público-privada (PPP). *Doctoral dissertation*, Universidade de São Paulo.

GRIMSEY, D. & LEWIS, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, Vol. 20, Num. 2, pp. 107–

118. Doi: https://doi.org/10.1016/s0263-7863(00)00040-5.

GRIMSEY, D. & LEWIS, M. K. (2005). Are public private partnership value for money? *Account Forum*, Vol. 29, Num. 4, pp. 345–378. Doi: https://doi.org/10.1016/j.accfor.2005.01.001.

IFAC. (2014). International Federation of Accountants. *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf>. Acesso em 9 de novembro de 2020.

IFAC. (2001). International Federation of Accountants. *Study 13 - Corporate governance in the public sector: a governing body perspective*. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf.> Acesso em 9 de novembro de 2020.

HODGE, G. A. & GREVE, C. (2017). On Public–Private Partnership performance: A contemporary review. *Public Works Management*, Policy, Vol. 22, Num. 1, pp. 55-78. Doi: http://10.1177/1087724X16657830.

HODGE, G. A. (2004). The risky business of Public-private Partnerships. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63, Num, 4, pp. 37–49. Doi: https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00400.x.

HURK, M. V. & VERHOEST, K. (2016). The challenge of using standard contracts in public-private partnerships. *Public Management Review*, Vol. 18, Num. 2, pp. 278-299. Doi: https://doi.org/10.1080/14719037.2014.984623.

JOHNSTON, J. & GUDERGAN, S. P. (2007). Governance of public–private partnerships: Lessons learnt from an Australian case? *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, Num. 4, pp. 569–582. Doi: https://doi.org/10.1177/0020852307083459.

KEERS, B. M. & FENEMA, P. C. (2018). Managing risks in public-private partnership formation projects. *International Journal of Project Management*, Vol. 36, Num. 6, pp. 861-875. Doi: https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.05.001.

KLIJN, E. H. & KOPPENJAN, J. (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public–private partnerships (PPPs). *Public Money, Management*, Vol. 36, Num. 6, pp. 455-462. Doi: https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1206756.

LIU, J.; LOVE, P. E. D. J. S.; MICHAEL, R.; & MONTY, S. (2014). Public-Private Partnerships: a review of theory and practice of performance measurement. *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol.63, Num. 4, pp. 499-512. Doi: https://doi.org/10.1108/IJPPM-09-2013-0154.

LIU, J.; LOVE, P. E. D.; DAVIS, P. R.; SMITH, J.; & REGAN, M. (2015). Conceptual framework for the performance measurement of Public-Private Partnerships. *Journal of Infrastructure Systems*, Vol. 21, Num. 1, pp. 401-423. https://doi.org/10.1061/(asce)is.1943-555x.0000210.

LIU, J. P. E. D.; LOVE, J.; SMITH, J.; & MATTHEWS, C. SING. (2016). Praxis of performance measurement in Public-private Partnerships: Moving beyond the iron triangle. ASCE *Journal of Management in Engineering*, Vol. 32, Num. 4. Doi: https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000433,04016004.

LIU, J.; LOVE, P. E. D.; & SMITH, J. (2018). Evaluation of public–private partnerships: A life-cycle performance prism for ensuring value for money. *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 36, Num. 6, pp. 1133–1153. Doi: https://doi.org/10.1177/2399654417750879.

MAURYA, D. S., & SRIVASTAVA, A. K. (2018). Managing partner opportunism in public–private partnerships: the dynamics of governance adaptation. *Public Management Review*, pp. 1–23. Doi: https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1559341.

OECD. (2012). *Principles for public governance of Public-Private Partnerships*. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf.> Acesso em 30 de março de 2019.

O'NOLAN, G. & REEVES, E. (2017). The nature of contracting hazards in public–private partnerships—Evidence from Ireland. *International Journal of Public Administration*, pp. 1–12. Doi:10.1080/01900692.2017.1373288.

OPARA, M. & ROUSE, P. (2018). The perceived efficacy of public-private partnerships: A study from Canada. *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 58, Num. 2, pp. 77-99. Doi: https://doi.org/10.1016/j.cpa.2018.04.004.

OSBORNE, S. P. (2000). Public–Private Partnerships: Theory and practice in international perspective. London: Routledge.

REICH, M. R. (2018). The core roles of transparency and accountability in the governance of global health Public–Private Partnerships. *Health Systems, Reform*, 00 pp. 1–10. Doi: https://doi.org/10.1080/23288604.2018.1465880

REYNAERS, A. M. & GRIMMELIKHUIJSE, S. (2015). Transparency in public–private partnerships: Not so bad after all? *Public Administration*, Vol. 93, Num. 3, pp. 609–626. Doi: https://doi.org/doi:10.1111/padm.12142.

REYNAERS, A. M. & GRAAF, G. (2014). Public Values in Public–Private Partnerships. *International Journal of Public Administration*, Vol. 37, Num. 2, pp. 120–128. Doi: https://doi.org/10.1080/01900692.2013.836665.

RUFIN, C. & RIVERA-SANTOS. (2012). Between commonweal and competition: Understanding the governance of Public–Private Partnerships. *Journal of Management*, Vol. 38, Num 5, pp. 1634-1654. Doi: https://doi.org/10.1177/0149206310373948.

SANTANDREA, M.; BAILEY, S.; & GIORGINO, M. (2015). Value for money in UK healthcare public–private partnerships: A fragility perspective. *Public Policy and Administration*, Vol. 31, Num. 3, pp. 260–279; Doi: https://doi.org/10.1177/0952076715618003.

SEKHRI, N.; FEACHEM, R.; & NI, A. (2011). Public-private integrated partnerships demonstrate the potential to improve health care access, quality, and efficiency. *Health Affairs*, Vol. 30, Num. 8, pp. 1498–1507. Doi: https://doi.org/10.1377/hlthaff.2010.0461.

SIEMIATYCKI, M. & FAROOQI, N. (2012). Value for Money and Risk in Public-Private Partnerships. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 79, Num. 3, pp. 286-29. Doi: https://doi.org/10.1080/01944363.2012.715525.

SKELCHER, C. (2010). Governance of public-private partnerships. In: Hodge G.; Greve C.; & Boardman, A. (Eds.). *International handbook on public-private partnerships.* (pp. 292-304). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

SHAOUL, J.; STAFFORD, A.; & STAPLETON, P. (2010). Financial black holes: The disclosure and transparency of privately financed roads in the UK. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 23, Num. 2, pp. 229-255. Doi: https://doi.org/10.1108/09513571011023200.

SOUZA, M. T.; SILVA, M. D.; & CARVALHO, R. (2010). Revisão integrativa: O que é e como fazer. *Einstein***,** Vol. 8, Num. 1, pp. 1-5. Doi: http://dx.doi.org/10.1590/s1679-45082010rw1134.

STEIJN, B.; KLIJN, E. K.; & EDELENBOS, J. (2011). Public private partnerships: Added value by organizational form or management? *Public Administration*, Vol. 89, Num. 4, pp. 1235–1252. Doi: https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01877.x.

SNYDER, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, Vol. 104, pp. 333–339. Doi: https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039.

TORCHIA, M. & CALABRO, A. (2018). Increasing the governance standards of Public-Private Partnerships in healthcare. Evidence from Italy. *Public Organization Review*, Vol. 18, Num. 1, pp. 93–110. Doi: https://doi.org/10.1007/s11115-016-0363-1.

TORCHIA, M.; CALABRÒ, A. & MORNER, M. (2015). Public–Private Partnerships in the health care sector: A systematic review of the literature. *Public Management Review*, Vol. 17, Num. 2, pp. 236-261. Doi: https://doi.or/10.1080/14719037.2013.792380.

UNECE. (2008). Guidebook on promoting good governance in Public-Private Partnership. *United Nations Economic Commission for Europe*. Disponível em: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf. Acesso em 30 de junho de 2019.

UNITED NATIONS. (2019). Guiding principles on people-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals. Economic Commission for Europe. *Committee on Innovation, Competitiveness and Public-Private*

Partnerships. Working Party on Public-Private Partnerships. Disponível em:https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_03-en.pdf. Acesso em 30 de junho de 2019.

ZAATO, J. J. & HUDON, P. A. (2015). Governance lessons from public-private partnerships: examining two cases in the Greater Ottawa Region. *Commonwealth Journal of Local Governance*. Doi: https://doi.org/10.5130/cjlg.v0i0.4484.

WARSEN, R.; NEDERHAND, J.; KLIJN, E. H.; GROTENBREG, S.; & KOPPENJAN, J. (2018). What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review*, Vol. 20, Num. 8, pp, 1165-1185. Doi: https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1428415.

WARSEN, R.; KLIJN, E. H.; & KOPPENJAN, J. (2019). Mix and Match: How Contractual and Relational Conditions Are Combined in Successful Public–Private Partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Doi: 10.1093/jopart/muy082.

WILLIAMSON, O. E. (1979). Transaction-Cost economics: The governance of contractual relations. *The Journal of Law and Economics*, Vol. 22, Num. 2, pp. 233–261. https://doi.org/10.1086/466942.

WILLIAMSON, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*. Vol. 87, Num. 3, pp. 548-77.

WILLIAMSON, O. E. (1985). Assessing Contract. *Journal of Law, Economics, and Organization* Vol. 1, Num. 2 pp. 177-208.

WILLIAMSON, O. E. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 15, Num. 1, pp. 306-342.

WILLIAMSON, O. E. (2005). The economics of governance. *American Economic Review*, Vol. 95, Num. 2, pp. 1-18. Doi: https://doi.org/10.1257/000282805774669880.

WORLD BANK. (2013). Disclosure of project and contract information in Public-Private Partnerships. *World Bank Institute*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/190901468159906133/pdf/762780WP0Box370osure0of0Project0PPP.pdf.> Acesso em: 3 de abril de 2019.

WORLD BANK. (2019). Guidance on PPP Contractual Provisions. *World Bank Institute*. Disponível em: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/guidance-ppp-contractual-provisions-2019.

XIONG, W.; CHEN, B.; WANG, H.; & ZHU, D. (2018). Governing public-private partnerships: A systematic review of case study literature. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 0, pp. 1-18. Doi: https://doi.org/10.1111/1467-8500.12343.

Nyalle Barboza Matos

https://orcid.org/0000-0002-5006-661X.
PhD. candidate in Accounting at the University of Brasilia, Brazil. Assistant Professor at the Amazonas State University - UEA.
E-mail: nyallematos@hotmail.com

Andréa de Oliveira Gonçalves

http://orcid.org/0000-0001-7514-8139.
Ph.D. in Latin American Integration from the University of São Paulo, Brazil. Associate professor at the University of Brasília - UnB
E-mail: andreaegoncalves@gmail.com

Planejamento urbano para governança das cidades: a situação dos planos diretores dos municípios cearenses

Francisco Alberto de Castro Neto[1]
Ana Elisa Pinheiro Campêlo de Castro[2]

[1]Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará, Fortaleza – CE, Brasil
[2]Instituto de Planejamento de Fortaleza, Fortaleza – CE, Brasil

Este artigo tem o objetivo de identificar se os gestores dos municípios cearenses estão cumprindo a obrigação legal de desenvolver e instituir o principal instrumento de implementação da política de desenvolvimento urbano sustentável: o Plano Diretor. Para isso, foi realizado um levantamento bibliográfico das legislações vigentes pertinentes ao tema, e identificado, através da pesquisa Munic e dos sites das câmaras de vereadores locais, quais são os municípios cearenses que possuem Plano Diretor. Partindo desse levantamento, foram elencadas e georreferenciadas, no âmbito do Estado do Ceará, as categorias de cidades que têm obrigação de preparar e instituir o Plano Diretor, de acordo com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade**.** Em seguida, através da elaboração de tabelas e mapas, foi possível sobrepor informações das cidades que possuem Plano Diretor e das áreas relativas às categorias com vinculação legal para instituir esse instrumento. Com essa sobreposição, verificou-se a situação atual do planejamento urbano dos municípios cearenses, e constatou-se que a cultura de planejamento da política de desenvolvimento urbano ainda não foi implementada como fase fundamental da governança municipal em algumas das cidades cearenses.

Palavras-chaves: plano diretor, governança, municípios cearenses

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4670 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 14 de abril de 2019. Aprovado: 5 de novembro de 2020.

Planificación urbana para la gobernanza de las ciudades: la situación de los planes directivos de los municipios del estado de Ceará

Este artículo tiene como objetivo identificar si los administradores de los municipios del estado de Ceará están cumpliendo con la obligación legal de preparar e instituir el principal instrumento para implementar la política de desarrollo urbano sostenible: el Plan Maestro. Para ello, se realizó un relevamiento bibliográfico de la legislación vigente, pertinente al tema, e identificó, a través de la encuesta Munic y los sitios web de los ayuntamientos, que son los municipios de Ceará que cuentan con Plan Director. Con base en esta encuesta, las categorías de ciudades que tienen la obligación de elaborar e instituir el Plan Maestro fueron listadas y georreferenciadas en el ámbito del estado de Ceará, de conformidad con la Ley n° 10.257, del 10 de julio de 2001, conocida como el Estatuto de la Ciudad. Luego, a través de la preparación de tablas y mapas, fue posible hacer la superposición de las informaciones de las ciudades que cuentan con un Plan Maestro y de las áreas relacionadas con categorías con vinculación legal para elaborar este instrumento. Con este traslapo se verificó la situación actual de la planificación urbana en los municipios de Ceará, y se encontró que la cultura de la planificación de la política de desarrollo urbano aún no se ha implementado como una fase fundamental de la gobernanza municipal en algunas de las ciudades de aquel estado.

Palabras clave: plan maestro, gobernanza, municipios de Ceará

Urban planning for cities governance: the situation of the master plans of Ceará municipalities

This article aims to identify whether the managers of Ceará municipalities are fulfilling the legal obligation to elaborate and institute the main instrument for implementing the sustainable urban development policy: The Master Plan. For this, a bibliographic survey of the current legislation, relevant to the theme, was carried out and identified, through the Munic survey and the websites of the local councils, which are the Ceará municipalities that have a Master Plan. Based on this survey, the categories of cities that have an obligation to prepare and institute the Master Plan were listed and georeferenced within the state of Ceará, in accordance with Law no. 10,257, of July 10, 2001, known as the Statute of the City. Then, through the elaboration of tables and maps, it was possible to superimpose information from the cities that have a Master Plan and from the areas related to categories with legal binding to elaborate this instrument. With this overlap, the current situation of urban planning in the municipalities of Ceará was verified. It was found that the culture of urban development policy planning has not yet been implemented as a fundamental phase of municipal governance in some of the cities of Ceará.

Keywords: master plan, governance, municipalities in Ceará

1. Introdução

De acordo com o artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Na mesma Carta Magna está previsto, no artigo 182, parágrafos 1º e 2º:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
> § 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Há quase duas décadas, foi instituída a obrigatoriedade do planejamento para o crescimento urbano ordenado das cidades brasileiras, mediante os artigos 39 a 42 da Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, que regulamentaram o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, prevendo que o instrumento que normatiza o planejamento da política de desenvolvimento urbano, nas cidades, é o Plano Diretor.

O artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal, prevê que compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Assim, é competência da União legislar sobre diretrizes para o desenvolvimento urbano, e é competência do município legislar sobre o ordenamento territorial, considerando as especificidades regionais de cada cidade.

Conforme o artigo 39 do Estatuto da Cidade, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Assim, o Plano Diretor é uma lei municipal que trata da organização e ocupação territorial do município buscando integrar o uso do solo, habitação, saneamento e mobilidade urbana para, assim, assegurar uma melhor qualidade de vida a seus habitantes (CEARÁ, 2019).

O principal objetivo de um Plano Diretor é planejar o futuro da cidade, a partir

do pensamento reflexivo sobre as funções exercidas no território (trabalho, moradia, lazer etc.), ordenando o pleno desenvolvimento das forças sociais existentes. Para tanto, é importante estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, reconhecendo a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos (BRASIL, 2020).

A nova agenda urbana trouxe também uma ampla ligação da questão urbana com os dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), além da inclusão do tema do direito à cidade. Em particular, o ODS 11 estabelece desafios importantes para políticos e gestores urbanos, sobretudo para uma realidade em que mais de 50% da população mundial vive em cidades (FAVARÃO; COSTA, 2018).

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade trouxe uma nova forma de interação entre o poder público municipal e a população, alterando o modelo de governança das cidades, no processo de desenvolvimento e aprovação dos Planos Diretores. Esse novo modelo legitima a participação social, permitindo que a população possa opinar e decidir como a cidade deverá se desenvolver nos anos de vigência do Plano Diretor instituído.

Apesar disso, o que se percebe é que, até o momento, vários municípios brasileiros ainda não possuem seus Planos Diretores promulgados ou, ainda que possuam, os mesmos se encontram com prazo de revisão vencido. Com isso, esses municípios têm uma tendência a se expandirem territorialmente de forma desordenada, o que pode impactar negativamente o desenvolvimento das políticas públicas que são implementadas. No Ceará, a situação pode ser considerada mais grave, pois além de vários municípios ainda não terem elaborado tal planejamento, muitos dos municípios vêm enfrentando uma seca severa desde 2012 (CEARÁ, 2018), mostrando a necessidade de medidas urgentes para minimizar os impactos dessa condição climática através de um bom planejamento urbano.

Destaca-se que a falta do Plano Diretor traz uma série de problemas para o planejamento urbano e a governança municipal, acarretando: grande concentração populacional nas Regiões Metropolitanas; elevado déficit habitacional; esvaziamento das áreas centrais das cidades, com expansão desordenada das periferias, sem saneamento básico adequado, com degradação ambiental comprometendo o meio

ambiente urbano e rural, violência e segregação sócio-espacial crescentes (MOREIRA, 2008). Caldas (2015) atribui o crescimento descontrolado e desorganizado das cidades à falta de planejamento urbano, ou seja, à falta de um Plano Diretor participativo e efetivo.

Com isso, este artigo procura colocar em debate a governança urbana, nos municípios brasileiros, em especial os cearenses, tendo em vista o papel de destaque que foi dado a essa temática na agenda pública, tanto em âmbito nacional quanto municipal e regional, principalmente em virtude dos conflitos sociais enfrentados nas grandes cidades e, principalmente, nas cidades com um maior número de famílias em situação de vulnerabilidade. E, para isso, o objetivo deste artigo é identificar se os gestores dos 184 municípios cearenses estão cumprindo a obrigação legal de preparar e instituir o principal instrumento de implementação da política de desenvolvimento urbano sustentável, de acordo com a Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

2. Metodologia

Neste artigo, a análise foi realizada por meio do viés descritivo e quantitativo. Segundo Gil (1999), as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a definição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob esse título, sendo uma de suas características mais significativas a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Segundo Fonseca (2002, p. 20), "a pesquisa quantitativa se centra na objetividade, influenciada pelo positivismo, e considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros". A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis etc. Assim, cada etapa do presente estudo será descrita a seguir.

Esta pesquisa irá efetuar uma análise sobre os 184 municípios que compõem o Estado do Ceará[1], buscando identificar quais são os municípios enquadrados, de acordo com o Estatuto da Cidade, no rol das cidades obrigadas a possuir Plano Diretor e quais

[1] O Ceará é uma das 27 unidades federativas do Brasil, situado no norte da Região Nordeste. Sua área total é de 148 920,472 km². A população do estado, em 2019, era de 9.132.078 habitantes, distribuída por 184 municípios (IBGE, 2019a).

conseguiram preparar e instituir tal instrumento. Para isso, inicialmente foi feito um levantamento bibliográfico para entender quais os impactos que o novo planejamento urbano trouxe no sistema de governança das cidades, com o advento da Constituição Federal de 1988 e normativos posteriores, em especial, o Estatuto da Cidade. Em seguida, foi caracterizado o que é o Plano Diretor e quais as diretrizes impostas pelo Estatuto da Cidade aos municípios brasileiros, com enfoque nos cearenses.

No tópico seguinte, foi feita uma caracterização, de acordo com os dispositivos do Estatuto da Cidade, de quais municípios cearenses são obrigados a possuir Plano Diretor e, com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)[2], elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi identificada qual a situação dos mesmos. Além disso, no dia 20 de fevereiro de 2020, foram validados, nos sites das câmaras municipais locais, se os municípios que informaram não possuir Plano Diretor, na pesquisa Munic, haviam preparado e aprovado o Plano Diretor municipal até aquela data. Com isso, foi identificado que os municípios de Lavras da Mangabeira, de Pacajus, de Jaguaribe, de Limoeiro do Norte e de Quixeré possuíam Plano Diretor e não constavam no levantamento da pesquisa Munic. A partir dessas informações, foi realizada, através da construção de tabelas e mapas, a sobreposição do território das cidades que possuem Plano Diretor e das áreas relativas às categorias com vinculação legal para organizar esse instrumento.

Por fim, foram emitidas as conclusões acerca do tema, evidenciando quais problemas podem ocorrer nos municípios que não possuem o planejamento urbano adequado.

3. Evolução da governança pública para o planejamento urbano – pós CF 88 – Ceará

Os acontecimentos políticos do final da década de 1980, no Brasil, representaram um momento de inflexão no que diz respeito à governança e às políticas voltadas para o território urbano nacional. Por um lado, a mudança institucional e

[2] A Pesquisa de Informações Básicas Municipais faz o levantamento de dados que permitem o monitoramento e a estimativa de políticas locais, oferecendo reforço na construção de um material e de uma base de informações municipais de qualidade. Os estudos feitos pela Munic vêm desde 2005 com o intuito de mostrar a porcentagem de cidades que não cumprem a Lei nº 10.257/2001 (FREITAS; BARBOSA, 2019).

normativa, provocada pela Constituição Federal de 1988, delineou diretrizes regulatórias que passaram a incluir a participação democrática na definição das políticas públicas no país. Por outro lado, estabeleceu uma nova repartição de poderes entre os entes federativos, conferindo maior autonomia aos poderes entre os entes federativos, conferindo maior autonomia aos poderes políticos municipais da gestão e governança urbana (FAVARÃO; COSTA, 2018).

Percebe-se que diversos fenômenos marcaram os períodos posteriores à promulgação da Carta Magna, com caráter de mudanças, não só políticas, mas sociais, em virtude da grande mobilização gerada na sociedade para uma democratização das políticas públicas, ocasionando um impacto significativo na governança principalmente das cidades mais desenvolvidas e das metrópoles. Estas, com problemas de cunho social e de infraestrutura, em virtude das políticas adotadas em períodos anteriores.

Nesse sentido, após toda a pressão social pós-Constituição Federal, o Governo Federal promulgou o Estatuto da Cidade, em 2001, e posteriormente mudou sua estrutura organizacional, ampliando as oportunidade para a participação da população e dos demais entes federados, através da criação do Ministério das Cidades e mediante a institucionalização do Conselho das Cidades (ConCidades), ambos em 2003.

O Ministério das Cidades[3] foi criado com os objetivos de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte. A ele foi delegado o desenvolvimento de importantes políticas públicas junto aos estados e municípios: habitação, saneamento, mobilidade e desenvolvimento urbano. Ou seja, o mesmo assumiu um papel institucional junto aos estados e municípios, para fomentar o desenvolvimento das políticas de sua competência nesses entes.

Já o Conselho das Cidades (ConCidades) foi criado com um papel mais social, agregando atores tanto políticos-institucionais, quanto pessoas da sociedade civil organizada, estimulando a participação e a discussão da população, e levando as principais demandas para a tomada de decisão dos gestores públicos. Assim, houve uma completa mudança no sistema de governança[4] para a elaboração das políticas públicas

[3] A partir de 2019 o Governo Federal promoveu uma nova reestruturação institucional, extinguindo o Ministério das Cidades e criando o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que assumiu as ações do extinto MCIDADES.

[4] Governança é o processo de tomada de decisão e o processo pelo qual as decisões são implementadas ou não. Pode ser visto como um conjunto de medidas das relações entre: governados e o governo. A noção

urbanas, viabilizando uma participação mais efetiva da população, a partir de uma gestão participativa e da realização das conferências territoriais organizadas no âmbito do ConCidades.

Pouco tempo após a reorganização do Governo Federal, o Estado do Ceará promoveu uma reorganização similar, buscando alinhar a sua estrutura à do Governo Federal, promovendo a criação da Secretaria das Cidades, em 2007, e do Conselho Estadual das Cidades, em 2009.

A partir de 2007, com a criação da Secretaria das Cidades, através da Lei nº 13.875/2007, o Governo do Estado do Ceará vem buscando melhorar as condições de vida da população cearense mediante as políticas adotadas pelo Ministério das Cidades [extinto em 2019], atual Ministério do Desenvolvimento Regional. E, a partir de 21 de dezembro de 2009, com a institucionalização do Conselho Estadual das Cidades do Ceará[5], através da Lei nº 14.558/2009, o estado passou a ter uma instituição responsável por propor e deliberar sobre diretrizes e instrumentos para a formulação e implementação das políticas de gestão do solo urbano; de habitação; de saneamento ambiental; e de mobilidade e transporte urbano, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;, com as deliberações das Conferências Municipais, Estadual e Nacional das Cidades e com as resoluções do Conselho Estadual e Nacional das Cidades (CEARÁ, 2016).

Com essa evolução institucional, iniciada a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, o planejamento urbano sofreu mudanças significativas nas fases de concepção, implementação e monitoramento. Nesse contexto, está previsto que essas fases, com relação ao Plano Diretor, devem ter uma participação social mais robusta e efetiva, dividindo assim a responsabilidade sobre as decisões que são tomadas no processo de planejamento da cidade. Aliado a isso, posteriormente, as reorganizações dos governos federal e estadual, e a criação dos seus respectivos Conselhos das Cidades, impulsionaram ainda mais a participação social no processo decisório das políticas públicas.

Com esse novo modelo de governança para o planejamento urbano e

---

de governança engloba as regras do jogo (as relações entre governantes e governados), os jogadores no jogo, e o "árbitro", se houver. Jogadores ativos são o Estado (governo e suas instituições) e elementos da sociedade civil (MCCALL; DUNN, 2012).

[5] O ConCidades/CE é composto por 29 (vinte e nove) membros titulares e respectivos suplentes, os quais, através de suas instituições/entidades, representam a Sociedade Civil e o Poder Público.

considerando a grande dificuldade dos municípios cearenses em promulgarem os seus próprios planos diretores, o governo do estado, através da Secretaria das Cidades, realizou diversas ações para fomentar o desenvolvimento dos referidos planos. No entanto, mesmo com esse apoio, muitos municípios cearenses ainda não possuem esse plano devidamente formatado e regulamentado. Além disso, de acordo com Favarão e Costa (2018), até 2050, o contingente populacional urbano será maior que a população mundial atual, criando assim um desafio ao planejamento político e institucional voltado aos espaços das cidades.

4. Diretrizes do Estatuto da Cidade para os Planos Diretores

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que regulamenta o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, oferece novas possibilidades para as gestões municipais. No artigo 40, o Estatuto elege o Plano Diretor como o instrumento que deverá orientar as diretrizes do desenvolvimento local, urbano e territorial, bem como articular as políticas setoriais de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, e controle do uso e ocupação do solo urbano). Para tanto, deveria ser considerada a totalidade do território municipal em suas dimensões urbana e rural (BITOUN; MIRANDA, 2009).

Ainda segundo Bitoun e Miranda (2009), a diversidade de situações urbanas nos municípios brasileiros exige uma ação coordenada no território. Um instrumento que pode programar todas as ações e políticas no território é o Plano Diretor. Diferentemente da concepção tradicional, que trabalhou historicamente o planejamento e a gestão em separado, a base para a efetividade das propostas e instrumentos preconizados pela reforma urbana é a instituição da gestão democrática da cidade como requisito fundamental.

Os planos diretores já foram alvos de diversas definições e conceituações, e suas características têm variado de município para município. Segundo Silva (2010, p. 134), o Plano Diretor é “plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados [...], as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do município”. De acordo com o Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos, o Plano Diretor pode ser definido como “um conjunto de princípios e regras orientadoras

da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano" (BRASIL, 2002, p. 40).

No entanto, não basta conhecer a definição dele, é necessário saber quais municípios são obrigados a instituirem o mesmo. E, ao se mencionar a necessidade do Plano Diretor, a obrigatoriedade mais conhecida é a da elaboração para municípios com mais de vinte mil habitantes. Ocorre que o Estatuto da Cidade, em seu art. 41, tem a descrição de mais cinco hipóteses nas quais os municípios, ainda que não tenham mais de vinte mil habitantes, terão que preparar um Plano Diretor (BRASIL, 2001):

> [...]
> II. integrantes de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas;
> III. onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal;
> IV. integrantes de áreas de especial interesse turístico;
> V. inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
> VI. incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Vale ressaltar que o Estatuto da Cidade contém, em seu artigo 42, as disposições sobre o conteúdo mínimo obrigatório para a confecção e revisão do Plano Diretor:

> Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:
> I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
> II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
> III – sistema de acompanhamento e controle.

Em síntese, o escopo mínimo exigido no Estatuto da Cidade está descrito a seguir:

- delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Inciso I, art. 42);
- aplicação do direito de preempção (Inciso II, art.42; Art. 25);
- aplicação do coeficiente de aproveitamento (Inciso II, art.42; art. 28);
- aplicação de alteração do uso do solo (Inciso II, art.42; art. 29);
- delimitação de área para aplicação de operações urbanas consorciadas (Inciso II, art.42; art. 32);
- aplicação do direto de construir em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir (Inciso II, art.42; art. 35);
- sistema de acompanhamento e controle (Inciso III, art. 42).

Além do conteúdo previsto no artigo 42, o Plano Diretor dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter as informações dispostas no artigo 42-A. E, para os municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano, os mesmos poderão prever o conteúdo mínimo exigido no artigo 42-B, ficando dispensados de preparação de projeto e lei específico para isso (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, o Conselho Nacional das Cidades, mediante a Resolução nº 34[6], instituída em 1 de julho de 2005, e suas alterações, trouxe, de forma complementar, orientações mais claras sobre o contéudo mínimo de cada Plano:

> I – As ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;
> II - As ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;
> III - Os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;
> IV - Os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade que serão utilizados para concretizar os objetivos e as estratégias estabelecidas pelo Plano Diretor; e o sistema de acompanhamento e controle visando à execução e implementação do Plano Diretor.

Portanto, durante o desenvolvimento do Plano Diretor, deverão ser observadas as diretrizes impostas no Estatuto da Cidade, bem como as orientações do Conselho Nacional das Cidades. Seguindo essas orientações, o Plano Diretor torna-se uma ferramenta importante da participação da população no planejamento e traz diretrizes para que a administração pública possa gerir o ordenamento territorial de forma mais coerente com as necessidades de desenvolvimento da cidade.

5. Ceará e a situação do planejamento urbano dos seus municípios

Como apresentado anteriormente, atualmente são seis as hipóteses em que um determinado município brasileiro está obrigado a ter o seu Plano Diretor. E o munícipe, o Ministério Público ou outro legitimado poderá exigir o mesmo perante o Poder Judiciário.

[6] Posteriormente, o Conselho Nacional das Cidades publicou a Resolução nº 22/2006 para orientar os municípios inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional.

Apesar dessa obrigação legal, para Dias (2011), a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, através dos Planos Diretores, enfrenta vários desafios:

> Aprovação nas Câmaras Municipais da regulamentação dos instrumentos, que na sua maioria ficaram para ser aprovados posteriormente à aprovação do Plano Diretor, já que essas regulamentações contrariam interesses financeiros de parte da produção imobiliária;
> Impasse gerado pelas disputas partidárias e ideológicas que pode ser exemplificado no fato de diversas vezes o plano, ou sua revisão, não serem enviados à Câmara Municipal por conta do momento de transição entre diferentes gestões ou onde as forças entre o executivo e o legislativo não se mostravam favoráveis ao anteprojeto de lei;
> Falta de capacitação técnica nas administraçãoes públicas locais, para a regulamentação e utilização disponibilizados pelo Estatuto da Cidade;
> Descontinuidade das administrações públicas, devido a diferentes interesses e pressões para mudanças pontuais que satisfaçam novos interesses;
> Falta de atualização de toda a legislação urbanística dentro dos padrões e finalidades de se produzir a função social da cidade e da propriedade, bem como a gestão democrática de uma cidade (DIAS, 2011, p. 52).

Já para Goulart *et al.* (2015), os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não tem estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento.

E, para Santos Junior e Montandon (2011, p.36), os desafios enfrentados para a implantação dos Planos Diretores podem ser atribuídos a "[...] poucos recursos técnicos e humanos para a elaboração de mapas e demais peças técnicas, inexistência ou precariedade de cadastros e de informações básicas sobre o território, reduzido tempo para o processo de construção do plano, descaso ou desinteresse dos gestores e do legislativo com o processo de preparação ou aprovação do Plano Diretor".

Ressalta-se que, por meio do Plano Diretor, é possível integrar os demais instrumentos de planejamento que, quando implementados, farão com que se cumpra a função social da cidade e da propriedade urbana.

A seguir, é apresentada uma discussão mais detalhada de cada uma das seis situações, previstas no Estatuto das Cidades, em que os municípios cearenses (e brasileiros) estão obrigados a possuir o Plano Diretor, e a situação atual de cada um, a partir das informações levantadas conforme metodologia descrita anteriormente e dados

compilados no **Apêndice A**.

5.1. Municípios cearenses com mais de 20 mil habitantes

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2019a), dos 184 municípios cearenses, 101 municípios possuem mais de 20 mil habitantes, considerando as projeções para o ano de 2019, a partir do último Censo Demográfico realizado em 2010[7] (Tabela 1).

Tabela 1 – População dos municípios cearenses x Plano Diretor

População do município (habitantes)	Total de municípios	Possui Plano Diretor			Não possui Plano Diretor
		Atualizado	Desatualizado	Total	
Maior que 100 mil	9	4	5	9	0
80 mil - 100 mil	4	1	3	4	0
60 mil - 80 mil	14	6	8	14	0
40 mil - 60 mil	21	10	6	16	5
20 mil - 40 mil	53	11	27	38	15
Sub-total	**101**	**32**	**49**	**81**	**20**
Menor que 20 mil	83	6	9	15	68
Total	**184**	**38**	**58**	**96**	**88**

Fonte: IBGE (2019a, 2019b).

Desses 101 municípios que possuem mais de 20 mil habitantes, apenas 81 municípios possuem o Plano Diretor instituídos, ou seja, apenas 80% desses municípios possuem os planos instituídos (Figura 1).

[7] A partir de 2021 existe a previsão da efetuação de um novo Censo, portanto essa informação deverá ser averiguada mais detalhadamente uma vez que os dados terão uma precisão maior. No entanto, em virtude da pandemia relacionada ao COVID-19 esse Censo ainda não tem previsão exata para o seu início e término.

Figura 1 – Municípios cearenses com mais de 20 mil habitantes X Plano Diretor

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2019a, 2019b).

Cabe destacar que, mesmo dentre os 81 municípios com mais de 20 mil habitantes que possuem Plano Diretor, 49 municípios (60%) necessitam revisar[8] seus planos, pois foram aprovados há mais de 10 anos.

5.2. Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas

O marco conceitual da formação das metrópoles, no Brasil, historicamente se iniciou a partir da década de 1960, com a discussão acerca de problemas na urbanização dessas regiões. Conforme explica Souza (2007), nessa época, devido aos modos de governança das metrópoles, pode-se dizer que houve certo fracasso nesse tipo de arranjo político e administrativo-legal. Tal situação é atribuída a dois fatores fundamentais, mediante a análise feita por ele. Como primeiro fator, os gestores municipais agiam de maneira reticente, sem querer aceitar, ou dar satisfação, a um poder acima do que lhes era atribuído, demonstrando, com isso, a insatisfação de estar na dependência do

[8] O Estatuto da Cidade, no §3º do seu artigo 30, determina que, pelo menos a cada 10 (dez) anos, os planos diretores devem ser revistos. Para este artigo, foram considerados como necessitados de atualização os planos diretores aprovados antes de 2010.

governo central para que fosse assegurado o seu funcionamento. Como segundo fator, está o modelo utilizado para implementar essas Regiões Metropolitanas, autoritário, sem permitir aos municípios a escolha de assim se constituírem, o que era agravado com a elaboração de uma governança de forma rígida, destituída da participação da população local envolvida.

A partir de então, o reconhecimento legal da formação da Região Metropolitana se confirmou, no ano de 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14/1973, que estabeleceu as oito primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil, sendo elas de: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Atualmente, no Estado do Ceará, existem 3 Regiões Metropolitanas: de Fortaleza[9], de Sobral[10] e do Cariri[11]. No total, essas três regiões possuem 46 municípios.

Vale ressaltar que, para as Regiões Metropolitanas, foi instituído, em 2015, através da Lei nº 13.089, o Estatuto da Metrópole, que traz diretrizes gerais para planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum nessas Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelo Estado. Essa lei também estabeleceu normas gerais sobre os Planos de Desenvolvimento Urbanos Integrados (PDUIs) e outros instrumentos de governança interfederativa.

Segundo Valery e Braga Junior (2015), como já existiam outras normas que tratavam das políticas e de desenvolvimento urbano, seja no âmbito municipal, estadual ou federal, o Estatuto da Metrópole foi editado em consonância com aquelas, visando preencher as lacunas porventura existentes, principalmente no Estatuto da Cidade, que, não obstante tenha disposto preciosos instrumentos para o planejamento municipal, o uso social da propriedade urbana e gestão democrática das cidades, deixou a dimensão do desenvolvimento "regional-urbano" ainda ausente, mesmo tendo considerado as especificidades das Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas, enquanto

[9] A Região Metropolitana de Fortaleza desde 2014, quando sofreu a sua última alteração, conta com 19 municípios: Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Trairi (IBGE, 2019a).

[10] A Região Metropolitana de Sobral foi constituída em 2016 e é formada por 18 municípios: Sobral (sede), Massapê, Senador Sá, Pires Ferreira, Santana do Acaraú, Forquilha, Coreaú, Moraújo, Groaíras, Reriutaba, Varjota, Cariré, Pacujá, Graça, Frecheirinha, Mucambo, Meruoca e Alcântaras (IBGE, 2019a).

[11] A Região Metropolitana do Cariri foi estabelecida em 2009, sendo formada por 9 municípios: os municípios do Crajubar (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha), além de Caririaçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda, Santana do Cariri (IBGE, 2019a).

categorias institucionais, em algumas de suas disposições.

Destaca-se que a obrigatoriedade de aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado das Regiões Metropolitanas não exime os municípios integrantes dessas regiões da formulação dos seus respectivos Planos Diretores, os quais deverão estar compatibilizados.

No Estado do Ceará, as Regiões Metropolitanas do Cariri e de Sobral possuem os seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs) efetivados[12]. No entanto, o PDUI da Região Metropolitana de Fortaleza ainda não foi iniciado.

Assim, como mencionado anteriormente, a existência ou não dos PDUIs não exime os municípios de prepararem seus próprios Planos Diretores. Dessa forma, dos 46 municípios pertencentes às três Regiões Metropolitanas do Estado do Ceará, 30 municípios possuem Plano Diretor promulgado, ou seja, 65% (Tabela 2).

Tabela 2 – Municípios cearenses em Regiões Metropolitanas x Plano Diretor

Região Metropolitana	Possui Plano Diretor			Não possui Plano Diretor
	Atualizado	Desatualizado	Total	
Região Metropolitana de Fortaleza	8	10	18	1
Região Metropolitana do Cariri	1	6	7	2
Região Metropolitana de Sobral	1	4	5	13
Fora das Regiões Metropolitanas	28	38	66	72
Total	**38**	**58**	**96**	**88**

Fonte: IBGE (2019a, 2019b).

As informações da Tabela 2 foram distribuídas espacialmente na Figura 2 para uma melhor compreensão.

[12] Os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado das Regiões Metropolitanas do Cariri e de Sobral foram desenvolvidos pela Secretaria das Cidades do Estado do Ceará em parceria com as prefeituras municipais de cada região.

Figura 2 – Municípios cearenses - Regiões Metropolitanas X Plano Diretor

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2019a, 2019b).

Cabe destacar que, mesmo dentre os 30 municípios que possuem Plano Diretor, 20 municípios (67%) necessitam revisar seus planos, pois foram instituídos há mais de 10 anos.

5.3. Municípios onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4o do art. 182 da Constituição Federal

Segundo o §4º do art. 182 da Constituição Federal:

> É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
> I - parcelamento ou edificação compulsórios;
> II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
> III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Verifica-se, portanto, que, para os gestores municipais, que pretendam estabelecer o controle urbano e o consequente cumprimento da função social da

propriedade urbana, de forma a garantir a utilização adequada do solo urbano, é necessário que os instrumentos elencados, no referido artigo, estejam previstos no Plano Diretor, já que a área onde esses instrumentos serão implantados deverá estar definida na lei que normatiza tal plano.

É importante salientar que, apesar de a aplicação desses instrumentos ser discricionária, o cumprimento da função social da cidade é vinculativo, ou seja, este último não é decisão da gestão municipal, tem que necessariamente ocorrer. Assim, para efeito da análise em questão, esse item não será contabilizado como obrigatório, já que se trata da aplicação discricionária de instrumentos no âmbito de um Plano Diretor.

5.4. Municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico

Conforme o artigo 3º da Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, as áreas especiais de interesse turístico são trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico.

Complementarmente, segundo o Decreto nº 86.176, de 6 de julho de 1981, as áreas Especiais de lnteresse Turístico classificam-se em:

> I - Prioritárias: áreas de alta potencialidade turística, que devam ou possam ser objeto de planos ou programas de desenvolvimento turístico, em virtude de:
> a) ocorrência ou iminência de expressivos fluxos de turistas e visitantes;
> b) existência de infraestrutura turística e urbana satisfatória, ou possibilidade de sua implantação em condições a serem fixadas pelo Conselho Nacional de Turismo - CNTur, por proposta da EMBRATUR;
> c) necessidade da realização de planos e projetos de preservação ou recuperação dos Locais de Interesse Turístico nelas incluídos;
> d) realização presente ou iminente de obras públicas ou privadas, que permitam ou assegurem o acesso à área, ou a criação da infraestrutura mencionada na alínea b;
> e) conveniência de prevenir ou corrigir eventuais distorções do uso do solo, causadas pela realização presente ou iminente de obras públicas ou privadas, ou pelo parcelamento e ocupação do solo.
> II - De Reserva: áreas de elevada potencialidade turística, cujo aproveitamento deva ficar na dependência:
> a) da implantação dos equipamentos de infraestrutura indispensáveis;
> b) da efetivação de medidas que assegurem a preservação do equilíbrio ambiental e proteção ao patrimônio cultural e natural nelas existentes;
> c) de providências que permitam regular, de maneira compatível com a alínea precedente, os fluxos de turistas e visitantes e as atividades, obras e serviços permissíveis.

Ao analisar as legislações mencionadas anteriormente, verifica-se que muitos

critérios apresentados são subjetivos e, passado vários anos, houve pouca aplicabilidade das mesmas. Ademais, cabe ressaltar que, atualmente, a instituição que seria a principal articuladora das referidas leis, o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) não acumula mais a função de planejamento, que foi transferida para o Ministério do Turismo (MTur).

Desde a sua criação, até o presente momento, não foi identificado nenhum município do território nacional designado como Área Especial de Interesse Turístico. Destaca-se que a criação de "Áreas Especiais de Interesse Turístico" e "Locais de Interesse Turístico" não deve ser confundida com a caracterização de cidade ou município turístico.

A regulamentação de "Áreas Especiais" e de "Locais de Interesse Turístico" contribuiria, diretamente, para alcançar a produção de um espaço urbano e turístico capaz de satisfazer as necessidades de moradores e visitantes, com características de sustentabilidade, e não um desenvolvimento turístico-urbano produzido segundo a lógica que atende, preferencialmente, aos interesses imediatos dos principais agentes produtores desse espaço: o poder público, empresários do segmento turístico e do setor imobiliário (HARVEY, 1980).

Apesar de não ter sido identificado nenhum município cearense como sendo pertencente a Área Especial de Interesse Turístico, a partir de 2008, com a promulgação da Lei nº 11.771/2008 (Lei do Turismo), foram disponibilizadas ferramentas para o monitoramento e o aperfeiçoamento das medidas necessárias para o desenvolvimento turístico dos municípios brasileiros. Uma dessas ferramentas é o Mapa do Turismo[13], que apresenta os municípios brasileiros considerados como grandes polos atrativos para o turismo nacional.

Portanto, apesar de não existir o conhecimento de nenhum município cearense pertencente à Área Especial de Interesse Turístico, serão considerados aqui os municípios que foram definidos no Mapa do Turismo como de potencial turístico para as suas regiões, conforme apresentado na Tabela 3.

[13] O Mapa do Turismo Brasileiro é o instrumento instituído pela Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, atualizada no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo que orienta a atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento das políticas públicas. É o Mapa do Turismo Brasileiro que define a área – o recorte territorial – que deve ser trabalhada prioritariamente pelo referido ministério (BRASIL, 2015b).

Tabela 3 – Municípios cearenses em áreas turísticas X Plano Diretor

Situação do município	Total de municípios	Possui Plano Diretor			Não possui Plano Diretor
		Atualizado	Desatualizado	Total	
Situado em área turística	68	24	34	58	10
Não situado em área turística	116	13	25	38	78
Total	**184**	**37**	**59**	**96**	**88**

Fonte: Brasil (2016) e IBGE (2019b).

Dessa forma, conforme apresentado na Tabela 3, no Estado do Ceará foram identificados 68 municípios[14] situados em área turística (BRASIL, 2016). Desses 68 municípios, 58 municípios possuem Plano Diretor (85%), ver Figura 3.

Figura 3 – Municípios cearenses - áreas turísticas X Plano Diretor

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2016); IBGE (2019b).

Ressalta-se que, mesmo dentre os 58 municípios que possuem Plano Diretor, 34 municípios (58%) necessitam revisar seus planos, pois foram instituídos há mais de 10 anos.

[14] Os municípios que compõem o Mapa do Turismo Brasileiro 2016 foram estabelecidos através dos critérios instituído pela Portaria nº 205, de 09 de dezembro de 2015.

5.5. Municípios cearenses inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional

No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadradas no inciso V do caput do art. 41 do Estatuto da Cidade, os recursos técnicos e financeiros para a confecção do Plano Diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. Apesar da disposição legal, a definição precisa sobre quais empreendimentos enquadram-se no critério do inciso destacado nunca foi efetuada. Não foi explicitado, nem na lei, nem em disposições posteriores, qual a unidade de medida para determinação do impacto ambiental de um dado empreendimento, bem como sua escala (regional/nacional). Complementarmente, também não se determinou se a compensação financeira apontada seria advinda de uma categoria nova e específica ou poderia estar incluída nas já existentes e tradicionais compensações, quando da elaboração dos licenciamentos e Estudos de Impacto Ambiental (ALMEIDA, 2017).

Nesse contexto, a legislação mostrou-se insuficiente e de aplicação complicada por parte dos municípios. Dessa forma, o Conselho Nacional das Cidades publicou, em 06 de dezembro de 2006, a Resolução Recomendada n° 22, com objetivo de dar maior clareza sobre os procedimentos a serem adotados para garantir o financiamento dos planos diretores pelos empreendedores.

Portanto, considerando o disposto na Resolução mencionada anteriormente e os empreendimentos iniciados após a promulgação do Estatuto da Cidade, no Estado do Ceará, foram identificadas quatro grandes intervenções com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional: Ferrovia TransNordestina, Transposição do Rio São Francisco, Canal da Integração (Eixão das Águas) e o Cinturão das Águas.

A Ferrovia TransNordestina[15] é uma ferrovia projetada para ligar o Porto do Pecém, no Ceará, ao Porto de Suape, em Pernambuco, além do cerrado do Piauí, com extensão total de 1.753 km (BRASIL, 2017).

A Transposição do Rio São Francisco[16] é um projeto de deslocamento de parte das águas do Rio São Francisco. A obra prevê a construção de mais de 700 quilômetros de canais de concreto em dois grandes eixos (norte e leste) ao longo do território dos

[15] A Ferrovia Transnordestina foi iniciada em 2006; no entanto, atualmente ainda não foi concluída e está sem previsão de término, com previsão para perpassar 26 municípios cearenses.
[16] A transposição do Rio São Francisco foi iniciada em 2007, no entanto, atualmente ainda não foi concluída. Teve o trecho que se conecta ao Ceará concluído em 2020, perpassando 5 municípios cearenses.

Estados de Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte (CEARÁ, 2018).

O Canal da Integração ou Eixão das Águas[17] é um empreendimento de grande porte que irá ajudar na segurança hídrica do Estado do Ceará, realizando a transposição das águas do Açude Castanhão para a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), reforçando o abastecimento da população e da indústria (CEARÁ, 2018).

O Cinturão das Águas do Ceará[18] (CAC) é um empreendimento que irá viabilizar uma maior capilaridade das vazões transpostas pelo Projeto de Integração do Rio São Francisco em território cearense, levando a água da transposição para 46 municípios cearenses através de canais, formando um cinturão ao longo do estado (CEARÁ, 2018).

Percebe-se que, em virtude da condição climática enfrentada pelo Estado do Ceará, a maior parte dos principais empreendimentos realizados no seu território são voltados para a segurança hídrica, conforme **Tabela 4**.

Tabela 4 – Municípios cearenses em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional X Plano Diretor

Situação do Município	Total de Municípios	Possui Plano Diretor			Não Possui Plano Diretor
		Atualizado	Desatualizado	Total	
Situado em área de empreendimento de grande impacto	73	18	32	50	23
Não situado em área de empreendimento de grande impacto	111	19	27	46	65
Total	**184**	**37**	**59**	**96**	**88**

Fonte: Brasil (2017, 2019b) e Ceará (2018).

Considerando os empreendimentos de impacto regional ou nacional, no Estado do Ceará, conforme apresentado na Tabela 4, 73 municípios deveriam possuir planos diretores que poderiam ser custeados por esses empreendimentos em questão. No entanto, verifica-se que apenas 50 municípios possuem Plano Diretor, ou seja, 68% (Figura 4).

[17] O Canal da Integração (Eixão das Águas) teve sua primeira etapa concluída em 2013, no entanto, a sua conclusão total ainda não foi efetivada. O mesmo, quando concluído, irá perpassar 9 municípios cearenses (CEARÁ, 2018).

[18] O Cinturão das Águas do Ceará (CAC) não tem previsão para conclusão da sua implantação total. Quando concluído, deverá perpassar por 46 municípios cearenses (CEARÁ, 2018).

Figura 4 – Municípios cearenses - atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional X Plano Diretor

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2017, 2019b) e Ceará (2018).

Cabe destacar que, mesmo dentre os 50 municípios que possuem Plano Diretor, 32 municípios necessitam revisar seus planos, pois foram constituídos há mais de 10 anos e poderiam utilizar dos recursos desses empreendimentos para a sua revisão, compatibilizando o seu planejamento com os impactos causados por essas grandes intervenções.

5.6. Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos

Os municípios inscritos no cadastro nacional com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos devem ser objeto de uma série de ações preventivas, como o mapeamento das áreas de risco; preparação do Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil; instituição de órgãos municipais de defesa civil; desenvolvimento de plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos; criação de mecanismos de controle e fiscalização, para evitar a construção de edificações em áreas

suscetíveis; e, em especial, a promulgação do Plano Diretor.

Essa exigência, além de prevista no Estatuto da Cidade, também está prevista na Lei nº 12.340/10, que determina a formação do cadastro de municípios[19]. No entanto, a regulamentação e implantação do cadastro de municípios, com definição das áreas de risco, até o início do ano de 2020, ainda não tinha sido realizada.

Mesmo assim, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), através da plataforma Observatório dos Desastres Naturais[20], efetua um levantamento paralelo, baseado nos decretos federais e estaduais, de forma a sistematizar tal medida (Tabela 5).

Tabela 5 – Municípios cearenses com áreas em situação de risco X Plano Diretor

Status do município	Total de municípios	Possui Plano Diretor			Não possui Plano Diretor
		Atualizado	Desatualizado	Total	
Decretada situação de risco	115	23	37	60	55
Não decretada situação de risco	69	14	22	36	69
Total	**184**	**37**	**59**	**96**	**124**

Fonte: CNM (2019).

Conforme os dados apresentados na Tabela 5, no Estado do Ceará, no ano de 2019, 115 municípios encontravam-se em situação de riscos, sendo 109 referentes à seca. Desses 115 municípios, apenas 60 possuíam Plano Diretor, sendo que 37 necessitam ser revisados em virtude do período estipulado no Estatuto da Cidade. No entanto, como não foi implantando o referido cadastro pelo Governo Federal, esse item não torna obrigatória a confecção e regulamentação dos Planos Diretores.

6. Considerações Finais

O presente artigo foi desenvolvido a partir da análise das seis hipóteses de obrigatoriedade de promulgação de Plano Diretor para os municípios brasileiros, trazidas no art. 41 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), em especial para os 184 municípios cearenses.

[19] No Brasil, o registro oficial de um desastre poderia ocorrer pela emissão de três documentos distintos, não obrigatoriamente dependentes: Formulário de Informações sobre Desastres (Fipe), que substituiu a Notificação Preliminar de Desastre (Nopred) e a Avaliação de Danos (Avadan), ou decreto municipal ou estadual.

[20] O Observatório dos Desastres é um portal desenvolvido pela Confederação Nacional de Municípios para que os gestores municipais possam acompanhar, monitorar e avaliar a implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) nos municípios brasileiros, a partir do levantamento e compartilhamento de dados e informações das realidades locais (CNM, 2019).

Foram identificados vários marcos sobre o planejamento urbano das cidades brasileiras, mas eles são dispersos e pouco articulados. Portanto, reforça-se a importância do poder público na padronização e compilação dos regramentos sobre o planejamento urbano.

Dentre os 184 municípios cearenses, apenas 94 municípios possuíam Plano Diretor aprovados, sendo que, dentre os 101 municípios com mais de 20 mil habitantes, 79 possuiam o plano; dos 46 municípios em Regiões Metropolitanas, 30 tinham o plano; dos 68 localizados em áreas turísticas, 57 tinham o plano; e, dos 73 municípios inseridos em regiões de impacto de empreendimentos regionais ou nacionais, 49 tinham plano. Além disso, não foi identificado nenhum município que tivesse Plano Diretor que não se enquadrasse em uma das hipóteses anteriores.

Verificou-se que a maioria dos municípios que tinham Planos Diretores careciam de revisão, conforme estabelecido no §3º do artigo 30 do Estatuto da Cidade. Dos 94 Planos Diretores existentes nos municípios cearenses, 59 precisam ser revisados, pois foram instituídos há mais de 10 anos, alguns com data de elaboração de mais de 20 anos sem revisão. Segundo Santos Junior e Montandon (2011), no período de 2005 a 2006, o Ministério das Cidades realizou uma ampla campanha nacional para mobilização e sensibilização de gestores públicos e da sociedade para a preparação dos Planos Diretores, o que pode ter estimulado a instituição, naquela época, nos municípios cearenses.

Além disso, para os municípios pertencentes a uma das três Regiões Metropolitanas do Estado do Ceará, existem os Planos de Desenvolvimento Urbanos Integrados, que foram regulamentados posteriormente a muitos dos Planos Diretores existentes, sendo necessária, assim, uma revisão desses Planos Diretores a fim de manter uma compatibilização entre ambos.

Ao considerarmos que apenas 35 dos 184 municípios cearenses estavam com seus Planos Diretores atualizados, de acordo com o prazo máximo de revisão de 10 anos, percebe-se que existe uma grande dificuldade dos gestores municipais em desenvolverem adequadamente e aprovarem os mesmos.

Verifica-se, portanto, que existem uma série de barreiras que dificultam a realização do processo de confecção e instituição do Plano Diretor, desde barreiras relacionadas à capacidade técnica e operacional, para efetuar o levantamento das

informações e promover a devida participação social; até as relacionadas ao enfrentamento político-partidário, que, muitas vezes, impede que o processo flua adequadamente, perpassando diversas gestões, sem que haja um entendimento sobre as questões acerca do desenvolvimento urbano do território de um município.

Também foram identificados casos, entre as hipóteses estabelecidas no artigo 41 do Estatuto da Cidade, que não estão regulamentados, sendo eles: obrigatoriedade para municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico e para municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. É importante salientar que essa ausência de regulamentação dificulta a implementação desses planos e acaba por enfraquecer o planejamento urbanístico, no contexto da governança municipal, bem como aumentar o número de municípios que deveriam obrigatoriamente ter seus planos diretores elaborados.

Verificou-se também a necessidade relevante da adaptação dos municípios cearenses às condições climáticas em que se encontram. Haja vista que, dos 184 municípios, 115 já decretaram, em algum momento do passado, estado de calamidade em virtude de seca. Alinhado a isso também está o fato de que grande parte das obras regionais está atrelada à política pública de segurança hídrica. No entanto, o que se percebeu foi que, mesmo enfrentando uma crise hídrica constante, desses 115 municípios, apenas 58 (50%) possuíam Plano Diretor, e desses, 35 estavam desatualizados.

Assim, dentre os casos estabelecidos no Estatuto da Cidade, existe ainda a hipótese em que o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal, caso em que a aplicação desses instrumentos torna-se discricionária. No entanto, o cumprimento da função social da cidade é vinculativa, ou seja, essa hipótese deveria necessariamente ocorrer e ser cobrada de todos pelos gestores municipais em todos os municípios.

Ainda, verificou-se que vários municípios cearenses (90) não possuem Plano Diretor, mesmo existindo obrigação legal, deixando os gestores passíveis de punição e as cidades sem um ordenamento urbanístico que viabilize seu desenvolvimento adequado. De forma geral, pode-se verificar que muitos municípios cearenses possuem o Plano Diretor aprovado, mas que os mesmos estão desatualizados, já que o prazo

máximo, exigido em lei, para que ocorra a revisão é de 10 anos.

Portanto, pelo que foi apresentado aqui, podem-se considerar como problemas enfrentados nas cidades sem Plano Diretor: o crescimento desordenado da cidade; a falta de participação social para a escolha das prioridades nas ações estruturais dentro das cidades; entre outros. Isso acaba gerando um aumento na disparidade social, impactando na qualidade de vida, em especial da população mais carente.

Por fim, destaca-se a dificuldade em compilar todas as informações apresentadas neste artigo, em virtude da multisetorialidade que envolve o referido tema, fazendo com que fosse necessário consultar vários bancos de dados, onde os dados podem estar desatualizados em virtude da falta de informações das prefeituras e dos demais entes responsáveis pelas ações efetuadas.

Referências

ALMEIDA, L. F. G. Grandes empreendimentos econômicos como financiadores de Planos Diretores em Minas Gerais: uma real alternativa? In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais*... São Paulo: Anpur, 2017. 21p. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-04.pdf. Acesso em: 26 mar. 2020.

BITOUN, J.; MIRANDA, L. *Desenvolvimento e cidades no Brasil*. Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais. Recife, PE: FASE: Observatório das Metrópoles, 2009. 194p. Disponível em: https://www.fundaj.gov.br/images/stories/cieg/artigos/livrodesenvole cidadesnobrasil.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 14*, de 08 de junho de 1973. Estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. *Lei nº 6.513*, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6513.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. *Decreto nº 86.176*, de 06 de julho de 1981. Regulamenta a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D86176.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 1 jun. 2020.

_____. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/

leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. *Estatuto da Cidade*: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed.
Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. Disponível em: https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. *Resolução nº 22*, de 06 de dezembro de 2006. Emitir orientações quanto à regulamentação dos procedimentos para aplicação dos recursos técnicos e financeiros, para elaboração do Plano Diretor dos municípios inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional, com referência nas diretrizes constantes dos incisos II, IX e XIII do art. 2 e inciso V do art. 41, do Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Concidades,
2006. Disponível em:
https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-22-2006. pdf.
Acesso em: 26 fev. 2020.

_____. *Lei nº 11.771*, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: http://www.planalto.
gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. *Lei nº 12.340*, de 1 de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. *Lei nº 12.608*, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - Sinpdec e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - Conpdec; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/ L12608.htm#art26. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. *Lei nº 13.089*, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. *Mapa do Turismo*. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2015b. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/83-mapa-do-turismo-brasileiro-2013.html. Acesso em: 22 mar. 2020.

_____. *Mapa do Turismo Brasileiro 2016*. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2016. 21p. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/83-mapa-do-turismo-brasileiro-2013.html. Acesso em: 22 mar. 2020.

_____. *Ferrovia Transnordestina*. Brasília, DF: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, 2017. 15p. Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/ 529b78a4-3b20-4d3f-b37c-df1ac8d6bcd8. Acesso em: 29 mar. 2020.

_____. *Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional (SDRU-MDR); Ministério do Meio Ambiente (SQA-MMA); Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável Brasil-Alemanha (GIZ - Projeto Andus), 2020. 21p. Disponível em:

http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/368/titulo/guia-para-elaboracao-e-revisao-de-planos-diretores. Acesso em: 12 set. 2020.

CALDAS, M. F. *Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Uranismo. Escola de Arquitetura. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2015. 271p. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MMMD-A86J5X/1/tese_maria_caldas_vers_ofinal.pdf. Acesso em: 14 set. 2020.

CEARÁ. *Lei Estadual nº 13.875*, de 07 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. Fortaleza, CE: Governo do Estado do Ceará, 2007. Disponível em: https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/4932-lei-n-13-875-de-07-02-07-d-o-de-07-02-07-oriundo-do-projeto-de-lei-n-6-877-07-1-executivo. Acesso em: 17 jan. 2020.

_____. *Lei Estadual nº 14.558*, de 21 de dezembro de 2009. Cria o Conselho Estadual das Cidades e dá outras providências. Fortaleza, CE: Governo do Estado do Ceará, 2009. Disponível em: belt.al.ce.gov.br › index.php › item › download. Acesso em: 17 jan. 2020.

_____. *Histórico*. Site da Secretaria das Cidades. Fortaleza, CE: Governo do Estado do Ceará, Secretaria das Cidades do Estado Do Ceará, [2016]. Disponível em: < https://www.cidades.ce.gov.br/a-secretaria-2/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. *Plano de Ações Estratégicas de Recursos Hídricos do Ceará*. Fortaleza, CE: Governo do Estado do Ceará, Secretaria de Recursos Hídricos – SRH, 2018. 171 p. Disponível em: https://www.srh.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/90/2018/07/PLANO-DE-ACOES-ESTRATEGICAS-DE-RECURSOS-HIDRI COS-CE_2018.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. *Plano Diretor Municipal - PDM*. Site da Secretaria das Cidades. Fortaleza, CE: Governo do Estado do Ceará, Secretaria das Cidades do Estado Do Ceará, [2019]. Disponível em: https://www.cidades.ce.gov.br/plano-diretor-municipal-pdm/. Acesso em: 17 mar. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). *Observatório dos Desastres Naturais*. Brasília, DF: CNM, 2019. Disponível em: http://www.desastres.cnm.org.br/. Acesso em: 15 fev. 2020.

DIAS, M. I. S. *Gestão urbana*: entraves, desafios e avanços na implementação dos planos diretores: estudo de caso Barra do Piraí-RJ. Dissertação de Mestrado em Urbanismo. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia. Campinas, SP, 2011. Disponível em: http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/handle/tede/93. Acesso em 11 set. 2020.

FAVARÃO, C. B.; COSTA, M. A. – Cap 3. Governança e políticas nacionais urbanas*:* capacidade e desenvolvimento institucional. In: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. B. (Orgs.). *A nova agenda urbana e o Brasil*: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Ceará: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

FREITAS, A. L.; BARBOSA, K. C. S. *O impacto do Plano Diretor Municipal na mobilidade da cidade:* um estudo de caso na cidade de Goianésia/GO. Trabalho de Conclusão de Curso de Engenharia Civil. Faculdade Evangélica de Goianésia. Goianésia: GO, 2019. Disponível em: http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/1682/1/2019_1_ANA%20LUISA_KELLEN.pdf. Acesso em: 13 set. 2020.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade. URBE. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 7, n. 1, p. 122-135, jan./abr. 2015.

HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E

ESTATÍSTICA (IBGE). *Contagem populacional 2019*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2019a. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/contagem/panorama. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e. Acesso em: 19 fev. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). *Ceará em mapas:* infra-estrutura. Fortaleza, Ceará: Ipece, [2018]. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo4/index.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

MCCALL, M. K.; DUNN, C. E. Geo-information tools for participatory spatial planning: Fulfilling the criteria for 'good' governance? *Geoforum*, v. 43, n. 1, p. 81-94, jan. 2012. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718511001369. Acesso em: 13 set. 2020.

MOREIRA, H. F. *O plano diretor e as funções sociais da cidade*. Rio de Janeiro, RJ: CPRM. Serviço Geológico do Brasil, 2008. Disponível em: https://goo.gl/1GsGAE. Acesso em: 11 set. 2020.

NAZARETH, P. A. Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no Estado do Rio de Janeiro. *Revista do Serviço Público (RSP)*, v. 69, n. 1, p. 211-240, jan./mar. 2018. Brasília, DF: RSP, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3269/1/PLANOS%20DIRETORES%20E%20INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O%20URBANA%20E%20AMBIENTAL%20NO%20ESTADO%20DO%20RIO%20DE%20JANEIRO.pdf. Acesso em: 13 set. 2020.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. *Os planos diretores municípais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.* Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/302. Acesso em: 10 set. 2020.

SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010. 6 Edição. 468p.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. In: DINIZ, E. (Ed.). *Globalização, Estado e desenvolvimento*: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 235-261.

VALERY, F. D.; BRAGA JUNIOR, S. A. M. *Estatuto da Metrópole e Estatuto da Cidade*: instrumentos de gestão e planejamento urbano. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DO CCSA/UFRN, 20., 2015, Rio Grande do Norte. *Anais*... 2015. Natal – RN: CCSA/UFRN, 2015. 12p.

Francisco Alberto de Castro Neto

https://orcid.org/0000-0002-4106-5893

Mestre em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz. Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Ceará. Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará.

E-mail: alberto.ec@hotmail.com

Ana Elisa Pinheiro Campêlo de Castro

https://orcid.org/0000-0001-9138-9717

Mestre em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Ceará. Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará. Instituto de Planejamento de Fortaleza.

E-mail: anaelisacampelo@hotmail.com

Apêndice A

Município	Plano Diretor	Aprovação Lei	População	Região Metrop.	Área Turística	Emp. grande impacto	Calamidade
Fortaleza	**Sim**	**2009**	**2.669.342**	**RMF**	**SIM**		**SIM**
Caucaia	**Sim**	**2001**	**361.400**	**RMF**	**SIM**	**SIM**	**SIM**
Juazeiro do Norte	**Sim**	**2000**	**274.207**	**RMC**	**SIM**		
Maracanaú	**Sim**	**2012**	**227.886**	**RMF**	**SIM**		**SIM**
Sobral	**Sim**	**2000/2008**	**208.935**	**RMS**	**SIM**		**SIM**
Crato	**Sim**	**2005/2012**	**132.123**	**RMC**	**SIM**	**SIM**	**SIM**
Itapipoca	**Sim**	**2000/2013**	**129.358**		**SIM**	**SIM**	**SIM**
Maranguape	**Sim**	**2000**	**128.978**	**RMF**		**SIM**	**SIM**
Iguatu	**Sim**	**2009/2017**	**102.498**		**SIM**	**SIM**	**SIM**
Quixadá	**Não**	**2000**	**87.728**		**SIM**	**SIM**	**SIM**
Pacatuba	**Sim**	**2007**	**83.432**	**RMF**	**SIM**	**SIM**	
Quixeramobim	**Sim**	**2000**	**81.082**		**SIM**	**SIM**	**SIM**
Aquiraz	**Sim**	**2011/2017**	**80.271**	**RMF**	**SIM**		**SIM**
Russas	**Sim**	**2000**	**78.194**		**SIM**		**SIM**
Canindé	**Sim**	**2000/2006**	**76.997**		**SIM**	**SIM**	**SIM**
Tianguá	**Sim**	**2004/2018**	**75.946**		**SIM**		
Crateús	**Sim**	**2001/2011**	**75.074**		**SIM**		**SIM**
Aracati	**Sim**	**2001/2009**	**74.547**		**SIM**		**SIM**
Pacajus	**Sim**	**2018**	**72.203**	**RMF**	**SIM**	**SIM**	**SIM**
Cascavel	**Sim**	**2000**	**71.743**	**RMF**	**SIM**	**SIM**	**SIM**
Icó	**Sim**	**2003**	**68.018**		**SIM**		**SIM**
Horizonte	**Sim**	**2000**	**67.337**	**RMF**		**SIM**	**SIM**
Camocim	**Sim**	**2000/2011**	**63.661**		**SIM**		
Acaraú	**Sim**	**2011**	**62.641**		**SIM**	**SIM**	
Morada Nova	**Sim**	**2000/2018**	**61.890**		**SIM**	**SIM**	**SIM**
Viçosa do Ceará	**Sim**	**2008**	**60.889**		**SIM**		**SIM**
Barbalha	**Sim**	**2000**	**60.781**	**RMC**	**SIM**	**SIM**	
Limoeiro do Norte	**Sim**	**2018**	**59.540**		**SIM**		**SIM**
Tauá	**Sim**	**2016**	**58.859**		**SIM**	**SIM**	**SIM**
Trairi	**Sim**	**2009/2010**	**55.918**	**RMF**	**SIM**	**SIM**	
Granja	**Sim**	**2010**	**54.748**				
Boa Viagem	**Não**		**54.470**				**SIM**
Acopiara	**Não**		**54.270**			**SIM**	**SIM**
Eusébio	**Sim**	**2008/2017**	**53.618**	**RMF**	**SIM**		**SIM**
Beberibe	**Sim**	**2007**	**53.573**		**SIM**		**SIM**
Itapajé	**Sim**	**2001**	**52.675**				**SIM**
Brejo Santo	**Sim**	**2003**	**49.477**		**SIM**	**SIM**	
São Gonçalo do Amarante	**Sim**	**2013**	**48.422**	**RMF**	**SIM**	**SIM**	**SIM**
Mauriti	**Sim**	**2007/2015**	**47.962**			**SIM**	
São Benedito	**Sim**	**2000**	**47.903**		**SIM**		
Mombaça	**Não**		**43.797**				**SIM**
Santa Quitéria	**Sim**	**2010**	**43.703**			**SIM**	**SIM**
Amontada	**Sim**	**2009/2012**	**43.452**		**SIM**	**SIM**	

Município	Plano Diretor	Aprovação Lei	População	Região Metrop.	Área Turística	Emp. grande impacto	Calamidade
Pedra Branca	**Sim**	**2009/2014**	**43.258**				**SIM**
Ipu	**Sim**	**2001**	**41.964**		**SIM**	**SIM**	**SIM**
Itarema	**Sim**	**2008**	**41.826**		**SIM**	**SIM**	
Várzea Alegre	**Não**		**40.721**		**SIM**		**SIM**
Guaraciaba do Norte	**Não**		**40.642**		**SIM**		
Massapê	**Sim**	**2012**	**38.737**	**RMS**			
Ipueiras	**Sim**	**2006**	**38.166**			**SIM**	
Itaitinga	**Sim**	**2002**	**37.980**	**RMF**	**SIM**	**SIM**	**SIM**
Pentecoste	**Sim**	**2009**	**37.751**				**SIM**
Baturité	**Sim**	**2001**	**35.750**		**SIM**	**SIM**	
Missão Velha	**Não**		**35.393**	**RMC**		**SIM**	**SIM**
Paracuru	**Sim**	**2009/2017**	**35.076**	**RMF**	**SIM**	**SIM**	
Ubajara	**Sim**	**2004**	**34.792**		**SIM**	**SIM**	
Jaguaribe	**Sim**	**2019**	**34.682**		**SIM**		**SIM**
Jaguaruana	**Não**	**2019**	**33.705**				**SIM**
Paraipaba	**Sim**	**2009**	**32.744**	**RMF**	**SIM**	**SIM**	
Bela Cruz	**Sim**	**2008**	**32.591**			**SIM**	**SIM**
Santana do Acaraú	**Sim**	**2007**	**32.452**	**RMS**			**SIM**
Nova Russas	**Sim**	**2001**	**32.328**			**SIM**	**SIM**
Parambu	**Não**		**31.521**				**SIM**
Lavras da Mangabeira	**Sim**	**2018**	**31.508**			**SIM**	**SIM**
Tabuleiro do Norte	**Sim**	**2006**	**30.697**				**SIM**
Redenção	**Sim**	**2000/2008**	**29.053**		**SIM**	**SIM**	
Novo Oriente	**Sim**	**2016**	**28.607**				
Milagres	**Sim**	**2006**	**27.512**			**SIM**	**SIM**
Campos Sales	**Sim**	**2002**	**27.426**				**SIM**
Marco	**Não**		**27.361**			**SIM**	
Jardim	**Sim**	**2006**	**27.174**	**RMC**			**SIM**
Caririaçu	**Sim**	**2006**	**26.965**	**RMC**			**SIM**
Aracoiaba	**Sim**	**2006**	**26.469**			**SIM**	**SIM**
Tamboril	**Não**		**26.251**			**SIM**	**SIM**
Independência	**Sim**	**2006**	**26.178**			**SIM**	**SIM**
Guaiúba	**Sim**	**1998/2001**	**26.064**	**RMF**		**SIM**	
Ocara	**Sim**	**2008**	**25.703**			**SIM**	**SIM**
Cedro	**Não**		**25.557**			**SIM**	**SIM**
Senador Pompeu	**Não**		**25.496**			**SIM**	**SIM**
Ibiapina	**Sim**	**2006**	**24.997**		**SIM**		
Jucás	**Não**		**24.833**				**SIM**
Cruz	**Sim**	**2008**	**24.827**		**SIM**		
Aurora	**Não**		**24.654**			**SIM**	
Forquilha	**Sim**	**2008**	**24.218**	**RMS**			
Irauçuba	**Sim**	**2007**	**24.156**				**SIM**
Assaré	**Sim**	**2006**	**23.417**		**SIM**	**SIM**	**SIM**

Município	Plano Diretor	Aprovação Lei	População	Região Metrop.	Área Turística	Emp. grande impacto	Calamidade
Coreaú	**Sim**	**2008**	**23.136**	**RMS**			
Barro	**Sim**	**2007/2014**	**22.680**			**SIM**	
Caridade	**Não**		**22.547**				**SIM**
Morrinhos	**Não**		**22.534**				**SIM**
Barreira	**Sim**	**1994**	**22.425**				**SIM**
Quixeré	**Sim**	**2018**	**22.149**				**SIM**
Uruburetama	**Não**		**21.850**				
Itatira	**Não**		**21.647**				**SIM**
Araripe	**Não**		**21.600**				**SIM**
Orós	**Sim**	**2009**	**21.427**		**SIM**		
Quiterianópolis	**Não**		**21.084**				**SIM**
Catarina	**Não**		**20.698**				**SIM**
Pindoretama	**Sim**	**2018**	**20.567**	**RMF**	**SIM**		**SIM**
Itapiúna	**Sim**	**2017**	**20.382**			**SIM**	**SIM**
Chorozinho	**Sim**	**2007**	**20.264**	**RMF**	**SIM**		**SIM**
Hidrolândia	**Não**		**19.978**			**SIM**	**SIM**
Icapuí	**Não**		**19.934**		**SIM**		**SIM**
Umirim	**Não**		**19.825**				**SIM**
Jijoca de Jericoacoara	**Sim**	**2009/2017**	**19.816**		**SIM**		
Madalena	**Não**		**19.691**				**SIM**
Farias Brito	**Sim**	**2006/2008**	**19.450**	**RMC**		**SIM**	**SIM**
Tejuçuoca	**Não**		**19.187**		**SIM**		
Cariús	**Não**		**18.699**				**SIM**
Reriutaba	**Não**		**18.491**	**RMS**		**SIM**	**SIM**
Cariré	**Não**		**18.448**	**RMS**			
Varjota	**Não**		**18.420**	**RMS**			
Solonópole	**Não**		**18.324**		**SIM**		**SIM**
Banabuiú	**Não**		**18.197**				**SIM**
Jaguaretama	**Não**		**18.162**		**SIM**		**SIM**
Croatá	**Não**		**18.063**				
Capistrano	**Não**		**17.738**			**SIM**	**SIM**
Santana do Cariri	**Não**		**17.700**	**RMC**	**SIM**		**SIM**
Carnaubal	**Não**		**17.606**				
Aiuaba	**Não**		**17.399**			**SIM**	**SIM**
Monsenhor Tabosa	**Não**		**17.234**				**SIM**
Alto Santo	**Não**		**17.146**			**SIM**	**SIM**
Piquet Carneiro	**Não**		**16.959**			**SIM**	**SIM**
Salitre	**Não**		**16.554**				**SIM**
Fortim	**Sim**	**2017**	**16.480**		**SIM**		
Pereiro	**Não**		**16.307**				**SIM**
Tururu	**Não**		**16.271**				
Quixelô	**Não**		**16.178**				**SIM**
Saboeiro	**Não**		**15.819**				**SIM**
Nova Olinda	**Sim**	**2009**	**15.565**	**RMC**	**SIM**	**SIM**	**SIM**

Município	Plano Diretor	Aprovação Lei	População	Região Metrop.	Área Turística	Emp. grande impacto	Calamidade
Meruoca	**Não**		**15.057**	**RMS**	**SIM**		**SIM**
Barroquinha	**Sim**	**2010**	**15.017**		**SIM**		**SIM**
Porteiras	**Sim**	**2011**	**14.996**			**SIM**	
Acarape	**Sim**	**2001**	**14.929**			**SIM**	
Apuiarés	**Não**		**14.600**				
Mucambo	**Não**		**14.537**	**RMS**		**SIM**	
Graça	**Não**		**14.399**	**RMS**			
Iracema	**Não**		**14.297**				**SIM**
Frecheirinha	**Não**		**14.072**	**RMS**			
Uruoca	**Não**		**13.840**				
Miraíma	**Não**		**13.818**				**SIM**
Choró	**Não**		**13.521**			**SIM**	**SIM**
Ibaretama	**Não**		**13.353**				**SIM**
Palmácia	**Não**		**13.322**		**SIM**	**SIM**	**SIM**
Milhã	**Não**		**13.155**				**SIM**
Chaval	**Sim**	**2013**	**13.069**		**SIM**		**SIM**
São Luís do Curu	**Não**		**13.000**	**RMF**			
Ibicuitinga	**Não**		**12.525**				**SIM**
Ipaumirim	**Não**		**12.463**				
Poranga	**Não**		**12.336**				
Pacoti	**Sim**	**2006**	**12.261**		**SIM**		
Paramoti	**Não**		**12.226**				**SIM**
Aratuba	**Sim**	**2004**	**11.847**		**SIM**		
Abaiara	**Não**		**11.737**			**SIM**	**SIM**
Alcântaras	**Não**		**11.714**	**RMS**			
Ipaporanga	**Não**		**11.593**				**SIM**
Jaguaribara	**Sim**	**2001**	**11.401**		**SIM**	**SIM**	**SIM**
Martinópole	**Não**		**11.233**				
Groaíras	**Não**		**11.068**	**RMS**			**SIM**
Potengi	**Não**		**11.045**				
Pires Ferreira	**Não**		**10.951**	**RMS**		**SIM**	**SIM**
Ararendá	**Não**		**10.935**				
Mulungu	**Não**		**10.823**		**SIM**		
Catunda	**Sim**	**2017**	**10.342**			**SIM**	**SIM**
Deputado Irapuan Pinheiro	**Não**		**9.625**				**SIM**
Palhano	**Não**		**9.386**			**SIM**	**SIM**
Penaforte	**Sim**	**2007**	**9.077**			**SIM**	
Moraújo	**Não**		**8.724**	**RMS**			
Tarrafas	**Não**		**8.592**			**SIM**	**SIM**
Jati	**Sim**	**2007**	**8.111**			**SIM**	**SIM**
Arneiroz	**Não**		**7.840**			**SIM**	**SIM**
Itaiçaba	**Não**		**7.827**				
Umari	**Não**		**7.733**				**SIM**
São João do Jaguaribe	**Não**		**7.645**				

Município	Plano Diretor	Aprovação Lei	População	Região Metrop.	Área Turística	Emp. grande impacto	Calamidade
Senador Sá	**Não**		**7.623**	**RMS**			
General Sampaio	**Não**		**7.618**				
Altaneira	**Não**		**7.586**			**SIM**	
Antonina do Norte	**Não**		**7.353**			**SIM**	**SIM**
Ererê	**Não**		**7.198**				
Pacujá	**Não**		**6.533**	**RMS**			
Potiretama	**Não**		**6.419**				**SIM**
Baixio	**Não**		**6.288**				
Guaramiranga	**Sim**	**2005**	**5.193**		**SIM**		
Granjeiro	**Não**		**4.844**				

Fonte: IBGE (2019a, 2019b), Brasil (2016, 2017), Ceará (2018) e CNM (2019).

Governança pública nas cidades inteligentes: revisão teórica sobre seus principais elementos

Luiz Antônio Felix Júnior[1,2]
Luciana Gondim de Almeida Guimarães[2]
Wênyka Preston Leite Batista da Costa[3]
Vera Lúcia Cruz[4]
Walid Abbas El-Aouar2[2]

[1]Instituto Federal de Alagoas, Maceió - AL, Brasil
[2]Universidade Potiguar, Natal - RN, Brasil
[3]Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró - RN, Brasil
[4]Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa - PB, Brasil

Uma cidade pode ser definida como inteligente se adotar um estilo inovador de governança colaborativa para projetar políticas urbanas, visando à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Portanto, este estudo objetivou compreender elementos que colaboram para o desenvolvimento de uma governança pública na perspectiva das cidades inteligentes. A proposta é baseada em uma revisão sistemática da literatura no período de 2009 a 2020. Nessa revisão foi utilizado o *Software* VOSviewer® como auxiliar. Foram analisadas 32 produções, sendo apresentados: conceitos; tendências e elementos; agenda de pesquisas futuras; quantitativos de pesquisadores, instituições, países e trabalhos mais citados. Conclui-se que o conceito de governança inteligente se dá pela associação entre o uso da tecnologia e o envolvimento dos atores locais, em especial o cidadão, para definição mais acertada das políticas públicas, coprodução de serviços e práticas de governo, gerando uma maior confiança na administração pública. Foram constatados alguns elementos que colaboram para o desenvolvimento da governança inteligente, como: dados; transparência; participação; contexto; cidadão; colaboração; desenvolvimento; tecnologia da informação e comunicação; e meio ambiente. O estudo contribui academicamente por apresentar direcionamentos sobre o tema da governança, temática ainda pouco explorada nas cidades inteligentes. Gerencialmente, pelo levantamento de características existentes na governança da cidade inteligente, servindo de base para o desenvolvimento de projetos de governança nas cidades. Como agenda futura, sugerem-se estudos que abordem a aproximação entre os atores sociais; mecanismos de participação em plataformas eletrônicas; desenvolvimento de modelo de referência com capacidade de inferência estatística.

Palavras-chave: cidades inteligentes, governança inteligente, cidadão

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4336 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 7 de fevereiro de 2020. Aprovado: 16 de novembro de 2020.

Gobernanza pública en ciudades inteligentes: revisión teórica sobre sus principales elementos

Una ciudad puede definirse como inteligente si adopta un estilo innovador de gobernanza colaborativa para diseñar políticas urbanas, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por tanto, este estudio tuvo como objetivo comprender los elementos que colaboran para el desarrollo de la gobernanza pública desde la perspectiva de las ciudades inteligentes. La propuesta se basa en una revisión sistemática de la literatura de 2009 a 2020. En esta revisión se utilizó el software VOSviewer® como auxiliar. Se analizaron 32 producciones, presentándose: conceptos; tendencias y elementos; agenda de investigación futura; número de investigadores, instituciones, países y trabajos más citados. Se concluye que el concepto de gobernanza inteligente se debe a la asociación entre el uso de la tecnología y el involucramiento de los actores locales, especialmente el ciudadano, para una mejor definición de políticas públicas, coproducción de servicios y prácticas gubernamentales, generando mayor confianza. en la administración pública. Se encontraron algunos elementos que contribuyen al desarrollo de la gobernanza inteligente, tales como: datos; transparencia; participación; contexto; ciudadano; colaboración; desarrollo; tecnología de la información y la comunicación; y el medio ambiente. El estudio contribuye académicamente al presentar pautas sobre el tema de la gobernanza, un tema que aún se explora poco en las ciudades inteligentes. Gerencialmente, mediante el relevamiento de las características existentes en la gobernanza de la ciudad inteligente, sirviendo de base para el desarrollo de proyectos de gobernanza en las ciudades. Como agenda futura, se sugieren estudios que aborden la aproximación entre actores sociales; mecanismos de participación en plataformas electrónicas; desarrollo de un modelo de referencia con capacidad de inferencia estadística.

Palabras clave: ciudades inteligentes, gobernanza inteligente, ciudadano

Public governance in smart cities: theoretical review on its main elements

A city can be defined as intelligent if it adopts an innovative style of collaborative governance to design urban policies, aiming at improving the quality of life of citizens. Therefore, this study aimed to understand elements that collaborate for the development of public governance from the perspective of smart cities. The proposal is based on a systematic review of the literature from 2009 to 2020. In this review, the VOSviewer® Software was used as an auxiliary. 32 productions were analyzed, being presented: concepts; trends and elements; future research agenda; numbers of researchers, institutions, countries and most cited works. It is concluded that the concept of intelligent governance is due to the association between the use of technology and the involvement of local actors, especially the citizen, for a better definition of public policies, co-production of services and government practices, generating greater confidence in public administration. Some elements that contribute to the development of intelligent governance were found, such as: data; transparency; participation; context; citizen; collaboration; development; information and communication technology; and the environment. The study contributes academically by presenting guidelines on the theme of governance, a theme that is still little explored in smart cities. Managerially, by surveying existing characteristics in the governance of the smart city, serving as a basis for the development of governance projects in cities. As a future agenda, studies are suggested that address the approximation between social actors; mechanisms for participation in electronic platforms; development of a reference model with statistical inference capacity.

Keywords: smart cities, smart governance, citizen

1 Introdução

Uma cidade inteligente é baseada em um bom desempenho que implica uma perspectiva de futuro na economia, na governança, na mobilidade, no meio ambiente e na vida das pessoas. Esse futuro é baseado em uma combinação inteligente de recursos com o auxílio de cidadãos autoconfiantes, independentes e conscientes (GIFFINGER *et al.*, 2007).

Em 2003, já se relatavam vários projetos de cidades inteligentes, fossem eles de transformação ou de iniciativas, visando à melhoria no atendimento do cidadão e na sua qualidade de vida (ODENDAAL, 2003), pois há um número crescente de alianças urbanas e grupos de discussões que buscam reunir teóricos, profissionais e governos na tentativa de sintetizar um futuro urbano comum (ANTHOPOULOS, 2017).

Portanto, o termo inteligente adotado junto à palavra cidade implica, em particular, na ambição implícita ou explícita de uma cidade em melhorar seus padrões econômicos, sociais e ambientais e, consequentemente, na sua competitividade entre cidades (GIFFINGER; HAINDLWAIR; KRAMAR, 2010). O termo inteligente também se associa a cidades pelo uso das TICs (tecnologias da informação e comunicação), que conectam e fortalecem redes de pessoas, empresas, infraestruturas, recursos, energia e espaços, além de fornecerem ferramentas organizacionais e de governança inteligentes.

Dessa forma, as cidades inteligentes resultam da combinação entre capital humano, capital social e TIC, buscando o desenvolvimento econômico (CAPDEVILA; ZARLENGA, 2015) e a realização de políticas públicas que colaborem para um melhor convívio em sociedade (MEIJER; GIL-GARCIA; BOLÍVAR, 2016). A participação da sociedade é um aspecto valioso da governabilidade das cidades. E essa participação, tida como social, é considerada um elemento essencial para o desenho de uma cidade inteligente (FELIX JÚNIOR *et al.*, 2020a).

São diversas as dimensões necessárias para as cidades inteligentes. Porém, algumas são cruciais para o avanço de nossa compreensão sobre o que seria uma cidade inteligente. Três delas são: condições contextuais, modelos de governança e a avaliação do valor público (WALRAVENS; BALLON, 2013; MEIJER; GIL-GARCIA; BOLÍVAR, 2016). De forma objetiva, na perspectiva de uma necessidade básica e essencial para a existência de uma cidade inteligente, o elemento principal para a sua existência é a governança inteligente (GIL-GARCIA, 2012; SCHOLL; SCHOLL, 2014). Isso porque, conforme Nesti (2019), uma cidade

pode ser definida como inteligente se adotar um estilo inovador de governança colaborativa para projetar políticas urbanas, visando à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e a promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social.

A governança de cidades inteligentes ganhou importância nas discussões apenas na literatura mais recente (GLASMEIER; NEBIOLO, 2016), apesar de este ser um elemento chave para a construção da cidade inteligente, como afirma o Parlamento Europeu, ao retratar a governança inteligente como um fator transversal que pode orquestrar e integrar algumas ou todas as outras características inteligentes das cidades (EUROPEAN PARLAMIENT, 2014).

Dessa forma, considerando a ideia da construção de uma cidade inteligente ou de ações que possam promover a sua realização e a governança como um elemento de base para o desenvolvimento de projetos e ações inteligentes nessas cidades, por meio de uma proposta de revisão sistemática da literatura, esta pesquisa objetivou compreender elementos que colaboram para o desenvolvimento de uma governança pública na perspectiva das cidades inteligentes.

Essa proposta não avalia o melhor modelo nem a melhor forma de abordagem da governança inteligente. Seu propósito está na apresentação dos elementos que a compõem e da sua importância, assim como de suas relações com outros possíveis elementos. Para tanto, após esta introdução, é apresentada a composição metodológica adotada no desenvolvimento da pesquisa, na seção 2; o referencial teórico com os conceitos para compreensão da governança na cidade inteligente, na seção 3; os elementos da governança inteligente identificados em pesquisas anteriores baseados em dados numéricos e textuais, na seção 4; e, por fim, as conclusões são obtidas, na seção 5.

2 Metodologia

Buscando o alcance do objetivo pretendido na investigação, realizou-se uma revisão sistemática da literatura. As estratégias de pesquisa foram divididas em dois momentos: revisão teórica, exposta por meio do referencial teórico; e os aspectos da revisão sistemática, responsáveis por evidenciar a produção científica sobre governança na cidade inteligente.

2.1 Composição da revisão teórica

Para compor a revisão teórica, os trabalhos foram selecionados por meio de palavras-chave que representassem cada elemento do referencial teórico, por meio do Google Scholar®, sendo estas: *governance; smart governance; smart government; open government e e-government.* Essa etapa não teve como objetivo apresentar todos os estudos dos temas mencionados, mas apresentar um panorama sobre a governança em cidades inteligentes. Por esse motivo, os temas mencionados foram expostos nesta pesquisa.

Os trabalhos utilizados datam do período de 2000 a 2020, sendo a pesquisa mais antiga a dos autores Lynn Jr., Heinrich e Hill (2000), e a mais atual, a de Felix Júnior *et al.* (2020b). Os tipos e quantitativos de trabalhos apresentados nesta etapa do estudo estão dispostos conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Tipos e quantitativos de trabalhos abordados no estudo

Tipos de trabalho	Descrição	Quantidade
Artigos, livro, dissertação ou tese	Pesquisas de natureza teórica ou empírica.	40
Trabalhos de eventos	Pesquisas apresentadas apenas em eventos.	6
Papéis de governo	Orientações expressas pelos governos para adoção de práticas de governança em cidades inteligentes.	3

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Os temas propostos para compor o referencial teórico da pesquisa, auxiliando no entendimento da governança em uma perspectiva de cidade inteligente, são definidos no Quadro 2:

Quadro 2 – Seções da revisão teórica da pesquisa

Seção de discussão	Objetivo da seção
Conceituando cidades inteligentes. (Item 3.1)	Conceituar a cidade inteligente, para que a sua composição possa ser compreendida.
Governança e governança inteligente. (Item 3.2)	Relatar a diferença entre a governança tradicional e a governança na perspectiva de uma cidade inteligente.
Diferença entre governança inteligente e governo inteligente. (Item 3.3)	Evidenciar os elementos que distinguem um governo e uma governança inteligente.
Considerações sobre governo aberto e governo eletrônico (Item 3.4)	Descrever a essência de um governo aberto e um governo eletrônico como ferramentas de auxílio à governança inteligente.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

2.2 Composição da revisão sistemática da literatura

Dando continuidade à explanação sobre os elementos que compõem a governança inteligente, esta etapa destacou os aspectos da revisão sistemática por meio da base científica Scopus®, com auxílio do *Software* VOSviewer®.

Para seu desenvolvimento, foram utilizados os critérios estabelecidos e adotados na pesquisa de Ruhlandt (2018), conforme Quadro 3:

Quadro 3 - Etapas de seleção das pesquisas

Etapas	Seleção
Selecionar bancos de dados para busca.	Scopus® database (Elsevier)
Escolher palavras-chave que estejam inclusas nos títulos ou resumos dos artigos.	"*Smart Governance*"
Solicitar os filtros que serão utilizados (ex.: período de busca, tipo de publicações etc.).	• Trabalhos científicos empíricos e de revisão. • Termos pesquisados nos títulos, resumos e palavras-chave. • Período de busca: 2009 a 2020.
Remover artigos duplicados que estão presentes em mais de uma base.	O estudo trabalhou com uma base.
Solicitar que as palavras-chave definidas ocorram pelo menos uma vez no corpo inteiro do artigo.	Foram selecionados 92 trabalhos.
Refinar possíveis falsos positivos com base no texto completo, lendo, pelo menos, resumos, introdução e conclusão.	Foram selecionados 34 trabalhos.
Adicionar artigos não incluídos na busca, mas identificados ao longo das leituras das produções selecionadas.	Sem adições.
Número final de trabalhos selecionados	34 trabalhos.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ruhlandt (2018).

A busca das pesquisas relacionadas à governança inteligente foi desenvolvida no banco de publicações da Scopus® database (Elsevier), como utilizado nas pesquisas de Meijer e Bolívar (2016), Bolívar (2019) e Pereira *et al.* (2018b), por representar o maior banco de dados de artigos e resumos disponíveis na *web* científica (MONGEON; PAUL-HUS, 2016, DE GUIMARÃES; DORION; SEVERO, 2019).

A palavra-chave escolhida foi: "*smart governance*", termo adotado no estudo de Meijer e Bolívar (2016) e Pereira *et al.* (2018b). Aspas (" ") foram utilizadas para garantirem exatidão na pesquisa. Nesta busca, foram admitidos apenas trabalhos científicos empíricos e de revisão. O termo pesquisado deveria estar pelo menos nos títulos, resumos e palavras-

chave. E o período de busca foi de 2009 a 2020, sendo desenvolvida em maio de 2019 e revisada em julho de 2020.

Os falsos positivos são pesquisas que abordam o termo *"Smart Governance"*, contudo em contextos sem associações às iniciativas de cidades inteligentes e à gestão pública. Portanto, foram 34 trabalhos selecionados e analisados.

Selecionadas as pesquisas a serem analisadas, utilizou-se o *Software VOSviewer* 1.6.15® com o objetivo de observar elementos numéricos e textuais. Como elementos numéricos, foram observados autores que mais publicam sobre o tema, organizações dos autores, países que mais publicam, artigos mais citados e palavras-chave mais recorrentes. Em relação aos elementos textuais, foram observados os termos mais comuns, suas possíveis relações e sua relevância dentro do texto sobre a temática da governança em cidades inteligentes por meio da criação de um mapa de *clusters* e da relevância dos termos achados.

Para Eck e Waltman (2010), a técnica de abordagem VOS não possui tendência a posicionar itens importantes no centro do mapa, ficando esses itens e os itens menos importantes distribuídos de forma mais correta em áreas centrais ou periféricas, o que confirma o seu propósito de observação de relações e relevância entre os termos.

Para a criação dos elementos numéricos, utilizou-se a opção "criar um mapa baseado em dados bibliográficos". Já no levantamento dos elementos textuais, foi utilizada a opção "criação de mapa baseado em texto (títulos e resumos)".

Por fim, a pesquisa levantou os conceitos de governança inteligente, tendências das pesquisas, elementos da governança inteligente e a proposição de uma agenda de pesquisa baseada em sugestões de pesquisas futuras identificadas nas pesquisas selecionadas.

3 Referencial teórico

Este referencial teórico visa discutir elementos que auxiliem na compreensão da governança nas cidades inteligentes. A explanação inicia com a apresentação do conceito de cidade inteligente para que seja possível compreender o papel da governança nessa nova concepção de território. Na sequência, é exposta a conceituação e a diferença entre a governança tradicional das cidades e a governança pública na perspectiva das cidades inteligentes. Posteriormente, é feita uma breve distinção entre governança inteligente e

governo inteligente. Por fim, são apresentados os conceitos de governo eletrônico, aberto e digital, elementos que colaboram para o bom andamento da governança inteligente.

3.1 Conceituando cidades inteligentes

Muitas cidades ao redor do mundo estão enfrentando imensa pressão devido às aceleradas taxas de crescimento nos níveis da população urbana. A noção de cidades inteligentes foi proposta como uma solução para melhorar a sustentabilidade das cidades por meio de uma gestão urbana eficaz de governança, energia e transporte (HAMMAD *et al.*, 2019).

Desse modo, conforme o conceito de cidade inteligente, este é o caminho para alcançar o desenvolvimento por meio do seu domínio multidisciplinar, que congrega várias frentes de ação e habilidades distintas (LOPES; OLIVEIRA, 2017), sendo esse tipo de cidade um ambiente coletivo com novos espaços socioeconômicos, nos quais cidadãos, empresas e governos dispõem de serviços e recursos com uma maior eficiência (LETAIFA, 2015).

Nam e Pardo (2011) reafirmam esse fato, pois, segundo os autores, na atualidade a titulação de cidade inteligente compreende um conjunto de fatores de sinergia, incluindo as soluções tecnológicas, com fatores sociais, técnicos e ambientais da cidade, como um meio de reinventar cidades para uma nova economia e uma sociedade com benefícios comunitários claros e convincentes (EGER, 2009). Em síntese, a transformação das cidades em locais inclusivos, integrados e habitáveis é uma estratégia-chave inclusa no conceito de cidade inteligente (KUMMITHA; CRUTZEN, 2017).

Nessa perspectiva, essas cidades são consideradas ecossistemas complexos, envoltos de inovação e criatividade, objetivando o desenvolvimento de ambiente sustentável e com melhor qualidade de vida para os cidadãos (CAPDEVILA; ZARLENGA, 2015). Para isso, concentra-se, basicamente, em alcançar dois objetivos principais: um padrão de vida elevado de seus cidadãos e o desenvolvimento sustentável da cidade (CAPUTO; WALLETZKY; ŠTEPÁNEK, 2018).

Por esse motivo, governos e órgãos públicos, em todos os níveis, estão adotando a noção de inteligência para distinguir suas políticas e programas para atingir o

desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico e uma melhor qualidade de vida para seus cidadãos (BALLAS, 2013).

Assim, a qualidade de vida torna-se um elemento-chave no contexto das cidades inteligentes (GIFFINGER *et al.*, 2007; NAM; PARDO, 2011; THUZAR, 2011; DEL ESPOSTE *et al.*, 2019). Albino, Berardi e Dangelico (2015) complementam, afirmando que o projeto de uma cidade inteligente tem impacto na qualidade de vida dos cidadãos, promovendo cidadãos informados, educados e participativos.

A qualidade de vida mencionada passa pelo desenvolvimento de espaços que usam novas tecnologias para uma melhor vida na cidade. Alguns exemplos são as redes inteligentes, que ajudam a fazer melhor uso da energia elétrica; os sistemas de transporte, que objetivam otimizar o uso de estradas; e os aplicativos inteligentes, que fornecem aos turistas informações sobre pontos turísticos (MEIJER; THAENS, 2018).

Dessa maneira, deve haver um equilíbrio de fatores, como práticas ambientais inteligentes, governança inteligente, vida inteligente, mobilidade inteligente, pessoas inteligentes e economia inteligente. Esses elementos-chave trabalham juntos para explorar as novas tecnologias que, de forma conjunta, ajudam a concretizar uma cidade inteligente (TAHIR; MALEK, 2016).

Além dos elementos citados, uma cidade inteligente deve apoiar inovações, comunicação (pessoas, serviços, organizações públicas e privadas de diferentes setores da cidade), engajamento dos cidadãos e desenvolvimento de conhecimento, tudo para criar um ambiente de apoio sinérgico (CAPUTO; WALLETZKY; ŠTEPÁNEK, 2018).

Destarte, pode-se inferir que a conceituação de cidades inteligentes apoia-se nas questões tecnológicas, perpassa a inovação e envolve, além destas, a preocupação com o bem-estar dos cidadãos, representado, por exemplo, por infraestrutura para educação e inovação, parcerias empresas-governos, inovação e qualidade de serviços (BIBRI; KROGSTIE, 2017). Conclui-se que todos os esforços realizados para o desenvolvimento sustentável e o crescimento econômico sólido da cidade visam oferecer melhorias na qualidade de vida para os seus cidadãos (NAM; PARDO, 2011, THUZAR, 2011).

3.2 Governança e governança inteligente

Na tentativa de compreender a necessidade da adoção de uma governança inteligente, busca-se, neste espaço, entender o que há de novo nesse conceito que inclui o termo "inteligente" associando-o ao conceito anterior de governança.

A governança pública, em seu modo restrito, pode ser entendida como o conjunto de leis, regras administrativas, posicionamentos judiciais e regras que restringem, determinam e permitem a atividade do governo. Essa atividade é compreendida como a produção e o repasse de serviços com apoio público (LYNN; HEINRICH; HILL, 2000). Nota-se que essa governança existe na perspectiva de cumprimentos de normas que visam ao bom funcionamento dos entes públicos.

Já para Odendaal (2003), o termo governança em cidades remete-se às formas pelas quais o governo local gerencia os seus espaços para alcançar o crescimento contínuo, a distribuição e a administração eficaz de seus negócios.

Em um panorama de cidades com sociedade crescente e surgimento de exigências para mudanças no meio em que as pessoas vivem, manifesta-se a figura da cidade inteligente e, conforme Meijer, Gil-Garcia e Bolívar (2016), os desafios enfrentados pelas cidades inteligentes superam as capacidades do tradicionalismo dos seus órgãos e a normativa clássica de governança e, portanto, exigem formas novas e inovadoras de governança.

Portanto, destaca-se o motivo para o surgimento de uma governança tida como inteligente. Nesse sentido, a definição de governança passou a incluir a sociedade como um elemento fundamental nos processos governamentais, quando é afirmado que a "Governança" refere-se à relação entre indivíduos, grupos de interesse, instituições e prestadores de serviços nos negócios em andamento do governo (ODENDAAL, 2003).

Além de ferramentas, a nova governança envolve práticas e processos para que as pessoas participem do trabalho do governo (BINGHAM; NABATCHI; O'LEARY, 2005). Assim, conforme Rakodi (2001), há uma integração entre o Estado e a sociedade civil em diversos aspectos, não apenas nas regras e leis que compõem o governo. Complementando essa necessidade, Scholl e Scholl (2014) afirmaram, em seu estudo, que a autogovernança democrática nas economias de mercado do século 21 precisa desenvolver novos formatos institucionais e novos mecanismos para se manter a par da dinâmica sistêmica de uma

sociedade global fortemente interconectada. Existe outro elemento que compõe e conecta essa relação, que é a tecnologia, ou seja, a junção desses elementos com a TIC pode ser um grande aliado da reforma de governo (GIL-GARCIA, 2012).

Dessa forma, há tendências claras da possibilidade de colaboração entre organizações, compartilhamento de informações, integração e participação da sociedade, o que Gil-Garcia (2012) afirma poder ser chamado de Estado inteligente. Esse Estado a que o autor se refere é um Estado que passa a funcionar para além das regras e normas e passa a ser prestador de informação, colocando a sociedade de modo geral como um agente participativo da gestão. Dessa forma, conforme Odendaal (2003), com a junção entre a tecnologia e a governança, o governo local estará em melhor posição para responder às necessidades locais de forma significativa e apropriada.

No que diz respeito ao aprimoramento, trazido ou esperado, pela governança inteligente em relação à sua versão anterior, dita como tradicional, é possível relatar os benefícios dessa nova abordagem, que já inicia com uma proposta diferente quando une sociedade, tecnologia, inovação e governo na boa condução de suas ações, viabilizando as demais ações inteligentes nas cidades, para que, assim, seja alcançada uma maior qualidade de vida.

A tecnologia é um grande elemento diferencial dessa nova visão, apesar de não ser o único elemento que constitui a governança moderna. Para Meijer (2016), a governança que se busca para uma cidade inteligente considera o uso de novas tecnologias para desenvolver arranjos inovadores de governança. Já para Chourabi *et al.* (2012), várias cidades se beneficiam do surgimento de TICs (tecnologias da informação e comunicação) que melhoram sua governança, resultando na governança inteligente. Essa união pode ser considerada, então, a base para a modernidade e o caminho para o crescimento da governança nos entes públicos, mas não consegue, de forma isolada, dar sustentação à governança de um governo inteligente.

Por meio de um estudo de caso, o trabalho de Shim e Eom (2008) identificou que essas TICs têm um grande potencial para a anticorrupção, em especial com a qualidade do controle interno e gerencial sobre comportamentos corruptos promovendo a responsabilidade e a transparência do governo. Essa funcionalidade da governança tem foco na prevenção de escândalos políticos na administração pública, convergindo, assim, para a segurança da

população em relação à política, assim como na revisão de recursos omitidos do Estado e até mesmo na prevenção de atos ilícitos.

A proposta de caminho para o sucesso da governança inteligente fica muito clara na produção de Meijer (2016). O autor conclui que a combinação entre governança e tecnologia resulta em um melhor uso da informação e da comunicação; assim como os dados abertos e as mídias sociais criam uma governança colaborativa, mostrando, assim, a possibilidade de um elo colaborativo entre Estado e Sociedade. Afinal, o principal objetivo da governança da cidade inteligente não é apenas a utilização de novas tecnologias, mas sim a contribuição ao ambiente urbano, que deve ter foco na comunidade, na rede e nos participantes (MEIJER, 2016).

Reforçando a necessidade de elementos colaborativos em uma governança inteligente para além do uso da tecnologia, são necessárias a participação do cidadão (GIFFINGER *et al.*, 2007), parcerias público-privadas (ODENDAAL, 2003) e a transparência aliada à prestação de contas (MOOIJ, 2003), favorecendo-se, assim, a possibilidade de colaboração, a troca de dados, a integração de serviços e a comunicação (ODENDAAL, 2003). Gil-Garcia (2012) ainda relata que muitos são os benefícios com a integração dos governos, tais como a redução de duplicação de dados, esforços mais coordenados, eficiência, participação, transparência, redução de custos, eficácia de políticas e qualidade de serviço, ficando assim evidente a expressiva contribuição que a governança inteligente traz para a sociedade.

Deixando a figura da tecnologia de lado, Blanco (2015) afirmou que a governança de uma cidade é um processo de colaboração entre agentes governamentais e não governamentais, que, juntos, devem visar à construção de políticas públicas. Assim, Nesti (2018) conclui que a abordagem dada à governança das cidades vai depender das metas estabelecidas pelos representantes políticos, da atuação partidária entre partidos políticos e da troca de experiências entre governo, representações sociais e cidadãos.

Assim sendo, a governança inteligente pode ser entendida como uma prática crescente, ou seja, o elemento governança foi aprimorado ao longo do tempo, recebendo novas características que pudessem atender às necessidades atualizadas da população.

Em resumo, governança inteligente é a forma de atuação do governo com a participação da sociedade e o uso da tecnologia, de maneira a promover a participação do cidadão, parcerias público-privadas, transparência por meio da prestação de contas, redução

de custos, interação entre as esferas do poder, esforços de governo direcionados e inovação no serviço público com vistas à sua maior qualidade.

3.3 Diferença entre governança inteligente e governo inteligente

Os termos governança inteligente e governo inteligente estão intimamente ligados, como afirma Scholl e Scholl (2014), ao mencionarem que o governo inteligente repousa sobre a base da governança inteligente. Por esse motivo, faz-se necessária uma distinção conceitual desses termos para a melhor compreensão do papel da governança inteligente.

Inicialmente, a partir de Gil-Garcia, Helbig e Ojo (2014), por um governo inteligente entende-se aquele que se utiliza da tecnologia e de várias estratégias de inovação para obter uma boa compreensão de suas comunidades e constituintes, usando essas ferramentas para avaliar com exatidão situações ou pessoas; mostrar poderes de julgamento aguçados; e, então, tomar decisões e responder de maneira rápida ou eficaz. Dessa forma, ser um governo mais inteligente parece exigir uma integração da informação, tecnologia e inovação nas atividades governamentais. Conforme Nam e Pardo (2014), uma métrica para a avaliação desse tipo de governo se dá por meio de quatro elementos, sendo eles eficiência, eficácia, transparência e colaboração.

Já a governança inteligente é a união de princípios, fatores e competência que, juntos, formam uma governança capaz de atender às necessidades da sociedade do conhecimento (WILLKE, 2007). Conforme Bingham, Nabatchi e O'Leary (2005), esses novos processos de governança podem ajudar os administradores públicos a construir parcerias com cidadãos e partes interessadas fazendo parte do trabalho do governo. Para o Parlamento Europeu, *Smart Governance* é entendida como uma governança intramunicipal e intercidades, incluindo serviços e interações que ligam e, quando relevante, integram organizações públicas, privadas, civis e da comunidade, para que a cidade possa funcionar de forma eficiente e efetiva como um organismo. Para isso, utiliza-se da tecnologia da infraestrutura, hardware e software, alimentada por dados. Os links internacionais, nacionais e do interior também são importantes, uma vez que uma cidade inteligente pode ser descrita como um centro globalmente conectado em rede. Isso implica em parcerias públicas, privadas e civis e na

colaboração com diferentes partes interessadas trabalhando em conjunto na busca de objetivos inteligentes em nível de cidade (EUROPEAN PARLAMIENT, 2014).

Sendo assim, o governo inteligente é o responsável, por meio da integração entre informação, tecnologia e inovação, pela implementação das atividades requeridas por meio da governança inteligente (GIL-GARCIA; HELBIG; OJO, 2014). Já a governança inteligente é tida como a base para um governo inteligente, aberto e participativo (SCHOLL; SCHOLL, 2014).

Portanto, conclui-se que a governança inteligente é formada por elementos que buscam atender à necessidade da sociedade atual, e o governo inteligente é responsável pela implementação e construção de um espaço capaz de proporcionar a sua existência e manutenção, estando aberto aos recursos da tecnologia e da sociedade, entre outros aspectos.

3.4 Considerações sobre governo aberto (*open government)* e governo eletrônico (*e-government*)

Aqui são considerados alguns elementos que, de forma direta ou indireta, auxiliam o processo de governança para uma cidade inteligente. Dessa forma, o intuito desta seção é compreender o que são esses elementos, bem como verificar como eles são capazes de auxiliar no alcance de uma governança na perspectiva de uma cidade inteligente, visto que, conforme Meijer e Bolívar (2015), a pesquisa sobre governança de cidade inteligente pode se beneficiar de estudos anteriores sobre fatores de sucesso e fracasso para o governo eletrônico.

A figura do governo aberto é uma métrica que tem como objetivo a transparência das ações governamentais por meio da abertura de dados, fazendo com que a população seja conhecedora da forma de trabalho de seus respectivos governos.

Uma iniciativa de governo aberto, que mostra a sua importância, é exposta na pesquisa de Bertot *et al.* (2014). Nesta, apresenta-se a ferramenta Data.gov, que é responsável por fornecer acesso direto a uma grande quantidade de informações públicas nos Estados Unidos. Salienta-se que, por meio da relação entre *Big Data* e *Open Data,* haverá uma grande quantidade de informações de forma aberta, garantindo um conjunto de dados acessíveis sobre as atividades do governo e suas ações sociais.

Em 2009, foi publicado nos Estados Unidos o memorando que determina diretrizes para o governo aberto. Essas diretrizes definiram princípios, sendo eles: transparência, participação e colaboração (ORSZAG, 2009). Esse memorando retrata o caso dos Estados Unidos. Contudo, pode-se entender que existem alguns caminhos necessários a serem observados e regras a serem seguidas, pois um governo bom e aberto não é o mesmo que um *reality show*, que transmite todos os movimentos e conversas realizadas. Pelo contrário, um bom governo requer certos limites para esse tipo de transparência, pois há implicações para a estratégia política (COGLIANESE, 2009).

Quando questionados sobre governo eletrônico, Gil-García e Pardo (2005) determinam que este seria um governo com o uso intensivo ou generalizado de tecnologias da informação aplicadas à prestação de serviços públicos, à melhoria da eficácia gerencial e à promoção de valores e mecanismos democráticos. Dois benefícios principais podem ser evidenciados na percepção desses autores, a saber: (1) maior eficiência operacional, reduzindo custos e aumentando a produtividade; e (2) melhor qualidade de serviços prestados por agências governamentais.

Na visão de Lam (2005), outro benefício trazido pelo governo eletrônico é a centralização, coesão e continuidade dos serviços ofertados aos usuários. Sobre centralização e coesão e a consequente continuidade, Basu (2004) retrata que o termo *e-governance* pode ser entendido como um elemento simplificador da governança entre todas as partes; governo, cidadãos e empresas. Não se trata, portanto, de um mero site do governo na internet. Em vez disso, consiste na possibilidade de, por meio do uso de TIC, fazer essa conexão entre as partes mencionadas. O autor assemelha a boa governança à governança eletrônica. Sendo assim, ambas podem ser vistas como um exercício de autoridade econômica, política e administrativa para melhor administrar os negócios de um país em todos os níveis. Nessa ótica, Bertot *et al.* (2014) afirmam que uma base de dados grande e aberta (*Big and Open Data)* é essencial, não só para o desenvolvimento do governo eletrônico, como também para a construção de um governo aberto e transparente, assim como para proporcionar uma boa interação entre governos, cidadãos e o meio empresarial, sendo a participação da sociedade o principal propósito. "Em pesquisas recentes na área de governo eletrônico, há um foco claro no empoderamento dos cidadãos por meio do governo eletrônico" (AL-RABABAH; ABU-SHANAB, 2010, p. 2).

Já Chun *et al.* (2010) tratam do governo eletrônico por meio de quatro estágios, descrevendo os padrões de interação dos governos digitais com o público: o primeiro estágio do governo eletrônico se concentra na "presença digital", com sites simples e informações básicas. O segundo estágio passa para a interação, contudo, simples, entre governos e com cidadãos, empresas e outras agências governamentais por meio de contatos por e-mail e formulários interativos, que podem fornecer dinamicamente as informações necessárias. O terceiro estágio dessa evolução fornece serviços de transação on-line, como renovação de licença, pedidos de permissão e pagamentos de impostos. O último estágio se dá com o governo promovendo a governança compartilhada para transformar a forma como o governo opera em termos de fluxo de informações contínuo e tomada de decisão colaborativa.

Pode-se concluir, então, que o papel do governo eletrônico é o de auxiliar na construção da governança inteligente, tornando, assim, o governo inteligente por meio do uso da tecnologia. Essa conclusão pode ser reafirmada com outra contribuição dada para o entendimento do papel do governo eletrônico na governança, que é a da pesquisa de Shim e Eom (2008), que o retrata como uma ferramenta eficaz para a redução da corrupção, promovendo a boa governança, reduzindo os comportamentos de corrupção externamente, aprimorando os relacionamentos com os cidadãos internamente e monitorando com mais eficiência os comportamentos dos funcionários com mais eficiência.

Sendo assim, a união do governo aberto com o governo eletrônico é o objetivo inteligente da governança, que inclui a transparência e os dados abertos usando as TICs e o governo eletrônico na tomada de decisões participativas e nos serviços eletrônicos co-criados, como aplicativos, por exemplo (EUROPEAN PARLAMIENT, 2014).

Entende-se, então, que a figura do governo aberto é responsável por disponibilizar o acesso a uma grande quantidade de dados, responsável pela prestação de contas de forma transparente à sociedade (FELIX JÚNIOR *et al.*, 2020b). Já o governo eletrônico é o meio pelo qual o cidadão ou as demais esferas que necessitam de informações passam a ter acesso, e, além disso, é uma ferramenta capaz de prestar serviços à comunidade (FELIX JÚNIOR *et al.*, 2020b).

Portanto, boas práticas de governança por meio de plataformas de governo eletrônico podem ser instrumentos adequados para fortalecer os resultados das políticas de cidades inteligentes (ROTTA *et al.*, 2019). Ambos os casos contribuem para o desenvolvimento da

governança na perspectiva de uma cidade inteligente, trazendo o uso da tecnologia para a interação com a sociedade e o meio empresarial, assim como buscando a ligação entre as esferas do governo.

4 Aspectos da revisão sistemática da literatura

Dando prosseguimento à explanação sobre elementos que dialogam sobre a governança inteligente, esta seção apresenta os dados das produções científicas coletados por meio da base Scopus® e gerenciados com o apoio do Software VOSviewer®. São destacados os elementos numéricos capazes de direcionar os principais autores, países, palavras-chave e produções mais citadas que tratam governança inteligente; e os elementos textuais representados por conceitos, tendências de pesquisa, elementos vinculados à governança inteligente e uma agenda de pesquisas futuras sobre esse tema.

4.1 Elementos numéricos

Esta apresentação numérica se inicia com a evolução da produção ao longo dos anos, conforme a Figura 1.

Figura 1 – Evolução da produção em governança inteligente

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Destaca-se que o parâmetro de busca realizado nesta pesquisa vai de 2009 até 2020. Porém, apenas em 2015 surgem os primeiros estudos utilizando a terminologia "*smart*

governance" (governança inteligente), e que apenas nos últimos três anos a produção científica se intensifica, evidenciando a relevância e atualidade da palavra-chave selecionada para discussão da governança da cidade inteligente, apresentando os destaques mais atuais.

Em relação ao número de artigos por países, aqueles que possuíam mais de um artigo publicado foram apontados na Tabela 1. Ficam em evidência Holanda e Espanha, tanto em quantitativo de artigos como em relação aos trabalhos mais citados.

Tabela 1 – Países com maior número de artigos publicados

Países	Nº. de artigos	Nº. de citações
Holanda	8	115
Espanha	7	75
China	4	44
Brasil	4	53
Itália	4	8
Áustria	3	65
Reino Unido	3	34
Alemanha	2	68
Noruega	2	6
Estados Unidos	2	62

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados extraídos do Software VOSviewer (2020).

Com base no *Rankin*g *IESE Cities in Motion Index (CIMI)*, com resultados do ano de 2020, que apresenta o *ranking* das cidades inteligentes mais desenvolvidas do mundo em 2019, apenas o Reino Unido e os Estados Unidos, que estão entre os países com maior número de publicação, conforme Tabela 1, estão entre os 10 países com melhor *ranking* em governança (BERRONE; RICART, 2020). Portanto, as publicações científicas nos países podem não estar sendo associadas às ações práticas dos governos, seja por desconsiderações dos governos ou pela falta de envolvimento entre academia e governo.

Em relação aos autores, foram destacados aqueles que possuíam mais de um trabalho produzido e publicado, sendo apresentados, na Tabela 2, o quantitativo de produção e as citações dos pesquisadores identificados nesta pesquisa e indicados como importantes referências quando da discussão da temática da governança nas cidades inteligentes.

Tabela 2 - Pesquisadores com maior número de artigos

Pesquisadores	Nº. de artigos	Nº. de citações
Geertman, S.	4	37
Parycek, P.	3	65
Pereira, G. V.	3	65
Bolívar, M. P. R.	3	53
Nesti, G.	3	8
Lin, Y.	2	41
Meijer, A.	2	44
Jiang, H.	2	5
Witte, P.	2	5

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados extraídos do Software VOSviewer (2020).

Com o maior número de produções, destaca-se o trabalho de Geertman, que possui pesquisa desde 2015 nessa temática.

São identificadas algumas relações de coautoria entre os pesquisadores apontados na Tabela 2. Geertman desenvolveu parcerias de trabalho com Jiang e Witte. Dentre elas, a que discute a governança inteligente do ponto de vista da administração pública e a governança na perspectiva do planejamento urbano apresentando o conceito de governança urbana inteligente pelos autores Jiang, Geertman e Witte (2019). Geertman também desenvolveu estudos com Meijer e Lin.

Meijer ainda produz trabalhos com Bolívar, em busca das dimensões que versam sobre a governança inteligente e a percepção dos governos locais europeus sobre tais elementos (BOLÍVAR; MEIJER, 2016).

Já Parycek e Pereira, dentre a produção selecionada, aparecem sempre em colaboração. Identificou-se que ambos são da Danube University Krems, na Austria, e, junto com os demais coautores, investigaram o caso do projeto SmartGov, que mapeia problemas reais e auxilia na tomada de decisão (PEREIRA *et al.*, 2018a); também realizaram a análise empírica de como as TICs podem promover a governança colaborativa e aumentar a participação e o envolvimento no governo (PEREIRA *et al.*, 2018b); e a revisão da literatura apontando definições e relações entre governança inteligente e conceitos como governo inteligente e eletrônico (PEREIRA *et al.*, 2017).

No Quadro 4, destacam-se os 10 trabalhos mais citados, sendo indicados na produção de estudos em governança da cidade inteligente. A pesquisa de Ruhlandt (2018) fica evidente com o maior número de citações, apesar de este autor não figurar entre os pesquisadores com maior número de artigos. O destaque dessa produção é dado pela sua capacidade em conceituar elementos das cidades inteligentes, sendo base para o desenvolvimento de outras pesquisas.

Quadro 4 - Top 10 dos artigos mais citados

Autores e ano	Título	Nome do periódico	Citações
Ruhlandt (2018)	The governance of smart cities: a systematic literature review.	Cities	62
Artmann *et al.* (2019)	How smart growth and green infrastructure can mutually support each other — A conceptual framework for compact and green cities	Ecological Indicators	42
Meijer e Bolívar (2016)	Smart Governance: using a Literature Review and Empirical Analysis to Build a Research Model.	Social Science Computer Review	41
Pereira *et al.* (2017)	Increasing collaboration and participation in smart city governance: a cross-case analysis of smart city initiatives.	Information Technology for Development	38
Lin, Zhang e Geertman (2015)	Toward smart governance and social sustainability for Chinese migrant communities.	Journal of Cleaner Production	29
Webster e Leleux (2018)	Smart Governance: opportunities for technologically-mediated citizen co-production.	Information Polity	27
Lin (2018)	A comparison of selected Western and Chinese smart governance: the application of ICT in governmental management, participation and collaboration.	Telecommunications Policy	12
Palomo-Navarro e Navío-Marco (2018)	Smart city networks' governance: the Spanish smart city network case study	Telecommunications Policy	11
Tahir e Malek (2016)	Main criteria in the development of smart cities determined using analytical method.	Planning Malaysia	8
De Guimarães *et al.* (2020)	Governance and quality of life in smart cities: towards sustainable development goals	Journal of Cleaner Production	7

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados da pesquisa extraídos da Scopus® (2020).

Os trabalhos mais citados destacam temas como governança da cidade inteligente (RUHLANDT, 2018); cidades inteligentes compactas e verdes (ARTMANN *et al.*, 2019); dimensões da governança inteligente e governos locais europeus (MEIJER; BOLÍVAR, 2016); governança inteligente, governo inteligente e eletrônico (PEREIRA *et al.*, 2017); migração, governança inteligente e sustentabilidade social (LIN; ZHANG; GEERTMAN, 2015); governança de cidades inteligentes, envolvimento dos cidadãos na coprodução da prestação

de serviços e tomada de decisões (WEBSTER; LELEUX, 2018); estrutura comparada de governança inteligente em diferentes contextos (LIN, 2018); estudo de redes de governança com base em conselheiros (PALOMO-NAVARRO; NAVÍO-MARCO, 2018); requisitos da cidade inteligente e metodologia Analytic Hierarchy Process (AHP) (TAHIR; MALEK, 2016); governança e qualidade de vida (DE GUIMÃRAES *et al.*, 2020).

4.2 Elementos textuais

Esta seção apresenta os conceitos identificados, as tendências de pesquisa, os elementos e a agenda de pesquisas futuras em governança inteligente.

4.2.1 Conceitos

Nos trabalhos selecionados, foram observados conceitos da governança inteligente ao longo do resumo das pesquisas. Diversos pesquisadores adotam conceito que envolve o uso da tecnologia e a abordagem junto aos atores sociais, em especial o cidadão, como apresentado a seguir.

Pereira *et al.* (2018b) afirmam que a governança inteligente utiliza-se de TIC para melhorar a tomada de decisão por meio de uma melhor colaboração entre as diferentes partes interessadas, incluindo governo e cidadãos, sendo as ferramentas baseadas em TIC, como mídias sociais e abertura de dados, fatores que aumentam o envolvimento dos cidadãos e apoiam o desenvolvimento de uma nova governança. Webster e Leleux (2018) complementam, afirmando que as TICs estão integradas em estratégias de participação cidadã e coprodução de serviços e políticas públicas.

Ben Yahia *et al.* (2019) seguem a mesma linhagem conceitual, considerando a governança inteligente como uma rede colaborativa de agências governamentais e partes interessadas externas, incluindo cidadãos e a interação com a tecnologia. Ranchod (2020) determina que a governança inteligente visa melhorar a gestão urbana por meio de tomadas de decisão baseadas em dados aprimorados e inclusão e participação proporcionais dos atores cívicos nesse processo.

Nesti (2020) defende a reorganização governamental com base na atuação dos diversos atores, afirmando que a governança inteligente envolve a adoção de uma nova

abordagem baseada em experimentação, colaboração com todos os atores locais e reorganização das estruturas governamentais existentes.

E, por fim, dentre as conceituações que envolvem a tecnologia e a sociedade, Silva e Fernandes (2020) apresentam a informação como um elemento crucial nas *smart cities*, que possibilita a boa governança inteligente, destacando a participação e a transparência.

Em um conceituo puramente tecnológico, Martínez (2019) define que a governança inteligente é um novo modelo de governança que está surgindo como resultado do uso cada vez mais difundido de algoritmos na administração pública.

Em relação ao aspecto da confiança e anticorrupção, Yolles (2019) apresenta que a governança inteligente está relacionada à capacidade das administrações políticas de obter confiança e à confiança do público.

Por último, Jiang, Geertman e Witte (2019) apresentam o conceito da governança das cidades inteligentes em duas perspectivas. Na primeira, do ponto de vista da administração pública, a governança inteligente enfatiza a importância das ferramentas baseadas em tecnologia na transformação das instituições governamentais. Na segunda, de uma perspectiva do planejamento urbano, a governança de cidades inteligentes concentra-se na interação da instituição com os desafios espaciais.

Ao observar os conceitos presentes nas pesquisas, identifica-se que as conceituações possuem elementos também encontrados nas palavras-chave, conforme Tabela 3:

Tabela 3 - Top 10 das palavras-chave com maior representatividade

Palavras-chave	Ocorrência	Capacidade de ligação das palavras
Governança inteligente	24	83
Cidade inteligente	19	95
Abordagem de governança	7	53
Desenvolvimento urbano	4	34
Desenvolvimento sustentável	4	22
Tomando uma decisão	4	19
Governança colaborativa	4	9
Tecnologia da informação e comunicação	3	35
Participação local	3	34
Participação cidadã	3	28

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados da pesquisa extraídos do Software VOSviewer (2020).

Portanto, conforme a Tabela 3, as palavras-chave identificadas nos artigos selecionados podem ser utilizadas para pesquisas futuras para identificação mais precisa de estudos relacionados à governança nas cidades inteligentes, em especial à governança inteligente, à cidade inteligente, ao desenvolvimento urbano, à tecnologia da informação e comunicação e à participação local e cidadã.

Em síntese, conclui-se que o conceito de governança inteligente se dá pela associação do uso da tecnologia com o envolvimento dos atores locais, em especial o cidadão, para definição mais acertada das políticas públicas, coprodução de serviços e práticas de governo, gerando uma maior confiança na administração pública.

4.2.2 Tendências de pesquisa e elementos da governança inteligente

Por meio do *software* VOSviewer, foi desenvolvido um mapa de palavras e *clusters* com base nas publicações selecionadas nesta etapa. O mapa de palavras apresenta os principais termos envolvidos nas pesquisas. Foram identificados 1.076 termos e a análise considerou os termos que se repetiam no mínimo 7 vezes, reduzindo a 35 termos mais relevantes, sendo excluídos elementos de natureza exclusivamente científica, como *article, use, application, outcome, concept, paper, study, research* e *role.*

No Quadro 5, encontram-se os *clusters* que são agrupamentos de termos que indicam forte ligação entre si, estando aglomerados em uma mesma discussão. Dessa forma, podem-se entender tais agrupamentos como as tendências de pesquisas relacionadas ao tema governança em cidades inteligentes.

Quadro 5 – Relação de *clusters*

Cluster 1	*Cluster* 2	*Cluster* 3	*Cluster* 4
Utilização (application)	Responsabilidade (accountability)	Meio ambiente (environmet)	Cidade (city)
Cidadão (citizen)	Dados (data)	Vida (life)	Desenvolvimento (development)
Colaboração (collaboration)	Informação (information)	Processo (process)	Framework
Tecnologia da informação e comunicação (ICT)	Participação (participation)	Qualidade (quality)	Cidade verde (green city)
Contexto (contexto)	Sistema (system)	Cidade inteligente (smart city)	
Governança (governance)	Transparência (transparency)	Tecnologia (technology)	
Governo (government)			
Governança de cidade inteligente (smart city governance)			
Governança inteligente (smart governance)			

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados da pesquisa extraídos do Software VOSviewer (2020).

- O *cluster* 1 é o que possui o maior agrupamento de termos e representa os trabalhos que discutem a governança inteligente e elementos como a tecnologia, a colaboração e o cidadão, assim como o contexto.
- O *cluster* 2 destaca outros elementos da governança, em uma abordagem que trata da transparência, por meio da informação em sistemas que são gerados por dados, elementos que colaboram para a participação dos atores sociais e trazem maior responsabilidade para o poder público.
- O *cluster* 3 relaciona os aspectos da qualidade de vida e do meio ambiente dentro das cidades inteligentes, destacando mais uma vez a tecnologia dentro desse processo.
- O *cluster* 4 destaca novamente elementos da sustentabilidade, voltado para pesquisas que interagem com modelos de cidades inteligentes sustentáveis.

Dentro dos *clusters*, destacam-se os elementos que colaboram para o desenvolvimento da governança na cidade inteligente, mas também ficam evidentes os aspectos ambientais que as pesquisas em cidades inteligentes vêm destacando.

Como o objetivo desta pesquisa é conhecer elementos que colaborem com a governança inteligente (*smart governance*), foi destacado, na Figura 3, extraída do *software* VOSviewer, apenas esse tema e suas ligações com os elementos com que dialoga.

Figura 3 - mapa de *clusters* destacando a relação de elementos da governança inteligente

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados da pesquisa extraídos do Software VOSviewer (2020).

Com base nos trabalhos selecionados neste levantamento, a governança inteligente se relaciona com diversos termos, destacando-se desenvolvimento, dados, transparência, participação, contexto, cidadão, colaboração, desenvolvimento, tecnologia da informação e comunicação, e meio ambiente. Foram extraídas algumas colaborações teóricas sobre tais elementos em relação à governança inteligente para evidenciar como se dá o diálogo entre o termo governança inteligente e suas ligações.

Os termos cidade verde (*green city*) e meio ambiente (*environment*) são apresentados na proposta de estudo de Artnanm *et al.* (2019), trazendo a governança inteligente como um elemento importante para o desenvolvimento das cidades sustentáveis e inteligentes.

O elemento contexto (*context*) é destacado por Lin (2018), concluindo que há uma falta de estudos comparativos de governança inteligente em diferentes contextos institucionais, sendo este seu objetivo de pesquisa. Já a pesquisa de Ruhlandt (2018) detecta, em seu estudo conceitual, que há variações substanciais em termos de fatores contextuais. Ainda sobre contexto, Jiang, Geertman e Witte (2019) concluem que a governança urbana inteligente deve considerar o contexto socioespacial específico para uma melhoria da

compreensão dos desafios urbanos associados às cidades inteligentes, obtendo, assim, uma maior contribuição para uma governança adequada e inteligente.

A responsabilidade (*accountability*) entra em discussão como uma consequência da governança inteligente, pois Nesti (2020) defende que o processo de desenvolvimento da governança deve ser conduzido por atores públicos, aumentando a legitimidade democrática e a responsabilidade, garantindo, assim, resultados tangíveis para os cidadãos. A responsabilidade também é destacada por Gil, Cortés-Cediel e Cantador (2019), que definem que, por meio das plataformas eletrônicas, é gerada uma maior participação cidadã nos processos de tomada de decisão, objetivando uma melhor prestação de informações e serviços, reforçando a transparência e a responsabilidade, bem como a credibilidade.

Os elementos colaboração, participação, transparência, tecnologia da informação e comunicação são discutidos dentro das pesquisas em um espaço compartilhado. Conforme Nesti (2019), a governança inteligente envolve a adoção de uma nova abordagem baseada em experimentação, colaboração com todos os atores locais e reorganização das estruturas governamentais existentes. Da mesma forma, Ben Yahia *et al.* (2019) destacam que governar uma cidade inteligente é promover um ambiente eficaz de colaboração no governo e implica a formulação de políticas para construir novas colaborações humanas internas e externas.

Sifah *et al.* (2020) apresentam a governança como uma forma de garantir uma tomada de decisão mais inteligente, abertura e participação colaborativa de todas as entidades envolvidas como ajuda a minimizar o uso de recursos, reduzir o consumo e os custos. Como forma de comunicação para a colaboração, Rotta *et al.* (2019) apresentam as plataformas eGov como espaços digitais onde cidadãos e agentes públicos interagem e colaboram.

Pereira *et al*. (2018b) e Pereira *et al.* (2017) reafirmam o poder da tecnologia nesse processo, pois as TICs têm um papel importante no apoio ao compartilhamento de informações e integração entre agências governamentais e partes interessadas externas, incluindo cidadãos, especialmente.

Já Silva e Fernandes (2020) destacam a participação e a transparência como elementos relevantes para o bom desempenho da governança.

Contudo, Nesti e Graziano (2019) mostram que as cidades inteligentes são baseadas em princípios de representação democrática, mas a ligação entre as instituições políticas e o

público em geral não está totalmente desenvolvida devido à falta de mecanismos que promovam verdadeiramente a participação e a voz dos cidadãos.

4.2.3 Agenda de pesquisas futuras

Neste tópico, buscou-se evidenciar, em meio aos artigos analisados, uma agenda de pesquisa, demonstrando as lacunas para realização de futuros estudos acerca da temática. Nesse sentido, destacam-se, inicialmente, os estudos de Tomor *et. al* (2019) e Romanelli (2020), os quais relacionam lacunas de pesquisa no que tange ao uso das tecnologias de informação (TICs) na governança das cidades inteligentes. No primeiro estudo, os autores refletem que pesquisas futuras devem partir de uma compreensão contextual de governança inteligente, como diferentes cenários em diferentes prioridades urbanas e circunstâncias que produzem dinâmicas diferentes de governança colaborativa apoiada pelas TICs. Sobre a governança inteligente, Jiang, Geertman e Witte (2019) relatam que seu estudo fornece os primeiros passos nas pesquisas envolvendo a governança inteligente e a governança urbana. Entretanto, recomendam que haja maior aprofundamento dessa temática. Já na perspectiva de Romanelli (2020), deve ser aprofundada a investigação sobre o uso da tecnologia na definição de estratégia e planejamento urbano sustentável, contando com uma visão inteligente e com uma visão orientada para a comunidade como um caminho futuro para o crescimento urbano, inclusivo e socialmente responsável e impulsionado pelo homem.

O estudo de Ben Yahia *et al.* (2019) também reflete uma preocupação social, tendo em vista que os autores destacam, em seu estudo, a necessidade do desenvolvimento de pesquisas que abordem a proximidade social entre os atores (cidadãos) que compõem determinada *smart city*, evidenciando seus perfis, emoções e interesses, a fim de levar em conta, também, suas motivações para se envolverem na rede colaborativa, analisando, ainda, o contexto colaborativo nos quais estão inseridos. No que tange à rede colaborativa, Lin (2018) enfatiza que a realização de pesquisas para compreender as diversas formas, estratégias, arranjos e resultados da governança inteligente em diferentes locais e contextos torna-se necessária, buscando explorar ligações entre governança inteligente, participação e colaboração.

Já os estudos de Gil, Cortés-Cediel e Cantador (2019) e Neis, Zielstra e Zipf (2012) trazem, como lacuna de pesquisa, a participação do cidadão na governança inteligente, sendo que a primeira investigação traz a necessidade de entender o que impulsiona um grande número de pessoas a participar de plataformas eletrônicas, e de onde vem a motivação para aumentar a participação. Seguindo a mesma ótica, o trabalho de Neis, Zielstra e Zipf (2012) demonstra que são necessárias mais evidências nos resultados da participação em plataformas de mídia digital em um conjunto maior de casos como soluções para desafios do mundo real.

Para Bolívar (2018), no que tange à governança inteligente, existem algumas questões que podem vir a impulsionar novas investigações, como padrões eficientes ou ineficientes de governança de cidades inteligentes; definição de estratégias por parte dos legisladores no âmbito do quadro de cidades inteligentes; e se os mesmos são forçados a implementar estruturas para tornar suas cidades inteligentes. Corroborando essa perspectiva, Pereira *et al.* (2017) ressaltam que compreender as consequências não intencionais das iniciativas de cidades inteligentes é outro aspecto que deve ser explorado em pesquisas futuras.

Em outra investigação, Bolívar (2018) reflete outros questionamentos que podem impulsionar a realização de novas pesquisas, entre estes: as cidades inteligentes estão em um estágio inicial de desenvolvimento no caminho para e-participação? A característica qualitativa de "inteligente" é apenas uma imagem de marca para a cidade? Os cidadãos são promovidos e preparados para participar da gestão da cidade? O que são os incentivos para os cidadãos participarem com os governos locais? E em que condições?

Ainda no que tange à governança inteligente, o estudo de Silva e Fernandes (2020) recomenda que, em futuras pesquisas, sejam realizados estudos com amostras qualificadas de diferentes cidades, com o intuito de construir um modelo de referência, bem como definir ações que podem ser usadas para melhorar a eficácia das práticas de *smart governance*, por meio das técnicas de inferência estatística. Para Razaghi e Finger (2018), o aprofundamento em pesquisas com a referida temática é necessário para fornecer informações que podem ajudar a moldar a governança de cidades inteligentes.

De Guimarães *et al.* (2019) apontam lacunas de pesquisa em relação à governança pública que se referem, sobretudo, a questões relacionadas à identificação de outros fatores

que influenciam o impacto da governança pública sobre a qualidade de vida no contexto das cidades inteligentes. Além disso, os autores destacam como aspecto importante a investigação dos programas e políticas que os governos de cidades inteligentes usam para operacionalizar as ações de transparência, colaboração, participação e parceria, comunicação e responsabilidade, a fim de melhorar a qualidade de vida. Outra perspectiva para o desenvolvimento de novos estudos refere-se à análise em outros contextos regionais, uma vez que o contexto estrutural da cidade é um fator relevante para as práticas de cidades inteligentes.

Outro estudo que apresentou lacunas de pesquisa foi a investigação de Artmann *et al.* (2017), que enfatiza a compreensão das oportunidades e necessidades de ações para abordar cidades inteligentes no contexto verde. Além desta, ressalta-se o estudo de Nesti (2019), que recomenda aprofundamento sobre os desafios teóricos, metodológicos e empíricos que podem dificultar a implementação de estratégias de igualdade de gênero em cidades inteligentes, com o objetivo de avaliar se a inclusão da igualdade de gênero está se tornando parte das estratégias inteligentes adotadas pelo município.

5 Conclusões

Este estudo se preocupou em evidenciar elementos que colaboram para o desenvolvimento da governança inteligente, tipo de governança direcionada às cidades inteligentes ou àquelas que possuem projetos para se tornarem cidades inteligentes. Para o alcance desse objetivo, esta pesquisa teórica apresentou: elementos do referencial teórico que dialogou com os conceitos relevantes ao tema; foram levantados, anos, países, e autores com maior número de publicação; conceitos, tendências de pesquisa, elementos e a agenda de pesquisas em governança inteligente.

Ao fazer o levantamento teórico sobre a temática da governança em cidades inteligentes, foi verificado que a governança na perspectiva das cidades inteligentes privilegia o uso da tecnologia da informação aliada à participação da sociedade como forma de maior assertividade nos serviços prestados à população, saindo assim do mero cumprimento de normas e trazendo a sociedade para o centro do diálogo.

Destaca-se também que há diferenças nos termos governo inteligente e governança inteligente, sendo conceitos distintos da produção do produção do conhecimento em cidades inteligentes. Também fizeram parte dessa abordagem teórica os elementos do governo eletrônico e governo aberto como ferramentas de integração da sociedade com o meio público, sendo o governo aberto o responsável por disponibilizar dados à população e o governo eletrônico o meio de acesso da sociedade à informação.

Concluiu-se também que o conceito de governança inteligente se dá pela associação entre uso da tecnologia e envolvimento dos atores locais, em especial o cidadão, para definição mais acertada das políticas públicas, coprodução de serviços e práticas de governo, gerando uma maior confiança na administração pública.

Também foram constatados alguns elementos que colaboram para o desenvolvimento da governança inteligente ou são gerados a partir do seu desenvolvimento, sendo alguns deles: dados, transparência, participação, contexto, cidadão, colaboração, desenvolvimento, tecnologia da informação e comunicação, e meio ambiente. Destaca-se esse ponto, pois é um elemento que merece um estudo específico para melhor detalhamento desses elementos que formam a governança inteligente.

A contribuição da pesquisa no âmbito acadêmico se dá por sua capacidade de apresentar direcionamentos sobre o tema da governança; temática, de forma isolada, ainda pouco explorada, servindo assim de base para o aprofundamento dos estudos relacionados a cidades inteligentes e em especial ao aspecto da governança. Assim como busca propor aspectos relevantes a serem estudados nessa temática. Gerencialmente, a contribuição está associada ao levantamento de características existentes na governança da cidade inteligente, que pode servir de base para o desenvolvimento de projetos de governança nas cidades.

Para estudos futuros, com base na agenda de pesquisas, indicam-se: estudos que abordem aproximação entre os atores sociais; mecanismos de participação em plataformas eletrônicas; definição de estratégias e normas; avaliação da real inclusão do cidadão na cidade inteligente; capacitação do cidadão na participação da governança da cidade; desenvolvimento de modelo de referência com capacidade de inferência estatística; avaliação das políticas adotadas pelas cidades para a operacionalização de ações de transparência, colaboração, participação e parceria, comunicação e responsabilidade; igualdade de gênero em cidades inteligentes.

Referências bibliográficas

ALBINO, V.; BERARDI, U.; DANGELICO, R. M. Smart cities: definitions, dimensions, performance, and initiatives. *Journal of Urban Technology*, v. 22, n.1, p. 3-21, 2015.

AL-RABABAH, B. A.; ABU-SHANAB, E. A. E-government and gender digital divide: the case of Jordan. *International Journal of Electronic Business Management*, v. 8, n. 1, p. 1-8, 2010.

ANTHOPOULOS, L. Smart utopia VS smart reality: learning by experience from 10 smart city cases. *Cities*, v. 63, p. 128-148, 2017.

ARTMANN, M. *et al.* How smart growth and green infrastructure can mutually support each other - conceptual framework for compact and green cities. *Ecological Indicators*, v. 96, p. 10-22, 2019.

BALLAS, D. What makes a 'happy city'? *Cities*, v. 32, p. S39-S50, 2013.

BASU, S. E-Government and developing countries: an overview. *International Review of Law Computers & Technology*, v. 18, n. 1, p. 109-132, 2004.

BEN YAHIA, N.; ELJAOUED, W.; BELLAMINE BEN SAOUD, N.; COLOMO-PALACIOS, R. Towards sustainable collaborative networks for smart cities co-governance. *International Journal of Information Management*, p. 102037, 2019.

BERRONE, P.; RICART, J. E. *IESE Cities in Motion Index 2020*. Barcelona: IESE Business School (University of Navarra), 2020. Disponível em: https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0542-E.pdf. Acesso em: 06 ago. 2020.

BERTOT, J. C. *et al*. Big data, open government and e-government: issues, policies and recommendations. *Information Polity*, v. 19, p. 5-16, 2014.

BIBRI, S. E.; KROGSTIE, J. Smart sustainable cities of the future: an extensive interdisciplinary literature review. *Sustain. Cities. Soc.*, v. 31, p. 183-212, 2017.

BINGHAM, L. B.; NABATCHI, T.; O'LEARY. The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, v. 65, n. 5, p. 547-558, 2005.

BLANCO, I. Between democratic network governance and neoliberalism: a regime-theoretical analysis of collaboration in Barcelona. *Cities*, v. 44, p. 123-130, 2015.

BOLÍVAR, M. P. R. Governance in smart cities: a comparison of practitioners' perceptions and prior research. S*mart cities and smart spaces*: concepts, methodologies, tools, and applications. IGI Global, 2019.

BOLÍVAR, M. P. R. Governance in smart cities: a comparison of practitioners' perceptions and prior Research. *International Journal of E-Planning Research (IJEPR)*, v. 7, n. 2, p. 1-19, 2018.

CAPDEVILA, I.; ZARLENGA, M.I. Smart city or smart citizens? The Barcelona case. *Journal of Strategy and Management*, v. 8, n.3, p. 266-282, 2015.

CAPUTO, F.; WALLETZKY, L.; ŠTEPÁNEK, P. Towards a systems thinking based view for the governance of a smart city's ecosystem: a bridge to link Smart Technologies and Big Data. *Kybernetes*, v. 48, n. 1, p. 108-123, 2018.

CHOURABI, H.; NAM, T.; WALKER, S.; GIL-GARCIA, J. R.; MELLOULI, S.; NAHON, K.; PARDO, T. A.; SCHOLL, H. J. Understanding smart cities: an integrative framework. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 45, 2012, Hawaii. *Anais…* Hawaii: ICSS, 2012. Disponível em: https://dl.acm.org/citation.cfm?id=2117151. Acesso em: 15 set. 2018.

CHUN *et al.* Government 2.0: making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, v. 15, p. 1-9, 2010.

COGLIANESE, C. The transparency president? the Obama administration and open government. *Governance: An International Journal of Policy*,

Administration, and Institutions, v. 22, n. 4, p. 529-544, 2009.

DE GUIMARÃES, J. C. F.; DORION, E. C. H.; SEVERO, E. A. Antecedents, mediators and consequences of sustainable operations. *Benchmarking: An International Journal*, 2019.

DE GUIMARÃES *et al*. Governance and quality of life in smart cities: towards sustainable development goals. *Journal of Cleaner Production*, v. 253, 2020.

DEL ESPOSTE, A. D. M.; SANTANA, E. F.; KANASHIRO, L.; COSTA, F. M.; BRAGHETTO, K. R.; LAGO, N.; KON, F. Design and evaluation of a scalable smart city software platform with large-scale simulations. *Future Generation Computer Systems*, v. 93, p. 427-441, 2019.

ECK, N. J. V.; WALYMAN, L. CitNetExplorer: a new software tool for analyzing and visualizing citation networks. *Journal of Informetrics*, v. 8, n. 4, p. 1–37, 2010.

EGER, J. M. Smart growth, smart cities, and the crisis at the pump a worldwide phenomenon. *Journal of E-Government Policy and Regulation*, v. 32, p. 47-53, 2009.

EUROPEAN PARLIAMENT. Mapping smart cities in the EU. Brussels, Belgium: European Parliament, Directorate General for internal policies, 2014. Disponível em: europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf. Acesso em: 19 jun. 2019.

FELIX JÚNIOR, L. A.; COSTA, W. P. L. B.; GUIMARÃES, L. G. A; PEREIRA, G. R. B.; EL-AOUAR, W. A. Social participation in the definition of budgetary instruments. *Transforming government: people, process and policy*, 2020a.

FELIX JÚNIOR, L. A.; GUIMARÃES, L. G. A.; DIAS SEGUNDO, E. M.; BATISTA DA COSTA, W. P. L.; ABBAS EL-AOUAR, W. Open government and e-government: concepts, gaps, interfaces, and trends. In*:* FARAZMAND, A. (Org.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. 1ª. ed. Cham: Springer International Publishing, 2020b.

GIFFINGER, R.; FERTNER, C.; KRAMAR, H.; KALASEK, R.; PICHLER-MILANOVIC, N.; MEIJERS, E. *Smart cities Ranking of European medium-sized cities.* 2007. Disponível em: http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf. Acesso em: 15 set. 2018.

GIFFINGER, R.; HAINDLMAIER, G.; KRAMAR, H. The role of rankings in growing city competition. *Urban Research & Pratice*, v. 3, n. 3, p. 299-312, 2010.

GIL, O.; CORTÉS-CEDIEL, M.E.; CANTADOR, I. Citizen participation and the rise of digital media platforms in smart governance and smart cities. *International Journal of E-Planning Research (IJEPR)*, v. 8, n. 1, p. 19-34, 2019.

GIL-GARCIA, J. R. Towards a smart State? Inter-agency collaboration, information integration, and beyond. *Information and Polty*, v. 17, p. 269-280, 2012.

GIL-GARCIA, J. R.; HELBIG, N.; OJO, A. Being smart: emerging technologies and innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, v. 31, p. I2 - I8, 2014.

GIL-GARCIA, J. R.; PARDO, T. A. E-government success factors: mapping practical tools to theoretical foundations. *Government Information Quarterly*, v. 22, p. 187-216, 2005.

GLASMEIER, A. K.; NEBIOLO, M. Thinking about smart cities: the travels of a policy idea that promises a great deal, but so far has delivered modest results. *Sustainability*, v. 8, n. 11, p. 1-11, 2016.

HAMMAD, A. W.; AKBARNEZHAD, A.; HADDAD, A.; VAZQUEZ, E. G. Sustainable zoning, land-use allocation and facility location optimisation in smart cities. *Energies*, v.12, n.7, p. 1-23, 2019.

JIANG, H.; GEERTMAN, S.; WITTE, P. Smart urban governance: an urgent symbiosis? *Information Polity*, v. 24, n. 3, p. 245-269, 2019.

KUMMITHA, R. K. R.; CRUTZEN, N. How do we understand smart cities? An evolutionary perspective. *Cities*, v. 67, 43-52, 2017.

LAM, W. Barriers to e-government integration. *The Journal of Enterprise Information Management*, v. 18, n. 5, p. 511-530, 2005.

LETAIFA, S. B. How to strategize smart cities: revealing the SMART model. *Journal of Business Research*, v.68, n.7, 1414-1419, 2015.

LIN, Y. A comparison of selected Western and Chinese smart governance: the application of ICT in governmental management, participation and collaboration. *Telecommunications Polity*, v. 42, n. 10, p. 800-809, 2018.

LIN, Y.; ZHANG, X.; GEERTMAN, S. Toward smart governance and social sustainability for Chinese migrant communities. *Journal of Clean Production*, v. 107, p. 389-399, 2015.

LOPES, I. M.; OLIVEIRA, P. Can a small city be considered a smart city? *Procedia Computer Science*, v. 121, p. 617-624, 2017.

LYNN, L. E.; HEINRICH, C. J.; HILL, C. J. Studying governance and public management: challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 2, p. 233-262, 2000.

MARTÍNEZ, A. C. I. Com obrir les caixes negres de les Administracions públiques? Transparència i rendició de comptes en l'ús dels algoritmes (CA-EN). *Revista catalana de dret públic*, p. 13-28, 2019.

MEIJER, A. J. Smart City Governance: a Local Emergent Perspective. In: GIL-GARCIA, J. R.; PARDO, T. A.; NAM, T. *Smarter as the new urban agenda*. Switzerland: Springer International Publishing, 2016.

BOLÍVAR, M. P. R.; MEIJER, A. Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, v. 82, n. 2, p. 392-408, 2016.

MEIJER, A. J.; GIL-GARCIA, J. R.; BOLÍVAR, M. P. R. Smart City Research: Contextual Conditions, Governance Models, and Public Value Assessment. *Social Science Computer Review*, v. 34, n. 6, p. 647-656, 2016.

MEIJER, A.; THAENS, M. Quantified street: smart governance of urban safety. *Information Polity*, v.23, p.29-41, 2018.

MONGEON, P.; PAUL-HUS, A. The journal coverage of Web of Science and Scopus: a comparative analysis. *Scientometrics*, v. 1, n. 106, p. 213-228, 2016.

MOOIJ, J. *Smart governance?* Politics in the policy process in Andhra Pradesh, India. ODI Working Papers, 228, 2003. Disponível em: http://www.odi.org.uk/resources/download/1793.pdf. Acesso em: 18 set. 2018.

NAM, T.; PARDO, T. A. Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. In.: ANNUAL INTERNATIONAL DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH CONFERENCE: DIGITAL GOVERNMENT INNOVATION IN CHALLENGING TIMES, 12, 2011, New York. *Anais Eletrônicos…* New York: AIDGRC, 2011. Disponível em: https://inta-aivn.org/images/cc/Urbanism/background%20documents/dgo_2011_smartcity.pdf. Acesso em: 30 ago. 2020.

NAM, T.; PARDO. T. A. The changing face of a city government: a case study of Philly311. *Government Information Quarterly*, v. 31, p. s1-s9, 2014.

NEIS, P.; ZIELSTRA, D.; ZIPF, A. The street network evolution of crowdsourced maps: openStreetMap in Germany 2007–2011. *Future Internet*, v. 4, n. 1, p. 1-21, 2012.

NESTI, G. Defining and assessing the transformational nature of smart city governance: insights from four European cases. *International Review of Administrative Sciences*,v. 86, n.1, p. 1-18, 2018.

NESTI, G. Mainstreaming gender equality in smart cities: theoretical, methodological and empirical challenges. *Information Polity*, v. 24, n. 3, p. 289-304, 2019.

NESTI, G.; GRAZIANO, P. R. The democratic anchorage of governance networks in smart cities: an empirical assessment. *Public Management Review*, v. 22, n. 5, p. 648-667, 2020.

ODENDAAL, N. Information and communication technology and local governance: understanding

the difference between cities in developed and emerging economies. *Computers, Environmentand Urban Systems*, v. 27, p. 585-607, 2003.

ORSZAG, P. R. *Open Government Directive*: memorandum for the heads of executive departments and agencies. Executive Office of the President, Office of Management and Budget, Ed. Washington, DC: The White House, p. 1-11, 2009. Disponível em: https://www.hsdl.org/?abstract&did=31268. Acesso em: 22 dez. 2018.

PALOMO-NAVARRO, A.; NAVÍO-MARCO, J. Smart city networks' governance: The Spanish smart city network case study. *Telecommunications Policy*, v. 42, n. 10, p. 872-880, 2018.

PEREIRA, G.V.; CUNHA, M. A.; LAMPOLTSHAMMER, T. J.; PARYCEK, P.; TESTA, M. G. Increasing collaboration and participation in smart city governance: a cross-case analysis of smart city initiatives. *Information Technology for Development*, v. 23, n. 3, p. 526-553, 2017.

PEREIRA, G.V.; EIBL, G.; STYLIANOU, C.; MARTÍNEZ, G.; NEOPHYTOU, H.; PARYCEK, P. The role of smart technologies to support citizen engagement and decision making: the SmartGov case. *International Journal of Electronic Government Research*, v. 14, n. 4, p. 1-17, 2018a.

PEREIRA, G.V.; PARYCEK, P.; FALCO, E.; KLEINHANS, R. Smart governance in the context of smart cities: a literature review. *Information Polity*, v. 23, p. 143-162, 2018b.

RAKODI, C. Urban governance and poverty-addressing needs, asserting claims: an editorial introduction. *International Planning Studies*, v. 6, n. 4, p. 343-356, 2001.

RAZAGHI, M.; FINGER, M. Smart governance for smart cities. *Proceedings of the IEEE*, v. 106, n. 4, p. 680-689, 2018.

ROMANELLI, M. Analysing the role of information technology towards sustainable cities living. *Kybernetes*, v. 49, n.7, 2020.

RANCHOD, R. The data-technology nexus in South African secondary cities: the challenges to smart governance. *Urban Studies*, p. 1-18, 2020.

ROTTA, M.J.R.; SELL, D.; DOS SANTOS PACHECO, R.C.; YIGITCANLAR, T. Digital commons and citizen coproduction in smart cities: assessment of Brazilian municipal e-government platforms. *Energies*, v. 12, n. 14, p. 2813, 2019.

RUHLANDT, R. W. S. The governance of smart cities: a systematic literature review. *Cities*, v. 81, p. 1-23, 2018.

SCHOLL, H. J.; SCHOLL, M. C. Smart governance: a roadmap for research and practice. In: ICONFERENCE 2014 PROCEEDINGS, 2014, Berlim. *Anais*... Berlim: IConference, 2014. p. 163-176.

SHIM, D. C.; EOM, T. H. E-government and anti-corruption: empirical analysis of international data. *International Journal of Public Administration*, v. 31, n. 3, p. 298-316, 2008.

SIFAH, E. B.; XIA, H.; COBBLAH, C. N.; XIA, Q.; GAO, J.; DU, X. BEMPAS: a decentralized employee performance assessment system based on blockchain for smart city governance. *IEEE Access*, 2020.

SILVA, A. O.; FERNANDES, R. A. S. Smart governance based on multipurpose territorial cadastre and geographic information system: an analysis of geoinformation, transparency and collaborative participation for Brazilian capitals. *Land Use Policy*, v. 97, p. 104752, 2020.

TAHIR, Z.; MALEK, J. A. Main criteria in the development of smart cities determined using analytical method. *Planning Malaysia*, v.14, n.5, 2016.

THUZAR, M. Urbanization in SouthEast Asia: developing smart cities for the future? *Regional Outlook*, p.96-100, 2011.

TOMOR, Z.; MEIJER, A.; MICHELS, A.; GEERTMAN, S. Smart governance for sustainable cities: findings from a systematic literature review. *Journal of Urban Technology*, v. 26, n. 4, p. 3-27, 2019.

WALRAVENS, N.; BALLON, P. Platform business models for smart cities: from control and value to governance and public value. *IEEE Communications Magazine*, p. 72-79, 2013.

WEBSTER, C. W. R.; LELEUX, C. Smart governance: opportunities for technologically-mediated citizen co-production. *Information Policy*, v. 23, p. 95-110, 2018.

WILLKE, H. *Smart governance*: governing the global knowledge society. Campus Verlag, 2007.

YOLLES, M. Governance through political bureaucracy: an agency approach. *Kybernetes*, v. 48, n. 1, p. 7-34, 2019.

Luiz Antônio Felix Júnior

https://orcid.org/0000-0001-7427-6673

Professor do Instituo Federal de Alagoas (IFAL – Campus Benedito Bentes). Doutorando em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Potiguar (PPGA/UnP). Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em Docência no Ensino Superior pelo Centro Universitário Senac e Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba.
E-mail: luiz.felix@ifal.edu.br

Luciana Gondim de Almeida Guimarães

https://orcid.org/0000-0002-6765-6843

Pós-Doutora pelo Centre Interuniversitaire de Recherche sur les Réseaux Dentreprise, la Logistique et le Transport (CIRRELT) na Université Laval em Quebec - Canadá. Doutora em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestra em Logística e Pesquisa Operacional pela Universidade Federal do Ceará. Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará. Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração na Universidade Potiguar (PPGA/UNP). Assistente de pesquisa na Université Laval.
E-mail: luciana.almeida@unp.br

Wênyka Preston Leite Batista da Costa

https://orcid.org/0000-0002-6494-1454

Doutora e Mestra em Administração pela Universidade Potiguar. Especialista em Auditoria Contábil e Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Professora do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.
E-mail: wenykapreston@hotmail.com

Vera Lúcia Cruz

https://orcid.org/0000-0002-6258-3358

Doutora em Administração pela Universidade Potiguar. Mestra em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco. Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Católica de Pernambuco. Professora dos cursos de Ciências Contábeis e Ciências Atuariais da Universidade Federal da Paraíba (Campus I).
E-mail: vera.cruz@ccsa.ufpb.br

Walid Abbas El-Aouar

http://orcid.org/0000-0003-4033-7655

Doutor, mestre e Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pesquisador e Professor titular do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração da Universidade Potiguar (PPGA/UnP).
E-mail: walidabbas@unp.br

Governança colaborativa para pesquisa em saúde: implicações da análise do Programa Pesquisa para o Sistema Único de Saúde

Rafael Marques Pessoa
Reynaldo Maia Muniz
Ivan Beck Ckagnazaroff

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte – MG, Brasil

A presente pesquisa busca analisar a governança colaborativa no âmbito da implementação do Programa Pesquisa para o Sistema Único de Saúde: Gestão Compartilhada em Saúde (PPSUS), em três estados brasileiros selecionados (Minas Gerais, Paraná e Sergipe), entre os anos de 2002 e 2016, utilizando-se o modelo teórico de Ansell e Gash (2008). Para cumprir esse objetivo, o estudo utiliza método qualitativo, procedimentos de estudo de caso, bem como coleta de dados mediante análise documental e entrevistas de campo nos três estados selecionados. Conclui que o processo de governança colaborativa no âmbito do PPSUS, nos três estados analisados, ocorre de maneira incompleta e que, apesar do desenho colaborativo do programa e da existência de decisões conjuntas, a implementação das ações encontra-se limitada pelos recursos, conhecimentos e processos disponíveis em cada organização participante do arranjo do programa. Isso significa que tais elementos influenciam fortemente o processo colaborativo, constatação a partir da qual se propõe incluir no modelo teórico uma categoria denominada "capacidade de gestão intraorganizacional".

Palavras-chave: governança colaborativa, tecnologia e inovação em saúde, Programa Pesquisa para o SUS

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4649 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 9 de abril de 2020. Aprovado: 04 de novembro de 2020

Gobernanza colaborativa para investigación en la salud: implicaciones del análisis del Programa de Investigación para el Sistema Único de Salud

Esta investigación busca analizar la gobernanza colaborativa en el contexto de la implementación del Programa de Pesquisa para SUS: Gestão Compartilhada em Saúde (PPSUS), en tres estados brasileños seleccionados, entre los años 2002 y 2016, utilizando el modelo teórico de Ansell y Gash (2008). Para lograr este objetivo, el estúdio utiliza método cualitativo, procedimientos de estudio de casos, así como recolección de datos a través de análisis de documentos y entrevistas de campo en los tres estados seleccionados. Concluye que el proceso de gobernanza colaborativa de PPSUS en los tres estados analizados es incompleto y que, a pesar del diseño colaborativo del programa y la existencia de decisiones conjuntas, la implementación de acciones está limitada por los recursos, el conocimiento y los procesos disponibles en cada organización que participa en el Programa. Esto significa que estos elementos influyen fuertemente en el proceso de colaboración, un hallazgo del cual se propone incluir en el modelo una categoría llamada "capacidad de gestión intraorganizacional".

Palabras clave: gobernanza colaborativa, tecnología e innovación en salud, Programa de Investigación para el SUS

Collaborative governance for research in health: implications from analysis of the Research Program for the Unified Health System

This research seeks to analyze collaborative governance in the scope of the Research Program for SUS: Shared Health Management (PPSUS), in three selected Brazilian states (Minas Gerais, Paraná e Sergipe), between the years 2002 and 2016, based on the theoretical model of Ansell and Gash (2008). To achieve this objective, the study uses a qualitative method, case study procedures, as well as data collection through documentary analysis and field interviews in the three selected states. It concludes that the process of collaborative governance within the scope of the PPSUS in the three analyzed states occurs in an incomplete way, dispite of the collaborative design of the program and the existence of joint decisions. The implementation of actions is limited by the resources, knowledge and processes available in each organization participating in the Program. This means that these elements strongly influence the collaborative process, a finding from which it is proposed to include in the model a category called “intraorganizational management capacity”.

Keywords: collaborative governance, technology and innovation policy, Research for the Brazilian Unified Health System Program

Introdução

A gestão através das fronteiras organizacionais é temática constante e relevante nos trabalhos de inúmeros teóricos da administração pública, desde suas origens na ciência política contemporânea. Articular atores – organizacionais e individuais – com distintos interesses, visando à consecução de um objetivo comum, é um desafio inevitável para qualquer um que se aventure na implementação de um programa ou de uma política pública.

Em que pese modelos de implementação de políticas públicas se preocuparem com a questão da interação entre os diferentes atores desde o nascedouro das pesquisas nesse campo, desenvolvimentos teóricos mais recentes (AGRANOFF; MCGUIRRE, 2003; ANSELL; GASH, 2008; TANG; MAZMANIAN, 2010; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012) têm buscado definir conceitos e sistematizar fatores que condicionam o resultado de um processo de interação, normalmente a partir de estudos de caso de políticas. Emerge, nesse arcabouço de estudos, o conceito de governança colaborativa, o qual, em linhas gerais, é definido como um arranjo decisório coletivo, que envolve agências governamentais e atores não governamentais, com o propósito de formular e implementar uma política pública ou gerenciar um programa com fins públicos, de maneira voluntária, em um processo construtivo, orientado para o consenso.

O imperativo da gestão interorganizacional é fundamental para a política pública de ciência, tecnologia e inovação. No que se refere à política de ciência e tecnologia específica para o setor saúde, Albuquerque e Cassiolato (2002) salientam o papel central do setor público no financiamento da pesquisa em saúde, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento. Schwartzman (2002), por sua vez, destaca a relação direta entre o interesse público e a pesquisa em saúde. Conclui que essa é uma área de ponta se considerado o ambiente da pesquisa aplicada nacional, em termos do relacionamento entre a academia e o setor empresarial, assim como em termos do uso de conhecimentos resultantes de pesquisa científica para a implementação de políticas públicas, embora identifique alguns pontos problemáticos nessa articulação.

Em se tratando do caso brasileiro, impende destacar que o Sistema Único de Saúde (SUS) tem uma estrutura institucional complexa, desenhada a partir dos marcos da participação e da descentralização, o que torna a coordenação das ações dos três níveis de governo, bem como de provedores de serviços públicos e privados, um desafio

(ARRETCHE, 2003). Guimarães (2004) argumenta que esse desenho institucional do SUS se reflete na área de pesquisa em saúde e advoga pela necessidade de maior articulação entre as agências federais – dotadas de maior disponibilidade de recursos –, bem como pela descentralização das ações, sobretudo na definição das prioridades da agenda de pesquisa em saúde.

Nesse contexto, encontra-se inserido o Programa "Pesquisa para o Sistema Único de Saúde: Gestão Compartilhada em Saúde" (PPSUS). Como o próprio nome indica, o programa visa à gestão compartilhada dos recursos disponíveis entre as agências federais e estaduais responsáveis pelas políticas de saúde e de ciência e tecnologia, com fins de promover a descentralização do esforço de pesquisa no campo da saúde e, dessa forma, aproximar o resultado dessas pesquisas das necessidades regionais do sistema de saúde.

Em suma, o programa é coordenado e financiado, majoritariamente, pelo Ministério da Saúde (MS) e executado por meio de um arranjo organizacional que envolve o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), responsável por orientações gerais; as Fundações de Amparo à Pesquisa (FAP); e as Secretarias de Estado de Saúde (SES), que cumprem o papel de operadoras estaduais do programa. Além do objetivo de descentralizar os recursos e ações de pesquisa em saúde, o desenho do PPSUS conta com um modelo participativo de definição da agenda prioritária de pesquisa que envolve, além das agências governamentais citadas, os próprios pesquisadores e os gestores em saúde (BRASIL, 2014).

Considerando os objetivos e o referido modelo para formulação e implementação do PPSUS, no qual se forma uma rede de atores governamentais e não governamentais que interagem dinamicamente e no qual o compartilhamento de responsabilidades é elemento-chave, a interação colaborativa entre tais atores envolvidos é um pressuposto do seu sucesso. Em outras palavras, se não há colaboração entre os atores, não é possível supor que o programa alcance seus resultados pretendidos. Nesse sentido, a miríade de atores interagindo na implementação de uma política pública de pesquisa em saúde, o PPSUS, constitui-se objeto digno de ser estudado à luz dos recentes modelos de gestão pública, desenvolvidos sob a égide do conceito de governança colaborativa.

A literatura a respeito da governança colaborativa procurou estabelecer *frameworks* – ou modelos – para relacionar construtos que estão ligados ao processo decisório colaborativo e permitir uma compreensão analítica do fenômeno. Entre os modelos desenvolvidos, esta pesquisa está baseada no modelo de Ansell e Gash (2008), segundo o qual os principais fatores relacionados ao processo colaborativo e seus resultados são: as condições iniciais de colaboração, compostas pelos incentivos e constrangimentos ao engajamento dos atores; o desenho institucional; o papel da liderança; e a construção de confiança.

A partir da constatação dos desafios para a condução de uma política pública de ciência e tecnologia em saúde, bem como considerando o desenvolvimento de modelos teóricos para a análise de arranjos colaborativos no setor público, as perguntas que orientam esta pesquisa são as seguintes: como ocorre a governança colaborativa no âmbito da implementação do Programa Pesquisa para o SUS em três estados brasileiros? Que implicações a análise desse caso empírico possui para o modelo teórico, em termos dos seus limites e potencialidades?

1 Governança colaborativa

A interação entre variados atores no processo de implementação de políticas públicas remete a conceitos recentemente adotados pela literatura em políticas públicas: os conceitos de "governança" e "colaboração". Segundo Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), diversos autores tratam da temática "gestão através das fronteiras organizacionais" com diferentes enfoques, o que torna suas definições amplas e multifacetadas.

Martins e Marini (2014, p. 42) advertem que "governança pública é o termo do momento", por isso, primeiramente, é preciso delinear alguns de seus conceitos. Para Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), governança, como um termo geral, se refere ao ato de governar, seja no setor privado ou público. Ainda, no sentido de clarear o conceito, os autores recorrem a Ostrom (1990), que considera governança como normas e regras definidas conjuntamente para regular os comportamentos individuais e o comportamento de grupo.

Para Stoker (1998), o termo governança se refere, em última instância, à criação das condições para implementar regras e viabilizar a própria ação coletiva. O autor

argumenta que, apesar da variedade de significados assumidos pelo termo na literatura, existe uma concordância em relação ao fato de que governança está relacionada ao desenvolvimento de estilos de governar, nos quais os limites organizacionais não são muito claros. No mesmo sentido e tratando especificamente da governança pública, Peters e Pierre (1998) salientam que o termo está relacionado a formas de governar que envolvem redes, parcerias e mercados. Peci, Pieranti e Rodrigues (2014), por sua vez, definem a governança pública como um modelo de gestão pública que considera a fluidez nas fronteiras e nas relações de poder entre o Estado e o setor privado, incluído o terceiro setor.

McGuire (2006) sustenta que, embora a atenção conferida pela literatura à gestão colaborativa nos anos 2000 sugira que se trata de algo relacionado às práticas de gestão daquela década, há evidências suficientes para afirmar que gestores públicos praticam a gestão colaborativa há muito tempo. De acordo com o autor, a tradição de estudos a respeito da gestão intergovernamental, focada nas questões do federalismo (em especial o norte-americano), é um exemplo claro de que relações de natureza colaborativa são examinadas desde, pelo menos, os anos 1960. Os diferentes níveis de governo – assim como as organizações não governamentais sem fins lucrativos – têm cooperado por décadas, formal e informalmente, vertical e horizontalmente, de várias maneiras e por meio de inúmeros mecanismos, para a consecução de políticas públicas (MCGUIRE, 2006).

Ainda de acordo com McGuire (2006), o trabalho seminal de Pressman e Wildavsky (1973) a respeito da implementação de políticas públicas descreve, já nos anos 1970, a complexidade da gestão compartilhada, bem como a multiplicidade de participantes e suas perspectivas sobre os objetivos das políticas, sugerindo o caráter interativo da gestão pública. Não obstante, o surgimento do conceito de gestão pública colaborativa e o próprio interesse de acadêmicos pelo assunto é um fenômeno mais recente, o que, segundo McGuire (2006), pode ser explicado por duas perspectivas: de um lado, a era da informação deu origem a estruturas permeáveis e permite que pessoas estabeleçam elos por meio das funções organizacionais e suas fronteiras. De outro lado, os problemas e as questões que os governos enfrentam têm crescido em complexidade, devido à diversificação e especialização cada vez maiores da sociedade, o que extrapola

a capacidade de ação das tradicionais organizações hierárquicas e requer estruturas colaborativas para sua resolução (MCGUIRE, 2006).

Agranoff e McGuire (2003) conceituam a gestão colaborativa como um arranjo organizativo intencionalmente desenhado para operar em um contexto multiorganizacional e resolver problemas que não poderiam ser resolvidos, ou facilmente resolvidos, por uma organização sozinha. Os autores ressaltam o caráter deliberado e estratégico desse modo de ação e, segundo eles, cabe aos governos decidirem, no âmbito de determinado contexto e considerando determinadas restrições, em que momento e em que seara de atuação eles colaboram ou não.

O´Leary e Vij (2012) realizam uma revisão dos estudos concernentes à gestão pública colaborativa e concluem que se trata de um campo de pesquisa não paradigmático, devido a fatores como a falta de acordo sobre o significado da própria palavra colaboração, baixo consenso sobre os tópicos relevantes de pesquisa, fundamentação em narrativas anedóticas, bem como a adoção de diferentes e incompletas unidades de análise.

Feitas considerações a respeito dos termos "governança pública" e "gestão pública colaborativa", apresentam-se as origens e conceitos da expressão governança colaborativa. Conforme Ansell e Gash (2008), o caráter desordenado da literatura a respeito do tema reflete o modo como os estudos nesse campo surgiram, a partir de vários experimentos práticos locais, como resposta às falhas dos modelos de implementação anteriores. Os autores argumentam que a abordagem da governança colaborativa surgiu como alternativa tanto às falhas de *accountability* do modelo gerencialista quanto ao modelo baseado no conflito entre grupos de interesses plurais (pluralismo ou adversarialismo), comumente adotados para estudos sobre a formulação e implementação de políticas públicas (ANSELL; GASH, 2008).

Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) identificaram as origens teóricas e práticas da governança colaborativa da seguinte maneira: em termos de teoria, a abordagem tem uma de suas raízes nos estudos de relações intergovernamentais e no próprio nascimento do federalismo americano. Para os autores, o desenvolvimento do conceito tem ainda conexão com a extensa literatura a respeito da lógica da ação coletiva e do problema da produção de bens comuns, tal como desenvolvida por Ostrom (1990) no âmbito da economia institucional. Fundamentados nessa abordagem, Tang e Mazmanian (2010)

argumentam que a governança colaborativa emergiu como uma forma institucional chave para o provimento de serviços e bens públicos, tanto na esfera acadêmica quanto na profissional da administração pública, e perpassa inúmeras arenas de política, tais como meio ambiente, infraestrutura, desenvolvimento social e saúde.

Do ponto de vista prático, governança colaborativa tem relação com modelos de gestão construídos a partir das interfaces entre organizações. Kettl (2006) observa que há um imperativo da colaboração, isto é, alcançar resultados efetivos através das fronteiras organizacionais requer novas estratégias e novas habilidades por parte dos gestores públicos. O desenvolvimento dessas práticas – especialmente em nível local, conforme examinam Agranoff e McGuire (2003) – é algo reconhecido e estudado como um novo fenômeno: a governança colaborativa (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012). No mesmo sentido, Tang e Mazmanian (2010) ressaltam que, em termos de governança colaborativa, a prática precede à teoria e se conhece mais a respeito de casos particulares do que se formulou explicações amplas a respeito das condições de sua emergência e viabilidade.

Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) definem governança colaborativa de um modo reconhecidamente abrangente com o fim de abarcar diferentes aplicações, classes e escalas para o conceito:

> The processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished (NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 2).[1]

Por sua vez, Tang e Mazmanian (2010) definem o termo como

> […] a concept that describes the process of establishing, steering, facilitating, operating, and monitoring cross-sectoral organizational arrangements to address public policy problems that cannot be easily addressed by a single organization or the public sector alone. These arrangements are characterized by joint efforts, reciprocal expectations, and voluntary participation among formally autonomous entities, from two or more sector —public, for profit,

[1] Processos e estruturas de gestão e tomada de decisão em políticas públicas que engajam pessoas de maneira construtiva através das fronteiras das agências públicas, níveis de governo e/ou esferas públicas, privadas e civis, no sentido de alcançar um propósito público que não poderia ser alcançado de outra forma (tradução dos autores deste trabalho).

> and nonprofits —in order to leverage (build on) the unique attributes and resources of each (TANG; MAZMANIAN, 2010, p. 4)[2].

A principal diferença que se observa entre essas duas definições diz respeito ao direcionador (*driver*) do arranjo colaborativo. Ambas concordam em relação ao objetivo de resolução de problemas complexos e multifacetados. No entanto, seguindo a tradição da escolha racional, típica da economia institucional, Tang e Mazmanian (2010) acrescentam como direcionador da ação conjunta a ideia de alavancagem de recursos exclusivos, mirando para o ponto de vista de cada organização individualmente e sua estratégia e ressaltando o caráter deliberado da ação colaborativa.

Finalmente, Ansell e Gash (2008) apresentam uma definição mais restritiva em relação às anteriormente colocadas para governança colaborativa, a que é utilizada neste trabalho, qual seja:

> A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets (ANSELL; GASH, 2008, p. 544).[3]

Essa definição apresenta critérios relevantes, os quais divergem ou restringem alguns aspectos dos conceitos desenvolvidos por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) e por Tang e Mazmanian (2010): (a) o fórum é iniciado pelo governo; (b) o fórum inclui entidades não governamentais; (c) participantes se engajam na tomada de decisões e não são meramente consultados; (d) o fórum é formalmente organizado; (e) o fórum visa ao consenso (mesmo que o consenso nem sempre seja alcançado); (f) o foco do fórum está sobre a gestão da política pública (ANSELL; GASH, 2008).

Definido, portanto, o conceito de governança colaborativa adotado para esta pesquisa, a saber, o de Ansell e Gash (2008), avança-se para a apresentação do modelo desenvolvido pelos autores a partir de uma meta-análise envolvendo 137 estudos de caso de processos colaborativos registrados na literatura, os quais, obviamente, atendem

---

[2] Um conceito que descreve o processo de estabelecer, dirigir, facilitar, operar e monitorar arranjos organizacionais intersetoriais para tratar de problemas de políticas públicas que não podem ser facilmente abordados por uma única organização ou o setor público por si só. Esses arranjos se caracterizam por esforços conjuntos, expectativas recíprocas e participação voluntária entre entidades formalmente autônomas, de dois ou mais setores – público, empresarial e sem fins lucrativos – visando alavancar os atributos e recursos exclusivos de cada um. (Tradução dos autores deste trabalho).

[3] Arranjo administrativo governamental no qual uma ou mais agências públicas engajam atores não estatais diretamente em um processo de tomada de decisão coletiva que é formal, orientado para o consenso e deliberativo, visando elaborar ou implementar políticas públicas, ou gerenciar programas ou ativos públicos. (Tradução dos autores deste trabalho).

às características inerentes ao conceito elaborado e definido anteriormente. Outros modelos teóricos para relacionar fatores com o objetivo de compreender a governança colaborativa foram desenvolvidos no âmbito da literatura apresentada, dentre os quais cabe destacar aquele proposto por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), autores que referenciam e dialogam com o modelo de Ansell e Gash (2008). Os motivos pelos quais esse último modelo foi o selecionado para a análise do objeto desta pesquisa, em detrimento de outros, são:

a) o conceito de governança colaborativa do qual ele parte, mais restritivo, decorre de uma perspectiva de ação governamental e, portanto, adequado ao objeto de estudo da pesquisa;
b) o fato de que apresenta menos categorias de análise em relação aos demais modelos analisados, atendendo, dessa forma, ao princípio científico da parcimônia, isto é, ao imperativo de adotar modelos mais simples entre aqueles que explicam o mesmo fenômeno (CRESWELL, 2007).

Ansell e Gash (2008) identificaram quatro macrofatores que definem os resultados de um processo colaborativo: condições iniciais, desenho institucional, liderança facilitadora e o próprio processo colaborativo. A Figura 1 sintetiza o referido modelo.

Figura 1 – Modelo de governança colaborativa

Fonte: Ansell e Gash (2008, p.550), adaptada pelos autores deste estudo.

O macrofator **condições iniciais** se refere ao nível de confiança entre os atores, ao grau de conflito e às assimetrias de conhecimento, recursos e poder, anteriores ao início do processo colaborativo. Apesar de abordagens colaborativas no sentido de resolver problemas públicos serem frequentemente mandatórias, legal ou judicialmente, a participação de modo colaborativo por parte de cada ator é voluntária, o que demanda uma análise dos incentivos ao engajamento dos atores, sejam eles positivos ou negativos. Além disso, a existência de arenas alternativas para a resolução unilateral do problema ou eventual histórico de conflito entre as partes envolvidas pode constranger ou minar o disparo de um processo colaborativo, a menos que os atores reconheçam sua interdependência. Essa constatação leva à necessidade de se ter em conta, na análise, o grau de interdependência percebido pelos atores (ANSELL; GASH, 2008).

Liderança facilitadora pode ser entendida como a atuação de um dos atores como mediador das mesas de negociação e trata-se de um ingrediente fundamental do modelo. Liderança é crucial para manter regras claras, construir confiança, facilitar o

diálogo e explorar ganhos mútuos. No entanto, ela varia de acordo com o contexto da colaboração: ela pode ser **profissional**, no sentido de ser um mediador neutro, dotado da confiança dos demais envolvidos, sobretudo em casos em que o grau de conflito é elevado; e pode ser **orgânica**, isto é, emergir da própria comunidade de atores envolvidos, sobretudo quando há assimetrias de poder e a colaboração demanda a atuação de um líder forte que consiga congregar os demais em torno dos objetivos comuns (ANSELL; GASH, 2008).

Desenho institucional está relacionado às regras e aos protocolos que governam o processo colaborativo, o que é crítico no sentido de legitimar o processo colaborativo (ANSELL; GASH, 2008). Pontos relevantes de serem avaliados no contexto do desenho institucional são: a definição dos papéis, as regras para alcance do consenso e a delimitação de prazos e cronogramas (ANSELL; GASH, 2008).

Finalizando os macrofatores do modelo, o próprio **processo colaborativo** é definido como iterativo e não linear (ANSELL; GASH, 2008; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012). Esse processo tem como elemento identificado o diálogo face a face entre os envolvidos como condição necessária, mas não suficiente para colaboração. Pressupõe igualmente a construção de confiança, o que só é possível mediante dispêndio de tempo, isto é, relações de longo prazo. Pressupõe ainda compromisso com o processo, por meio do reconhecimento mútuo da interdependência entre os envolvidos, do compartilhamento de responsabilidades e da abertura para explorar ganhos mútuos. Mesmo quando a governança colaborativa é imposta pelas regras, a adesão continua sendo um elemento fundamental (ANSELL; GASH, 2008).

Outro componente do processo colaborativo é o entendimento compartilhado. Tal componente tem a ver com o caráter interpessoal das relações em uma arena de governança colaborativa e com **a construção de objetivos e valores e estratégias comuns**. O último componente do processo colaborativo a ser delineado são os resultados intermediários. Eles se referem às pequenas vitórias, ao alcance de resultados concretos que não sejam propriamente os objetivos finais do processo colaborativo. Sua existência (ou identificação) é particularmente crucial quando se consideram situações em que os objetivos finais da colaboração são de longo prazo e/ou situações em que há um elevado grau de conflito no início do processo e, consequentemente, o tempo torna-se fundamental para a construção de confiança (ANSELL; GASH, 2008).

2 Programa Pesquisa para o SUS

Criado em 2002 – e fortalecido em 2004, por meio da formalização da parceria entre o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI – nome e sigla naquele momento) –, o Programa Pesquisa para o SUS visa contribuir para o incremento científico e tecnológico em saúde no país e para a redução das desigualdades regionais nesse campo. Mais além, o programa visa ainda aproximar a pesquisa da gestão do sistema de saúde, criando um canal para que os resultados da investigação científica subsidiem as decisões de políticas públicas e, consequentemente, potencializem a utilização dos recursos destinados à saúde (BRASIL, 2014).

> O PPSUS envolve parcerias no âmbito federal e estadual, entre instâncias de saúde e de ciência e tecnologia. No nível federal, participam o [Ministério da Saúde] MS, coordenador nacional do Programa, e o CNPq [Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico], instituição responsável pelo gerenciamento administrativo do PPSUS. Na esfera estadual, estão envolvidas as Fundações de Amparo e/ou Apoio à Pesquisa (FAP), as Secretarias Estaduais de Saúde (SES) e as Secretarias Estaduais de Ciência e Tecnologia. [...] O PPSUS é uma iniciativa inovadora por adotar um modelo de gestão descentralizado e participativo, envolvendo diversos atores: gestores, profissionais de saúde, pesquisadores e representantes da sociedade civil organizada (BRASIL, 2014, p. 7).

A operacionalização do programa ocorre por meio da transferência de recursos do MS ao CNPq, que, por sua vez, firma convênio com as FAP. As FAP, em parceria com as SES, publicam as chamadas para seleção de projetos de pesquisa segundo os temas relevantes definidos regionalmente (BRASIL, 2011).

> O desenvolvimento do PPSUS envolve nove etapas distintas: (1) realização de oficinas para seleção das prioridades de pesquisa em saúde, (2) elaboração e publicação da chamada, (3) submissão das propostas, (4) enquadramento das propostas, (5) avaliação *ad hoc*, (6) análise pela Comissão de Especialistas, (7) aprovação final pelo Comitê Gestor, (8) acompanhamento e avaliação das pesquisas e (9) análise do potencial e incentivo à incorporação dos resultados das pesquisas nos serviços de saúde (BRASIL, 2014, p. 9).

A Figura 2 apresenta esquematicamente o ciclo do PPSUS, relacionando as etapas de execução (cada qual acompanhada do seu número de identificação na enumeração transcrita acima) e os atores envolvidos em cada uma delas.

Figura 2 – Fluxograma representativo do modelo de operacionalização do PPSUS

Fonte: elaborada pelos autores deste estudo a partir de Brasil (2014).

A fim de clarificar o ciclo de execução do PPSUS, faz-se necessário aprofundar em alguns passos prescritos nos manuais do programa, em especial nos eventos de trabalho que reúnem, presencialmente, mais de um dos atores envolvidos na gestão e operacionalização do programa. Primeiramente, as oficinas para seleção de prioridades (passo 1) são eventos de trabalho coordenados pelas SES, com apoio das FAP, envolvendo gestores do sistema de saúde, pesquisadores e representantes do controle social. Delas devem resultar as linhas temáticas, as quais devem estar baseadas nas necessidades regionais de saúde, que vão compor o edital para financiamento das pesquisas. Para esse evento do ciclo do programa, foram desenvolvidos instrumentos e manuais específicos, visando informar o processo de construção do consenso em torno dessa agenda prioritária de pesquisa (BRASIL, 2014).

Em seguida, vale destacar que a comissão de especialistas, responsável por analisar os projetos de pesquisa no passo 6, deve ser composta tanto por pesquisadores com experiência comprovada nas áreas dos projetos submetidos quanto representantes

das SES. O objetivo dessa análise, fundamentada na análise de mérito científico feita no passo 5 por pareceristas *ad hoc* e em parâmetros predefinidos e padronizados nacionalmente, é o de recomendar ou não a aprovação dos projetos. Realizada a aprovação dos projetos por parte do Comitê Gestor do PPSUS (passo 7) – o qual é composto, paritariamente, por membros do MS, do CNPq, da FAP e da SES – e a contratação/formalização do financiamento das pesquisas, inicia-se a fase de acompanhamento e avaliação (passo 8), com três eventos principais (BRASIL, 2014).

O seminário marco zero deve ser realizado antes do início das pesquisas e deve contar com a participação dos membros da comissão de especialistas e, obviamente, os pesquisadores responsáveis por cada projeto de pesquisa aprovado, com o fito de discutir ajustes metodológicos, entre outras contribuições e sugestões feitas no processo de julgamento das propostas de pesquisas. Os seminários de acompanhamento e avaliação parcial e final têm por objetivos: (a) apresentar os resultados/produtos alcançados; (b) aproximar os grupos de pesquisas envolvidos no programa e as áreas técnicas da SES; e (c) promover o diálogo em torno dos principais problemas de saúde da população do estado (BRASIL, 2014).

3 Métodos e técnicas de pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se, quanto aos objetivos, como uma pesquisa descritiva. Trata-se, ademais, de uma pesquisa de cunho qualitativo, isto é, adota uma abordagem que busca profundidade na análise de um caso específico de governança colaborativa para implementação de política pública – o PPSUS – em três estados brasileiros selecionados. Dessa feita, quanto aos procedimentos, a pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso (CRESWELL, 2007).

A unidade de análise da pesquisa constitui-se no Programa Pesquisa para o SUS, em três estados brasileiros: Minas Gerais, Paraná e Sergipe. Esses estados foram selecionados conforme os seguintes critérios:

a) pesquisa exploratória identificou que os três estados apresentam arranjos organizacionais peculiares para a implementação do programa;
b) distribuição dos estados em macrorregiões distintas do país – abarcando Sudeste, Sul e Nordeste –, o que permite inferências mais sólidas, embora não estatisticamente generalizáveis, no tocante à análise das similitudes e diferenças

regionais da implementação do programa, especialmente considerada sua abrangência nacional;

c) disponibilidade de agenda dos atores relevantes selecionados para a realização das entrevistas.

Visando delimitar, não apenas programática e geograficamente as fronteiras da unidade de análise, faz-se necessário delimitar o período de tempo: o recorte temporal selecionado, entre 2002 (ano de criação do programa) e 2016 (ano de realização das entrevistas), refere-se a um período de 14 anos que compreende seis ciclos de execução do programa nos Estados de Minas Gerais e Paraná, bem como quatro ciclos de execução no Estado de Sergipe. Ciclo de execução aqui entendido nos termos descritos na seção 3, isto é, a realização de todas as etapas do programa, desde a seleção das prioridades de pesquisa até a análise do potencial e incentivo à incorporação dos resultados das pesquisas nos serviços de saúde.

O estudo utilizou análise documental e entrevista. Os documentos utilizados como fontes para a pesquisa consistem nos manuais, relatórios e formulários produzidos no âmbito da gestão do PPSUS. As entrevistas foram realizadas com os gestores do PPSUS nas agências estaduais de fomento à pesquisa e à inovação científica e tecnológica, isto é, as Fundações de Amparo à Pesquisa (FAP) – ou organizações equivalentes – e nas Secretarias Estaduais de Saúde (SES) dos estados selecionados. Foram selecionados profissionais que ocupam cargos relacionados à execução do programa nas organizações responsáveis por sua implementação em âmbito regional, configurando-se como atores-chave, os quais atuam diretamente na dinâmica colaborativa de realização do programa em seus respectivos territórios de jurisdição. O Quadro 1 sintetiza alguns dados dos entrevistados, com o fito de evidenciar a sua relevância enquanto sujeitos da implementação do programa e, consequentemente, informantes adequados aos objetivos desta pesquisa.

.

Quadro 1 – Quadro de entrevistados

Identificação	Estado	Organização	Unidade de Exercício	Tempo na Função
A	SE	Secretaria de Estado de Saúde de Sergipe	Coordenação de Educação Permanente	5,0 anos
B		Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe	Coordenação do Programa de Inovação Tecnológica	7,0 anos
C	MG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais	Escritório de Gerenciamento de Parcerias	8,0 anos
D		Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais	Assessoria de Planejamento	4,0 anos
E	PR	Fundação Araucária	Diretoria Científica	1,5 anos
F			Assessoria Científica	3,0 anos
G			Setor de Projetos	9,0 anos
H		Secretaria de Estado de Saúde do Paraná	Escola de Saúde Pública do Paraná	5,0 anos

Fonte: elaborado pelos autores deste estudo.

O tempo em que cada um dos entrevistados exerce a função de gestor do PPSUS demonstra que boa parte dos respondentes passou por mais de um ciclo de execução do programa, o que lhes permite fornecer informações históricas. As entrevistas foram semiestruturadas, ou seja, contaram com um roteiro constituído por categorias previamente definidas, seguindo o modelo de análise proveniente da literatura.

A análise dos dados foi feita mediante análise de conteúdo das entrevistas e da documentação, codificando os principais elementos identificados nas respostas de cada um dos entrevistados, bem como na documentação analisada, a partir das categorias previamente estabelecidas na literatura. A análise do conteúdo se deu a partir de uma abordagem qualitativa, preservando a forma literal dos dados obtidos, em contraposição à fragmentação de análises numéricas e estatísticas da frequência de expressões, com vistas a observar e compreender o sentido, os elos lógicos entre os elementos do texto. A estratégia adotada para tanto se baseou no emparelhamento ou justaposição das unidades de conteúdo às categorias de modelo teórico, com a finalidade de compará-los e, daí fazer inferências (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Bardin (1979) afirma que, na análise de conteúdo, o conhecimento é inferido a partir de indicadores, isto é, vestígios presentes nas mensagens. Para a autora, a descrição dos elementos do conteúdo não tem outro objetivo, senão a determinação das condições de produção da mensagem, ou seja, a inferência de variáveis sociológicas, psicológicas, entre outras, subjacentes ao indivíduo que profere determinados enunciados. O processo inferencial visa, portanto, interpretar, estabelecer os fatores que determinaram as características do conteúdo descrito e analisado em uma fase antecedente (BARDIN, 1979).

4 Apresentação e análise dos resultados

4.1 Condições iniciais

Em relação às condições iniciais da colaboração entre os atores envolvidos, é relevante destacar que, antes da criação do PPSUS, a pesquisa em saúde, nos três estados analisados, era fomentada no âmbito de iniciativas gerais de fomento à ciência e tecnologia, sem um direcionamento específico, conforme se pode observar nas falas dos entrevistados, exemplificadas pela fala do responde transcrita a seguir.

> A pesquisa em saúde era sempre voltada para o nosso edital de pesquisa básica e aplicada, que daí incluía todas as grandes áreas: agrária, saúde, biológicas, exatas. Então, era focada mais na nossa pesquisa mesmo, não tinha um edital voltado especificamente para saúde (Entrevistado H - FAP).

O estabelecimento de um Termo de Cooperação e Assistência Técnica entre o MS e o MCTI, em 2004, é um marco fundamental no contexto de criação e fortalecimento do PPSUS, conforme se observa no manual de diretrizes técnicas do programa. Isso implica a existência de incentivos institucionais positivos à colaboração implícitos no próprio desenho do programa.

No tocante ao reconhecimento da interdependência por parte dos atores, nota-se uma discrepância entre o entendimento dos respondentes das FAP e das SES, com exceção do Estado do Paraná. Via de regra, os gestores das FAP reconhecem a forte interdependência que sua atuação tem em relação ao papel definidor das prioridades de agenda de pesquisa, que é das secretarias estaduais de saúde. Mais especificamente, eles entendem a secretaria como uma espécie de cliente a ser atendido, conforme o argumento – exemplificativo – do entrevistado a seguir.

> Foi de grande valia para a Fundação, porque é um programa exclusivo para área da saúde, é um programa que vem atendendo às demandas da Secretaria. Então a gente criou um vínculo com a Secretaria que não existia, porque a gente normalmente tem um vínculo com o pesquisador, com a instituição acadêmica (Entrevistado B - FAP).

Por sua vez, os respondentes das SES, conforme exemplificado pela fala transcrita a seguir, admitem que os gestores da secretaria conferem pouca importância ao programa, denotando a ausência de percepção desses atores quanto a potenciais benefícios da ação conjunta.

> A adesão ao PPSUS dentro da Secretaria de Estado da Saúde em relação às áreas, aos técnicos, aos especialistas, é muito difícil. Eles encaram como mais uma coisa a fazer. Então, não é fácil não, a mobilização das áreas é o grande desafio dessa agenda (Entrevistado A – SES).

A exceção nesse item de análise é o Estado do Paraná, cujo arranjo organizacional específico, distinto dos dois outros estados analisados, prevê a atuação da sua Escola de Saúde Pública na definição da agenda de pesquisa, o que pode ser um fator que explica a evidência da maior aceitação do programa por parte dos atores do sistema de saúde, se comparados aos atores do sistema de saúde dos outros dois estados.

Em suma, a análise das condições iniciais do programa identificou que os instrumentos normativos, criados em âmbito federal, constituem incentivos positivos à governança colaborativa do PPSUS, podendo ser considerados como um direcionador (*driver*) – no termo de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) – do processo colaborativo. Esse incentivo produziu os efeitos desejados nos atores FAP, os quais reconhecem os benefícios da ação conjunta com as SES no âmbito do programa. No entanto, não foi capaz de produzir o mesmo efeito no outro lado da arena de governança do programa: o lado das SES.

4.2 Liderança facilitadora

O desenho do PPSUS prevê a execução propriamente dita do programa como responsabilidade das agências estaduais (FAP e SES), cabendo a esses atores a liderança do processo colaborativo. Isso significa que o processo pode ter diferentes graus de desempenho, dependendo do desempenho dos atores regionais. O que se observa a partir da análise das falas dos entrevistados é que há, de fato, heterogeneidade em aspectos operacionais do programa, tal como a logística de organização dos eventos nas várias fases de execução de um ciclo. Não obstante, de maneira geral, nota-se um

padrão de divisão de responsabilidades, qual seja: a mobilização da academia é realizada pelas FAP e a mobilização dos gestores do sistema de saúde é feita pelas SES, de modo que cada entidade segue cumprindo seu papel organizacional tradicional, não havendo um intercâmbio de responsabilidades e não sendo perceptível a nítida liderança de um desses atores no processo.

> A gente tem feito a divulgação e a convocação de toda a comunidade cientifica para participação e discussão desses temas. A fundação tem sempre direcionado o chamamento à comunidade acadêmica (Entrevistado G – FAP).
>
> A gente fica mais com esse contato interno de achar internamente quem são as pessoas estratégicas para participar. A gente tenta utilizar a FAP para o contato acadêmico e a gente fica mais com essa indicação dos gestores (Entrevistado D – SES).
>
> Esse contato com o pesquisador é competência da Fundação, o papel das Secretarias de Estado é elencar quais são as linhas de pesquisas, os temas, então essa é a nossa função (Entrevistado H – SES).

Diante dessas evidências, o que se percebe é que há um vácuo de liderança na condução da arena colaborativa. Cada ator se limita à sua competência legal ou estatutária e não age no sentido de mediar o debate entre academia e gestores do sistema de saúde.

4.3 Desenho institucional

As regras que governam a execução do PPSUS claramente incentivam a colaboração entre os diversos atores envolvidos, com destaque para a institucionalidade dos eventos (fóruns) destinados à seleção da agenda prioritária de pesquisa, à avaliação *ex-ante* da adequação das propostas de pesquisa, ao monitoramento e avaliação final dos resultados das pesquisas (BRASIL, 2014). O manual de diretrizes do programa define as responsabilidades de cada um dos atores, salientando-se o fato de que várias das atividades são de responsabilidade conjunta das FAP e das SES (BRASIL, 2014).

No mesmo sentido, encontram-se previstas regras para a realização de todas as fases do ciclo, tais como prazos para várias das atividades elencadas em cada uma dessas fases. As regras contemplam ainda os critérios para alcance do consenso, isto é, para a seleção das prioridades de pesquisa, assim como para a seleção e a avaliação dos projetos de pesquisa (BRASIL, 2014).

No que se refere à percepção dos gestores em relação ao desenho institucional do programa, observa-se que todos eles apontam no sentido de que as regras favorecem

a colaboração, mas, em alguns casos, esses entrevistados reconhecem limitações e potencial de melhorias, de ordens diversas, tais como as regras de elegibilidade para recebimento de recursos do programa e relacionadas ao monitoramento das pesquisas.

Outro aspecto relevante para a análise do desenho institucional, apontado por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), é a forma que as estruturas colaborativas podem assumir, considerando as relações interorganizacionais. Dado que as regras do programa não preveem a criação de uma entidade específica para a sua gestão, depreende-se que o objetivo do desenho do programa é que a arena colaborativa seja autogerida. Retomada a constatação do vácuo de liderança evidenciado na subseção anterior, tem-se o entendimento de que a (auto)gestão da arena colaborativa é algo incipiente e os participantes estão voltados para suas próprias e tradicionais competências.

4.4 Processo colaborativo

Em relação ao diálogo face a face, pressuposto para que haja construção de confiança e, consequentemente, um processo colaborativo, há a previsão de fóruns e eventos presenciais que garantem o diálogo presencial entre os atores, conforme constatado na própria descrição do programa e na seara de seu desenho institucional. Tal situação prevista nos normativos é percebida na implementação do programa pelos atores entrevistados, os quais descrevem a participação dos gestores do sistema de saúde e dos pesquisadores em saúde nos fóruns colaborativos, bem como, em alguns casos, reconhecem a importância dessa participação.

No tocante ao compromisso com o processo, nota-se que são seguidos os ritos burocráticos, mas não há efetividade nesse compromisso. A interpretação de que esse compromisso não é efetivo se deve ao fato de que as FAP entendem que a aplicabilidade dos resultados das pesquisas desenvolvidas mediante recursos do PPSUS, isto é, a consecução do seu objetivo final, é de responsabilidade das SES. Por sua vez, as SES reconhecem que, muitas vezes, o produto recebido no âmbito do programa não tem aplicabilidade ou apresenta baixa aplicabilidade no sistema.

> Depois que a gente encerra o convênio, fica a cargo da Secretaria fazer o acompanhamento e fazer essa aplicabilidade (Entrevistado B – FAP).
>
> Essa questão a própria Saúde poderia responder com mais propriedade. Daí adiante demanda uma provocação da saúde no sentido de ver o quanto isso tem sido aplicado ou não. A gente não tem o instrumental para isso (Entrevistado E – FAP).

> A gente não tem também esse acesso às unidades, a gente não tem acesso ao trabalho executado dentro das unidades de saúde, dentro das áreas de saúde (Entrevistado F – FAP).
>
> Essa é a grande dificuldade de adesão porque é a grande queixa dos especialistas. Então, esses trabalhos, a aplicabilidade deles para o SUS é questionável (Entrevistado A – SES).
>
> Então, a gente até questionava: quem é o cliente do PPSUS? É a SES ou são os pesquisadores? E isso, muitas vezes, eu vou fazer uma pesquisa que não tem interesse para o SUS em si, mas interesse do pesquisador (Entrevistado D – SES).

Depreende-se, considerando os trechos acima transcritos, que o entendimento compartilhado em relação aos objetivos do PPSUS e à missão comum das agências públicas envolvidas no programa é algo que está em construção e, conforme descrito pela literatura, é algo que carece de tempo, de relações de longo prazo (ANSELL; GASH, 2008).

Nota-se, ademais, que há um evidente conflito de interesses entre pesquisadores e gestores quanto às prioridades de pesquisa: via de regra, pesquisadores tendem a direcionar os recursos e esforços do programa para suas temáticas afins e não necessariamente esse é o interesse dos gestores do sistema de saúde.

Vale destacar, ainda nesse aspecto, em que pese a realização de vários ciclos do programa em cada um dos estados analisados, que questões gerenciais dificultam a criação do entendimento compartilhado, sobretudo a rotatividade dos atores nessas organizações. Em especial, nota-se uma rotatividade maior entre os gestores de saúde.

> Uma série de fatores atrapalham, por exemplo: a rotatividade. As pessoas da Secretaria que começaram, que fizeram o marco zero já não são as mesmas que participaram da oficina de prioridades. Então a rotatividade é grande e a identificação com o objeto e aproximação, o acompanhamento linear da pesquisa fica, na minha avaliação, muito prejudicado (Entrevistado A – SES).
>
> Um ponto negativo é que na SES a mudança de servidores é muito grande, é praticamente anual, ou, às vezes, semestral. Então, às vezes começa um programa de uma forma com aquele gestor e no meio do programa muda (Entrevistado C – FAP).

Finalmente, no tocante aos resultados intermediários, destaca-se que a etapa de acompanhamento e avaliação prevista no desenho do PPSUS conta com a realização de seminários focados nos resultados parciais, os quais são realizados 12 meses após o início das pesquisas, ou seja, na metade do tempo total previsto para cada uma delas. Observa-se, a partir das falas dos entrevistados, que o seminário de avaliação parcial tem cumprido seu objetivo no sentido de ser um mecanismo para identificar resultados intermediários concretos, celebrar pequenas vitórias e, eventualmente, realizar a

correção de rumos. Sua existência é particularmente crucial quando se consideram situações em que os objetivos finais da colaboração são de longo prazo, tal como no caso da pesquisa científica (ANSELL; GASH, 2008).

4.5 Capacidade de gestão intraorganizacional

Diversos elementos relacionados à capacidade de gestão intraorganizacional dos atores foram apontados pelos respondentes das entrevistas e emergiram no processo de análise, de modo que convém categorizá-los separadamente. Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) definem em seu modelo uma categoria denominada capacidade de ação conjunta, a qual representa as condições – em termos de recursos, conhecimento, liderança e arranjos organizacionais – de transformar estratégia em *performance*. As questões que emergiram a partir dos dados analisados, apesar de se relacionarem a essa mesma condição de implementação, são de outra ordem, qual seja, o nível de ação individual das organizações que participam do processo colaborativo.

A primeira questão que se apresenta é, como evidenciado na análise da subcategoria entendimento compartilhado, a rotatividade de pessoas, sobretudo no âmbito das secretarias de saúde dos estados analisados. Essa rotatividade foi apontada como um obstáculo ao processo de construção de confiança e trata-se de uma situação de ordem intraorganizacional, embora impacte diretamente um elemento fundamental do processo colaborativo interorganizacional, conforme explicitado anteriormente no texto.

Outra questão levantada – igualmente de natureza interna às organizações envolvidas na implementação do programa – é constituída pelos atrasos e descompassos na transferência dos recursos entre os partícipes, o que compromete a execução das pesquisas e, consequentemente, o alcance dos resultados. A fala transcrita a seguir ilustra essa situação.

> Muitas vezes, a gente faz a oficina de prioridades, abre edital, classifica as propostas e, quando vai assinar o termo de outorga, não tem o recurso. Então, isso fragiliza o programa, porque a gente tem um prazo de execução. Se não tem o recurso e não tem como você executar um projeto de pesquisa, então, eu acho que a questão financeira pesa muito (Entrevistado C – FAP).

Alguns problemas de natureza operacional foram relatados pelos entrevistados e correspondem também a questões de capacidade de gestão interna das entidades responsáveis por cada um desses papéis: problemas com a logística de organização dos

eventos, incluindo os formulários de avaliação; morosidade no sistema informacional que suporta a execução do programa; assim como a cronologia de avalição dos projetos.

Os aspectos ligados à operacionalização do programa por cada agente individualmente denotam a existência de um elemento, não destacado em sua plenitude no modelo teórico utilizado, que influencia o processo colaborativo, qual seja: a capacidade de gestão das organizações participantes desse processo colaborativo. Isso ocorre porque as organizações agem individualmente no sentido da execução das tarefas, ainda que decisões sejam tomadas conjuntamente no âmbito do processo colaborativo. Em outras palavras, os atores decidem alguns pontos coletivamente na arena colaborativa do programa, mas a implementação dessas decisões – a mobilização de recursos no sentido do alcance dos objetivos pactuados – é realizada separadamente por cada organização e está sujeita às suas limitações em termos gerenciais, em termos de capacidade de ação. Esse raciocínio motiva a inserção de uma categoria no modelo teórico, conforme proposto na Figura 3.

Figura 3 – Modelo de governança colaborativa adaptado

Fonte: Ansell e Gash (2008, p.550), adaptada pelos autores do trabalho, com base nos dados da pesquisa.

5 Conclusões

Visando responder à primeira pergunta de pesquisa, conclui-se que o processo de governança colaborativa no âmbito do Programa Pesquisa para o SUS, nos três estados analisados, ocorre de maneira incompleta, isto é, contata-se que alguns dos elementos do modelo teórico não se verificam no caso analisado.

A formulação do PPSUS criou os incentivos para a colaboração FAP e SES, o que foi assimilado pelos gestores das FAP, os quais entendem as SES como clientes no âmbito do programa. Não obstante, esses incentivos não foram capazes de proporcionar o reconhecimento da interdependência por parte dos gestores das SES e mesmo o engajamento desses atores no processo colaborativo. Os dados apontam para uma dificuldade de mobilização dos gestores de saúde em torno dos objetivos do programa, e infere-se que essa dificuldade seja explicada pela baixa percepção de valor nos resultados das pesquisas por parte daqueles gestores, derivada de questões tais como o conflito de interesses entre pesquisadores e gestores quanto à agenda prioritária de pesquisa e a existência de obstáculo para a construção de confiança, qual seja, a rotatividade dos próprios gestores de saúde.

Exceção à descrita situação de ausência de engajamento dos gestores de saúde no PPSUS é o Estado do Paraná, o qual adota um arranjo organizacional diferenciado dos demais, imputando a responsabilidade de coordenação do programa à sua unidade de pesquisa e ensino em saúde, a Escola de Saúde Pública, *locus* tradicional de aproximação entre a gestão do sistema de saúde e a academia.

A partir da análise do aspecto de liderança facilitadora, conclui-se que há um vácuo de liderança na condução da arena colaborativa para todos os estados analisados, embora o arranjo organizacional específico adotado pelo Estado do Paraná supramencionado minimize esse vácuo. De qualquer maneira, mesmo nesse estado, nota-se que cada organização circunscreve suas ações a suas competências tradicionais. De maneira sintética: no caso das FAP, a mobilização da academia; e, no caso das SES, a mobilização dos gestores do sistema de saúde. Assim, cada organização envolvida no processo colaborativo não age no sentido de mediar o debate entre esses atores, restringindo-se aos limites legais de sua atuação. De acordo com a literatura, a

existência de uma liderança facilitadora é condição *sine qua non* para a efetividade de um processo colaborativo.

No que se refere ao desenho institucional do PPSUS, conclui-se que as normas do programa contemplam a definição de papéis, de critérios para o alcance do consenso e de prazos, sendo esse um elemento do modelo teórico que tem correspondência no caso concreto analisado. Os atores entrevistados corroboram essa análise do desenho institucional, embora sugiram pontos de melhoria de ordens diversas.

Contata-se a existência de diálogo presencial em várias fases da execução do programa; no entanto, a construção de confiança e de entendimento compartilhado resta prejudicada pela rotatividade dos gestores do sistema de saúde. Por sua vez, o compromisso com o processo é inefetivo, na medida em que os gestores das FAP não entendem como de sua responsabilidade a incorporação dos resultados das pesquisas no sistema de saúde, isto é, não compartilham a propriedade do processo colaborativo e não reconhecem o objetivo do programa como meta conjunta. Em outras palavras, estão focados nas suas próprias competências tradicionais e na sua própria parte do trabalho. Ainda no que se refere ao compromisso com o processo colaborativo, destaca-se que os gestores de saúde não percebem valor nas pesquisas produzidas, de maneira geral. De outro lado, em relação aos resultados intermediários do processo colaborativo, nota-se que eles são identificados e celebrados nos seminários de avaliação parcial, o que faz dessa mais uma correspondência entre o modelo teórico e o caso concreto.

Elementos relacionados a aspectos burocráticos e administrativos, que emergiram a partir dos dados, levam à resposta para a segunda pergunta de pesquisa: a partir do caso analisado, propõe-se a adaptação do modelo de governança colaborativa adotado, com a criação de uma categoria de análise própria, a capacidade de gestão intraorganizacional, evidenciada pelos recursos, procedimentos e conhecimento disponíveis em cada uma das organizações participantes do processo de colaboração. Essa inserção visa adequar o modelo à realidade da administração pública brasileira, oportunizando a consideração de aspectos gerenciais em análises futuras de processos de governança colaborativa. Essa é, portanto, a principal contribuição da pesquisa ao corpo de conhecimentos produzidos na literatura a respeito da governança colaborativa.

Problemas como a rotatividade de gestores nas secretarias de saúde, atrasos e descompasso nos repasses financeiros do PPSUS e dificuldades na operacionalização

dos eventos previstos são alguns dos pontos que indicam a necessidade de superação de entraves burocráticos do contexto gerencial da administração pública brasileira – no qual as organizações analisadas estão inseridas e do qual são tipos característicos – no sentido de permitir um efetivo processo colaborativo.

É particularmente importante ressaltar como conclusão desta pesquisa que, embora muitas das decisões no âmbito do processo colaborativo do PPSUS sejam conjuntas, a ação não o é. Em outras palavras, o que se percebe é que as decisões tomadas na seara interorganizacional do programa demandam ações intraorganizacionais de cada participante, as quais estão limitadas pela respectiva capacidade gerencial. Isso significa que nem todas as ações são de fato colaborativas e toda decisão que é tomada conjuntamente, na arena de colaboração, tem de passar pelas burocracias individuais.

Finalmente, uma agenda de pesquisa que amplie o escopo em relação a este trabalho, em termos de unidades de análise e/ou unidades de observação, abarcando outros estados e interpelando outros atores envolvidos com o PPSUS, tais como os pesquisadores, poderia elucidar novas questões a respeito do programa e seu processo colaborativo. Além disso, a categoria proposta como complementação ao modelo teórico (capacidade de gestão intraorganizacional) tem o potencial de contribuir para a compreensão de aspectos relevantes do fenômeno da governança colaborativa e pode ser utilizada em outros estudos que tenham por objeto políticas públicas desenvolvidas em contexto semelhante, a fim de se verificar a pertinência e o ajuste dessa adaptação incorporada ao modelo.

Os desafios teóricos e práticos subjacentes à governança colaborativa no setor público de maneira alguma se esgotam com este trabalho. O que se pretende, modestamente, é contribuir para o entendimento dessa abordagem de condução das políticas públicas e, eventualmente, proporcionar melhorias para o modo de gestão de um programa tão relevante para a sociedade brasileira.

Referências

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. *Collaborative public management*: new strategies for local governments. Washington, DC: Georgetown Univ. Press., 2003.

ALBUQUERQUE, E.; CASSIOLATO, J. As especificidades do sistema de inovação do setor saúde. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 4, p. 134-51, 2002.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public*

Administration Research and Theory, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 1979.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Ciência e Tecnologia. Informes Técnicos. Descentralização no contexto do fomento à pesquisa em saúde. *Revista Saúde Pública*, v. 45, n. 3, p. 626-630, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Ciência e Tecnologia. *Programa Pesquisa para o SUS:* gestão compartilhada em saúde – Diretrizes Técnicas. 5. Ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa*: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

GUIMARÃES, R. Bases para uma política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 9, n. 2, p. 375-388, abr.-jun. 2004.

GUIMARÃES, R. Pesquisa em saúde no Brasil: contexto e desafios. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 40, n. esp., p. 3-10, 2006.

KETLL, D. F. Managing boundaries in american administration: the collaborative imperative. *Public Administration Review*, v. 66, p. 10–19, 2006.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber*: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MCGUIRE, M. Collaborative public managment: assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, v. 66, p. 33–43, 2006.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, n. 130, p. 42-53, 2014.

O´LEARY, R; VIJ, N. Collaborative public management: where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, v. 20, n. 10, p. 1-16, 2012.

OSTROM, E. *Governing the commons*: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990.

PECI, A.; PIERANTI, O.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações e Sociedade*, v. 15, p. 39–55, 2014.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. Rhodes 1997, p. 223–243, 1998.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. *Implementation*: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. California: University of California Press, 1973.

SCHWARTZMAN, S. A pesquisa científica e o interesse público. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 1, n. 2, p. 361-395, jul./dez. 2002.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 1, p.17-28, 1998.

TANG, S. Y.; MAZMANIAN, D. A. Understanding collaborative governance from the structural choice: politics, IAD, and transaction cost perspectives. 2010. Disponível em: <http://www.ssrn.com/abstract=1516851>. Acesso em: 24 jan. 2017.

Rafael Marques Pessoa

https://orcid.org/0000-0001-5783-8822

Doutorando e Mestre (2017) em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui graduação (2010) em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Tem interesse nos temas governança colaborativa no setor público e gestão de políticas públicas, com ênfase na área de ciência, tecnologia e inovação.

E-mail: rafamape@gmail.com

Reynaldo Maia Muniz

https://orcid.org/0000-0002-7644-8384

Professor titular aposentado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciência Política e Administração Pública pela Universidad Complutense de Madrid (1998). Atua principalmente nos seguintes temas: estratégia e estrutura organizacional, teoria das organizações, governança corporativa, teoria da firma, poder nas organizações, políticas públicas.

E-mail: rmaiamuniz@gmail.com

Ivan Beck Ckagnazaroff

https://orcid.org/0000-0002-8179-269X

Professor titular da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), no Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Membro do GEGOP - Grupo Espaços Deliberativos e Governança Pública. Áreas de interesse: governança pública, modernização administrativa, reforma da Administração Pública, gestão de políticas públicas.

E-mail: ivanbeck00@gmail.com

A governança do setor espacial brasileiro: a AEB no exercício do Centro Estratégico do Sindae

Fabiany Maria Made e Vellasco[1]
Henrique Fernandes Nascimento[2]

[1]Ministério da Cidadania, Brasília – DF, Brasil
[2]Agência Espacial Brasileira (AEB), Brasília – DF, Brasil

O objetivo principal deste artigo foi analisar, à luz da teoria institucionalista, a influência do papel da Agência Espacial Brasileira (AEB) enquanto coordenadora-geral do Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (Sindae) nos resultados da implementação do Programa Nacional de Atividades Espaciais (Pnae), no período de 1996 a 2018. Para desenvolver a pesquisa, optou-se pela abordagem de estudo de caso, com a triangulação de diferentes fontes de dados, tais como: leis e normas gerais; publicações acadêmicas e técnicas; e entrevistas formais. Os principais resultados encontrados apontam para: uma concentração de poder nos institutos de pesquisa; uma inversão de papéis entre institutos de pesquisa e empresas dentro do Pnae; e a necessidade de fortalecer o papel da AEB como centro estratégico do Sindae. O centro estratégico de governança do Sindae tem papel fundamental na promoção de incentivos para a participação dos diferentes atores que o compõem. Assim, é preciso que a AEB coordene os esforços entre organizações para propiciar a adequada atuação de cada uma delas e uma implementação bem-sucedida do Pnae.

Palavras-chave: governança, centro estratégico, setor espacial

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4664 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 14 de abril de 2019. Aprovado: 19 de novembro de 2020.

La gobernanza del sector espacial brasileño: AEB en el ejercicio del Centro Estratégico de Sindae

El objetivo principal de este artículo fue analizar, a la luz de la teoría institucionalista, la influencia del rol de la Agencia Espacial Brasileña (AEB) como coordinadora general del Sistema Nacional de Desarrollo de Actividades Espaciales (Sindae) en los resultados de la implementación del Programa Nacional de Actividades Espaciales (PNAE), de 1996 a 2018. Para desarrollar la investigación, optamos por el enfoque de estudio de caso, con la triangulación de diferentes fuentes de datos, tales como: leyes y normas generales; publicaciones académicas y técnicas; y entrevistas formales. Los principales resultados encontrados apuntan a: una concentración de poder en los institutos de investigación; un cambio de roles entre institutos de investigación y empresas dentro del PNAE; y la necesidad de fortalecer el papel de AEB como centro estratégico del Sindae. El centro estratégico de la gobernanza del Sindae tiene un papel fundamental en la promoción de incentivos para la participación de los diferentes actores que lo componen. Por lo tanto, es necesario que la AEB coordine los esfuerzos entre las organizaciones para permitir el desempeño adecuado de cada una de ellas y una implementación exitosa del PNAE.

Palabras clave: gobernanza, centro estratégico, sector espacial

The governance of brazilian space sector: AEB in exercise of the Sindae Strategic Center

The main objective of this article was to analyze, focusing on institutionalist theory, the influence of the role of Brazilian Space Agency (AEB) as general coordinator of the National System for the Development of Space Activities (Sindae) in results of implementation of the National Space Activities Program (PNAE), from 1996 to 2018. The research was developed with a case study approach and the combination of different data sources, such as: laws and general rules, academic and technical publications and formal interviews. The main results found point to a concentration of power in research institutes; an inversion of roles between research institutes and companies within the PNAE; and the need to strengthen AEB's role as a strategic center for Sindae. The Sindae strategic governance center has a fundamental role in promoting incentives for the participation of the different actors that compose it. Thus, it is necessary for the AEB to coordinate the efforts between organizations to enable the adequate performance of each of them and a successful implementation of the PNAE.

Keywords: governance, strategic center, space sector

1. Introdução

O artigo se propõe a analisar a governança de implementação do Programa Nacional de Atividades Espaciais (Pnae) no período de 1996 a 2018, examinando o papel da AEB enquanto coordenadora-geral do Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (Sindae). Ao longo deste trabalho, falar-se-á do funcionamento do Sindae como instância formal responsável por organizar a execução das atividades espaciais.

Os programas espaciais são muito valorizados mundo afora, pois os poucos países[1] que conseguem acessar o espaço são dotados de *status* e poder. Além disso, dominar as tecnologias de desenvolvimento de satélites e lançadores é fundamental para fortalecer a autonomia do país e para promover desenvolvimentos tecnológico e econômico. Convém destacar que a economia espacial global movimentou só em 2019 o montante de US$ 366 bilhões (SATELLITE INDUSTRY ASSOCIATION, 2020), sendo que há uma concentração desse mercado em poucas empresas[2] de determinados países (EUROCONSULT, 2018).

O Brasil é o quinto país mais populoso do mundo, também o quinto em dimensão territorial e está entre as dez maiores economias do mundo (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2020). É também um grande consumidor de serviços espaciais, com destaque para as telecomunicações, além de observação da terra, posicionamento, serviços meteorológicos, entre outros. Essas características justificariam um alto investimento na política espacial como forma de viabilizar, por exemplo, a produção direta de parte das imagens e dos dados de satélites, em substituição aos milhões de reais que são gastos anualmente[3], por diferentes órgãos governamentais e demais organizações, para comprar imagens de satélites estrangeiros.

No entanto, o Pnae não tem sido um programa priorizado pelo Governo Federal. Apesar de compor uma pauta de estratégia nacional, por apresentar aplicações civis e militares, o programa espacial vivencia um quadro de dificuldades orçamentárias e

[1] EUA, Rússia, China, Japão, Índia, Ucrânia, Europa (Agência Espacial Europeia - ESA), Israel, Irã, Coréia do Sul, Coréia do Norte.
[2] No ano de 2017, no mundo atuavam aproximadamente 30 empresas integradoras de satélites (acima de 50 kg), 10 integradoras de lançadores, 50 operadoras de infraestrutura de solo e 5 mil empresas prestadoras de serviços satelitais.
[3] Segundo a Comissão Nacional de Cartografia (Concar/MPOG), com apenas uma compra conjunta para imagens de satélites, em 2015 foram gastos pela administração pública cerca de R$ 7 milhões para um ano.

gerenciais ao longo dos anos, além de sofrer com restrições internacionais[4] (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

O aporte elevado e constante de recursos é condição básica para a obtenção de resultados no setor. Na década de 1960, o Brasil detinha um protagonismo na área, quando era um dos poucos países que investia. Hoje, para citar um exemplo de país Latino-Americano, a Argentina já investe um volume muito maior de recursos que o Brasil (alcançando o ápice em 2013 de US$ 1,2 bilhões anuais) e domina tecnologias não alcançadas por nós, como satélites dos tipos geoestacionário e radar.

Em decorrência do baixo investimento e dos resultados insuficientes obtidos até agora, apesar da relevância política, científica e econômica do setor, o Pnae passa por uma série de questionamentos com relação à sua implementação e eficácia. As discussões envolvem relações de causalidade com a estrutura institucional e coordenação política, falta de hierarquia entre os órgãos, baixa dotação orçamentária e ausência de sinergia entre os projetos propostos, além de inadequação dos instrumentos jurídicos e legais necessários à sua execução (SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS, 2011; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

A literatura acima apresenta um conjunto de causas relacionadas aos resultados insuficientes apresentados pelo Pnae nos últimos anos. O presente trabalho traz uma análise aprofundada de um aspecto considerado central para compreender o cenário em que se encontra o Pnae: a coordenação-geral da AEB como órgão central do arranjo institucional de implementação do Pnae, o Sindae. Assim, em termos de estrutura, este artigo traz, além desta introdução, o referencial teórico dos institucionalistas no item 2. Na sequência, é detalhada a metodologia de pesquisa. O item 4 apresenta a descrição das variáveis de análise, enquanto o item 5 traz os resultados do arranjo institucional do Pnae, no período de 1996 a 2018. Por fim, este trabalho é composto por uma conclusão, com os achados e recomendações da pesquisa.

2. Referencial Teórico

Instituições são, a partir da definição de Douglass North (1998), as regras formais e informais que regulam as interações sociais ou, ainda, são "as regras do jogo numa

[4] Os países que têm independência no acesso ao espaço dificultam, com embargos comerciais e políticos, o acesso por outros países a componentes, subsistemas e sistemas que são fundamentais para o desenvolvimento de satélites e lançadores próprios.

sociedade; mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas. Consequentemente, e em compensação, estruturam incentivos de natureza política, social e econômica" (NORTH, 1998, p. 7).

Se as instituições constituem a regra do jogo, as organizações são os jogadores. Em outras palavras, são os grupos de indivíduos voltados para determinada atividade, a qual é realizada com um fim específico. São as limitações institucionais impostas que definem o leque de oportunidades e, portanto, os tipos de organizações a serem fundadas.

Por sua vez, o ambiente institucional (*institutional environment)*, segundo Davis e North (1971, p. 6), é formado pelas regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que definem os fundamentos para o desenvolvimento do sistema econômico. São essas regras básicas e gerais que definem o sistema político e econômico. As regras do ambiente institucional, contudo, transcendem o sistema político e econômico e definem as regras que os agentes privados estabelecem para si em suas transações econômicas ou nas relações políticas e sociais particulares, as quais constituem os arranjos institucionais (DAVIS; NORTH, 1971). Em outras palavras, o arranjo institucional é um conjunto de regras que define a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar ou competir (DAVIS; NORTH, 1971), ou, ainda, as regras que definem a forma de coordenar um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade (FIANI, 2011, p. 4).

Oliver Williamson (2012) apresenta os diferentes arranjos institucionais (ou estruturas de governança[5]) possíveis de organizarem o sistema econômico. A definição desses arranjos, com vistas a garantir a melhor estrutura de governança e com o menor custo de transação possível, leva em conta três aspectos:

(i) a incerteza: diz respeito ao grau de confiança em antecipar ações. Desse modo, para se proteger em cenários incertos, os contratos tendem a ser mais complexos e com mais garantias;

(ii) a frequência das transações: quanto mais frequente, mais complexa tende a ser a relação entre as partes. Exemplo: a compra recorrente de determinados insumos requer contratos mais detalhados e com regras para atrasos e não cumprimentos; e

[5] Oliver Williamson emprega o termo "estrutura de governança" no mesmo sentido de "arranjo institucional" de Douglass North. Neste trabalho, será empregado o termo "arranjo institucional", apesar do arcabouço teórico de estruturas híbridas e centros estratégicos serem oriundos de Williamson e desenvolvido por Claude Ménard, por exemplo. A escolha do termo a ser utilizado perpassa a ampla variedade de situações em que a palavra governança é empregada, evitando-se, assim, possíveis equívocos.

(iii) as especificidades do ativo: diz respeito ao quanto os ativos são específicos de tais atividades, isto é, em caso de encerramento das atividades em que grau eles poderiam ser reaproveitados. Segundo Fiani (2013, p. 25), "ativos específicos são aqueles que não podem ser aplicados em uma atividade diferente daquela para a qual foram planejados, sem com isso sofrerem uma redução expressiva no seu valor, além daquela que eventualmente decorra da apreciação pelo uso".

Com base nos três aspectos, as relações econômicas podem estar organizadas em forma de: (1) mercado, (2) hierárquicas ou (3) de estruturas híbridas. Esse entendimento é importante quando se deseja estudar as condições institucionais mais adequadas para o desenvolvimento econômico.

A estrutura de mercado é a mais impessoal dos arranjos, pois se sustenta pelo mecanismo de preço. O mercado, através dos processos de compra e venda, é o responsável por determinar as transações. Os agentes irão tentar reduzir seus custos, através da barganha e das economias de escala e de escopo. O mercado é a melhor opção de arranjo quando os ativos não apresentam especificidade significativa, as regras que regem as transações desse ativo são gerais e simples de serem aplicadas indistintamente a qualquer transação. Nesses casos, independente da frequência com que as transações acontecem, o mercado demonstra ser a melhor estrutura de governança.

A estrutura hierárquica apresenta a verticalização da cadeia produtiva, absorvendo os segmentos a jusante ou a montante, como forma de reduzir os custos. Os mecanismos de controle se tornam mais presentes e atuam para garantir a redução de custo de forma integrada. As decisões se dão pela autoridade hierárquica, como acontece na administração de empresas públicas e privadas, na administração pública direta. Nesse ambiente, as relações de interdependência mútuas são muito importantes, por isso, a busca por soluções cooperativas exige forte controle administrativo e poucos incentivos. Essa estrutura é ideal quando os ativos possuem alta especificidade e a frequência das transações também é alta.

Por fim, as estruturas híbridas se encontram entre as estruturas de mercado e as estruturas hierárquicas. Aquelas estão no meio termo exatamente por conterem elementos de incentivos e também de controle, reservando espaço tanto para a adaptação autônoma (como na estrutura de mercado), quanto para a adaptação coordenada (como na estrutura hierárquica). A estrutura híbrida é ideal quando os ativos envolvidos apresentam alguma especificidade e as transações acontecem frequentemente; ou quando os ativos possuem

alta especificidade (como é o caso de satélites e lançadores), no entanto, há baixa frequência de transações (como no setor espacial, em que há poucos projetos e também um número reduzido de atores). É essa estrutura adequada para compreender o setor espacial, por isso, será considerada na análise.

Claude Ménard (2011) foi um dos principais autores a desenvolver os conceitos elaborados por Williamson. Um desses foi o de centro estratégico ou, nos termos de Ménard, "entidade estratégica". O centro estratégico é responsável pela coordenação das organizações, manipulando os incentivos e controles administrativos de intensidade moderada que caracterizam os híbridos, com o objetivo de preservar a relação entre os agentes, evitando-se, assim, a depreciação dos ativos específicos na forma de recursos compartilhados.

O centro estratégico faz-se necessário, em especial, quando as organizações possuem ativos e direitos compartilhados na relação, assim como o centro estratégico. Nesses casos, embora as organizações possuam recompensas individuais, haverá também aquelas conjuntas cuja relação de alocação entre organizações é definida pelo centro estratégico.

Para Ménard (2011), existe extensa variedade de possibilidade de combinações das três dimensões que compõem um centro estratégico, a saber: os ativos específicos, os direitos de decisão e os pagamentos associados com os direitos de propriedade. A presença ou ausência de uma entidade coordenadora e a extensão de sua autoridade, quando ela existir é o que parece diferenciar os arranjos no amplo espectro das organizações de modelo híbridos.

Ménard (2011) entende que a motivação para os parceiros cederem parte de seus direitos em tomar decisão e optarem por estruturas híbridas, deve-se a três fatores. Primeiro, ao entendimento da complexidade da situação, que se deve à necessidade de coordenar múltiplas transações entrelaçadas ou a um ambiente em processo de mudança. Segundo, as partes podem ver na parceria uma resposta à dependência de recursos, assegurando o acesso a recursos existentes ou facilitando o acesso a novos, em especial quando o tamanho dos investimentos necessários extrapola as capacidades individuais. Por fim, o terceiro fator consiste no entendimento de que o retorno esperado da interação entre as partes pode não ser calculável *ex ante*.

Assim, os parceiros buscam soluções organizacionais que facilitam negociações *ex post* para compartilhar ativos com os menores custos de transação possíveis. Para isso,

são buscados contratos que garantam uma divisão satisfatória dos ganhos. No entanto, a definição dessas regras não é trivial. Além disso, a compreensão analítica que se tem a respeito das regras contratuais que realmente funcionam é limitada.

Por fim, os híbridos geralmente são coordenados através de um corpo formal, o qual funciona como depositário de autoridade competente para monitorar as ações conjuntas. Esse corpo pode ter diferentes formas, como assembleias e conselho, ou uma entidade permanente específica. Quaisquer desses arranjos envolvem a centralização de decisões, um nível não desprezível de regras formais e controle parcial sobre os direitos de propriedade (MENARD, 2011).

Ainda, com o intuito de ampliar a compreensão sobre governança (ou arranjo institucional)[6], é importante trazer as considerações de Capano, Howlett e Ramesh (2015). Os autores apresentam governança como uma forma de análise da complexidade contemporânea do processo de fazer política pública. Eles consideram o conceito importante para redefinir o escopo de pesquisa de políticas públicas, em que muitos atores interagem de maneira formal e informal.

Os autores detalham três aspectos do conceito de governança, a saber: dinâmica, estratégia e capacidade. O primeiro trata da característica de instabilidade da governança. Esta não é estável, muda e se ajusta ao tempo, às mudanças de arquitetura institucional e às ferramentas de políticas públicas. Nessa perspectiva, um modo de governança é um equilíbrio do momento e não uma construção estável e permanente. Dessa forma, este estudo terá como recorte o arranjo institucional vigente, ciente de que ele representa uma foto apenas.

A estratégia de governança reflete a habilidade dos governos em alterar os arranjos de governança e dar a eles sua característica dinâmica. Por trás de cada equilíbrio de governança existe a intenção de diferentes atores em criar arranjos favoráveis para atingir seus propósitos específicos e tornar aqueles o mais estáveis possível.

Já a capacidade de governança enfatiza que nem todo mecanismo de governança é igualmente bem-sucedido em gerar os resultados governamentais esperados. Para os autores, um arranjo de governança é efetivo quando capaz de resolver problemas políticos e de políticas públicas, no entanto, apenas o desenho e a busca de consolidação de um arranjo específico não garantem que ele será bem-sucedido.

[6] Existe toda uma literatura que trata das especificidades desses dois termos, aproximando-os ou afastando-os. Aqui, com base na literatura elencada, estamos considerando sinônimos.

3. Metodologia de Pesquisa

A abordagem selecionada para a pesquisa foi o estudo de caso. Segundo Yin (2001), essa é a melhor estratégia de pesquisa para os casos em que se quer analisar os acontecimentos contemporâneos, complexos e dinâmicos, sem condições de manipular comportamentos relevantes e sendo as condições contextuais não discerníveis do fenômeno de estudo, como é o caso da temática apresentada acima.

Foi realizado um estudo de caso único, baseado no fundamento lógico de ser um caso revelador, como é o caso de uma análise do arranjo institucional do setor espacial. Foram utilizadas diferentes fontes de evidência, para que houvesse uma triangulação entre elas. Além disso, o embasamento teórico subsidiou a elaboração de proposições prévias que nortearam a coleta e a análise dos dados. Os dados analisados foram encontrados em: (i) leis e normas gerais, (ii) publicações acadêmicas e técnicas e (iii) entrevistas formais.

A escolha dos entrevistados seguiu a estratégia de seleção não randômica – *sampling for range* – com a identificação de subcategorias do grupo em análise, no caso, organizações públicas e privadas que interagem no âmbito do arranjo da política espacial (WEISS, 1994 *apud* SMALL, 2009). Nesse sentido, foram realizadas entrevistas com representantes da AEB; do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe); do Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE). Também foi entrevistado representante do Parque Tecnológico São José dos Campos, onde há presença de empresas do setor espacial e um ambiente propício para a geração de inovação. Ainda foram entrevistados representantes de empresas do setor espacial, atentando-se para a diversidade dos segmentos de satélites e de lançadores. Assim, foram totalizadas sete entrevistas, com representatividade qualitativa de organizações e com atores de nível estratégico, considerando o tamanho do setor no Brasil. Também por esse motivo, a identidade dos entrevistados tem caráter sigiloso.

Todos esses parâmetros metodológicos buscaram encontrar evidências para responder à seguinte pergunta de pesquisa: como a coordenação-geral da AEB no Sindae influenciou os resultados de implementação do Pnae de 1996 a 2018? Tem-se como variável dependente os resultados do Pnae nesse período e, como variável independente, a coordenação-geral da AEB no Sindae. A hipótese é que a coordenação-geral da AEB se apresentou fragilizada no período de análise, ficando o sistema carente de uma

coordenação efetiva dos esforços e recursos das instituições-membro do arranjo, assim, influenciando diretamente nos resultados insuficientes do programa.

4. Estudo de caso: descrição das variáveis de análise

4.1. A Lei de criação da AEB e o Sindae

A Lei nº 8.854/1994 criou, com natureza civil, a AEB, autarquia federal vinculada à Presidência da República, com a finalidade de promover o desenvolvimento das atividades espaciais de interesse nacional. No entanto, após a edição e reedição de diversas medidas provisórias que permitiram a formalização do Decreto nº 3.566/2000, a AEB passou a estar vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia e não mais à Presidência da República.

A AEB foi criada devido à importância internacional de se ter uma agência civil na coordenação do programa espacial. A gestão civil permite realizar parcerias internacionais e reforçar o uso pacífico do espaço exterior pelo Brasil. A questão de coordenação civil é tão importante que a tentativa de aquisição de sistemas espaciais idênticos, quando realizada por uma instituição civil brasileira, é realizada com mais sucesso do que a mesma tentativa por uma instituição militar brasileira, que sofre embargos (é o caso de componentes e subsistemas para o desenvolvimento da Plataforma Suborbital de Microgravidade - PSM).

Entre as competências da AEB (BRASIL, 1994, art. 3º) estão a geração de tecnologias e inovação com a participação do setor privado e a integração entre este e as entidades envolvidas nas pesquisas espaciais, que, em geral, são os institutos de pesquisa e universidades.

O art. 4º da Lei nº 8.854/94 define que as atividades espaciais brasileiras serão organizadas sob forma sistêmica, sendo a AEB o órgão central desse sistema. O art. 5º define a estrutura básica de composição da AEB e cria, além da presidência, da diretoria-geral e dos departamentos, o Conselho Superior da AEB. Este é um órgão colegiado, de caráter deliberativo, formado por representantes da AEB, de ministérios e secretarias da Presidência, da comunidade científica e do setor industrial.

Cabe destacar que a estrutura da AEB foi alterada posteriormente por outros instrumentos infralegais, sendo que a última alteração ocorreu por meio do Decreto nº 10.469, de 19 de agosto de 2020. Desde sua constituição, a AEB é composta,

principalmente, pela Presidência, pelo Conselho Superior e por Diretorias. Os dois primeiros são classificados como órgão de deliberação superior. E, apesar da previsão em lei e da ratificação em todas as estruturas regimentais subsequentes, o Conselho Superior da AEB não se reúne com regularidade (a última reunião aconteceu em 2015) e tampouco desempenha os papéis de deliberação que lhe competem, tais como sobre as atualizações da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (Pndae) e do Pnae, sobre organização e funcionamento do Sindae, entre outros.

Já o Decreto nº 1953/1996, instituiu o Sindae com a finalidade de organizar a execução das atividades destinadas ao desenvolvimento espacial de interesse nacional. O Sindae é constituído por um (i) órgão central, a AEB, responsável por sua coordenação-geral; (ii) por órgãos setoriais, responsáveis pela coordenação setorial e execução das ações contidas no Pnae, o DCTA e o Inpe; e (iii) por órgãos e entidades participantes, responsáveis pela execução de ações específicas do Pnae, como ministérios e secretarias da Presidência; Estados, Distrito Federal e municípios; e setor privado.

O decreto define, ainda, que cabe ao Conselho Superior da AEB a aprovação do ingresso no Sindae no caso do item "iii" acima; assim como elaborar resolução normativa sobre o seu funcionamento. Cabe destacar que essa resolução não foi elaborada, de forma que, na prática, o Sindae não tem sua forma de atuação definida. Não foram estruturados grupos de discussões, com reuniões periódicas, e, tampouco, a execução das atividades espaciais são definidas de maneira sistêmica e com a participação de todos os membros do sistema.

A praxe tem sido uma atuação fragmentada dos atores, em que a AEB tem relação perene e contínua, porém, separada com o Inpe, para os temas relacionados a satélites, educação e aplicações espaciais; e com o DCTA, quando a temática se refere a lançadores, centros de lançamento, atividades espaciais de uso dual (civil e militar). Cabe destacar que dentro da estrutura do DCTA está o IAE, para o qual a AEB destina recursos para pesquisas e desenvolvimento de lançadores e de propulsores.

Um ponto importante a ser considerado é que, apesar de haver essa relação estabelecida entre a AEB e essas instituições setoriais, a relação, historicamente, não tem sido de coordenação por parte da AEB. Em decorrência de inúmeros fatores que serão tratados em seguida, as relações ficaram concentradas em torno do repasse de recursos pela AEB, que acabou por exercer mais a função de fiscalizadora das transferências, já

que havia historicamente bastante autonomia dos institutos de pesquisa em definirem os requisitos estratégicos das missões espaciais a serem desenvolvidas.

4.2. A PNDAE e o Pnae

Em 1994, também foi publicado o Decreto nº 1.332, que aprova a atualização da PNDAE. Já nas considerações iniciais do texto, reconhece que os avanços do Brasil no setor espacial precisam ser consolidados e ampliados, com participação tanto do setor governamental quanto do privado e, em especial, do parque industrial brasileiro.

A PNDAE tem como objetivo geral "promover a capacidade do país para, segundo conveniência e critérios próprios, utilizar os recursos e as técnicas espaciais na solução de problemas nacionais e em benefício da sociedade brasileira" (BRASIL, 1994a, item IV do Anexo I). A partir desse objetivo geral, foram definidos os objetivos específicos[7].

A materialização das diretrizes da PNDAE é realizada através do Pnae. Este consiste no planejamento programático das atividades espaciais, em geral, para um período decenal. As versões do Pnae expressam um programa com atividades e metas bem definidas, e com absoluta clareza textual sobre a importância de integrar atores no processo de fortalecimento do país como uma referência no setor espacial. Por outro lado, o Pnae apresenta um volume de projetos desconexos que competem entre si, além de dificuldade na implementação, em função de diversos problemas de ordem administrativa, política, financeira, legal e de pessoal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009). Em termos de realização de atividades e alcance de metas, o resultado, ao longo dos anos, tem sido o atraso no cumprimento das atividades e dos cronogramas estabelecidos.

No que se refere às versões do Pnae, a primeira (1996 a 2005), de cunho mais programático, é abrangente, ambiciosa e apresenta todas as necessidades do setor, de forma descolada da realidade orçamentária das instituições componentes do Sindae. A versão de 1998 a 2007 apresenta apenas uma atualização da anterior em termos de compromissos programáticos de um novo mandato político. Em termos de resultados, a segunda versão do Pnae está temporalmente próxima da primeira e colhe os resultados já previstos nesta, sendo ligeiramente significativos os resultados relacionados aos programas dos satélites SCD e CBERS. A terceira versão (2005 a 2014) traz prioridades para o período decenal e muitas delas são estratégias de implementação. Das entregas

[7] Para detalhes, consultar o Item IV do Anexo 1 do Decreto nº 1.332, de 8 de dezembro de 1994a.

previstas, boa parte se concentra na continuação de projetos anteriores, tendo se concretizado, no que diz respeito a satélites e lançadores, apenas as ações relativas ao projeto CBERS.

Em relação aos resultados do último Pnae (2012 – 2021), dos doze satélites previstos para serem entregues no decênio, apenas três foram lançados (CBERS-3, em 2013 e CBERS-4, em 2014, ambos sem atrasos; e SGDC-1, em 2017, com três anos de atraso) e há previsão de lançamento de um quarto satélite, o Amazônia-1, agora em 2020. O desenvolvimento tecnológico brasileiro ficou restrito aos satélites de observação da terra, sendo que não dominamos ainda tecnologias de satélite radar, fundamentais para monitoramento da Amazônia, por exemplo; nem satélites de telecomunicações, como o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC), que foi comprado da França.

No segmento de lançadores, dos cinco artefatos (VLM, VLS-1, VLS-Alfa, VLS-Beta, Cyclone-4) previstos para estarem prontos entre 2013 e 2020, nenhum deles foi desenvolvido ainda. Apenas o desenvolvimento do VLM tem sido realizado, em parceria com a Alemanha, mas conta com cerca de cinco anos de atraso. O Brasil ainda não possui um lançador próprio de satélite, o que nos exclui, por ora, da lista de países que têm autonomia no acesso ao espaço.

5. Resultados: a análise do arranjo de implementação do Pnae no período de 1996 – 2018

As legislações criam um ambiente institucional macro, o qual define as linhas gerais de atuação e possibilidades jurídicas e estratégicas a serem seguidas. Na prática, as decisões tomadas ao longo do tempo e as ações realizadas concretizaram um arranjo institucional idiossincrático para o setor espacial, com características adquiridas a partir (i) da interação recorrente entre os atores públicos e privados envolvidos; e (ii) das regras, que definem a forma pela qual os agentes econômicos podem cooperar ou competir (DAVIS; NORTH, 1971).

Esse arranjo institucional é considerado híbrido, segundo a literatura, porque o setor é estratégico, mobiliza recursos variados de grande natureza, combina ativos muito

específicos, porém com baixa frequência de transações[8]. Além disso, tal arranjo fundamenta-se na necessidade de coordenação de atores públicos e privados, com incentivos e controles variados, para que esses cooperem e trabalhem com vistas à consecução de determinados objetivos econômicos e tecnológicos. Para a coordenação dos arranjos híbridos, o ideal é que sejam usados elementos de incentivos e também de controle, reservando espaço tanto para a adaptação autônoma – comum aos arranjos de mercado –, quanto para a adaptação coordenada – usada nos arranjos hierárquicos.

5.1. A coordenação-geral do Sindae

A AEB tem a competência legal de atuar como coordenadora-geral do Sindae. A Agência acumula funções de planejamento, execução, coordenação e controle, no entanto, apesar de ter sido criada em 1994, o primeiro concurso público para lotação de servidores foi realizado somente em 2014, com nomeação e posse de 64 servidores em julho de 2016. Dessa forma, a instituição passou 22 anos com um quadro restrito de pessoal, contando com servidores cedidos de outros órgãos, comissionados e terceirizados[9]. Grande parte desses profissionais recebia uma remuneração incompatível com o grau de responsabilidade exercido.

A ausência do concurso também contribuiu para a concentração de engenheiros e físicos no quadro da instituição, que acabou por carecer, por muitos anos, de um quadro de pessoal multidisciplinar, com capacidades e habilidades de negociação em áreas como políticas públicas, administração, economia, entre outros.

As circunstâncias acima acarretaram carência de força política da AEB para (i) liderar ou interferir nas decisões do programa espacial, (ii) para dar visibilidade à Política Espacial e à própria Agência e (iii) para negociar com os altos escalões dos governos a priorização do tema e a destinação de recursos financeiros e humanos.

A AEB, por muito tempo, ficou restrita à função de ordenadora de despesas para dois grandes executores do Pnae: o DCTA, na área de lançadores, e o Inpe, na área de satélites e aplicações. Em alguns casos, sendo deixada à parte de decisões estratégicas.

[8] Quanto à baixa frequência das transações no setor espacial, esta é reflexo da quantidade de projetos realizados no setor. Em decorrência especialmente do baixo orçamento público dos últimos anos, o número de projetos executados no Pnae foi muito baixo. "Estou aqui no setor há uns seis anos talvez, não houve projeto novo nesse período" (Entrevista 6).

[9] Apenas dez servidores de órgãos extintos foram distribuídos para AEB em 1999. Esses se aposentaram ao longo do tempo e hoje restam apenas seis ativos.

Os institutos detêm: (i) forte capital político (o DCTA está ligado ao Ministério da Defesa, o Inpe, ao MCTIC); (ii) capital tecnológico (os dois dominam tecnologicamente as suas respectivas áreas e têm interesses próprios de pesquisa, o que muitas vezes influenciou na decisão de qual satélite ou lançador deveria ser construído, a despeito do retorno para a sociedade); e (iii) corpo técnico, pois o DCTA detém cerca de 1.500 colaboradores, o INPE próximo de 780, enquanto que a AEB detém cerca de 140, de acordo com o Portal da Transparência.

> "Por dever de ofício, a relação da AEB com os institutos começou muito cedo, logo depois de ser criada. Mas, por dever de competência, só foi adquirida há pouco tempo, depois que conseguimos trazer gente tecnicamente capaz para a Agência. Fomos um grupo de pessoas que, em sua maioria, não éramos habilitados para discutir, em um nível mais técnico, as atitudes que cada instituto gostaria de tomar. Havia discussões sobre a parte orçamentária, mas não conseguíamos vencer por argumentos técnicos. Há alguns anos atrás conseguimos começar a dar direcionamento técnico para as questões, é claro que isso gera desconforto para os nossos institutos, mas que acaba sendo reconhecido (...) tanto que o Inpe queria levar pessoal da AEB para trabalhar lá" (Entrevista 2).

Os institutos desempenham atribuições diversas, além da atividade espacial (Entrevista 7). O Inpe, além da engenharia espacial e do LIT, trabalha com astrofísica, meteorologia, entre outras, as quais, apesar de usarem serviços espaciais, compõem leques diferentes de atividades. Da mesma maneira, o DCTA é responsável não só pelo IAE, mas por diversas instituições de ensino e pesquisa militares e/ou vinculadas às Forças Armadas, como o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e a Academia da Força Aérea (AFA). A AEB, ao contrário, foi criada exclusivamente para tratar da temática espacial.

A desconstrução da AEB como mera repassadora de recursos não é trivial, devido às relações de poder já consolidadas no sistema. Um colaborador da indústria traz um exemplo relacionado a empresas integradoras[10]: "AEB é uma forte entusiasta da ideia de integradora, mas ela tem dificuldade de fazer essa visão desdobrar" (Entrevista 6). Há, naturalmente, resistência dos institutos em alterar tal situação (os motivos serão explicitados em seguida), como forma de preservar os poderes adquiridos e de manter a prevalência de seus interesses.

[10] A integração de sistemas refere-se a atividades de integrar componentes, habilidades e conhecimentos de outras organizações, para produzir sistemas cada vez mais complexos. "Quanto mais complexa, de alta tecnologia e de alto custo for a integração de sistemas, mais significativa ela será para a atividade da empresa e do conjunto do setor" (FERREIRA, 2016. p. 4). São as integradoras finais, produtoras de satélites e lançadores, que comandam o conjunto da cadeia produtiva e que também respondem pela maior parcela de valor agregado.

No que tange à visibilidade do Pnae, as aplicações espaciais são fundamentais para setores como defesa, comunicações e meteorologia, bem como para tarefas de observação e posicionamento da Terra. Apesar disso, no Brasil, os produtos das atividades espaciais não são amplamente reconhecidos como tal, de forma que se perde a oportunidade de mobilizar diversos setores econômicos e sociais para pressionarem, conjuntamente com a AEB, pela priorização política e orçamentária do Pnae.

Outra fragilidade relacionada às aplicações espaciais é quando há interesse dos órgãos governamentais (e também de empresas privadas sediadas no país) em adquirirem e operarem um satélite: as instituições não o adquirem de empresas brasileiras, como foi o caso do SGDC. A falta de preparo das empresas brasileiras em realizarem esse fornecimento é usada como justificativa (Entrevista 7). Por outro lado, essas empresas só serão competentes para realizar tais fornecimentos se forem contratadas pelo Estado, se este usar o seu poder de compras, com encomendas frequentes, para desenvolver a indústria, assim como é feito em outros países. Setores intensivos em tecnologia necessitam de investimentos recorrentes e sem cortes, para garantirem o processo de inovação, o qual é fruto de processos rotineiros.

Relativo ao orçamento, o Pnae sempre contou com recursos do orçamento da União como sua principal fonte de financiamento. Desde a criação da AEB, em 1994, os recursos são geridos pela Agência, porém sofrem grandes variações ao longo dos anos e, a despeito da programação decenal do Pnae, os recursos programados para sua execução não chegam em sua totalidade. "Ninguém faz Programa Espacial com 200 milhões por ano, o próprio PNAE previa investimento de um bilhão por ano e não está acontecendo" (Entrevista 1).

Em 2000, houve tentativa de alavancar o volume de recursos investidos, buscando diversificar suas fontes de financiamento com a criação do Fundo Espacial/FNDCT, adotando-se outras fontes de receita. No entanto, essas fontes revelaram-se absolutamente inócuas, contingenciáveis e não foram suficientes para o propósito da sua criação (SAE, 2009; AEB, 2018a).

O Gráfico 1 a seguir demonstra o limite orçamentário da AEB nos últimos dez anos, além de comparar a dotação orçamentária com aquilo que foi realmente empenhado no âmbito dos programas da AEB. Inicialmente designado Programa Nacional de Atividades Espaciais – 0464, em 2012, passou a ter duas nomenclaturas: Programa Política Espacial – 2056 e Programa de Gestão – 2106. O Gráfico 1 inclui, portanto, ações

de gestão e da área finalística[11]. É possível perceber que, em dez anos, houve queda dos recursos empenhados de R$ 289 milhões, em 2009, para R$ 164 milhões em 2018.

[11] Foram excluídas as Despesas de Grupo 1 e a Ação Orçamentária vinculada à Alcântara Cyclone Space.

Gráfico 1 – Limite orçamentário da AEB – 2009 a 2018

Fonte: AEB, 2018b.

Como consequência da mencionada carência de força política da AEB, observa-se a queda no volume de recursos no Gráfico acima, o que provoca grande impacto no setor como um todo e, em especial, na indústria espacial. De acordo com o estudo da SAE de 2009:

> a construção de satélites, de foguetes e de infraestrutura terrestre apresenta complexidade e riscos tecnológicos, alto custo e ciclos de desenvolvimento longos, em geral entre quatro e oito anos. Dessa forma, a gestão dos projetos e das atividades espaciais torna-se refém da incerteza, em longo prazo, do suporte financeiro necessário à execução das tarefas e dos contratos envolvidos, o que acaba gerando constantes soluções de continuidade e ações desgastantes e contínuas de replanejamento. Ademais, períodos de penúria de recursos traduzem-se em atrasos sucessivos de cronograma com consequente obsolescência da infraestrutura, atraso tecnológico, dissolução de parcerias internacionais e dispersão ou perda de pessoal. Entre os principais prejudicados com tal situação, encontra-se o setor industrial nacional, formado por pequenas e médias empresas incapazes de suportar atrasos em pagamentos contratuais ou a falta de contratos por longo tempo (SAE, 2009, p. 24).

Um agravante do baixo volume de recursos é a pulverização de gastos em projetos dispersos e não articulados entre si (Entrevistas 3 e 7). "Os isolamentos das instituições governamentais que compõem o Sindae permanecem. De longa data, não existem coordenação e compatibilidade de metas e objetivos entre o desenvolvimento de veículos lançadores e o desenvolvimento de satélites" (VAZ, 2009, p. 226). A tarefa de coordenação deveria ser desempenhada pela AEB, porém, esta apresenta dificuldades em fazê-la. Assim, não são gerados resultados positivos para o setor espacial e, tampouco, os

atores políticos não são sensibilizados sobre a importância de destinação de uma parcela significativa do montante de recursos orçamentários da União para o Pnae.

Cabe ressaltar que a AEB é uma autarquia comum e, ao contrário de outras agências públicas, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), não possui poder de regulação ou de sanção sobre os executores da política. Tampouco dispõe do mesmo grau de autonomia administrativa que as agências reguladoras, por não ser uma autarquia especial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

Concebida para sinalizar aos parceiros internacionais que o programa brasileiro estaria sob comando civil, a AEB "conferiu maior complexidade à organização política do programa, mas não instituiu uma hierarquia na definição de tarefas, o que suscitou problemas de coordenação e articulação entre os projetos e disputa em torno dos recursos orçamentários" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 53).

Com equipe reduzida, insuficiência de capacidade estatal (tanto político-relacional, quanto técnico-burocrática), quadro orçamentário enxuto e sem apoio da sociedade, a AEB apresenta dificuldade em exercer as atividades de coordenação-geral do complexo arranjo que implementa o Pnae (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009; Entrevistas).

Diante da realidade em que se apresenta, em que falta o exercício de coordenação-geral em diferentes aspectos, sugere-se, à luz da literatura (MÉNARD, 2011), que a AEB ocupe o papel de centro estratégico, como responsável pela coordenação das organizações envolvidas no sistema e pelo equilíbrio entre os incentivos e controles administrativos e políticos típicos de arranjo híbrido. Para isso, percebe-se a necessidade de internalização de capacidades estatais no âmbito da AEB que favorecessem essa possibilidade.

5.2. Órgãos setoriais do Sindae

O Decreto nº 1.953/1996, que instituiu o Sindae, definiu como órgãos setoriais o Inpe e o DCTA, responsáveis pela coordenação setorial e execução das ações contidas no Pnae. Historicamente, ficaram conhecidos como os "executores" do Pnae, detendo muita autonomia para tomar decisões estratégicas e nortear a atuação do programa, de forma desarticulada entre si e também com a AEB, que apresenta fragilidades para exercer o seu

papel de coordenadora-geral. Assim, a atuação dos executores está mais relacionada aos interesses institucionais de cada uma delas do que aos do programa.

A AEB, mesmo sendo detentora dos recursos e, no limite, "dona" dos produtos encomendados, não consegue exercer a contento seu poder de órgão central. A maior concentração de poder dos órgãos setoriais em relação à AEB explica-se por diversos fatores técnicos, entre eles, deterem maior número de funcionários, estrutura mais robusta (incluindo laboratórios de teste) e o conhecimento técnico a respeito dos desenvolvimentos tecnológicos do setor. Porém, a predominância de poder de decisão pelos órgãos setoriais deveu-se, também, a fatores políticos que envolvem a falta de hierarquia entre a AEB e eles, o baixo capital político da AEB para exercer coordenação entre órgãos com capacidades técnicas tão distintas, sendo a AEB o mais enxuto deles.

Nesse contexto, a coordenação de ações entre os dois institutos tecnológicos, Inpe e IAE, ficou comprometida ao longo do tempo. Carvalho (2009, p. 21 e 22) relata a sucessão de acontecimentos tecnológicos, orçamentários e de embargos que inviabilizaram a realização concatenada entre os projetos brasileiros de satélites e de lançadores. Os principais deles foram os sucessivos fracassos do Veículo Lançador de Satélites (VLS), em 1997, 1998 e 2003. Desde então, decidiu-se abandonar o projeto de se ter um lançador robusto e optou-se por desenvolver um lançador de micro e pequenos satélites, o Veículo Lançador de Microssatélites (VLM), cujo desenvolvimento ainda não foi finalizado. Também não houve, desde o princípio, a devida articulação com o Inpe para o desenvolvimento do satélite a ser lançado no VLM. Aqui fica demonstrada a ausência de uma ação de coordenação que articule e convirja os interesses e atuação das organizações envolvidas.

As dificuldades enfrentadas pelo Pnae justificam ainda mais a necessidade de uma coordenação-geral que induza a sinergia entre os dois principais institutos envolvidos, pois as distâncias programáticas e filosóficas entre eles são significativas. Enquanto o IAE prioriza, atualmente, o VLM, visando ao mercado de microssatélites, o Inpe investe na parceria sino-brasileira para a construção dos satélites de sensoriamento remoto da série CBERS, que são lançados da China, e no Amazônia-1.

Apesar de demonstrarem mais força e estrutura do que a AEB, os institutos, ao longo dos anos, vêm tornando-se carentes de recursos orçamentários, de infraestrutura e de pessoal. Segundo a Entrevista 4, eles são "achatados" em termos de recursos necessários para os projetos que o próprio Pnae prevê. Apesar de haver uma expectativa

de desembolso financeiro, o planejamento nunca é executado. Isso gera grandes atrasos nos projetos e frustra os *stakeholders*, que não veem resultado e, portanto, não destinam novos recursos à atividade. Acaba que a indústria é também prejudicada por isso, pois "embora sejamos as Autoridades de Projeto de cada subsistema, grande parte das atividades é executada na indústria, porém com essa redução de recursos e projetos acabamos sufocando a indústria. Ela acaba não tendo um fluxo de caixa necessário para se manter funcionando, é um ciclo vicioso" (Entrevista 4).

O corpo técnico está aposentando exponencialmente. Em 12 anos, houve redução de 30% dos colaboradores e a previsão é de diminuir, em quatro anos, a menos da metade do que se tem hoje. Nesse contexto, os institutos já perderam muita capacidade técnica e conhecimento, pois não foi feita gestão adequada destes, com o repasse a outros pesquisadores da casa, à indústria, às universidades. Devido ao estado preocupante em que os institutos estão, muitas pessoas aposentadas voltaram a ocupar cargos temporários e precários, podendo, a qualquer momento, serem desvinculadas da instituição.

> "Se formos no INPE e no DCTA iremos ver a precariedade que tem de recursos humanos (...) Os institutos precisam focar nas responsabilidades que eles têm como órgão de governo" (Entrevista 2).

> "Atualmente a disponibilidade de recursos humanos que temos não é mais como tinha ano passado, (...) reduzindo isso os desafios ficam maiores, pois tecnologias que dominávamos podem sofrer riscos de serem perdidas. Não adianta deixar um relatório bem feito que é possível de replicar. Na verdade, parte do conhecimento está na cabeça do pesquisador e ele devia ter passado isso para alguém, mas ele foi embora sem passar. Temos um problema de redução do capital intelectual" (Entrevista 4).

Essa situação de redução do conhecimento é grave para o setor, pois, ao perder assimilação e aprendizado, regride-se sem avançar no alcance de novas tecnologias e de inovações, tampouco, da fronteira tecnológica. Além disso, a formação de mão de obra leva tempo e, portanto, a reposição não é célere.

5.3. O setor privado no Sindae

O Decreto nº 1.953/1996[12], que instituiu o Sindae, definiu também a participação do setor privado, por indicação de seu representante legal. As relações do setor privado

[12] Esse decreto definiu, ainda, a participação de órgãos e entidades responsáveis pela execução de ações específicas do Pnae, como ministérios e secretarias da Presidência; Estados, Distrito Federal e municípios. A relação da AEB com estes acontece de forma esporádica e pontual, não cabendo neste trabalho um detalhamento de tal relação.

no âmbito do Sindae acontecem tanto de forma direta com a AEB, (institucionalmente e de forma contratual, como nos casos em que a AEB contrata diretamente); e também, mais recorrentemente, via institutos de pesquisa.

Segundo a Entrevista 7, dos integrantes do Sindae, a indústria "é uma das que mais sofre. Se o governo faz ou não seu trabalho, os órgãos governamentais existem, a indústria não. Ela acaba se não tiver um contrato, se não tiver fomento, se não tiver ninguém fazendo nada para criar e para manter uma indústria e uma competência industrial". A percepção, em geral, é de que:

> "a participação [da indústria no PNAE] foi bastante pequena (...) Os resultados que foram obtidos nos últimos anos mostram como a indústria ficou afastada, por diferentes razões; não é culpa nossa, é culpa da legislação que dificulta a contratação de empresas, dificulta fazer encomendas para as empresas, dificulta o investimento nas ICTs por falta de recurso, que também atrapalha toda contratação. Simplesmente receber as encomendas de uma ICT para desenvolver um determinado componente é um papel coadjuvante, quando comparado com outros países" (Entrevista 8).

5.4. A interação entre empresas e ICTs do setor espacial

A interação entre ICTs e empresas do setor espacial é considerada intensa, apesar de não ser regular. A despeito da intensidade, ela é restrita ao desenvolvimento e fabricação de subsistemas, conforme demonstram os grifos abaixo.

> "Esse projeto é um projeto da ICT para ser industrializado pela empresa, que, ao industrializar, revisita o projeto e faz algumas adaptações durante a fase de industrialização. E durante esse contrato de longo prazo, em que eles vão entregando diversas etapas do contrato, temos um relacionamento muito intenso com a empresa. Dentro dela temos uma comissão técnica que acompanha todos os entregáveis e todas as fases do desenvolvimento desse projeto (...). É uma relação de ganha-ganha, pois acabamos tendo um produto específico de acordo com os requisitos técnicos. Nós não somos responsáveis por industrializar e, do ponto de vista de engenharia, o projeto parece ser realizável. Mas, no final das contas, temos indústrias para saber se é realizável ou não, isso traz um aprendizado em nível de projeto e para a empresa também" (Entrevista 4).

> "Houve grande participação [de empresas nos projetos desenvolvidos pela ICT]. Por exemplo, estamos agora terminando dois satélites, praticamente todas as partes desse satélite são fabricadas pela indústria nacional (...). Em alguns casos, houve participação da empresa no desenvolvimento do projeto, pois era tecnologia nova. Ao ponto da ICT emprestar equipamentos para empresas poderem desenvolver em seus próprios laboratórios" (Entrevista 3).

Por um lado, esse tipo de interação fez com que a indústria espacial se estabelecesse no Brasil, principalmente aquelas do segmento de satélite. A partir das demandas dos institutos, criou-se uma capacidade industrial instalada, resultando em

adensamento tecnológico do setor espacial. Tal tipo de interação fez também com que, além das novas empresas criadas, as de outros setores produtivos, fornecedoras em especial para os segmentos de lançadores, se tornassem "inovadoras e competitivas" (Entrevista 4).

Por outro ângulo, a manutenção do tipo de interação estabelecida entre ICTs e empresas até hoje, sem uma transição real e planejada, limita demasiadamente a atuação destas, na medida em que não são dadas oportunidades de participarem das fases de definição (0, A) do projeto, tampouco de exercerem o papel de integradoras de missões espaciais públicas.

> "O projeto nasce dentro das ICTs e são feitas as encomendas, mas sem aplicação de fato (...) Na PMM, o Inpe não estava contratando um satélite, estava contratando uma plataforma, a aplicação daquilo é toda da ICT, sem nenhuma possibilidade de envolvimento da indústria. Da mesma forma o exemplo do motor. Acabam vedando a participação da indústria, e se a indústria estivesse desde a concepção de um projeto, acho que facilitaria bastante a especialização em produtos". (Entrevista 8)

A participação intensa das ICTs no desenvolvimento tecnológico é comum mundialmente no setor espacial, devido aos altos custos e aos grandes desafios enfrentados. No entanto, a tendência é de transferência de tecnologias desenvolvidas pelas ICTs às empresas para comercialização e produção em escala, e não a produção permanente dentro dos institutos, tal como é feito no Brasil, como é o caso do VSB-30[13] e, em alguma medida, do CBERS[14].

Enquanto no arranjo industrial disseminado pelo mundo a indústria participa no mínimo desde a Fase A do projeto, quando há o estudo de viabilidade da missão como um todo, no Brasil, as empresas seguem participando apenas da definição dos subsistemas, isto é, a partir das Fases B (quando participam da definição preliminar) ou C (quando apenas fabricam o produto a partir das especificações já pré-definidas) (Entrevistas 3 e 4). Não houve planejamento e iniciação da transição de competências e

[13] Foguete de sondagem direcionado a realizar experimentos em ambientes microgravitacionais. Foi desenvolvido pelo IAE juntamente com a Agência Espacial Alemã (DLR) e teve voo qualificado em 2004. O contrato de transferência tecnológica para indústria nacional foi assinado em 2020, depois de o IAE realizar, por 16 anos, a produção e a integração dos subsistemas que lhe cabem para 27 veículos fornecidos diretamente para Europa, principalmente.

[14] O Programa CBERS teve início em 1988, com a assinatura do Acordo de Cooperação sobre o Satélite SinoBrasileiro de Recursos Terrestres entre a Academia Chinesa de Tecnologia Espacial (CAST) da China e o Inpe do Brasil. Já foram desenvolvidos os CBERS 1, 2, 2-B, 3, 4 e 4-A, nos quais alguns subsistemas passaram por aprimoramento tecnológico.

essa participação "tardia" no projeto traz impacto para a competitividade da indústria, conforme descrito a seguir:

> "Esse projeto nasceu no IAE e serviu como base, junto dos devidos requisitos, para compor a documentação inicial para o desenvolvimento de projetos dentro das empresas. Uma questão interessante, o instituto está olhando um objeto para atender, por exemplo, um motor para aplicação, para a indústria isso não é transparente, quem irá fazer a implementação desse motor será a ICT. Não menciono isso como um problema, mas como algo que refletirá no futuro, pois houve a encomenda do governo para a ICT, porém do ponto de vista de comercialização deixa sedimentar e essa aplicação não é transparente para a empresa. Não existem perspectivas de comercialização. Isso poderia ser modificado para outras aplicações dentro do setor espacial se pensássemos, "Essa configuração de veículo lançador, é ideal? Ela é comercialmente viável?". A empresa tem ficado afastada. O relacionamento é muito específico e talvez não dê o sucesso comercial esperado, quem irá comercializar esse motor? A empresa? Para que a aplicação? Pois não será a ICT, ele tem a aplicação que entende para o Programa Espacial apenas". (Entrevista 8).

Convém, inclusive, refletir o quanto essa relação na área espacial permanece invertida, na medida em que os institutos são os demandantes às empresas (a geração da inovação sendo entendida como *technology-push*, um processo cumulativo de conhecimento tecnológico) e não o contrário (conceito de *demand-pull*, em que o mercado é o sinalizador da direção da mudança tecnológica), como era de se esperar em termos comerciais. Ou seja, as empresas deveriam ser demandantes de parcerias com as ICTs, para o desenvolvimento de novos produtos ou processo, os quais seriam encomendas do governo e da iniciativa privada.

A Entrevista 7 apresentou as vantagens que se tem ao consolidar integradoras no setor: "a indústria é mais rápida resolvendo o problema, contratando pessoas, comprando peças, fazendo consultorias e trazendo o consultor que você quiser, seja de qualquer lugar do mundo, coisas que ninguém consegue fazer no governo". Os receios dos institutos em perderem o tradicional papel de integradores perpassam pela perda (i) de poder político, (ii) da função atualmente desempenhada e, também, (iii) de orçamento.

Os interesses de cada ator são, legitimamente, diferentes: se, por um lado, as empresas querem ser incluídas nos processos de desenvolvimento, serem contratadas e, ao mesmo tempo, ganharem competitividade em nível de cadeia global de valor, por outro, os institutos querem promover o desenvolvimento científico e tecnológico. "A preocupação da ICT, é desenvolver tecnologias das quais não temos domínio soberano ainda, independente se irá vender ou não, nós não podemos na atividade espacial ficar dependendo de tecnologias que não possam ser providas. Temos que ter a capacidade de fazer quando for necessário" (Entrevista 3). Esses interesses, públicos e privados,

claramente opostos no setor espacial fazem com que o papel do centro estratégico seja difícil, porém, extremamente relevante (MÉNARD, 2011).

Dessa forma, na medida em que as definições de tecnologias críticas são de extrema complexidade e devem considerar diferentes fatores, tais como autonomia, tempo e capacidade de desenvolvimento, competitividade industrial etc., cabe ao centro estratégico equilibrar os incentivos e controle para cada uma das partes interessadas, público e privada, ICT e empresas. A busca deve ser pelo bem maior, que é o desenvolvimento tecnológico, econômico e social a partir do Pnae, prevalecendo os interesses do bem-comum ao invés dos interesses particulares de cada parte envolvida.

6 Conclusão

O objetivo principal desse artigo foi analisar como a coordenação-geral da AEB no Sindae influenciou os resultados de implementação do Pnae no período de 1996 a 2018. A partir das referências técnicas e bibliográficas, das entrevistas e das análises dos materiais de pesquisa, verificou-se que a AEB enfrentou dificuldades para coordenar as ações de implementação do Pnae no período estudado. A definição da autarquia como órgão central do Sindae, tal como está no dispositivo normativo que estabelece o Sindae como arranjo institucional do setor espacial, demonstrou-se frágil e não garantiu o que o referencial utilizado na pesquisa definiu como centro estratégico.

Os motivos são variados, entre eles, a equipe reduzida, a insuficiência de capacidade estatal (tanto político-relacional, quanto técnico-burocrática), quadro orçamentário enxuto e ausência de apoio da sociedade para com o Programa Espacial Brasileiro. Os resultados são que, historicamente, os institutos apresentaram prevalência de poder e de decisões sobre a Agência, o que influenciou de forma determinante o conteúdo das missões espaciais e a limitação da participação da indústria como fornecedoras de subsistemas.

Ao longo dos anos, no entanto, os institutos têm se tornado carentes de recursos orçamentários, de infraestrutura e, em especial, de pessoal. Isso é muito grave para um setor que demanda mão de obra altamente qualificada, mas que exige longo período de formação. E, apesar dessa situação, as entidades do Sindae não vêm trabalhando na transição. Os institutos apresentam resistência em migrar o papel de integrador para as

empresas privadas, o que se faz necessário em um contexto tecnológico e produtivo mais maduro e também resultaria em maior celeridade às entregas previstas no Pnae.

Um arranjo de implementação mais propício para gerar bons resultados seria aquele em que empresas e ICTs do setor espacial brasileiro não concorressem entre si para ocuparem o mesmo espaço ou exercerem funções semelhantes. Os institutos poderiam desenvolver outros papéis relevantes em um arranjo em que haja empresas integradoras, em especial, com foco no desenvolvimento de tecnologias estratégicas para o país, acompanhando os paradigmas tecnológicos. Em estruturas híbridas de arranjo institucional, tal como é o setor espacial, a instituição que ocupa a posição do centro estratégico deve fazer a coordenação das demais organizações, manipulando os incentivos e controles administrativos de intensidade moderada que caracterizam os híbridos. O objetivo é preservar a relação entre os agentes, evitando-se, assim, a depreciação dos ativos específicos na forma de recursos compartilhados. A AEB, como depositária de autoridade competente para monitorar as ações conjuntas, dentro de uma entidade permanente específica, que é representada pelo Sindae, não teve condições de centralizar as decisões, de estabelecer um nível de regras formais e nem de realizar o controle parcial sobre as entregas do Pnae (ou o que a literatura no caso chamou de os direitos de propriedade).

Sob a ótica da governança, e levando em conta os aspectos elencados pela literatura neste estudo, também não se mostrou eficiente a atuação da AEB. Dado o caráter da instabilidade da governança, não se observou a habilidade do Estado em alterar os arranjos de governança e dar a ele sua característica dinâmica. Ficou claro que por trás de cada equilíbrio de governança existe a intenção de diferentes atores em criar arranjos favoráveis para atingir seus propósitos específicos e tornar aqueles o mais estáveis possível, como é o caso dos institutos de pesquisa.

A decisão de se ter um Pnae robusto é política e estratégica. Deve-se ter clareza de que para o Brasil deslanchar como país que domina tecnologias espaciais e ter acesso ao espaço de forma não-dependente, é preciso convergir esforços entre organizações para propiciar tal avanço. Os interesses como nação devem ser maiores e prioritários em relação aos das instituições isoladamente. Por outro lado, a participação, o comprometimento e o empenho dessas organizações são fundamentais para o programa lograr sucesso. Ações concatenadas e convergentes entre tais instituições impactariam positivamente o setor espacial como um todo e, consequentemente, a sociedade.

Assim, para que se tenha um arranjo de governança efetivo, capaz de resolver problemas políticos e de políticas públicas, é necessária a ocupação do papel de centro estratégico pela AEB. No entanto, a simples alteração normativa para conferir essa posição à AEB não vai garantir que o arranjo seja bem-sucedido. Dessa forma, sugere-se também que seja adotada uma nova estrutura de governança para a correção de distorções históricas, mas, mais do que isso, ela precisa trazer capacidades institucionais à AEB para uma nova forma de atuação no setor. Isso abre oportunidade para um campo de estudo dedicado às capacidades estatais necessárias. Por ora, tem-se apenas o diagnóstico de que a estrutura de arranjo institucional vigente, à luz da teoria analisada, não contribui para uma boa implementação do Pnae.

Referências

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA (AEB). Programa Nacional de Atividades Espaciais: Pnae: 1996 – 2005. Brasília: Agência Espacial Brasileira, 1996. Disponível em: <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/PNAE-1996.2005.pdf>. Acesso em: 26 de janeiro de 2019.

_____. Programa Nacional de Atividades Espaciais: Pnae: 1998 – 2007. Brasília: Agência Espacial Brasileira, 1998. Disponível em: <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/PNAE-1998.2007.pdf>. Acesso em: 26 de janeiro de 2019.

_____. Programa Nacional de Atividades Espaciais: Pnae: 2005 – 2014. Brasília: Agência Espacial Brasileira, 2005. Disponível em: <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/PNAE-2005.2014.pdf>. Acesso em: 26 de janeiro de 2019.

_____. Programa Nacional de Atividades Espaciais: Pnae: 2012 – 2021. Brasília: Agência Espacial Brasileira, 2012. Disponível em: <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/PNAE-Portugues.pdf>. Acesso em: 26 de janeiro de 2019.

_____. Dados orçamentários da AEB. Brasília: Agência Espacial Brasileira, Diretoria de Transporte Espacial e Licenciamento, 2018a.

_____. Dados de execução do FNDCT. Brasília: Agência Espacial Brasileira, Diretoria de Política Espacial e Investimentos Estratégicos, 2018b.

BRASIL. Decreto nº 1.332, de 8 de dezembro de 1994a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1332.htm>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.

_____. Decreto nº 1.953, de 10 de julho de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1953.htm>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2019.

_____. Decreto nº 3.566, de 17 de agosto de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3566.htm#art6. Acesso em: 22 de fevereiro de 2019.

_____. Decreto nº 8.868, de 4 de outubro de 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8868.htm>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2019.

_____. Lei nº 8.854, de 10 de fevereiro de 1994b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L8854.htm>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *A política espacial brasileira*. Relator: Rodrigo Rollemberg; Elizabeth Machado Veloso (coord.); Alberto Pinheiro de Queiroz Filho ... [*et al*.]. Brasília: Edições Câmara, 2009.

CÂMARA, Gilberto. *Sobre a possível transição do modelo industrial de fabricação de satélites brasileiros*, 2012.

CAPANO; HOWLETT; RAMESH (Org). Varieties of governance: dynamics, strategies and capacities. *Studies in the Political Economy of Public Policy*, 2015.

CARVALHO, Himilcon. Uma análise comparativa do Programa Espacial Brasileiro. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *A política espacial brasileira*. Relator: Rodrigo Rollemberg; Elizabeth Machado Veloso (coord.); Alberto Pinheiro de Queiroz Filho ... [*et al*.]. Brasília: Edições Câmara, 2009.

DAVIS, L. E; NORTH, D.C. *Institutional change and American economic growth*. Cambrigde: Cambrigde University Press, 1971.

DURÃO, Otávio; CEBALLOS, Décio. *Desafios estratégicos do Programa Espacial Brasileiro.* In: SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE). Desafios do programa espacial brasileiro. Brasília: Presidência da República do Brasil, 2011, p. 43.

EUROCONSULT. *Relatório Executivo da Euroconsult 2018*. Disponível em: <http://euroconsult-ec.com/research/satellite-value-chain-2018-extract.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

FIANI, Ronaldo. O enfoque moderno das instituições: estruturas de governança. In: *Cooperação e conflito*: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro. Elsevier, 2011.

_____. *Arranjos institucionais e desenvolvimento*: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Texto para discussão. Ipea. Rio de Janeiro, 2013.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). World Economic Outlook (WEO), abril, 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>. Acesso em: 10 de setembro de 2020.

MATOS, Patrícia. *Sistemas espaciais voltados para Defesa.* In: ABDI & IPEA. Mapeamento da Base Industrial de Defesa. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160706_livro_mapeamento_defesa.pdf>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2019.

MÉNARD, Claude. Hybrid Organizations. Klein, Peter; Sykuta, Michael. *The Elgar Companion to transaction cost economics*, Edward Elgar, p. 176 – 184, 2011.

NORTH, Douglass. *Custos de transação, instituições e desenvolvimento econômico*. Instituto Liberal. Rio de Janeiro, 1998.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OCDE Sience, Techonology and Industry Scoreboard 2017. *OCDE Publishing 2017*. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-science-technology-and-industry-scoreboard-2017_9789264268821-en#page1>. Acesso em: 20 de março de 2019.

OLIVEIRA, Mônica. *A política de compras do Programa Espacial Brasileiro como instrumento de capacitação industrial.* Tese de Doutorado em Engenharia e Tecnologia Espacial pelo Inpe, 2014.

SÁNCHEZ, Tirso W. Sáenz; PAULA, Maria Carlota de Souza. Desafios institucionais para o setor de ciência e tecnologia: o sistema nacional de ciência e inovação tecnológica. *Parcerias estratégicas*, vl. 6, n. 13 (2001). Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/203/197>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

SANTOS, Bruno Vicente dos. *Proposta do modelo institucional com contratantes principais para desenvolvimento e gestão de projetos espaciais no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Engenharia e Tecnologia Espaciais pelo Inpe, 2014.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE). *Desafios do programa espacial brasileiro*. Brasília: Presidência da República do Brasil, 2011.

SATELLITE INDUSTRY ASSOCIATION (SIA). *Releases 2020 SSIR*. Washington, D.C., July 02, 2020. Disponível em: < https://sia.org/news-

resources/state-of-the-satellite-industry-report/ >. Acesso em: 10 de setembro de 2020.

SMALL, M.L. *How many cases do I need? Onsience and the logic of case selection in field-based research*. University of Chicago. 2009.

SOUZA, P. N. *Introdução à tecnologia de satélites*: missões e segmentos. São José dos Campos: TCU. Referencial para avaliação da governança do centro de governo. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/centro-de-governo/>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.

VAZ, Célio da Costa. *Fomento e apoio ao desenvolvimento da capacidade industrial, atendimento às demandas de fabricação de projetos espaciais.* In: Brasil, Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Desafios do Programa Espacial Brasileiro. Brasília: SAE, 2011. 276 p.

WILLIAMSON, Oliver E. *As instituições econômicas do capitalismo*: firmas, mercados e relações contratuais. São Paulo: Prezco Editora, 2012.

YIN, Robert K. *Estudo de caso – planejamento e métodos*, 2ª edição, Porto Alegre: Bookman, 2001.

Fabiany Maria Made e Vellasco

https://orcid.org/0000-0003-2444-8566

Mestre em Governança e Desenvolvimento, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Bacharel em Cientista Política pela Universidade de Brasília (UnB).

E-mail: fabianyvellasco@gmail.com

Henrique Fernandes Nascimento

https://orcid.org/0000-0003-2744-0412

Mestrando em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Especialista em Gestão Pública. Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

E-mail: henriquefn@gmail.com

Formação de redes de governança para a inovação no setor público: estudo da Rede InovaGov e Comunidade de Simplificação

Cristina Camila Teles Saldanha[1]
Ana Luiza Santos Terra[1]
Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz[2]
Carolina Gomes Rosado[3]
José Clemente Maria Ferreira Santos[1]

[1]Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte – MG, Brasil
[2]Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte – MG, Brasil
[3]Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa – MG, Brasil

O artigo busca compreender a formação de redes de governança voltadas para inovação governamental no Brasil a partir de um estudo de dois casos: a Rede InovaGov do Governo Federal e a Comunidade de Simplificação do Governo de Minas Gerais. Por meio de pesquisa de natureza qualitativa e descritiva, os dados foram analisados considerando duas dimensões de análise: a dos atores e a do processo. As variáveis qualitativas utilizadas para a dimensão dos atores foram: participantes, responsáveis e nível de engajamento; enquanto as do eixo processo foram: o tempo de existência das redes, o tipo de interação e o processo decisório de ambas. Concluiu-se que as diferenças entre as redes são relativas à maturidade, à amplitude da rede federal e à similaridade dos atores da rede estadual, mesmo que ambos sejam fenômenos recentes. Como proposta para futuras pesquisas, sugere-se estudo longitudinal que acompanhe as redes no seu processo de institucionalização.

Palavras-chave: inovação no setor público, redes de governança, redes de inovação

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4608 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 30 de março de 2020. Aprovado: 2 de setembro de 2020.

Formación de redes de gobierno para la innovación en el sector público: estudio de la *Rede InovaGov* y la *Comunidade de Simplificação*

El artículo busca comprender la formación de redes de gobernanza dirigidas a la innovación gubernamental en Brasil a partir del estudio de dos casos: la *Rede InovaGov* del Gobierno Federal y la *Comunidade de Simplificação* del Gobierno de Minas Gerais. Por medio de una investigación de naturaleza cualitativa y descriptiva, los datos fueron analizados considerando dos dimensiones de análisis: la de los actores y la del proceso. Las variables cualitativas utilizadas para la dimensión de los actores fueron participantes, responsables y nivel de compromiso, mientras que las del eje proceso fueron el tiempo de existencia de las redes, el tipo de interacción y el proceso decisorio de ambas. Se concluyó que las diferencias entre ambas son relativas a la madurez, a la amplitud de la red de gobernanza federal y a la similitud de los actores de la red de gobernanza estatal, aunque ambas sean fenómenos recientes. Como propuesta para futuras investigaciones, se sugiere un estudio longitudinal que acompañe a las redes en su proceso de institucionalización.

Palabras clave: innovación en el sector público, redes de gobernanza, redes de innovación

Formation of governance networks for innovation in the public sector: study of the *Rede InovaGov* and *Comunidade de Simplificação*

The paper aims to understand the formation of governance networks geared towards governmental innovation in Brazil based on a study of two cases: the *Rede InovaGov* of the Federal Government and the *Comunidade de Simplificação* of the Minas Gerais government. Through qualitative and descriptive research, the data were analyzed considering two dimensions of analysis: the actors and the process. The qualitative variables used for the dimension of the actors were participants, responsible and level of engagement, while those of the process axis were the time of existence of the networks, the type of interaction and the decision making process of both. It was concluded that the differences between the two are related to the maturity and the breadth of the federal network and the similarity of the actors of the state network, even though both are recent phenomena. As a proposal for future research, a longitudinal study is suggested that accompanies the networks in their institutionalization process.

Keywords: innovation in the public sector, governance networks, innovation networks

1 Introdução

As redes de governança são vistas como estratégias para organização e fomento da inovação no setor público brasileiro. A inovação é, atualmente, um tema recorrente nas organizações privadas e públicas a nível mundial, como instrumento estratégico na busca dos resultados (FARIA *et al.*, 2017). No setor público, ela vem sendo percebida como uma área de interesse capaz de contribuir para o crescimento econômico e para a elevação da capacidade governamental de resolver problemas por meio do incremento da qualidade e da eficiência do serviço público (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017; ISIDRO, 2018; MONTEZANO; ISIDRO, 2020).

As questões a serem abordadas, entretanto, são complexas e perpassam inúmeras dimensões, podendo ser entendidas como o que a literatura define de problemas perversos (*wicked problems*). A governança é um mecanismo frequentemente utilizado em situações envolvendo tal tipo de questões, nas quais há vários atores envolvidos, as informações são limitadas e fragmentadas e não há consenso sobre a natureza do problema e a solução desejada (KLIJN, 2012).

Embora haja consenso acerca da importância das redes nesses cenários, no âmbito da inovação, essas ainda são recentes no Brasil e no setor público. Conforme argumentam Faria *et al*. (2017, p. 242), "percebe-se a falta de preparo do governo para inovar sistematicamente", uma vez que seria necessário, nos termos de Isidro (2018), a consolidação de um ambiente de inovação, estimular as capacidades de inovação, bem como monitorar e avaliar as atividades e resultados da inovação na seara pública.

Assim, faz-se necessário debruçar sobre a questão e compreender melhor a articulação entre os atores e os processos que perpassam a rede. Nesse contexto, o artigo busca compreender a formação de redes de governança voltadas para inovação governamental no Brasil. A partir de duas dimensões de estudo – atores e processo –, as variáveis qualitativas analisadas para a dimensão atores foram participantes responsáveis e nível de engajamento. E como variáveis qualitativas da dimensão processo foram considerados o tempo de existência das redes, o tipo de interação e o processo decisório.

O presente artigo utiliza perspectiva descritiva do fenômeno estudado, partindo de uma metodologia que abarca revisão bibliográfica da temática da inovação e das redes de governança. Além disso, a fim de compreender melhor as redes de inovação

governamental selecionadas, realizou-se uma análise documental baseada em dados empíricos e secundários associados aos dois casos estudados.

2 Aspectos Teóricos

2.1 Redes de Inovação Governamental

O conhecimento e as redes interorganizacionais são elementos que se complementam, potencializando a geração de valor. Cunha e Passador (2007) estabelecem que o compartilhamento do conhecimento é uma forma de dada entidade obter o conhecimento de forma mais rápida e eficiente, tendo em vista que as capacidades para a geração do conhecimento não dependem apenas das capacidades internas da organização. Tal argumento também é sugerido por Pereira (2005), segundo o qual os relacionamentos de parceria ou cooperação buscam melhorar a capacidade das organizações nas suas relações de interdependências, na tentativa de melhorar a eficácia organizacional.

Alguns autores colocam que as fontes de inovação podem ser encontradas nas relações externas da organização, ou seja, por meio de outras empresas (POWELL, 1987). Nessa linha, encorajam-se as entidades a se unirem na formação dessas redes de contato, as quais podem trazer benefícios diversos aos envolvidos, por meio da obtenção do conhecimento compartilhado (FLEURY; FLEURY, 2005).

Entretanto, a inovação não está ligada apenas a produtos e processos, mas também, e essencialmente, à compreensão e obtenção de conhecimento sobre a forma como as entidades se organizam e interagem nesse ambiente. Ou seja, não basta inovar em produtos ou em processos produtivos, há a necessidade de se compreender o papel da organização nesse contexto e inovar em termos de comportamento organizacional frente às mudanças e exigências ambientais (CUNHA; PASSADOR, 2007; ISIDRO, 2018).

Destaca-se ainda uma outra mudança proveniente dessa realidade, que traz consigo a formação de um ambiente social em que a confiança emerge como elemento propulsor e de fundamental importância para a transmissão do conhecimento entre as organizações, principalmente quando o conhecimento é o ativo de valor central. Assim, a confiança também é necessária para se trabalhar com o conhecimento numa relação interorganizacional (POLITIS, 2003).

A inovação e a busca pela intensificação do fluxo de informações mostram-se cada vez mais presentes no setor público. Especificamente no Brasil, as redes voltadas para a inovação no setor público, objeto de estudo neste trabalho, constituem elas mesmas um processo inovador (FARIA *et al*., 2017), já que iniciativas dessa natureza que envolvam a participação espontânea de servidores e instituições públicas são incipientes no Brasil (MONTEZANO; ISIDRO, 2020).

Cavalcante e Camões (2017, p. 126) apresentam um levantamento no qual "a inovação é um resultado da interação entre diferentes níveis (individual, organizacional, setor público como um todo e a sociedade) e fatores (pessoas, conhecimento, formas de trabalho e regras e processos), embora as fronteiras não sejam normalmente precisas".

Diante dessa perspectiva, ressalta-se a multiplicidade de atores envolvidos e de elementos que se delineiam na definição da inovação e de seu desenvolvimento. A partir dessa conceituação, a adoção de mecanismos de governança, como as redes interorganizacionais nos sistemas de inovação, merece destaque.

Para Faria *et al.* (2017), existe uma contraposição entre a cultura do serviço público que naturalmente é organizada de forma hierarquizada e a condução de projetos voltados para inovação em uma rede cuja estrutura é autônoma e transversal. Portanto, faz-se necessária a formação de uma 'cultura da inovação' no setor público para reconfigurar a hierarquização instituída pelo modelo weberiano burocrático e partir para novos formatos de gestão, como as redes de governança.

2.1 Redes de Governança

As redes de governança referem-se ao fenômeno empírico em que questões políticas são solucionadas por uma rede de atores, enquanto a governança em si está vinculada ao processo de interação e de orientação que ocorre nessas redes de atores (KLIJN, 2010). Dessa forma, a governança está associada à atuação em redes por envolver "formas de direção mais ou menos horizontais que ocorrem em redes de atores essencialmente interdependentes" (KLIJN; VAN BUUREN; EDELENBOS, 2012, p. 295).

Sørensen e Torfing (2007) caracterizam as redes como a articulação entre atores públicos e privados interdependentes, mas operacionalmente autônomos, os quais interagem em ambientes normativo e cognitivamente regulados, facilitando a

autorregulação em oposição à hierarquia. Em trabalho mais recente, Klijn e Koppenjan (2016) apresentam a seguinte definição:

> Redes de governança como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes, que se agrupam em torno de problemas de políticas, um programa de políticas e / ou um conjunto de recursos e que são formados, mantidos e alterados através de uma ou mais séries de interações (KLIJN; KOPPENJAN, 2016, p. 11, tradução nossa)[1].

Na resenha de Gerrits e Verweij (2017) sobre o trabalho de Klijn e Koppenjan (2016) – *Governance networks in public sector* –, os autores alegam como argumento favorável para a formação de redes de governança o fato de que diferentes tipos de atores precisam operar em redes em função da necessidade de trocar recursos para alcançar objetivos compartilhados. Para Klijn e Koppenjan (2016), a emergência de redes de governança resulta da incapacidade de governos, empresas e sociedade civil de solucionarem os problemas sozinhos.

Pela perspectiva das redes de inovação governamental, o incremento na organização, nos processos e nos serviços tem reflexos diretos na população e nos mais diversos segmentos da sociedade. Diante dessa diversidade de envolvidos, a participação de vários atores da esfera pública e privada é fundamental, pois permite ampliar a troca de informações e a maximização dos recursos disponíveis. A resolução de questões por meio de redes governamentais requer o engajamento de diversas partes para composição da rede de governança. Contudo, como demonstrado por Fung (2006), o processo de seleção impacta a definição dos atores envolvidos na governança, sendo importantes, também, os canais de comunicação e os mecanismos para tomada de decisão. Essas dimensões são fundamentais para compreender não só quem participa, mas também para definir o grau de adesão e de comprometimento.

Além da importância da definição dos atores, Klijn, Van Buuren e Edelenbos (2012) destacam que as redes de governança envolvem atores com diferentes formas de processo decisório e construção do conhecimento, sendo necessária a convergência entre o nível de percepções, valores e cognições para obtenção de consenso. Nesse sentido, as redes são vistas como um meio para organização de procedimentos de aprendizado ou reflexão. Os autores ressaltam alguns comportamentos dos atores que precisam ser

[1] [...] governance networks as more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which cluster around a policy problem, a policy programme, and/or a set of resources and which emerge, are sustained, and are changed through a series of interactions.

suscitados na análise proposta, a saber: a tendência à prevalência de atitudes pragmáticas em razão da dificuldade de estabelecer o consenso genuíno; a escolha errática e as estratégias imprevisíveis dos atores; a possibilidade de seleção restritiva dentro da própria rede, por meio da ativação dos diferentes atores nos processos decisórios; e a restrição do impacto reflexivo aos representantes da organização que atuam na rede (KLIJN; VAN BUUREN; EDELENBOS, 2012). Este último ponto deve ser enfatizado, uma vez que pode significar limitação do impacto das ações da rede, apesar da integração formal da organização.

Outro aspecto importante no relacionamento entre os participantes para o desenvolvimento exitoso da rede, segundo Klijn (2010), é a confiança, definida como percepção positiva dos atores sobre as intenções de outros atores, ou a percepção de que outros atores não terão comportamentos oportunistas (KLIJN, 2010). A confiança permite reduzir os custos de transação; facilita a cooperação e a estabilidade nas relações (de rede); estimula a aprendizagem e troca de conhecimento e favorece a inovação. Assim, é indispensável a consideração desse aspecto na análise proposta.

Do ponto de vista dos processos, McGuire e Agranoff (2011) destacam que os custos envolvidos nas interações são barreiras que requerem definição de agendas realistas, respeito às expectativas e foco nos resultados através da participação. Além disso, no que tange às redes públicas, os autores destacam que há impossibilidade de escapar de questões relacionadas a quão boas são as redes em uma perspectiva da performance e da efetividade dos programas e das ações desenvolvidas.

O gerenciamento da rede engloba quatro categorias centrais: organização (estratégias para coordenar as interações nas redes de governança em estruturas organizacionais temporárias); exploração de conteúdo (considerar as diferentes visões de diferentes atores, as novas soluções que podem surgir das interações com eles, conectando as ideias de diferentes atores); conexão (assegurar contatos entre atores, melhorando relações); e acordos de processo (definir regras de processo e métodos de interação entre os atores) (KLIJN, 2010). Sem perpassar tais conjuntos, a complexidade das interações escapa à gestão da rede, ocasionando o risco de atuação ineficaz para a atividade de administração.

O'Toole e Meier (2010) evidenciaram que o nível de interação e a qualidade do gerenciamento impactam a rede através do grau e do tipo de interações desenvolvidas, sendo crucial a qualidade do gerente e a capacidade deste de adequar-se ao ambiente, à

dimensão política e aos cenários de crise. Assim, é indispensável considerar também quem são os responsáveis pelo processo e pelas interações.

Os aspectos metodológicos da pesquisa serão apresentados na próxima seção.

3 Aspectos Metodológicos

Este é um estudo de natureza qualitativa, atendendo ao caráter descritivo por expor as características de um fenômeno em específico (COLLIS; HUSSEY, 2005): redes de governança para a inovação no setor público.

Quanto aos meios, pretende-se realizar um estudo de dois casos, analisando redes de governança para inovação no setor público – a Rede InovaGov do Governo Federal e a Comunidade de Simplificação do Governo de Minas Gerais. A escolha pelo estudo de caso ocorre ao examinar acontecimentos contemporâneos, porém os comportamentos relevantes não podem ser manipulados (YIN, 2001), tal como ocorre com as redes de inovação. Para compreender a formação de redes de governança voltadas para inovação no setor público, foram estipulados como objetivos específicos: (1) explicar o surgimento de redes de inovações governamentais pela revisão de literatura sobre o tema; (2) descrever cada um dos casos em análise – Rede InovaGov e a Comunidade de Simplificação; (3) realizar uma análise comparativa entre os casos por meio de dimensões de análise; e (4) identificar similitudes e diferenças entre as redes estudadas. O percurso metodológico seguido por esta pesquisa está ilustrado na Figura 1:

Figura 1- Percurso Metodológico da Pesquisa

Fonte: Elaboração própria.

A descrição desse percurso metodológico pode funcionar enquanto um protocolo. Como protocolo do estudo dos casos selecionados – a Rede InovaGov e a Comunidade de Simplificação –, duas dimensões de análise foram escolhidas para estruturar este estudo, de maneira que seja possível reaplicá-lo em outros casos envolvendo redes de governança orientadas para inovações governamentais. Segundo Martins (2008), a construção de um protocolo precede a análise e possibilita uma aproximação com os casos, bem como a descrição das ações desenvolvidas até o fim do estudo.

Dessa forma, a pesquisa inicia-se com o levantamento bibliográfico acerca das redes de inovação e da governança em rede, tema sobre os quais foram analisados os principais trabalhos e os mais recentes (FUNG, 2006; KLIJN, 2010; OSBORNE, 2010; MCGUIRE; AGRANOFF, 2011; TORFING, 2012; KLIJN; VAN BUUREN; EDELENBOS, 2012; KLIJN; KOPPENJAN, 2016; ISIDRO, 2018; MONTEZANO ; ISIDRO, 2020). Paralelamente, os dados secundários deste estudo foram coletados em: (a) materiais institucionais governamentais, como os relatórios produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre inovação no setor público e publicações elaboradas pelo governo mineiro sobre as ações pertinentes à realização de inovações para a administração pública no estado (FARIA *et al.* 2017; MINAS GERAIS, 2018; CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDALISE, 2019); (b) sítios eletrônicos oficiais das duas redes; e (c) regulamentos que respaldam a oficialização das redes. Quanto a este último, somente o documento sobre a Rede InovaGov (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2018) foi localizado no período da pesquisa. Dado o ineditismo do tema, as informações obtidas ainda são preliminares.

Conforme exposto pela Figura 1, no primeiro momento da pesquisa houve a exploração do material coletado. Na sequência, realizou-se a análise de conteúdo dessas informações (BARDIN, 1977) para identificar elementos relevantes na teoria sobre as redes de governança que fossem aplicáveis à realidade das redes de inovação no setor público.

Com a análise de conteúdo, a pesquisa avança para um segundo momento que foi a definição das categorias de análise. Portanto, as duas dimensões derivam da revisão bibliográfica acerca das redes de governança no setor público e da coleta de dados preliminar dos casos. A primeira dimensão volta-se para os atores que participam das redes indicadas, destacando-se alguns pontos centrais: quantos são os atores, quem está na rede, quais os interesses envolvidos e qual o nível de engajamento dos participantes. Esta última categoria consolidou os graus de adesão, comprometimento com as ações compartilhadas e a confiança nas interações, os quais foram classificados individualmente

como alto, médio ou baixo e combinados para avaliação referente aos casos. Aqui, o engajamento é analisado quando da entrada dos atores na rede, ou seja, inicialmente, um possível indicativo da motivação dos atores para aderirem a tais redes.

A segunda dimensão é a de processos, perpassando o gerenciamento das redes; o tempo de existência destas; os objetivos comuns; o tipo de interação entendido como a forma de compartilhamento de experiências, ideias, conhecimento ou atuação conjunta, entre outros; e as formas de delegação para a tomada de decisão (horizontalizada e participativa ou verticalizada e hierarquizada).

No terceiro momento, os casos selecionados foram Rede InovaGov e Comunidade de Simplificação. A justificativa para essa seleção é a relevância da constituição dessas redes para inovações no contexto da administração pública brasileira. Embora sejam dois casos, o que dificulta o potencial de generalização, esses casos são exemplares e ilustram bem como as redes de governança são formadas, principalmente para a gestão pública nas esferas federal e estadual. Também se faz necessário ressaltar que são fenômenos recentes e, por isso, novos casos de redes de inovação para o setor público ainda estão emergindo. O último momento deste estudo consistiu na análise dos dados coletados de maneira comparativa, indicando semelhanças e diferenças. Os resultados são expostos na seção seguinte.

4 Apresentação e Análise de Resultados

Os estudos da Rede InovaGov e da Comunidade de Simplificação são analisados por meio de duas dimensões – atores e processos. O esquema apresentado no Quadro 1 sintetiza os principais elementos apurados no escopo da pesquisa.

Quadro 1- Comparativo entre redes de governança para inovação no setor público - Rede InovaGov e Comunidade de Simplificação.

Dimensões de análise	Variáveis	Redes de inovação	
		Rede InovaGov	**Comunidade de Simplificação**
ATORES	Tamanho	111 organizações atualmente, inclusive Seplag-MG. Em 2016, 187 pessoas.	985 membros em 2018.
	Tipos	Instituições públicas, e suas vinculadas, de todos os poderes e entes da Federação; instituições do setor privado; instituições de ensino e pesquisa; organizações do terceiro setor; e pesquisadores independentes.	Servidores públicos estaduais
	Órgão responsável	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) - Departamento de Modernização em Gestão Pública (Inova)	Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) do Estado de Minas Gerais - Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional (SCIM)
	Nível de engajamento inicial dos atores	Alto	Médio-Baixo
PROCESSO	Ano de criação	2015-2016	2017
	Tempo de existência*	Aproximadamente 3 anos	1 ano e 3 meses
	Objetivos	Melhorias na prestação de serviços públicos	Desenvolver iniciativas voltadas para a desburocratização, modernização e inovação na gestão pública do Estado
	Modalidade de interação	Compartilhamento de ideias, experiências, conhecimento Capacitação e treinamento Atuação conjunta	Compartilhamento de ideias, experiências, conhecimento Capacitação e treinamento
	Delegação da tomada de decisão	Descentralizado	Centralizado
		Autonomia e horizontalidade	Verticalidade

Fonte: Elaboração própria com base na revisão da literatura e nos dados da pesquisa. * Considerando o período de coleta de dados – nov/2018 a fev/2019.

4.1 Rede InovaGov

A Rede InovaGov foi constituída por iniciativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) do Governo Federal brasileiro em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU) e do Conselho da Justiça Federal (CJF), por meio de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT), celebrado em 11 de outubro de 2016. Todavia, a gênesis da rede está relacionada às primeiras discussões organizadas pelo MP, principalmente com o evento da I Semana de Inovação em Gestão Pública realizada ao final de 2015 (FARIA *et al*., 2017). Logo, a InovaGov tinha pouco mais de três anos de existência na época da pesquisa.

A rede é composta por: atores governamentais de diversas entidades dos três Poderes e também de outros entes federativos (estadual e municipal), atores da iniciativa privada, atores do terceiro setor e membros da comunidade acadêmica. Nessa rede, os membros se propõem a contribuir com a construção colaborativa de soluções para a inovação no setor público (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2018).

Pela Tabela 1, é possível mensurar o quantitativo de organizações e instituições componentes da rede.

Tabela 1- Quantidade de organizações membros da rede InovaGov

Atores	Quantidade (nº de organizações)
Setor público	76
Setor privado	20
Terceiro setor	13
Academia	5
Total	114

Fonte: Brasil, MP, Porta InovaGov, ago-2020.

Além disso, há que se considerar os participantes individuais dentro de cada órgão e os pesquisadores independentes do setor acadêmico, cuja quantidade não foi divulgada pelos canais oficiais eletrônicos da Rede InovaGov. Pelos dados de Faria *et al*. (2017), em outubro de 2016, a rede contava com 38 instituições públicas e 187 pessoas. Nota-se a diversidade de atores nessa rede, cujo principal objetivo é contribuir para melhorias na prestação de serviços públicos.

A partir do InovaGov, projetos conjuntos são realizados para disseminar a cultura de inovação, seja na aquisição de inovações no setor público ou na verificação de práticas inovadoras e bem-sucedidas no setor privado (PORTAL INOVAGOV, 2020). Um dos projetos em andamento desde 2018 é a realização de um estudo para o Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (PORTAL INOVAGOV, 2020).

Quanto aos processos, a Rede InovaGov é norteada por "desafios mobilizadores". Esses desafios foram constituídos para ressaltar o caráter horizontal da rede devido à demanda por uma atuação transversal de diversos órgãos. Os desafios mobilizadores foram posteriormente delimitados em objetivos específicos e se constituíram em projetos (FARIA *et al*., 2017).

Um dos desafios foi a articulação de iniciativas e programas de inovação. Uma das medidas foi a reformulação do Prêmio de Inovação em Gestão Pública, organizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), bem como a promoção de maior adesão de possíveis candidatos ao projeto Poder de Compra do Estado na Aquisição de Inovação – Propostas de Melhoria para Incorporação de Inovação, projeto que envolveu a participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), inclusive para fomentar parcerias internacionais (FARIA *et al*., 2017). Logo, esses desafios possibilitaram maior adesão e engajamento de novos atores, além de delegar a responsabilidade que era inteiramente do Departamento de Modernização em Gestão Pública (Inova) do Ministério do Planejamento aos demais atores em projetos específicos.

4.2 Comunidade de Simplificação

A Comunidade de Simplificação é uma rede criada e coordenada pela Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional (SCIM) da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) do Estado de Minas Gerais, que objetiva a desburocratização, a modernização e a inovação na gestão pública mineira (MINAS GERAIS, 2018). A Comunidade de Simplificação foi lançada em 29 de agosto de 2017 (PORTAL SEPLAG, 2018), tendo um ano e três meses de existência na época da pesquisa.

Segundo o *Guia para Inovação na Gestão Pública - Coletânea de Inovação e Modernização na Gestão Pública*, Volume 1 (MINAS GERAIS, 2018), elaborado por servidores da SCIM com a colaboração de especialistas em inovação, a Comunidade de

Simplificação é composta por um conjunto de servidores estaduais cuja interação ocorre em espaços presenciais e virtuais. Até o período de realização desta pesquisa, a Comunidade de Simplificação possuía 985 membros, todos pertencentes a instituições do Governo de Minas (PORTAL SEPLAG, 2018).

A interação entre os atores resulta em discussões, troca de experiências, divulgação de eventos e promoção de treinamentos e capacitações, como os cursos de melhoria de processos e *Design Thinking*[2]. Além da rede, a SCIM também é responsável pelo Prêmio Inova Minas Gerais, que seleciona e premia as ideias e iniciativas inovadoras concebidas por servidores públicos estaduais (MINAS GERAIS, 2018).

4.3 Análise dos Atores nas Redes de Inovação

Em ambas as redes, os atores governamentais se fazem presentes, tal como pode ser visto no Quadro 1. Todavia, a Rede InovaGov possui uma gama de atores mais diversificada, uma vez que engloba agentes públicos de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e de todas as instâncias (União, estados e municípios). Inclusive a própria Seplag-MG, órgão responsável pela criação da Comunidade de Simplificação, é membro da InovaGov.

Além do mais, a InovaGov também abrange outros atores dos demais segmentos, como da iniciativa privada, do terceiro setor e da comunidade acadêmica, em consonância com a própria definição de redes de governança (SØRENSEN; TORFING, 2007; TORFING, 2012; KLIJN; KOPPENJAN, 2016), que inclui a diversidade de atores. Já a Comunidade de Simplificação se restringe a servidores públicos estaduais, o que limita sua atuação. Em termos quantitativos, a Comunidade de Simplificação tem uma quantidade maior de atores individuais, 985 membros, porém a InovaGov apresenta mais heterogeneidade de atores e um número maior de instituições envolvidas, 111 no total em 2020.

Quanto à responsabilidade perante as redes de inovação, nos dois casos esse papel ficou atribuído aos órgãos de planejamento: o Ministério do Planejamento,

[2]Segundo Cavalcante, Mendonça e Brandalise (2019) em seu artigo sobre a aproximação entre o *Design Thinking* e a elaboração e a implementação de políticas públicas, o *Design Thinking* é uma abordagem que denota a compreensão dos problemas de forma aprofundada bem como a construção de possíveis soluções para esses problemas. O *Design Thinking* possui três princípios: a) foco no ser humano, na inclusão de todos os colaboradores no processo (o político, o gestor até o cidadão na outra ponta); b) a cocriação de soluções que geram possibilidades aos problemas enfrentados; e c) a experimentação quando as ideias são testadas e que a prototipagem é uma fonte de aprendizado – realiza-se o protótipo antes de implementar determinada solução (CAVALCANTE, MENDONÇA, BRANDALISE, 2019).

Desenvolvimento e Gestão (MP) do Governo Federal, no caso da Rede InovaGov; e a Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) do Estado de Minas Gerais, na Comunidade de Simplificação. Isso se justifica pelo fato de os órgãos de planejamento serem responsáveis pela formulação de políticas públicas de inovação no setor público. Em ambos os órgãos há setores para tal finalidade – Departamento de Modernização em Gestão Pública (Inova) do MP e a Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional (SCIM) da Seplag-MG. Contudo, há uma variedade de atores atuantes na InovaGov que assumiram a responsabilidade por projetos específicos, patrocinando-os, vide o caso da premiação da Enap e do MDIC para o projeto de Compras para Aquisição de Inovações (FARIA *et al*., 2017). Isso possibilitou minimizar o protagonismo do MP na rede, embora ainda seja o órgão responsável. Já na Comunidade de Simplificação, a Seplag está integralmente responsável pelos projetos desenvolvidos, inclusive tendo que insistir que os atores participantes atuem de forma mais incisiva.

Nota-se aqui a relevância da observação de Fung (2006), que ressalta a importância da definição dos atores envolvidos na governança, compreendendo quem participa e qual o grau de adesão dos atores. No contexto da inovação do setor público, a oposição apontada por Faria *et al.* (2017) entre a estrutura hierárquica do setor público culturalmente instituída e a condução de redes de forma transversal e autônoma também se verifica em ambos os casos.

4.4 Análise do Processo do Gerenciamento das Redes de Inovação

O processo de gerenciamento das redes de inovação perpassa desde a formação da rede até a gestão e a forma de interação dos atores inseridos nas redes. Com relação à criação e ao tempo de existência, o Quadro 1 demonstra que a Rede InovaGov é mais antiga, sendo concebida no final de 2015 e atuante desde então. Já a Comunidade de Simplificação é mais recente, fundada em agosto de 2017. O tempo de existência na rede impacta no desenvolvimento de maior engajamento e, posteriormente, de maior confiança.

A construção de confiança dentro das redes de governança requer instrumentos que assegurem que os atores participantes se abstenham de comportamentos oportunistas (KLIJN, 2010). Para minimizar essa questão, principalmente no caso do setor público, cuja "cultura de desconfiança em relação ao servidor" permeia as relações (FARIA *et al.* 2017,

p. 246), atrelada à presença de atores externos ao serviço público na rede, o Ministério do Planejamento firmou um Acordo de Cooperação Técnica com o TCU e o CJF em outubro de 2016 com o objetivo de formalizar a rede. Essa formalização foi impactada pela cultura organizacional e pelo sentimento de instabilidade (FARIA *et al.*, 2017) proporcionado por características da atuação em redes como a fluidez e a horizontalidade em detrimento da hierarquia comumente presente nas organizações públicas. Isso está adequado ao Referencial Básico de Governança (BRASIL-TCU, 2014), em que as redes transorganizacionais estão inseridas na vertente político-administrativa de governança no setor público. E, segundo Stoker (1998), tais redes ultrapassam as barreiras funcionais das organizações. Nessa acepção, a capacidade dos governos na formulação e na implementação de políticas públicas é aprimorada ao estabelecer relações e parcerias com organizações públicas e privadas (BRASIL-TCU, 2014, p.20).

As quatro categorias de gerenciamento de redes mencionadas por Klijn (2010) – organização, exploração de conteúdo, conexão e acordos de processo – são visíveis na formalização do InovaGov, observando-se a convergência apontada por Klijn, Van Buuren e Edelenbos (2012) entre o nível de percepções, valores e cognições para obter consenso entre os atores.

Quanto à modalidade de interação, ambas as redes demonstraram ações voltadas para o compartilhamento de ideias, experiências, conhecimento e para a realização de capacitação e treinamento, sendo que membros da Rede InovaGov capacitaram membros da Comunidade de Simplificação em metodologias e ferramentas, como o *Design Thinking*. Vislumbra-se a importância do compartilhamento do conhecimento (FLEURY; FLEURY, 2005) entre redes, uma vez que a capacidade do conhecimento não é obtida apenas de forma interna dentro das organizações (CUNHA; PASSADOR, 2007), mas sim pela troca.

A interação entre os atores da InovaGov ocorre de forma mais autônoma e automática, enquanto na Comunidade de Simplificação, a SCIM ainda exerce um controle forte sobre os atores envolvidos na rede. Tal comportamento das redes repercute na forma como a decisão acontece. Na Rede InovaGov, foi constatado um declínio da centralidade do MP, e os atores que patrocinaram determinados projetos "assumiram as rédeas" de algumas ações. Já na Comunidade de Simplificação, a SCIM ainda funciona conforme uma hierarquia, com a Seplag no comando das ações, o que vai contra a formatação de redes, que precisam da transversalidade e da horizontalidade das relações. A delegação

da decisão por parte do MP para os participantes da rede permite uma atuação mais conjunta, mesmo que seja pontual. É o começo para uma nova forma de interação em redes de governança voltadas para inovação no serviço público brasileiro.

5 Considerações Finais

Analisando a formação de redes de governança no setor público brasileiro como estratégia para o estímulo e o desenvolvimento de inovação, o presente trabalho buscou identificar e analisar, a partir das referências da literatura, as questões complexas e as dimensões que permeiam as duas iniciativas. Foram selecionadas para o estudo uma rede estruturada no nível federal – a Rede de Inovação do Setor Público (InovaGov) – e outra no nível estadual em Minas Gerais – a Comunidade de Simplificação.

O referencial teórico engloba tanto conceitos diretamente ligados à inovação, quanto as teorias e referências bibliográficas de redes de governança. Em relação aos dados, esses foram obtidos através de pesquisas nos sítios eletrônicos oficiais de ambas as redes, nos relatórios produzidos pelos órgãos responsáveis, nas legislações e nos regulamentos específicos da formação das redes. A limitação de conteúdo sobre as redes InovaGov e Comunidade de Simplificação justifica-se pelo fato de serem ambas um fenômeno recente, o que agrega valor a este trabalho.

Duas dimensões nortearam o estudo proposto das redes de inovação: uma referente aos atores que participam das redes indicadas, destacando-se quem está nas redes, quais os interesses envolvidos, qual o grau de adesão e comprometimento dos participantes e o engajamento; e uma dimensão relativa aos processos, que verifica o gerenciamento das redes, o tempo de existência e o tipo de interação ao considerar compartilhamento de experiências, ideias, conhecimento ou atuação conjunta.

Observou-se que há distinções significativas nas redes no que tange à forma de construção, de gerenciamento e aos tipos de atores presentes em cada uma, gerando implicações diretas na capacidade de atuação e impacto das estruturas. Outro ponto que merece destaque é o nível de engajamento dos atores, o qual tem reflexos na própria autonomia, materializada na delegação da tomada de decisão em cada uma das redes, tal como foi constatado pela atuação mais autônoma e horizontalizada da Rede InovaGov em comparação com a Comunidade de Simplificação. Essas diferenças podem ser explicadas pela maturidade de cada uma das redes de inovação, entendida como o tempo

de existência destas, combinado com a incorporação dos conceitos e efetivação dos elementos que definem as redes de governança.

Entretanto, para se verificar a confiabilidade dos atores inseridos nas redes, seria necessário um tempo maior para averiguar a institucionalização da rede, o que envolve o comportamento dos participantes, bem como a capacidade de adesão de novos membros e a continuidade de seus objetivos. Portanto, um estudo longitudinal para analisar a atuação dos atores dentro de redes de governança para a inovação do setor público, e não somente a formação das mesmas, fica como sugestão para futuras pesquisas.

Referências

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Governança pública*: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura R. S. *Public innovation in Brazil:* an overview of its types, results and drivers. Brasília: Ipea, 2017. p. 1-36.

CAVALCANTE, Pedro; MENDONÇA, Letícia; BRANDALISE, Isabella. Políticas públicas e design thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos. In: CAVALCANTE, Pedro (Org.). *Inovação e políticas públicas*: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019. p. 29-52.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). *Regulamento da Rede Federal de Inovação no Setor Público – InovaGov*. 2018. Disponível em: <http://inova.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Regulamento-Rede-InovaGov.pdf >. Acesso em: 25 nov. 2018.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. *Pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CUNHA, Júlio Araújo Carneiro da; PASSADOR, João Luiz. Alianças estratégicas de organizações: o aprendizado institucional na formação de redes. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, v. 6, n. 1, p. 1-16, 2007.

EDELENBOS, Jurian; KLIJN, Erik-Hans. Trust in complex decision-making networks: a theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, v. 39, n. 1, p. 25-50, 2007.

FARIA, Yana de; ITABORAHY, Felipe Bragança; PALVARINI, Bruno Carvalho; ENDO, Iara Cremonesi; RONCARATTI, Luanna Sant'Anna. Experiências da rede de inovação no setor público (InovaGov). In: CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Wilber (Orgs.). *Inovação no setor público*: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. p. 241-248.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. A arquitetura das redes empresariais como função do domínio de conhecimentos. In: AMATO NETO, João. (Org.). *Redes entre organizações:* domínio do conhecimento e da eficácia operacional. São Paulo: Atlas, 2005.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, v. 66, p. 66-75, 2006.

GERRITS, Lasse; VERWEIJ, Stefan. When governance networks become the agenda. *Public Administration Review*, v. 77, n. 1, p. 144-146, 2017.

ISIDRO, Antonio. *Gestão pública inovadora:* um guia para a inovação no setor público. Curitiba: Editora CRV, 2018.

KLIJN, Erik Hans. Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. In: OSBORNE, Stephen P. (Ed.).

The new public governance? London: Routledge, 2010. p. 303- 321.

KLIJN, Erik Hans; VAN BUUREN, Arwin; EDELENBOS, Jurian. The impact of governance: a normative and empirical discussion. In: LEVI-FAUR, David (Org.). *The Oxford Handbook on Governance.* Oxford: Sage, 2012.

KLIJN, Erik Hans. New Public Management and Governance: a comparison. In: LEVI-FAUR, David (org.).*The Oxford Handbook on Governance.* Oxford: Sage, 2012.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. *Governance networks in the public sector*. London: Routledge, 2016.

MARTINS, Gilberto Andrade. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 2, n. 2, p. 8-18, 2008.

MCGUIRE, Michael; AGRANOFF, Robert. The limitations of public management networks. *Public Administration*, v. 89, n. 2, p. 265-284, 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Guia para inovação na gestão pública.* Elaborado pela Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. 78p.

MONTEZANO, Lana; ISIDRO, Antonio. Proposta de modelo multinível de competências para gestão pública inovadora. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategies*, v. 12, n. 2, p. 355-378, 2020.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). *The new public governance?* Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010. p.1-17.

O'TOOLE, Laurence J.; MEIER, Kenneth J. Implementation and managerial networking in the new public governance. In: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). *The new public governance?* Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010. p. 322-336.

PEREIRA, Breno Augusto Diniz. *Estruturação de relacionamentos horizontais em rede*. Porto Alegre, 2005. Tese (Doutorado em Administração) – UFRGS.

PORTAL DA REDE DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO (InovaGov). Disponível em:< http://inova.gov.br/>. Acesso em: 25 mar. 2020.

PORTAL DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (Seplag) – Comunidade de Simplificação. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/pagina/gestao-governamental/inovacao/comunidade-de-simplificacao>. Acesso em: 25 nov. 2018.

POWELL, Walter W. Hybrid organizational arrangements: new form or transitional development? *California management review*, v. 30, n. 1, p. 67-87, 1987.

POLITIS, John D. The connection between trust and knowledge management: what are its implications for team performance. *Journal of knowledge management*, v. 7, n. 5, p. 55-66, 2003.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. *Political studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Theoretical approaches to democratic network governance. In: SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob (Eds*). Theories of democratic network governance.* London: Palgrave Macmillan, 2007. p. 233-246.

TORFING, Jacob. Governance Networks. In: LEVI-FAUR, David (Org.). *The Oxford Handbook on Governance.* Oxford: Sage, 2012.

YIN, Robert. K. *Estudo de caso*: planejamento e método. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Cristina Camila Teles
https://orcid.org/0000-0001-9848-1209
Doutoranda em Administração pela UFMG. Mestra em Administração Pública pela FJP-MG. Especialista em Gestão de Pessoas pela UEMG. Bacharel em Gestão Pública pela UFMG e Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-MG.
E-mail: cristina.c.t.saldanha@gmail.com

Ana Luiza Santos Terra
https://orcid.org/0000-0002-5167-4289
Mestranda em Administração/Tecnologias Gerenciais na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
E-mail: terra.analuiza@gmail.com

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz
https://orcid.org/0000-0003-2476-3822
Doutor e Mestre em Administração pela UFMG. Pós-Doutor no Instituto de Sociologia da Universidade do Porto. Doutorado Sanduíche na American University, Washington, D.C., Estados Unidos. Coordenador e Professor do Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da FJP-MG.
E-mail: marcus.cruz@fjp.mg.gov.br

Carolina Gomes Rosado
https://orcid.org/0000-0003-1953-2907
Mestre em Administração pela UFV, Especialista em Direito Público pela PUC/MG. Bacharel em Direito pela UFV.
E-mail: carolinagomesrosado@gmail.com

José Clemente Maria Ferreira
https://orcid.org/0000-0002-9682-5378
Mestre em Controladoria e Contabilidade pela UFMG. Especialista em Gestão Fiscal e Administração Pública pela Faculdade Arnaldo. Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
E-mail: jose_clemente@outlook.com

A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação

Melina Pompeu de Lima[1]
Márcio Moutinho Abdalla[2]
Leonel Gois Lima Oliveira[3]

[1]Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ), Nova Iguaçu – RJ, Brasil
[2]Universidade Federal Fluminense (UFF), Volta Redonda – RJ, Brasil
[3]Centro Universitário Christus (Unichristus), Fortaleza – CE, Brasil

Este estudo teve como objetivo avaliar se as 63 Universidades Federais do Brasil são transparentes no que tange aos quesitos transparência ativa e passiva estipulados pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Para isso, utilizou-se da revisão de literatura, levantamento das universidades federais, utilização de parâmetros normativos, formulação dos pedidos de informação, construção de instrumentos de pontuação e definição de métodos de ranqueamento. Os resultados de cada transparência foram positivos, mas assimétricos, revelando um comprometimento maior das universidades com a transparência passiva, dada uma alta porcentagem de respostas dentro da população estudada (71%), em detrimento da transparência ativa (56%). No entanto, em cada uma das etapas foram detectados obstáculos próprios, como a interpretação errônea do que foi perguntado ou o envio de inúmeros arquivos, em formatos variados, complexos e não amigáveis, no caso da transparência passiva. Já na aferição da transparência ativa, ficou óbvia a existência de descumprimento em relação às orientações utilizadas como parâmetro, o que gerou uma gama de dados heterogêneos, cujo tratamento exigiu a construção de instrumentos apropriados.

Palavras-chave: transparência pública, Lei de Acesso à Informação, universidades federais

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4662 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 13 de abril de 2020. Aprovado: 14 de outubro de 2020.

La evaluación de la transparencia activa y pasiva de las universidades públicas federales en Brasil a la luz de la Ley de Acceso a la Información.

Este estudio tuvo como objetivo evaluar si las 63 Universidades Federales de Brasil son transparentes con respecto a los requisitos de transparencia activa y pasiva estipulados por la Ley de Acceso a la Información (LAI). Para esto se utilizó la revisión de literatura, encuestas de universidades federales, uso de parámetros normativos, formulación de solicitudes de información, construcción de instrumentos de calificación y definición de métodos de clasificación. Los resultados de cada transparencia fueron positivos, pero asimétricos, revelando un mayor compromiso de las universidades con la transparencia pasiva, dado un alto porcentaje de respuestas dentro de la población estudiada (71%), en detrimento de la transparencia activa (56%). Sin embargo, en cada una de las etapas, se detectaron obstáculos específicos, como la mala interpretación de lo que se solicitó o el envío de numerosos archivos, en formatos variados, complejos y poco amigables, en el caso de la transparencia pasiva. En la medición de la transparencia activa, el incumplimiento de las pautas utilizadas como parámetro fue obvio, lo que generó una gama de datos heterogéneos, cuyo tratamiento requirió la construcción de instrumentos apropiados.

Palabras clave: transparencia pública, Ley de Acceso a la Información, universidades federales

The Assessment of Active and Passive Transparency of Federal Public Universities in Brazil in the light of the Access to Information Law.

This study aimed to assess whether the 63 Federal Universities of Brazil are transparent regarding the active and passive transparency requirements stipulated by the Access to Information Law (LAI). For this, were used a literature review, survey of federal universities, use of normative parameters, formulation of information requests, construction of scoring instruments and definition of ranking methods. The results of each transparency were positive, but asymmetric, revealing a greater commitment by universities to passive transparency, given a high percentage of responses within the population studied (71%), to the detriment of active transparency (56%). However, in each of the stages, specific obstacles were detected, such as the erroneous interpretation of what was asked or the sending of numerous files, in varied, complex and unfriendly formats, in the case of passive transparency. In the measurement of active transparency, non-compliance with the guidelines used as a parameter was obvious, which generated a range of heterogeneous data, the treatment of which required the construction of appropriate instruments.

Keywords: public transparency, Access to Information Act, federal universities

1 Introdução

As universidades públicas federais brasileiras são transparentes? Esse questionamento simples pode suscitar outros, como: sob qual aspecto são transparentes? Quais parâmetros podem demonstrar essa transparência? Considerar essas perguntas adicionais é importante quando se investiga o tema transparência, pois a literatura sobre o assunto demonstra um atual contexto internacional de abertura dos governos a um minucioso exame público. Ademais, há que se considerar a existência de tipos de transparência, com diversas definições e classificações, e normas legais associadas, que estabelecem critérios de parametrização, além do uso do termo como conceito basilar a uma boa governança pública. Esses fatores associados influenciam governos em todo o mundo e, por conseguinte, suas respectivas estruturas burocráticas.

Essa questão é relevante, pois instituições mais transparentes podem auxiliar a elevar a confiança em governos (TOLBERT; MOSSBERGER, 2006), o que é extremamente importante em tempos nos quais a frustação com a democracia parece ser um sentimento comum em várias nações, levando a crises de confiança nos governos e na legitimidade da forma pela qual os mesmos são conduzidos ao poder, segundo dados do relatório *Índice de Transformação*, publicado pela Fundação Bertelsmann, da Alemanha (FARIZA, 2018).

Ademais, a indagação inicial pode demonstrar a existência de variabilidade de transparência dentro de estruturas burocráticas governamentais, dado que existe "heterogeneidade do nível de abertura entre órgãos e entidades da administração pública federal" (SILVA *et al.*, 2014, p. 28).

Entretanto, tratar sobre transparência exige a correta compreensão do termo, muitas vezes entendido como algo óbvio e simples, ou implícito (MICHENER; BERSH, 2011), no sentido equivocado de que a transparência pode ser imediatamente reconhecida quando vista, sem o aprofundamento necessário em relação ao seu aspecto conceitual. De acordo com Hood (2006), o termo transparência foi associado a diversos significados ao longo da história, até seu uso ser relacionado a política e governo, um sentido moderno, consolidado no século 20.

Assim, qualquer exame mais aprofundado requer cuidados em estabelecer qual (ou quais) aspecto(s) ou sentido(s) da transparência será(ão) analisado(s), dado que o termo adquiriu, ao longo dos anos, significado multidimensional e atrelado a diversas discussões, entre as quais sobre governo aberto (YU; ROBINSON, 2012) e governança

pública (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Nessas duas hipóteses, transparência não aparece sozinha, mas constitui um pilar, entre outros, sobre o qual se sustenta um governo aberto ou se constrói uma governança pública.

Dentro do uso político delimitado por Hood (2006), um dos possíveis sentidos de transparência consiste no maior acesso às informações públicas, ao que Heald (2006) denomina "transparência horizontal para dentro", um conceito aplicável aos casos que envolvem leis de acesso à informação. No Brasil, o direito de acesso à informação pública era previsto desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). No entanto, a materialização desse direito aconteceu apenas mais de duas décadas depois, com a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei Federal nº 12.527/2011 (POLÍZIO JÚNIOR, 2015).

Apesar de o alicerce da LAI não residir apenas na CF/88, "mas igualmente em leis aprovadas nos anos 1990 e 2000" (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 612), sua inovação reside em prever, ao longo de seus 47 artigos, duas iniciativas de transparência: ativa e passiva. Isso significa, respectivamente, que as informações poderão ser disponibilizadas de maneira proativa pelo governo, preferencialmente em portais institucionais na *web* (transparência ativa), ou, caso não estejam, poderão ser solicitadas por qualquer pessoa, a qualquer momento e sem justificativa (transparência passiva) (BRASIL, 2011).

Para Bairral, Silva e Alves (2015, p. 645), a LAI iniciou "um ciclo de mudanças na relação cidadão/gestor público", pois determinou "a divulgação (ativa ou via solicitação), e não o sigilo, como norma geral para a informação pública, envolvendo o fornecimento de dados em uma linguagem acessível e sem barreiras técnicas". No entanto, conforme apontamento contido na pesquisa de Lima (2018), os estudos desenvolvidos após os cinco anos de promulgação da LAI priorizam municípios, ou grupos de municípios de um estado ou de uma região, ou órgão municipais. O próprio Poder Executivo federal, principal indutor de todo esse processo de governo aberto, transparência e acesso à informação, não é incluído como objeto principal dos estudos envolvendo transparência e LAI (LIMA, 2018). Essa dominância dos governos locais nas pesquisas ainda persiste, com um número de publicações bem superior quando comparamos com a União. Em levantamento realizado no site *Google Scholar*, com o uso dos termos "lei de acesso à informação" e "transparência pública", no período de 2019 a 2020, esta pesquisa descobriu que, dos 232 artigos resultantes, apenas 15 pesquisavam órgãos da União.

Esse cenário torna-se ainda mais relevante quando se leva em consideração a diversidade de órgãos públicos do Poder Executivo federal e a sua importância estratégica no que diz respeito à transparência. Setores como a educação pública de nível superior, por exemplo, são primordiais no desenvolvimento sustentável da nação em longo prazo e recebem o aporte anual de recursos na ordem de bilhões de reais.

Nesse sentido, dos 15 artigos mencionados anteriormente, 12 foram estudos de caso abordando uma universidade ou um pequeno grupo de instituições federais de ensino superior, seja analisando um aspecto da LAI ou relacionando-a a alguma questão institucional (AFONSO; VIANNA; MATTOS, 2019; GAMA; MATTOS; AGUIAR, 2019; GUERRA; CARVALHO, 2019; MACIEL *et al.*, 2019; MOURA; GONÇALVES, 2019; PECEGUEIRO; CORDEIRO, 2019; ROSA; BAPTAGLIN, 2019; ROSA; CABERO, 2019; RODRIGUES; RESENDE; CARNEIRO, 2019; MENDES VIEIRA; PEGORARO; SÂMARA VISENTINI, 2020; VIEIRA; DAHER, 2020; WEIZENMANN; TECHIO; PINTO, 2020).

Como comentado, são poucos estudos, quando contextualizamos ao fato de que a educação de nível superior vem se reestruturando nos últimos dez anos, por meio da ampliação do ensino a distância (EAD) e pela criação de programas como o Programa de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI), em 2010. A ideia desse programa foi promover a expansão da rede federal de educação superior, incluindo as universidades federais, tanto em termos físicos quanto acadêmicos e pedagógicos (LEHER, 2013), com o respectivo aumento de recursos financeiros. De fato, os recursos financeiros aumentaram nos anos seguintes, mas não se mantiveram; os anos subsequentes a 2013 registram um declínio nos recursos, em meio a situações recorrentes de cortes e contingenciamentos (MORENO, 2018; NOVELINO, 2020). Apesar disso, em 2017 os repasses do governo às universidades federais ultrapassaram os seis bilhões de reais, mesma tendência de 2018.

Portanto, analisar a transparência em uma área que recebe recursos da ordem de seis bilhões não é apenas uma questão de divulgação de informações. Configura-se em um estudo de extrema relevância para a avaliação do cumprimento de normas como a LAI, criadas justamente para possibilitar e facilitar o acesso e exame pela sociedade dos dados governamentais, incluindo os gastos do orçamento da União. Para Michener, Contreras e Niskier (2018, p. 611), "a ausência de análises abrangentes publicadas sobre o funcionamento da Lei nº 12.527/11 representa uma significativa lacuna no entendimento da administração pública no Brasil".

Assim, esta pesquisa mostra-se relevante por objetivar a avaliação da transparência (ativa e passiva) de todas as 63 universidades públicas federais brasileiras, ou seja, toda uma população de um setor governamental. A metodologia consistirá em duas etapas, desenvolvidas paralelamente: análise dos portais dessas universidades, por meio de um guia publicado pela Controladoria Geral da União (CGU), e o envio de formulários de solicitação de informação por meio do portal E-SIC. Ambas serão oportunamente detalhadas na seção adequada.

2 Revisão de literatura: as dimensões da transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI)

2.1 Dimensões da transparência

As pesquisas sobre transparência inferem-lhe um conceito amplo, incerto, muitas vezes interpretado como algo simples e óbvio, quando na verdade não é. Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 139) apontaram que essa situação "leva a transparência a um alongamento conceitual e a um neologismo impreciso e incomunicável", apesar do uso crescente do termo na literatura. Segundo Michener e Bersh (2011, p. 1), "essa efervescência acadêmica, no entanto, não foi sustentada por nenhuma compreensão coletiva da transparência, e muito menos por qualquer debate sobre o que constitui a transparência, o que não é e como avaliar sua qualidade". Por não bastar disponibilizar o conteúdo, é recorrente a introdução de parâmetros que avaliem o nível de transparência como, por exemplo, o Ranking da Transparência para o Poder Judiciário promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018). Nessa seara, além dos autores supracitados, outros, como Yazigi (1999), Heald (2006), Ball (2009) e Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012), envidaram esforços para estabelecer parâmetros que norteassem os estudos na área de ciências humanas e sociais, conforme sintetizado no Quadro 1.

Quadro 1 – Levantamento dos conceitos e contextos da transparência

Autores	Conceitos e contextos da transparência
Yazigi (1999)	Diferencia pioneiramente (antes da promulgação da LAI no Brasil) o entendimento de que a transparência pode ser ativa ou passiva conforme o acesso dos cidadãos a informações pertinentes à *performance* de funções públicas. Há a variação de postura conforme a proatividade na disponibilidade da informação: o Estado (transparência ativa) e o cidadão (transparência passiva).
Heald (2006)	É um conceito multifacetado, tendo quatro direções e quatro variedades. As direções associam-se aos benefícios e custo da transparência. As variedades seriam as consequências, os resultados das análises das transparências. Os tipos são vertical, com as direções para cima (condutas e resultados são observados pelos superiores hierárquicos) ou para baixo (quando as condutas e resultados dos governantes são observadas pelos governados); ou horizontal, com as direções para fora (quando o subordinado hierárquico observa para além da organização) ou para dentro (quando os que estão fora da organização observam aquilo que ocorre em seu interior).
Ball (2009)	A transparência relaciona-se a determinados atributos que fornecem três metáforas. A primeira considera a transparência como um valor público adotado pela sociedade para combater a corrupção. Na segunda, transparência é sinônimo de abertura de decisões por parte da sociedade, governos e organizações sem fins lucrativos. Por fim, a terceira metáfora enquadra transparência como uma ferramenta complexa, de boa governança em programas, políticas, organizações e nações.
Michener e Bersch (2011)	A transparência é classificada em duas dimensões. A primeira é a visibilidade da informação, que consiste em sua plenitude e na probabilidade de ser encontrada. A capacidade de inferência é a segunda e se interliga com à qualidade da informação ou dados. Se os dados são confusos, equivocados, ambíguos, eles põem em questão a habilidade de fazer inferências a partir de tais informações e, consequentemente, gerar dúvidas sobre o que foi divulgado.
Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012)	Enfatiza a visibilidade na transparência, pois significa a possibilidade de abertura em termos de informação, de acesso para que o cidadão veja o que o governo está fazendo.
Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015)	A transparência pode ser estudada por sete perspectivas: orçamentária; contábil; institucional ou organizacional; social ou cívica; do processo licitatório; de contratos e convênios; e midiática.

Fonte: Elaboração pelos autores.

Zuccolotto e Teixeira (2019, p.7) afirmam que, "independentemente da área estudada, o debate sobre transparência tem se tornado um tema central na agenda de quase todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, grandes ou pequenas", razão pela qual a transparência é apontada como condição fundamental no discurso público sobre boa governança. Neste ponto, ressalta-se o papel da transparência como um dos pilares do governo aberto, que possibilitou, por exemplo, nos Estados Unidos a instrução para as agências governamentais se tornarem mais transparentes, participativas e colaborativas. O objetivo dessa agenda era criar um nível sem precedentes de abertura no governo, para garantir a confiança pública, fortalecer a democracia e promover a eficácia e eficiência do governo (McDermott, 2010).

No cenário brasileiro, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, enumera,

em seu artigo terceiro, seis princípios da governança pública, entre os quais a transparência (BRASIL, 2017a). O mesmo decreto também inclui a comunicação aberta, voluntária e transparente como uma das diretrizes de governança pública nas instituições brasileiras, com o objetivo de promover a divulgação das atividades e dos resultados da organização, fortalecendo o acesso público à informação. Dessa forma, percebe-se que o decreto reforça "o compromisso com a transparência ativa (voluntária) e o acesso público à informação", contendo uma "síntese de recomendações amplamente difundidas nas organizações que tratam do tema" (BRASIL, 2018, p. 54). Portanto, evidencia o pressuposto de que a informação mantida por um governo é um ativo nacional, um recurso econômico valioso. E, como tal, não deve ser gerenciada em segredo, subutilizada ou mesmo negada sem uma justificativa fundamentada. Afinal, o governo detém dados e informações sobre si mesmo, a economia e a própria sociedade como um todo, tanto do passado quanto do presente. Um fluxo aberto de informação entre o governo e o público é encarado como primordial ao desenvolvimento de uma sociedade democrática (MCDERMOTT, 2010; MARIÑEZ NAVARRO, 2012).

2.2 Lei de Acesso à Informação: transparências ativa e passiva

A Lei de Acesso à Informação (LAI), com seus quarenta e sete artigos distribuídos em seis capítulos, foi criada com o objetivo de regular o acesso às informações públicas, conforme previsto na CF/88. Os primeiros três capítulos do regramento concentram-se, respectivamente, em disposições gerais; no acesso à informação e à sua divulgação – com instruções sobre o que deve ser obrigatoriamente divulgado pelos órgãos públicos –; e nos procedimentos do pedido, ou seja, o modo de fazer um pedido de acesso, solicitar informações. Dessa forma, na legislação encontram-se claramente discriminadas as duas possibilidades de se obter informações junto a um órgão público e, portanto, de transparência pública: ativa e passiva.

Para Silva e Bruni (2019), essa divisão do estudo da transparência em passiva e ativa não é somente didática, mas também procedimental. "Enquanto na transparência ativa as informações são disponibilizadas por interesse do gestor público ou por imposição legal de dados obrigatórios", na transparência passiva o ente público tem de estar preparado para responder a qualquer solicitação da sociedade, desde que tal solicitação não esteja sujeita a sigilo (SILVA; BRUNI, 2019, p. 418).

O Quadro 2 apresenta as distinções entre os dois tipos de transparência previstos na LAI.

Quadro 2 – Características das transparências ativa e passiva

Característica	LAI	
	Transparência ativa	**Transparência passiva**
Iniciativa da informação	Administração pública (Art. 8º)	Qualquer interessado (Art. 10)
Forma de acesso	Internet, por meio do site da instituição governamental (Art. 8º, §2º).	Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que pode estar disponível pela internet (e-SIC) ou de modo presencial no órgão (Art. 9º, I; Art. 10, §2º).
Conteúdo da informação	Divulgação de um conteúdo mínimo previsto na LAI, além de informações típicas do órgão (Art. 8º, §1º).	Qualquer informação solicitada pelo interessado, pertinente ao escopo do órgão (Art. 8º).
Tempo de divulgação	Tempo real	Imediatamente, quando disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias (artigo 11, §§1º e 2º).

Fonte: Adaptado de Silva e Bruni (2019).

No que tange à transparência ativa, o artigo 8º informa que "é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas". Essas informações são constituídas por, no mínimo: o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; e das despesas; além de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; e dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011).

Nesses termos, a transparência ativa caracteriza-se pela divulgação de informações públicas de forma proativa pelos governos, sejam eles de qualquer esfera. Nessa forma de transparência, as informações são disponibilizadas espontaneamente, de preferência por meio de portais governamentais. Segundo Raupp e Pinho (2016, p. 290), "transparência ativa é aquela em que a divulgação de informações ocorre como uma iniciativa da entidade governamental, independentemente do pedido (...)". Obviamente, apenas tornar a informação disponível não significa que o órgão público está sendo

transparente, visto que a informação recebida pelos cidadãos pode estar desatualizada, dispersa pelo site ou simplesmente incompreensível, do ponto de vista do usuário.

Dessa forma, a fim de cumprir com a lei e reunir, em um único espaço virtual, as informações obrigatórias de um órgão público federal, o Poder Executivo federal operacionalizou a questão da transparência ativa por meio de uma seção específica denominada Acesso à Informação, criada nos sites dos órgãos federais para divulgar as informações de interesse geral e de publicação obrigatória. Essa seção teria nomenclatura padronizada e conteúdo pertinente, a fim de facilitar o acesso da sociedade a essas informações de forma mais rápida, ágil e fácil (CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016).

Ademais, no que diz respeito a essa nova seção, a própria Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) da CGU desenvolveu um guia, a fim de orientar a disponibilização do conteúdo dessa área nos sites governamentais (BRASIL, 2017b). Esse guia contém diretrizes em consonância com a LAI e deve ser observado por todos os órgãos e entidades da esfera federal, sendo atualizado periodicamente, com a última versão publicada em fevereiro de 2019.

A respeito dos requisitos de transparência passiva constantes na LAI, no âmbito da União foi providenciada a implantação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). Esse serviço conta com uma estrutura física instalada na sede dos órgãos. Dessa forma, em local de fácil acesso e devidamente identificado, servidores atendem presencialmente aos solicitantes, seja prestando informações ao interessado de forma imediata, quando possível, ou encaminhando o pedido para a área detentora da informação (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014).

Paralelamente ao SIC físico, a CGU desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), em cumprimento ao estabelecido na lei, como uma alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio da internet. Nesses termos, criou-se um sistema uniformizado, identificado através de um selo localizado nos portais institucionais dos órgãos da administração direta e indireta da União. O objetivo do portal do e-SIC é centralizar todas as solicitações de acesso à informação, funcionando como porta de entrada única para os pedidos, os quais são formalmente registrados e monitorados, possibilitando acompanhar sua evolução, as respostas e as denegatórias. Atualmente, o e-SIC também pode ser acessado por meio da plataforma federal "Fala.BR", que integrou os serviços de ouvidoria e acesso à informação em um mesmo site governamental.

Para Michener, Contreras e Niskier (2018, p. 611), "a transparência passiva representa um 'teste mais exigente' dos compromissos com o acesso à informação pública", dado que "obriga funcionários públicos a responder a demandas não antecipadas de informação de cidadãos em um determinado prazo", independentemente da agenda de prioridades do órgão.

No entanto, também nesse caso, atender ao pleito do cidadão não é, necessariamente, atuar de modo responsivo e transparente, visto que os dados podem ser manipulados, mediados por interesses de terceiros ou, simplesmente, percebidos como ininteligíveis pelos receptores (MICHENNER; BERSCH, 2011).

Nesse sentido, quem recebe a informação pode não conseguir compreendê-la e processá-la. Convergente a essa situação, Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 40) comentam que "é possível que uma organização esteja disponibilizando seus documentos e procedimentos para acesso público e, contudo, não seja transparente, uma vez que a informação é percebida como incoerente pelos cidadãos".

3 Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa caracteriza-se como aplicada, exploratória, descritiva e de abordagem qualitativa (CRESWELL, 2010; GIL, 2017). A coleta de dados empregou sugestões de Creswell (2010), caracterizando-se como transversal, já que consistiu, dentro de um determinado período – janeiro e fevereiro de 2019 –, na análise dos portais das universidades, bem como no envio de formulários de solicitação de informação. Dessa forma, a pesquisa foi realizada em duas etapas, desenvolvidas de forma paralela. A Figura 1 ilustra resumidamente essas etapas:

Figura 1 – Etapas da pesquisa

Fonte: Elaboração pelos autores.

A primeira etapa do processo de coleta, referente à avaliação da transparência ativa, materializou-se por meio de observação direta e sistemática dos sites institucionais das 63 universidades, conforme perspectiva "midiática", estabelecida por Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), tendo como parâmetro o Guia da CGU de 2017, com 12 itens de avaliação (expandidos para 18). A Figura 2 ilustra as fases do processo.

Figura 2 – Etapas da pesquisa sobre transparência ativa

Fonte: Elaboração pelos autores.

O Guia da CGU, denominado *Guia de transparência ativa para órgãos e entidades do Poder Executivo federal* (BRASIL, 2017b), foi utilizado como um protocolo de navegação orientada, empregado como parâmetro na observação sistemática dos sites das universidades. Ele estabelece que a divulgação ativa deve ser feita em uma seção específica denominada "Acesso à Informação", a ser disponibilizada como menu principal na página inicial do órgão. Esse menu deverá ser composto por, no mínimo, 12 itens (os quais são expandidos para 18), cuja nomenclatura e ordem são detalhadamente descritas no guia e foram empregadas como indicadores neste trabalho. São eles: Institucional (subdividido em sete itens); Ações e Programas; Participação Social; Auditorias; Convênios e Transferências; Receitas e Despesas; Licitações e Contratos; Servidores; Informações Classificadas; Serviço de Informação ao Cidadão; Perguntas

Frequentes; e Dados Abertos. Desse modo, um total de 18 dimensões compuseram a avaliação de cada site institucional.

No entanto, durante o processo de coleta de dados, constatou-se que apenas a aferição da existência ou não de cada um desses itens não seria suficiente para captar a variabilidade das informações encontradas. A análise binária, com suas atribuições de 'SIM' e 'NÃO', mostrou-se insuficiente para analisar a diversidade do que foi descoberto e para lidar com os impasses que surgiram. Dessa forma, foram elaboradas duas escalas com pontuação variável: uma com quatro níveis, para tratar da estrutura do menu "Acesso à Informação"; e outra com cinco níveis, para cobrir a existência dos 18 itens e seu conteúdo. As Tabelas 1 e 2 detalham essas pontuações.

Tabela 1 – Escala de pontuação do menu "Acesso à Informação"

Categorização	Pontuação
1 – O menu "Acesso à Informação" não existe.	0,0
2 – O menu "Acesso à Informação" não segue a estrutura do guia, mas existe sob outra forma.	0,25
3 – O menu "Acesso à Informação" segue a estrutura do guia, mas ocorreu alguma das seguintes situações: 3.1 - está desatualizado; 3.2 - está na forma retrátil; 3.3 - não está na página inicial da instituição.	0,50
4 – O menu "Acesso à Informação" segue a estrutura do guia e está atualizado.	1,0

Fonte: Elaboração pelos autores.

Tabela 2 – Escala de pontuação do conteúdo do menu "Acesso à Informação"

Categorização	Pontuação
1 – O item não existe.	0,0
2 – O item existe, mas não contém informação alguma (o campo está vazio).	0,25
3 – O item existe, tem conteúdo, mas ocorreu uma ou mais das seguintes situações: 3.1 - o conteúdo está incompleto, insuficiente ou num formato não amigável; 3.2 - o *link* disponibilizado não funciona, dá erro; 3.3 - há um *link* para uma página externa, mas não há o passo a passo para localizar a informação; 3.4 - a informação está desatualizada; 3.5 - o item tem informações fora de seu escopo.	0,50
4 – O item existe, tem conteúdo pertinente, mas misturado com o teor de outros itens.	0,75
5 – O item existe, tem informação completa e pertinente.	1,00

Fonte: Elaboração pelos autores.

Figura 3 – Etapas da pesquisa sobre transparência passiva

Fonte: Elaboração pelos autores.

A segunda etapa da pesquisa, referente à avaliação da transparência passiva, concretizou-se por meio do envio de solicitação de informação a cada uma das 63 universidades, por intermédio do e-SIC. A Figura 3 ilustra as fases do processo.

As cinco solicitações feitas às universidades foram perguntas totalmente relacionadas aos dados do cotidiano de trabalho de cada uma das áreas descritas no Quadro 3.

Quadro 3 – Solicitações de acesso à informação às Pró-Reitorias

Nº	Pró-Reitoria	Solicitação de acesso à informação
1	Graduação	Quantidade de alunos matriculados em 2018 na graduação e quantidade de vagas ociosas, que não foram preenchidas ao longo do ano.
2	Extensão e cultura	Quantidade de programas de extensão e respectivas quantidades de alunos participantes no ano de 2018.
3	Pós-Graduação e pesquisa	Quantidade de programas de especialização, mestrado e doutorado e respectivas quantidades de alunos matriculados no ano de 2018.
4	Administração	Quantidade de contratos vigentes em 2018 com empresas prestadoras de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra (limpeza, segurança, entre outras) e respectivos valores.
5	Planejamento, orçamento e finanças	Plano/Programa de Planejamento Institucional 2018.

Fonte: Elaboração pelos autores.

Assim, após o registro de cada um dos 63 pedidos, ao longo dos 20 dias seguintes, as instituições foram respondendo e/ou solicitando prorrogação dos pedidos. Quase 40% das universidades solicitaram prorrogação de 10 dias, além dos 20 dias iniciais, conforme disposição contida no artigo 11, §2º da lei. Ao mesmo tempo em que se recebiam as respostas, percebia-se que uma grande parcela de universidades não respondia conforme se conjecturara, razão pela qual apenas uma escala com pontuação para o prazo não abarcaria o rol de situações que estavam acontecendo. Concluiu-se que seriam necessários dois indicadores: um para o fator "prazo", e outro para o fator "conteúdo das respostas".

Essas questões são de suma importância no bojo da lei, e seus descumprimentos constituem motivos de recurso junto à CGU e de responsabilização do agente público, conforme disposições expressamente contidas na norma.

As Tabelas 3 e 4 detalham esses indicadores criados para o estudo.

Tabela 3 – Escala de pontuação quanto ao prazo de resposta da solicitação

Categorização	Pontuação
1 – A solicitação não foi respondida.	0,0
2 – A solicitação não foi respondida no prazo legal (20 + 10 dias).	0,50
3 – A solicitação foi respondida no prazo legal (20 + 10 dias).	1,0

Fonte: Elaboração pelos autores.

Tabela 4 – Escala de pontuação do conteúdo de cada uma das cinco perguntas

Categorização	Pontuação
1 – Resposta incompleta, pois ocorreu uma ou mais das seguintes situações: 1.1 - o conteúdo está incompleto ou insuficiente; 1.2 - o *link* disponibilizado não funciona, apresenta erro; 1.3 - há um *link* para uma página externa, mas não há o passo a passo para localizar a informação; 1.4 - a informação está desatualizada; 1.5 - os arquivos enviados são demasiado complexos e não amigáveis para se extrair a informação; 1.6 - exigiu do solicitante interferir nos arquivos para obter a informação solicitada.	0,50
2 – Resposta certa e completa	1,0

Fonte: Elaboração pelos autores.

Apenas após a criação desse fluxo, as respostas foram avaliadas e suas respectivas notas lançadas em uma planilha. Ao final, os resultados foram somados e compilados, dispondo em ordem decrescente as 63 universidades, em termos de cumprimento do requisito de transparência passiva.

4 Análise e discussão dos resultados

4.1 Análise da transparência ativa

Ao avaliar a transparência ativa nos sites das universidades, no que tange à estrutura do menu, apenas sete instituições cumpriram esse critério: Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) e Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). Como se percebe, são instituições das Regiões Sudeste (2), Norte (2) e Nordeste (3) do Brasil.

Nas outras 56 instituições, os pesquisadores tiveram de procurar nos respectivos sites outras formas nas quais esse conteúdo se apresentava, o que levou às ponderações identificadas e já mencionadas na seção anterior. Isso significa que quase 90% das instituições não seguiram as orientações do guia, de dispor um menu "Acesso à Informação", com 12 itens e na forma expandida na página inicial do órgão. Essas instituições não receberam a pontuação máxima de um ponto (1,0) quanto ao cumprimento da existência de um menu "Acesso à Informação" estruturado em suas páginas iniciais. Suas pontuações variaram entre "0", "0,25" e "0,5", conforme escala de pontuação anteriormente apresentada.

Sobre os 12 itens avaliados, expandidos para 18, a variabilidade de respostas foi enorme, resultando em pontuações que oscilaram entre "0", "0,25", "0,5", "0,75" e "1,0", por item, conforme escala de pontuação anteriormente descrita. Assim, antes de se extraírem os dados por universidade, efetuou-se a soma de todas as notas obtidas por cada item, para que fosse possível visualizar todos os itens e suas respectivas pontuações totais.

Itens com pontuações mais altas significam que tiveram mais notas iguais a 1,0, pois foram localizados dentro do menu "Acesso à Informação", e seu conteúdo continha informação completa e pertinente. Já itens com pontuações mais baixas significam que, ou não foram encontrados em algumas universidades, ou seu conteúdo se encaixa em algum dos critérios definidos, o que os fizeram receber pontuação variável entre "0" e "0,75". A Tabela 5 contém um recorte da planilha e ilustra esse ponto.

Tabela 5 – Pontuação de cinco universidades quanto ao item "Institucional"

Dados da Universidade			Pontuação do "Item Institucional"		
Nº	Instituição	Sigla	Estrutura organ.	Telefones/ Endereços	Agenda de autoridades
1	Fundação Universidade Federal de Rondônia	UNIR	0	0	0
2	Universidade Federal da Bahia	UFBA	1	1	0,5
3	Universidade Federal da Fronteira Sul	UFFS	0	0	0
4	Universidade Federal da Paraíba	UFPB	1	1	0,5
5	Universidade Federal de Alagoas	UNIFAL	1	0	0
		Total	**3**	**2**	**1**

Fonte: Elaboração pelos autores.

Os dados da Tabela 5 exemplificam a soma efetuada por item, para as cinco universidades detalhadas. Assim, fica claro que o item "Estrutura Organizacional" obteve maior pontuação total, seguido de "Telefones/Endereços" e "Agenda de autoridades". Nesse recorte, três instituições (de cinco) continham a estrutura organizacional em seus menus de "Acesso à Informação", com conteúdo condizente com o estipulado no guia, razão pela qual receberam nota igual a "1,0" ponto. As outras duas instituições não continham esse item e, por essa razão, receberam nota zero. O item "Agenda de autoridades", com menor pontuação total, foi encontrado em duas universidades, mas seu conteúdo ou estava incompleto, desatualizado, com *link* que não funcionava, ou qualquer outra situação estabelecida na Tabela 6, no espectro coberto pela nota 0,5.

Dessa forma, esse raciocínio se estendeu aos 12 itens e às 63 universidades. Assim, supondo que todas as 63 instituições tivessem determinado item, com conteúdo correto, esse item receberia pontuação igual a 1,0, e nota total igual a 63 (63x1,0=63), ou seja, a nota máxima possível de cada um dos 12 itens. No entanto, nenhum item atingiu esse valor. As notas abaixo de 1,0 foram conferidas aos itens com teor em desacordo com o estabelecido no protocolo de navegação orientada utilizado. A Figura 4 detalha a soma total de cada um dos 18 itens:

Figura 4 – Pontuação total por item, em ordem crescente

Fonte: Elaboração pelos autores.

Da Figura 4, percebe-se que exatamente metade dos itens tem pontuação máxima até 31,5, metade do valor máximo possível (63), o que aponta um descaso institucional disseminado por parte das universidades em relação a itens referentes a informações triviais, básicas para a população, como a agenda de autoridades, os cargos do órgão e telefones e endereços de contato. Essa questão, aliás, exemplificada pelo item 5 (telefones, endereços e e-mail), é incoerente com a razão da existência das próprias universidades, afinal, como as pessoas poderão obter informações atualizadas sobre os cursos da instituição se não conseguem contatá-la por meio do que veem em seu site?

A outra metade dos itens, em sua maioria de conteúdo mais sofisticado e com pontuação crescente, acima de 35,0, evidencia um esforço maior das instituições em prover informações mais atualizadas e completas, talvez em um esforço de também atender a órgãos de fiscalização mais incisiva, como o Tribunal de Contas da União (TCU).

Outro ponto relevante refere-se à composição da pontuação de cada item, como forma de aferir mais precisamente a quantidade de instituições que continham o item e qual o tipo de nota. A Figura 5 permite visualizar essa composição.

Figura 5 – Composição da pontuação de cada item

Fonte: Elaboração pelos autores.

Assim, por exemplo, quanto ao item 1, "Estrutura Organizacional" (normalmente materializada por um organograma), 19 universidades não tinham esse item (nota zero); quatro possuíam, mas o campo estava vazio, sem informações (nota 0,25); em seis havia algum conteúdo, mas não estava de acordo com o guia, ou seja, apresentava algum erro (nota 0,5); e 34 possuíam o item com conteúdo adequado (nota 1,0), totalizando 63 instituições.

A Figura 5 permite fazer ainda outras inferências. Percebe-se que há itens que simplesmente não existiam na maior parte das instituições, como "Participação Social", ausente em 34 universidades (54%), mais da metade da população estudada; outros, como "Servidores", estavam presentes em 54 instituições, ou seja, em 86% da população, mas, na maior parte, o teor do item continha algum erro ou estava incompleto (81%).

Esse retrato obtido pela pesquisa mostra que tornar a informação simplesmente existente, facilmente disponível e com conteúdo compatível e atualizado não é a regra, mas a exceção. Essa dinâmica persistente, após sete anos de existência da LAI, revela resquícios de uma cultura de sigilo, e não de uma cultura de abertura. Pois a informação, que pode ser ou não de interesse da sociedade, não é divulgada conforme a lei e outras normas associadas prescrevem. Portanto, o que se intui é que, apesar da existência de uma lei forte, ampla e importante, ainda há uma cultura de não prestação das informações.

A Tabela 6, por restrições de espaço, apresenta uma síntese com o *ranking* da etapa da transparência ativa, exibindo, em ordem decrescente, as 10 universidades mais bem pontuadas.

Tabela 6 – Síntese da pontuação das universidades quanto à transparência ativa

Nº	Instituição	Sigla	Estado	Região	Pontuação
1	Universidade Federal da Paraíba	UFPB	Paraíba	Nordeste	17,0
2	Universidade Federal do ABC	UFABC	São Paulo	Sudeste	16,0
3	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	Rio de Janeiro	Sudeste	15,75
4	Universidade Federal de Lavras	UFLA	Minas Gerais	Sudeste	15,0
5	Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT	Mato Grosso	Centro Oeste	15,0
6	Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP	Minas Gerais	Sudeste	14,75
7	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	UFTM	Minas Gerais	Sudeste	14,5
8	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO	Rio de Janeiro	Sudeste	14,25
9	Universidade Federal Rural da Amazônia	UFRA	Pará	Norte	14,25
10	Universidade Federal de Goiás	UFG	Goiás	Centro Oeste	13,75
...	Continua...				
				Média	**9,63**

Fonte: Elaboração pelos autores.

Tendo como pontuação máxima possível o valor de 19,0, a média aritmética simples da população estudada, que se refere ao censo realizado, foi de 9,63. Das 63 instituições, as 36 primeiras posições tiveram pontuação acima dessa média, cerca de 57% do total. A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) foi a primeira colocada, com 17 pontos, a única representante da Região Nordeste entre as 10 primeiras. Em segundo ficou a Universidade Federal do ABC (UFABC), com 16 pontos e, em terceiro, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com 15,75, ambas da Região Sudeste, mas de estados diferentes.

A Tabela 7 exibe a quantidade de universidades por região, considerando as primeiras 36 colocadas, todas acima da média de 9,63:

Tabela 7 – Regiões das 36 universidades pontuadas acima da média de 9,63

Região	Estado(s)	Quantidade	Universidade(s)	Colocação(ões)
Centro-Oeste	Brasília	1	UNB	18
	Goiás	1	UFG	10
	Mato Grosso	1	UFMT	5
	Total	**3**		
Nordeste	Alagoas	1	UFAL	34
	Bahia	2	UFRB; UFSB	17; 35
	Ceará	2	UFC; UFCA	11; 21
	Ceará/Bahia	1	UNILAB	29
	Paraíba	1	UFPB	1
	Pernambuco/Bahia/Piauí	1	UNIVASF	12
	Sergipe	1	UFS	20
	Total	**9**		
Norte	Pará	3	UFRA; UNIFOPA; UNIFESSPA	9; 13; 24
	Roraima	1	UFRR	22
	Tocantins	1	UFT	28
	Total	**5**		
Sudeste	Espírito Santo	1	UFES	16
	Minas Gerais	8	UFLA; UFOP; UFTM; UFSJ UNIFAL; UFV UFJF; UFVJM	4; 6; 7; 15; 24; 27; 30; 36
	Rio de Janeiro	2	UFRJ; UNIRIO	3; 8
	São Paulo	3	UFABC; UFSCar UNIFESP	2; 14; 26
	Total	**14**		
Sul	Rio Grande do Sul	3	FURG; UFSM UFCSPA	19; 31; 33
	Rio Grande do Sul/Santa Catarina/Paraná	1	UFFS	32
	Santa Catarina	1	UFSC	25
	Total	**5**		

Fonte: Elaboração pelos autores.

Fazer um censo no qual um pouco mais da metade da população avaliada está acima da média estabelecida pressupõe que há dificuldades no cumprimento pleno da lei pelo grupo, pois não são casos isolados. A transparência ativa, mais detalhada na LAI que a transparência passiva, e objeto de um Guia especializado da CGU, representa uma faceta da transparência teoricamente mais acessível ao cidadão e dinâmica, disponível em tempo real a qualquer usuário. No entanto, conforme os resultados demonstram, o processo de divulgação ativa nesse grupo ainda carece de desenvolvimento e consolidação.

4.2 Análise da transparência passiva

No que se refere aos resultados, das 63 solicitações feitas, 49 foram respondidas no prazo final legalmente estipulado, o que representa cerca de 78% do total. As 14 solicitações restantes (22%) englobaram os casos de: (i) seis respostas fora do prazo após

solicitar prorrogação; (ii) duas respostas fora do prazo sem solicitar prorrogação; (iii) quatro sem respostas; e (iv) duas sem resposta após solicitar prorrogação, evidenciando não apenas falta de transparência, mas descumprimento da lei.

Dessa forma, 57 universidades responderam e apenas seis instituições ignoraram a solicitação, o que representa cerca de 9,5% dos pedidos. Foram elas: Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Coincidentemente, cinco dessas seis universidades ficaram entre as 27 com pontuação inferior à média de 9,63 da etapa da transparência ativa: UNIFAP (42ª posição), UFOB (50ª), UFPI (39ª), UFRGS (40ª) e UFRPE (48ª). Apenas a FURG ficou entre as 20 primeiras da etapa supracitada (19ª).

No que diz respeito às cinco perguntas feitas na solicitação, a pontuação variou de pergunta para pergunta ao se somar as 57 respostas. As perguntas 4 e 5, sobre contratos vigentes e planejamento institucional, respectivamente, foram as que obtiveram melhor pontuação, e juntas ficaram em primeiro lugar, com 82% cada uma. Isso quer dizer que 82% das instituições responderam corretamente a essas duas questões. No caso do planejamento institucional, as instituições ou enviaram seu arquivo de desenvolvimento institucional ou um *link* do documento, que direcionava à página institucional sobre o tema.

Já a pergunta 1, sobre alunos matriculados na graduação e vagas ociosas, obteve a menor pontuação: 61% foram consideradas respostas certas, com notas que variaram entre 1,0 e 0,5. As muitas instituições que não alcançaram pontuação máxima nessa questão, ou mesmo receberam nota zero, cometeram um dos seguintes erros: enviaram dados sobre alunos ingressantes na instituição, ou seja, os "calouros" que se tornaram alunos da universidade em 2018, o que não foi o conteúdo da pergunta; não enviaram as vagas ociosas; ou enviaram planilhas complexas e não amigáveis para a extração da informação pelo próprio solicitante, o que se mostrou incompatível com a simplicidade da informação solicitada.

A Tabela 8 apresenta a ordem com as perguntas que mais foram respondidas de modo correto, isto é, as perguntas que mais receberam nota igual a 1,0 e menos notas 0,5 e 0,0, em uma pontuação máxima possível de 57, que foi o cenário dessa etapa. Nesse contexto, a média aritmética simples ficou em 43, o que deixa as perguntas 1 e 2 abaixo

da média de acertos.

Tabela 8 – Pontuação acumulada de respostas do e-SIC

Pró-Reitoria	Solicitação de acesso à informação	Pontos	Resposta (%)
Planejamento, orçamento e finanças	Pergunta 5: Plano/Programa de Planejamento Institucional 2018.	47	82
Administração	Pergunta 4: Quantidade de contratos vigentes em 2018 com empresas prestadoras de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra (limpeza, segurança, entre outras) e respectivos valores.	47	82
Pró-Reitoria	**Solicitação de acesso à informação**	**Pontos**	**Resposta (%)**
Extensão e cultura	Pergunta 2: Quantidade de programas de extensão e respectivas quantidades de alunos participantes no ano de 2018.	42	74
Graduação	Pergunta 1: Quantidade de alunos matriculados em 2018 na graduação e quantidade de vagas ociosas, que não foram preenchidas ao longo do ano.	35	61
Média		**43**	**75**

Fonte: Elaboração pelos autores.

A Tabela 9, seguindo a mesma lógica do tópico anterior, por restrições de espaço, apresenta uma síntese com o *ranking* da etapa da transparência passiva, exibindo, em ordem decrescente, as 11 Instituições de Ensino Superior (IES) mais bem pontuadas, e empatadas com a nota máxima.

Tabela 9 – Síntese da pontuação das universidades quanto à transparência passiva

Nº	Instituição	Sigla	Estado	Região	Pontuação
1	Universidade Federal de Alagoas	UFAL	Alagoas	Nordeste	6
2	Universidade Federal de Goiás	UFG	Goiás	Centro Oeste	6
3	Universidade Federal de Lavras	UFLA	Minas Gerais	Sudeste	6
4	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	Mato Grosso do Sul	Centro Oeste	6
5	Universidade Federal de São João del-Rei	UFSJ	Minas Gerais	Sudeste	6
6	Universidade Federal do Cariri	UFCA	Ceará	Nordeste	6
7	Universidade Federal do Pampa	UNIPAMPA	Rio Grande do Sul	Sul	6
8	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	Rio Grande do Norte	Nordeste	6
9	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	UNIFESSPA	Pará	Norte	6
10	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	UFERSA	Rio Grande do Norte	Nordeste	6
11	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA	Rio Grande do Sul	Sul	6
...	Continua...				
	Média				**4,25**

Fonte: Elaboração pelos autores.

Dado que o valor máximo possível da nota foi de 6,0 pontos, a média aritmética da população estudada foi de 4,25. Esclarecendo que aqui a média calculada se refere ao resultado da soma dos dois critérios desta etapa: resposta no prazo e conteúdo de cada uma das cinco perguntas.

Verificou-se que as 45 primeiras posições tiveram pontuação acima da média de 4,25, cerca de 71% do total e, conforme mencionado, 11 universidades compartilharam a primeira colocação, todas com a nota máxima: 6,0 pontos. Nessa mesma linha seguiram as pontuações seguintes, em poucos blocos, cada um com várias instituições: 12 instituições obtiveram nota 5,5; 13 universidades com nota 5,0; e nove com a nota de 4,5.

Quando se analisa o desempenho por região, percebe-se que a Região Sudeste empatou com a Região Nordeste na quantidade de universidades acima da média de 4,25, seguidas das Regiões Sul, Norte e Centro-Oeste. Mas, ao se considerar as 18 universidades abaixo da média (29%), o Nordeste fica ligeiramente à frente do Sudeste, por ter uma instituição a menos nesse rol. As Regiões Centro-Oeste, Norte e Sul também apresentam menos universidades entre as últimas – 18 em relação às suas respectivas quantidades acima da média.

A Figura 6 ilustra a comparação entre as pontuações acima e abaixo da média (4,25 pontos) da quantidade de universidades de cada Região, considerando o total de instituições existentes, confrontando três variáveis.

Figura 6 – Comparação entre as regiões: pontuações acima e abaixo da média e total de universidades

Fonte: Elaboração pelos autores.

5 Considerações finais

Este trabalho teve por objetivo analisar se as universidades federais do Brasil são transparentes, sob as lentes da Lei de Acesso à Informação. Para isso, o objetivo central da pesquisa fora avaliar as transparências ativa e passiva de todas as universidades públicas federais brasileiras.

Nesse contexto a LAI foi abordada, seus artigos diretamente relacionados à pesquisa esmiuçados, e um grupo da administração pública focado: as universidades públicas federais.

Em termos de resultados, a avaliação da transparência ativa de todas as universidades federais revelou a existência de um longo caminho a ser percorrido, já que o guia da CGU utilizado como protocolo de navegação orientada não vem sendo cumprido em sua íntegra. Em virtude da falta de padronização das universidades, obteve-se um *corpus* de dados heterogêneo, cujo tratamento exigiu a construção de instrumentos apropriados. Consequentemente, o resultado foi que cerca de um pouco mais da metade das universidades (57%) obtiveram pontuação que as classificaram como acima da média no quesito da transparência ativa.

Talvez essa situação tenha ocorrido por desconhecimento do Guia da CGU, por falta de capacitação e treinamento de servidores quanto à aplicação da LAI na instituição, ou mesmo por não existir o devido reconhecimento da importância desse tipo de transparência pela alta gestão da universidade. O fato é que o próprio menu "Acesso à Informação", canal imprescindível por onde o órgão público deve fornecer um rol de informações à sociedade, não existia em cerca de 90% das universidades. Além disso, em 46% dos sites institucionais pesquisados, não foram encontradas informações triviais sobre um órgão público que presta serviços diretamente à sociedade, como endereço, horários e telefones de contato.

Em relação aos resultados da transparência passiva, a maior parte das 63 universidades pesquisadas respondeu aos pedidos. Indubitavelmente, as universidades parecem comprometidas com a transparência passiva, e os dados revelaram alta porcentagem de respostas dentro do censo realizado. Mas o modo como as respostas vieram levantou outras questões, revelando aspectos até então ocultos, como a interpretação errônea do que foi perguntado ou o envio de inúmeros arquivos, em formatos variados, complexos e não amigáveis para perguntas consideradas básicas e simples. Em outras palavras, parte das instituições parecia desejar "pecar pelo excesso",

em uma visão equivocada de que ser transparente se resume a enviar o maior número possível de arquivos como resposta ao solicitante, sejam eles compreensíveis ou não.

Essa situação significa que o órgão demandado teve a intenção de ser transparente, de cumprir com a lei, mas efetivamente não foi bem-sucedido ao fazê-lo, constituindo o que Heald (2006) denomina de transparência nominal: quando a informação é apenas divulgada/enviada/respondida, sem a preocupação primordial de que seja compreendida pelo cidadão de forma satisfatória e efetiva.

Diante desse quadro, também foi necessário criar indicadores, dispostos em uma escala de pontuação, que se adequassem ao material que se recebia, visto que "responder no prazo" não era mais o único critério que deveria ser pontuado. O resultado foi que, nessa etapa, a quantidade de universidades acima da média estabelecida foi maior que na etapa anterior: 45 instituições, cerca de 71% do grupo.

Dessa forma, considerando como parâmetros todos os instrumentos, etapas e procedimentos descritos nesse trabalho, foi possível atender ao objetivo definido e responder à pergunta inicial: as universidades federais podem ser consideradas transparentes, mas dependendo da ótica analisada, são mais transparentes sob um prisma do que sob outro. Essa constatação revela que não há sinergia institucional quando se trata de promover a transparência nas duas vertentes aqui analisadas: ativa e passiva. Isto é, cada tipo de transparência parece ser conduzido por setores diferentes, que não conversam entre si, estabelecendo uma política uníssona para a implementação de ações globais de transparência.

Nesse sentido, tendo em mente o que Silva *et al* (2014) mencionam acerca da heterogeneidade entre órgãos e entidades da administração pública federal, quando se avalia o nível de abertura, neste estudo em particular foi possível identificar, na verdade, uma heterogeneidade intrainstitucional, que se repetiu em diversas universidades. Ou seja, parece que as instituições pesquisadas ainda não percebem os dois canais de acesso à informação como "faces de uma mesma moeda", que demandam investimentos, treinamentos e alinhamento de ações de forma conjunta.

No caso concreto, a aferição da transparência passiva resultou em um índice de 71% da população, enquanto o índice da transparência ativa foi de 56%. Essa diferença entre os tipos de transparência estudados aqui revela que, apesar dos obstáculos envolvidos no pedido de informação e das muitas respostas inadequadas obtidas, responder ao cidadão foi considerado, pelas instituições, mais relevante do que

disponibilizar informações predeterminadas no site.

Os resultados também revelam a existência de um longo caminho a ser percorrido, evidenciando preocupações, sobretudo por dois motivos: (1) quando se considera todo o arcabouço normativo existente no país no que se refere ao direito de acesso à informação, principalmente após a CF/88, e corroborado pela promulgação da LAI; (2) os compromissos formais firmados pelos governos brasileiros na última década com a comunidade internacional no que diz respeito a práticas de transparência, como a *Open Government Partnership*

Essa realidade ambígua revelada pelos resultados evidencia a existência de uma transparência formal, amparada por lei, decretos e manuais, que, na prática, não é necessariamente real, dado que, nos mecanismos existentes de interação virtual, proporcionada tanto pelo e-SIC quanto pelos sites institucionais de cada universidade, tal transação não é bem-sucedida. E, no caso em tela, mostrou-se inclusive assimétrica, ao que Mendieta (2012) denomina como transparência opaca, uma pseudotransparência, na qual a finalidade não é ajudar o cidadão a controlar e a conhecer o governo, mas, sim, passar a imagem de que o governo está aberto, criar uma "ilusão de transparência". Essa "ilusão de transparência" é mencionada por Heald (2006), sendo resultado da divergência entre a transparência nominal e a transparência efetiva, mencionada em parágrafo anterior.

Assim, a partir do panorama delineado para as transparências das 63 universidades federais, foi possível extrair outra importante conclusão: a inferência de que não há relação entre as transparências. Em outras palavras, uma instituição que obteve boa pontuação na transparência ativa, não obteve, necessariamente, boa nota na transparência passiva, revelando que não há relação entre as transparências. Observou-se, por exemplo, que as 11 primeiras colocadas na etapa da transparência passiva não foram necessariamente as primeiras colocadas na transparência ativa, e vice-versa.

Em situações isoladas, uma ou outra instituição até apareceu nos dois *rankings* nas primeiras posições, mas a maioria ficou longe das primeiras colocações, tendo até instituição na penúltima posição em uma etapa, e ficando como uma das primeiras em outra. De modo geral, o fato de uma instituição ter sido bem colocada em uma transparência não a qualificou automaticamente para os primeiros lugares na outra.

A mesma instituição obter pontuações tão distantes em cada etapa sugere que a transparência da instituição, como um todo, não é tratada por um único setor responsável. Sabe-se que a transparência passiva, em geral, fica a cargo da Ouvidoria do órgão ou do próprio e-SIC físico existente (QUINTÃO, 2019), mas a transparência ativa, a divulgação dos dados da instituição na internet, em seção própria de "Acesso à Informação", não necessariamente é supervisionada pelos setores supramencionados. Infere-se que o nível de transparência ainda depende da ação isolada de pessoas e setores, não sendo institucionalmente orquestrado.

Essa conjuntura reforça o entendimento presumido de que, quando se trata de analisar separadamente os tipos de transparência existentes em um mesmo órgão público, os resultados podem ser totalmente opostos, indicando uma falha institucional em tratar o assunto de forma completa e unificada. Ou seja, transparência ainda não é um compromisso institucionalizado e conduzido de forma alinhada por um único setor, como o são outras questões institucionais, revelando uma heterogeneidade interna no tratamento e na divulgação de informações.

Portanto, este trabalho mostra-se relevante, inédito e original, principalmente ao realizar uma avalição abrangente de transparência pública de uma determinada população de autarquias da administração pública federal sob as duas iniciativas previstas na LAI. Desse modo, a pesquisa teve um caráter censitário, pois pesquisou todas as universidades federais do território nacional, sendo capaz de, ao final, proporcionar um verdadeiro "raio-x" dessas instituições. Além disso, o trabalho mostra-se relevante e útil aos gestores públicos, em especial pelos indicadores criados no processo de avaliação de cada etapa, que podem ser replicados a outras instituições governamentais, dado que se baseiam em normas preexistentes, como a LAI e o guia da CGU, as quais são aplicáveis aos órgãos do Poder Executivo federal.

Naturalmente, a construção desta pesquisa apresenta algumas limitações. A primeira limitação refere-se à celeridade das mudanças das novas tecnologias de informação e das próprias informações e serviços disponibilizados nos portais, cada vez mais dinâmicos e demandados pela sociedade. Conforme Cruz, Silva e Spinelli (2016) verificaram, a promoção de uma transparência governamental também se concretiza através de um ininterrupto aprimoramento do site, o que pode ter ocorrido durante o período de levantamento dos dados para esta pesquisa. Outra limitação refere-se aos meses em que a coleta de dados da pesquisa foi realizada: janeiro e fevereiro de 2019.

Usualmente, nesses meses, a maior parte do corpo de servidores das universidades está em férias, o que pode ter impactado a qualidade e o atendimento das solicitações no e-SIC.

Como oportunidade de estudos futuros, orienta-se o aprofundamento da pesquisa em cinco temas: (1) repetição de toda a pesquisa nas demais instituições de ensino superior ligadas ao MEC, mas não abarcadas aqui, como as universidades estaduais, municipais e os institutos federais com cursos de nível superior; (2) análise da influência do fator geográfico nas instituições com maior pontuação e nas de menor pontuação – por exemplo: "por que as universidades da Região Sudeste foram as melhores classificadas em todas as transparências?"; (3) aplicação das escalas criadas a outros órgãos da esfera federal.

Referências

AFONSO, P.; VIANNA, H.; MATTOS, J. Mecanismos de transparência pública e participação social adotados pela Universidade Federal de Pelotas com vistas ao cumprimento dos requisitos de transparência previstos na LAI. In: WORKSHOP DE TRANSPARÊNCIA EM SISTEMAS – WTRANS 2019, 2019, Belém, Pará. *Anais*. Belém, 2019.

BAIRRAL, M. A. da C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. dos S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 3, p. 643-675, 2015.

BALL, C. What is transparency? *Public Integrity*, v. 11, n. 4, p. 293-307, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ ccivil _ 03 / Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 jul. 2017.

_____. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em 10 abr. 2020.

_____. *Guia de publicação ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal*. 2017b. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/gta-5a-versao.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. *Guia da política de governança pública*. 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/ L12527.htm. Acesso em: 02 jul. 2017.

_____. *Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527/2011*: Lei de Acesso à Informação. 2018. Disponível em http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2017-web.pdf. Acesso em: 10 jan. de 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 260 de 11 de setembro de 2019. Altera a Resolução CNJ n. 215, de 16 de dezembro de 2015, e institui o ranking da Transparência do Poder Judiciário. *Diário da Justiça Eletrônico/CNJ*, nº 173/2018, de 13 de setembro de 2018, p. 2-18.

CRESWELL, J.W. *Projeto de pesquisa*: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, M. do C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 3, p. 721-743, 2016.

CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. S. *Lei de Acesso à Informação*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

FARIZA, I. Frustação com democracia cresce na América Latina. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, p. 45, 25 mar. 2018.

GAMA, M. C. F. da; MATTOS, C. A. C. de; AGUIAR, A. L. C. A Cultura organizacional e o direito à informação. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, Florianópolis, v. 24, n. 55, p. 1-22, 2019.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Gen/Atlas, 2017.

GUERRA, M. das G. G. V.; CARVALHO, K. de A. G. Transparência pública e acesso à informação: a utopia virando realidade na UEPB. *Comunicação & Informação*, v. 22, p. 1-19, 2019.

HEALD, D. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). *Transparency:* the key to better governance? New York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

HOOD, C. Transparency in historical perspective. In HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). *Transparency*: the key to better governance? New York: Oxford University Press, 2006. p. 3-23.

LEHER, R. A universidade reformada: atualidade para pensar tendências da educação superior 25 anos após sua publicação. *Revista Contemporânea de Educação*, vol. 8, n. 16, p. 316-340, 2013.

LIMA, M. P. Transparência pública e a Lei de Acesso à Informação no Brasil: uma análise dos estudos empreendidos durante os 5 anos de vigência da lei (2012-2017). In: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD 2018, 42., 2018, Curitiba, Paraná. *Anais*. Curitiba: Anpad, 2018.

MACIEL, R. G.; FONSECA, P. G.; DUARTE, F. R.; SANTOS, E. M. dos. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e sua contribuição para a transparência: uma experiência gerencial em uma universidade federal. *Perspectivas em ciência da informação*, Belo Horizonte, v. 24, n. 2, p. 143-164, 2019.

MCDERMOTT, P. Building open government**.** *Government Information Quarterly*, v. 27, p. 401-413, 2010.

MARIÑEZ NAVARRO, F. El debate abierto del gobierno abierto. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17., 2012, Cartagena, Colômbia. *Anais*. Cartagena: Clad, 2012.

MEIJER, A. J.; CURTIN, D.; HILLEBRANDT, M. Open government: connecting vision and voice. *International Review Of Administrative Sciences*, v. 78, n. 1, p. 10-29, 2012.

MENDES VIEIRA, K.; PEGORARO, D.; SÂMARA VISENTINI, M. Percepção de transparência nas instituições de ensino: proposição e validação de instrumento. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, v. 14, n. 1, p. 34-55, 2020.

MENDIETA, M. V. Transparencia y valor de la transparência. Marco conceptual. In: ASENSIO, R. J.;ÁLVAREZ, J. L.;MENDIETA, M. V. (Orgs.). *La transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the quality of transparency. *Political Concepts*, v. 49, p. 1-27, 2011.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.

MORENO, A. C. *90% das universidades federais tiveram perda real no orçamento em cinco anos; verba nacional encolheu 28%*. 2018. Disponível em https://g1.globo.com/educacao/noticia/90-das-universidades-federais-tiveram-perda-real-no-orcamento-em-cinco-anos-verba-nacional-encolheu-28.ghtml. Acesso em: 01 jul. 2018.

MOURA, I. C. de; GONÇALVES, M. J. A. Acesso à informação e transparência nos portais dos institutos federais de educação do Brasil. In: CONFERÊNCIA DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO – CAPSI 2019, 19.,

2019, Lisboa, Portugal. *Anais*. Lisboa: Apsi, 2019

NOVELINO, R. *Corte no MEC afetará 18,2% do orçamento das universidades federais de todo o país para 2021*, diz Andifes; entidade vê risco à pesquisa e ao ensino. 2020. Disponível em https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/08/10/corte-no-mec-afetara-182percent-do-orcamento-das-universidades-federais-de-todo-o-pais-para-2021-diz-andifes-entidade-ve-risco-a-pesquisa-e-ao-ensino.ghtml. Acesso em: 11 ago. 2020.

PECEGUEIRO, C. A.; CORDEIRO, L. S. A Lei de Acesso à Informação nas universidades públicas do Estado do Maranhão: uma análise do ambiente digital. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA E DOCUMENTAÇÃO – CBBD 2019, 28., 2019, Vitória, Espírito Santo. *Anais*. Vitória, 2019.

POLÍZIO JÚNIOR, V. *Lei de Acesso à Informação*: manual teórico e prático. Curitiba: Juruá Editora, 2015.

QUINTÃO, T. Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 2, p. 297- 324, 2019.

ROSA, T.; BAPTAGLIN, L. Realidade e perspectivas de acesso aos bens documentais e à informação nas Ifes do Estado de Roraima. *InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação*, v. 10, n. 1, p. 184-200, 2019.

ROSA, T. C.; CABERO, M. M. M. A transparência ativa das Ifes brasileiras que ofertam a graduação em Arquivologia. *Informação & Sociedade: Estudos*, v.29, n.4, p. 251-272, 2019.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração da USP*, São Paulo, v. 51, p. 288-298, 2016.

RODRIGUES, D.; RESENDE, P.; CARNEIRO, D. Análise da transparência pública em universidades federais: uma abordagem qualitativa à luz da Lei de Acesso à Informação. In: CONGRESSO ÍBERO-AMERICANO DE INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA 2019 – CIAIQ 2019, 8., 2019, Lisboa, Portugal. *Anais*. Lisboa, 2019.

SILVA, C. F. da; VAZ, W.; SANTOS, E. M. F. dos; BALANIUK, R.; CHAVES, M. C. Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão pública. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasil, v. 46, n. 131, p. 22-29, 2014.

SILVA, W. A. O.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019.

TOLBERT, C. J.; MOSSBERGER, K. The effects of E-Governance on trust and confidence in government. *Public Administration Review*, v. 22, n. 4, p. 354-369, 2006.

VIEIRA, C. do N.; DAHER, D. da M. A Lei de Acesso à Informação: uma análise dos sítios baseada na transparência ativa, nos centros e institutos federais de educação, ciência e tecnologia do Sudeste brasileiro. *Brazilian Journal of Business*, v. 2, n. 3, p. 2171-2192, 2020.

WEIZENMANN, F. B. de A.; TECHIO, J. W.; PINTO, N. G. M. O cumprimento da lei de acesso à informação no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha – IFFar. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, v.13, n. 7, p. 1-17, 2020.

YAZIGI, A. F. Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC), Durban, África do Sul, 1999. *Anais*. Duban, 1999. p. 10-15.

YU, H.; ROBINSON, D. G. The new ambiguity of "Open Government". *UCLA Law Review Discourse*, n. 59, p. 178-208, 2012.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. *Transparência*: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília – DF: Enap, 2019.

Melina Pompeu de Lima
http://orcid.org/0000-0001-7017-5138
Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Administradora no CEFET-RJ.
E-mail: melinapompeu@gmail.com

Márcio Moutinho Abdalla
http://orcid.org/0000-0002-2607-1021
Doutor em Administração pela EBAPE/FGV. Professor do PPGA-UFF / Mestrado Profissional em Administração.
E-mail: marcioabdalla@id.uff.br.

Leonel Gois Lima Oliveira
https://orcid.org/0000-0003-3876-5028
Doutor em Administração pela EBAPE/FGV. Professor da Esmec (Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará) e da Unichristus (Centro Universitário Christus).
E-mail: leonelgois@tjce.jus.br

Reformas administrativas do Estado: o caso da reestruturação promovida na Secretaria de Desenvolvimento Social de Minas Gerais

Matheus Fernandes Nascimento
Henrique Tangari Silva

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG - Brasil

Este estudo aborda a reforma administrativa em curso no Estado de Minas Gerais no ano de 2019, a partir da reestruturação administrativa promovida na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese). O objetivo do trabalho é, a partir da compreensão das principais mudanças promovidas, analisar o impacto institucional da absorção de algumas temáticas no escopo de atuação da secretaria. Além do arcabouço teórico relacionado às reformas administrativas, buscou-se também apropriar a pesquisa das relações existentes na temática das mudanças organizacionais, considerando aspectos relacionados à gestão da mudança e resistência à mudança. Ao abordar as dimensões legal, estratégica e gerencial, o estudo avalia de forma positiva as alterações realizadas, sendo possível observar a capacidade gerencial de absorver as diferentes temáticas. Ressalvam-se, entretanto, alguns impactos negativos nos processos e, principalmente, a dificuldade de adequação orgânica, bem como a ausência de mecanismos de transição para a promoção da gestão da mudança.

Palavras-chave: reforma administrativa, mudança organizacional, gestão de políticas públicas

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4348 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 10 de fevereiro de 2020. Aprovado: 29 de outubro de 2020.

Reforma Administrativa del Estado: el caso de la reestructuración impulsada en la Secretaría de Desarrollo Social de Minas Gerais

El estudio aborda la Reforma Administrativa en curso en el Estado de Minas Gerais en 2019, a partir de la reestructuración administrativa promovida por la Secretaría de Estado de Desarrollo Social (Sedese). El objetivo de este trabajo es, a partir del análisis de los principales cambios promovidos, analizar el impacto institucional de la absorción de algunos temas en el ámbito de actuación de la secretaría. Además del marco teórico relacionado con las reformas administrativas, también se buscó apropiarse de la investigación de las relaciones existentes sobre el tema del cambio organizacional, considerando aspectos relacionados con la gestión del cambio y la resistencia al cambio. Al abordar las dimensiones legales, estratégicas y gerenciales, el estudio evalúa positivamente los cambios realizados, y es posible observar la capacidad gerencial para absorber los diferentes temas. Sin embargo, hay algunos impactos negativos en los procesos y, especialmente, la dificultad de la adaptación orgánica, así como la ausencia de mecanismos de transición para promover la gestión del cambio.

Palabras clave: remodelación administrativa, cambio organizacional, gestión de políticas públicas

Administrative reforms of the state: the case of restructuring promoted at the Secretariat of Social Development of Minas Gerais

The study describes the process of the Administrative Reform occurred in the state of Minas Gerais in 2019, from the administrative restructuring promoted by the State Secretariat of Social Development (Sedese). The objective of the research is understanding the impact of the absorption of some themes in the scope of the institution, considering the changes promoted. In addition to the theoretical framework related to administrative reforms, it was also sought to appropriate the research of existing relationships on the theme of organizational change, considering aspects related to change management and resistance to change. The study positively evaluates the changes made from the managerial capacity presented in the absorption of different public policies. The legal, strategic and managerial dimensions were addressed to promote this evaluation. However, there are some negative impacts on the processes, especially, the difficulty of organic adaptation and the absence of transition mechanisms to promote change management.

Keywords: administrative reform, organizational change, public policy management

1. Introdução

As reformas administrativas e os processos de mudança resultantes da adequação orgânica e funcional das instituições públicas são sempre objetos de pesquisas relevantes, buscando entender a aderência dos impactos aos objetivos inicialmente pretendidos, ou seja, a efetividade das alterações promovidas.

Conforme será abordado pelo trabalho, geralmente a intenção dessas mudanças tende a ter relação com a melhoria da prestação do serviço público através do ajuste fiscal e modernização da gestão. De forma legítima, transições de governo trazem comumente, também, alterações substanciais na gestão das instituições de maneira que os interesses dos grupos detentores do poder sejam considerados.

Este estudo busca contribuir para a análise desses processos de reforma, ao abordar a reforma administrativa do Estado de Minas Gerais promovida em 2019, na gestão do Governador Romeu Zema (Partido Novo). O objeto da pesquisa é, especificamente, a reestruturação administrativa ocorrida na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), decorrente desse processo de reforma. Buscou-se avaliar as profundas alterações na gestão das políticas públicas, já que a diretriz reformista era o enxugamento das instituições do Poder Executivo estadual.

Os efeitos das mudanças são apresentados na análise. Primeiramente, estabelece-se o referencial teórico a partir das reformas administrativas e da mudança organizacional. Em seguida, apresentam-se as metodologias e documentos utilizados para promover a comparação entre as estruturas, atual e vigente, até o ano de 2018. A análise aborda três dimensões importantes, a saber: institucional-legal, estrutural gerencial, estratégia e diretrizes. Por fim, as conclusões são apresentadas de modo a convergir a análise dos impactos estruturais promovidos pela reestruturação administrativa.

2. Os objetivos das reformas administrativas

De acordo com March e Olsen (1988) *apud* Lima Júnior (1998), as mudanças na administração pública mais significativas, efetivas e duradouras foram introduzidas de forma gradativa, num processo de evolução natural, ao passo que grandes pacotes reformistas não se concretizaram, com resultados tímidos. Esta definição foi apresentada ao analisar o caso norte americano, com características de presidencialismo e executivo forte, semelhante ao Brasil. A conceituação de alguns pontos associados às reformas

administrativas é relevante para a análise desse processo de reestruturação administrativa realizado no Estado de Minas Gerais em 2019, principalmente porque os ajustes orgânicos são recorrentes.

Os autores determinam alguns aspectos úteis para entender a natureza, o ritmo e as dificuldades dos processos de reforma. Primeiramente, existe algo como uma retórica comum da reforma, promoção de mudanças sempre em função da melhoria da efetividade e desempenho do setor público, sendo a reforma a solução unívoca para os problemas postos. No entanto, a relação entre as mudanças promovidas e os resultados é tênue, de modo que as mudanças refletem, em um ambiente democrático, os conflitos de interesses existentes e o dissenso é dado (LIMA JÚNIOR, 1998).

Outro aspecto relevante apontado na argumentação de Lima Júnior (1998) é em relação ao processo decisório e a complexidade do sistema político, que implica em relações de troca e barganha que ampliam ainda mais os conflitos existentes em contextos de reforma. Aponta-se, ainda, que as reformas não buscam promover a mobilização de todos os atores políticos envolvidos, considerando a quantidade e diversidade desses atores em ambiente de conflito ampliado, de modo que há a resistência declarada de atores que avaliam a mudança como prejudicial aos seus interesses. Por fim, o derradeiro aspecto apresentado reafirma o fato de que mudanças menores e graduais mobilizam mais facilmente para o aprofundamento da mudança, enquanto mudanças radicais tendem à desmobilização a médio e longo prazos (LIMA JÚNIOR, 1998).

Além disso, o autor analisa os processos de reforma do caso brasileiro, apontando que a maioria das propostas foram globais e não incrementais, sendo com frequência abortadas, e sem a obtenção dos resultados desejáveis, oscilando entre fortalecimento da administração direta e descentralização administrativa. Nesse sentido, Lima Júnior (1998) conclui que:

> Independentemente de regime político e de governo, o país sempre conviveu com segmentos dispersos de uma burocracia weberiana em vários níveis da administração, interpenetrada e convivendo com um alto teor de patrimonialismo burocrático, nunca de fato completamente extirpado da administração pública. Contrapondo-se a essa administração, essencialmente amorfa, destacavam-se as "ilhas de excelência" [...] razoavelmente imunes ao processo político (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 28).

Esses apontamentos do autor permitem prosseguir na discussão acerca das reformas administrativas, contrapondo questões que envolvem a burocracia na administração pública e, na perspectiva temporalmente posterior de outros autores, o gerencialismo. Bresser-Pereira (1996) apresentou críticas contundentes à administração

pública burocrática ao discorrer sobre o processo reformista conduzido por ele no Governo Federal, em meados dos anos 1990.

A crise da administração pública burocrática tem raízes ainda no regime militar que não foi capaz de extinguir as características patrimonialistas, mas se agravou a partir do enrijecimento burocrático apresentado pela Constituição de 1988. De acordo com Bresser-Pereira (1996), a combinação entre patrimonialismo e enrijecimento burocrático ocasiona o alto custo e a baixa qualidade da administração pública. Sendo o objetivo da administração pública burocrática a superação do modelo patrimonialista, o pressuposto básico seria o aumento da eficiência. Entretanto, a "administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos" (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11).

Nesse sentido, considerando a expansão do Estado e as pressões da sociedade, a necessidade de uma administração pública gerencial fundamentava-se pelos problemas de complexidade e diferenciação de estruturas que buscariam responder as demandas, mas também a busca pela legitimação da burocracia frente a este cenário. Bresser-Pereira (1996) indica que os processos de mudança ocorrem nas dimensões institucional-legal através de leis e normas; na dimensão cultural, com base na alteração de valores burocráticos para gerenciais; e na dimensão gerencial, talvez a mais complexa, em que se buscaria oferecer serviços públicos de maneira mais eficiente através de novas ideias gerenciais.

A reforma gerida por Bresser-Pereira, de acordo com seu texto, teria por objetivo facilitar o ajuste fiscal, principalmente de estados e municípios, além de tornar mais eficiente e moderna a administração pública, direcionando-a para o atendimento dos cidadãos.

> O objetivo geral da reforma administrativa será transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial. Esta mudança, entretanto, não poderá ser realizada de um dia para o outro. Nem deverá ocorrer com a mesma intensidade nos diversos setores. Na verdade, a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Não se trata de fazer tábula rasa desta, mas de aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo que se vai eliminando o que já não serve (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 30).

Assim, além do ajuste claro direcionado para o funcionalismo público como medidas de curto prazo, a modernização administrativa para o aumento da eficiência buscaria combinar o fortalecimento da administração pública direta (núcleo estratégico)

e descentralização com a criação de agências autônomas e organizações sociais geridas por contratos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Nascimento (2014), no âmbito de reestruturações administrativas pertencentes às reformas, resume esses pilares dos processos reformistas como corte ou redução de gastos do governo em relação ao ajuste fiscal, e mudanças nas estruturas organizacionais em relação à modernização institucional. Esses dois pilares seriam complementares e entendidos como o objetivo primário da mudança. O autor acrescenta que esses processos com foco em ajuste e modernização são incessantes e ocorrem em larga escala, como resposta às pressões políticas e da sociedade, de modo que as mudanças são realizadas com esse objetivo, sendo o caso do Governo de Minas Gerais, em diversas fases, exemplificação dessa teoria (NASCIMENTO, 2014).

3. Os processos de mudança organizacional

Expressivas intervenções no setor público ocorrem por meio das chamadas reformas ou modernizações administrativas. Souza (1994) problematiza, como grande questão a ser discutida no caso da área pública, se tais reformas podem de fato ser compreendidas e analisadas sob a égide do campo das mudanças organizacionais. Para o autor, baseando-se nos argumentos de Bertero (1976), mudanças sempre são ancoradas ao processo decisório e originam-se a partir de duas perspectivas complementares: a alteração na estrutura e modificações de cunho comportamental. Com base nessas premissas, então, o autor sugere que as decisões por reformar ou modernizar o Estado vão necessariamente levar a mudanças na organização (SOUZA, 1994).

A mudança é um processo decorrente da reação à ação de forças exercidas pelo meio onde as mesmas se encontram inseridas, que pode ocorrer por meio da alteração de posição no mercado, mudança da função social, modificação do direcionamento estratégico (missão, visão, objetivos estratégicos), mudança de valores, autoridade e responsabilidade (LOPES; STADLER; KOVALESKI, 2003).

De acordo com Silva, Araújo e Vaz (2009), a mudança organizacional é entendida como resultado do somatório de fatores internos e externos que afetam diretamente o funcionamento das organizações. Esses autores esclarecem que, entre as fontes externas, estão a ocorrência de eventos ambientais, como as oscilações do mercado e da concorrência, as reformulações políticas governamentais e as alterações em um grande

grupo de empresas. No nível interno, por sua vez, as mudanças ocorrem devido à ação estratégica da alta administração, que objetiva reformular objetivos organizacionais a serem alcançados, à implantação ou aprimoramento de sistemas de planejamento e controle, além de situações originadas de processos interativos dos integrantes da organização. Cabe ressaltar, ainda, que a mudança também pode ocorrer por ações isoladas e arbitrárias exercidas pela alta cúpula da organização.

Há ainda o entendimento de que o processo de mudança organizacional está atrelado às alterações sofridas, ao longo do tempo, na maneira de se pensar gestão. Tal fato se dá tanto pelo surgimento de novos modelos e ferramentas de gestão, como pela própria evolução das correntes de pensamento em administração e gestão de organizações (RONDEAU, 1999 *apud* SANTOS, 2014).

Bressan (2004), após abrangente revisão da literatura que versa sobre o tema, sintetiza que, ainda que haja essa heterogeneidade dos conceitos acerca da mudança organizacional, pontos comuns são observados, como, por exemplo, a existência de um planejamento por trás das mudanças propostas e o recorrente objetivo de aumentar o desempenho organizacional.

O conhecimento das razões da mudança, o gerenciamento do processo de mudança, a existência de um diagnóstico organizacional, a definição dos rumos impostos pela mudança, o estabelecimento de plano estratégico norteador e o constante monitoramento e avaliação do processo de mudança são, genericamente, algumas das questões essenciais para melhor compreensão da mudança organizacional (LOPES; STADLER; KOVALESKI, 2003).

Faz-se necessário adentrar nas tipologias de mudança organizacional apresentadas por Nadler e Tushman (1990), que distinguem as mudanças entre incrementais e estratégicas. A mudança incremental refere-se a componentes específicos da organização, visa à implementação nos fatores existentes para, assim, atribuir maior capacidade de crescimento, tendo como principais exemplos as pequenas reformulações estruturais, a introdução de novas tecnologias e ferramentas e a modificação de práticas de administração de pessoal. Por outro lado, as mudanças estratégicas reforçam o objetivo de modificar a organização como um todo, na medida em que redefinem a própria estratégia, a estrutura como um todo, as pessoas, os processos e, em algumas situações, valores que conceberam a organização.

A liderança é um fator importante na mudança proposta, já que esses tipos de mudança organizacional acabam por exigir formas de conduzir diferentes. Mudanças entendidas como estratégicas não devem se apoiar em estruturas e processos já existentes, uma vez que eles são objetos da própria mudança. Assim, o sucesso dos processos de mudança depende inclusive de estruturas temporárias de transição coordenadas por lideranças capazes de transmitir motivação e um sentido de futuro para a organização, mobilizando os diferentes níveis de colaboradores (ACUNÃ; FERNANDEZ, 1995).

A gestão desse processo de mudança deve ter em seu escopo três elementos: conteúdo, pessoas e processos. O conteúdo diz respeito ao "o que" da organização que precisa ser alterado, ou seja, a estratégia, a estrutura, os processos, as tecnologias, as ferramentas, as práticas de trabalho, entre outros. O elemento das pessoas, que reflete o "quem", trata dos comportamentos, emoções, pensamentos e espíritos dos seres humanos que estão desenhando, implementando, suportando e sendo impactados direta ou indiretamente pela mudança. Por fim, os processos correspondem ao "como" as mudanças no conteúdo e nas pessoas são planejadas, desenhadas e implementadas. O processo, nesse sentido, engloba as ações que produzirão as mudanças no conteúdo e nas pessoas constituintes do ambiente organizacional (ANDERSON; ANDERSON, 2001 *apud* SANTOS, 2014).

Para Santos (2014), os processos de mudança são gerenciados, muitas vezes, de forma menos eficiente do que realmente poderiam ser, na medida em que alguns aspectos relevantes ao processo de mudança não são levados em consideração por algumas organizações. Um processo de mudança organizacional eficiente deve seguir os seguintes passos essenciais: (1) o reconhecimento da necessidade da mudança, através da identificação de fatores externos ou internos que exijam determinada alteração do *status quo*; (2) o desenho inicial da mudança proposta, no sentido de transformar a necessidade reconhecida em um estudo e análise de viabilidade; (3) o diagnóstico da situação vigente e a projeção da situação futura, no sentido de relacionar causas aos problemas e identificar deficiências e oportunidades para o processo; (4) planejamento da implementação, materializado nos planos de ação para a mudança proposta; (5) a implementação da mudança em si, com a execução e monitoramento constante do plano de ação, bem como dos resultados que surgem da operacionalização do mesmo; e (6) a revisão e consolidação da mudança, no sentido de fornecer *feedbacks* para processos futuros e recompensas pelos resultados obtidos (SANTOS, 2014).

A organização American Productivity Quality Center (APCQ), em 1997, analisou as melhores práticas de operacionalização do processo de mudança em empresas americanas e identificou cinco elementos-chave responsáveis pelo seu êxito: (1) comprometimento e participação ativa do líder; (2) alteração fundamental na cultura da organização; (3) envolvimento ativo dos empregados, propiciando-lhes autonomia e participação direta no procedimento; (4) métricas e comunicação efetivas na organização; e (5) alinhamento e responsabilidade do sistema de recursos humanos com as metas e objetivos da mudança. Diante do exposto, torna-se claro que mudanças organizacionais exigem uma considerável mobilização de toda a organização quanto à sua necessidade e devem ser conduzidas pela figura de um líder, figura fundamental no processo e na mobilização dos indivíduos. Além disso, quanto mais transparente, comunicativo e democrático, no sentido de permitir a participação de todos os envolvidos nas decisões a serem tomadas, maiores são as chances de êxito do processo de mudança proposto (BRESSAN, 2004).

4. Cultura organizacional e resistência à mudança

Para Migueles, Lafraia e Costa (2006), cultura organizacional pode ser compreendida como um mecanismo de coordenação informal, com relevante impacto sobre os custos de transação internos e externos à organização. A cultura, então, funciona como uma lente que molda as percepções das pessoas acerca da realidade vivenciada, dando-lhe significado. Santos (2014) apresenta a definição, de relevante notoriedade na literatura que versa sobre o tema, oriunda do estudo de Schein (1985), da cultura organizacional como

> [...] o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu, ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionam bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas (SCHEIN, 1985 *apud* SANTOS, 2014, p. 6).

A influência da cultura organizacional no contexto das mudanças é abordada por Fleury (1989), que estabelece que a dinâmica social do grupo é regida por fatores que tanto podem facilitar como dificultar um processo de mudança, podendo explicar tanto o sucesso ou fracasso de uma adaptação necessária, como as consequências desta para o próprio grupo.

Se durante um processo de mudança não houver o preparo da equipe, no sentido de evitar a emergência de receios e dúvidas, corre-se o risco do aparecimento de grandes instabilidades no clima organizacional e, consequentemente, de aumento dos focos de resistência à mudança. Apesar de notoriamente importantes para a sobrevivência da organização, as mudanças causam diferentes tipos de reação nos atores organizacionais, que variam de uma adesão imediata e posterior comprometimento à proposta de mudança, à resistência completa a qualquer tipo de mudança (BRESSAN, 2004; SANTOS, 2014).

Para Bressan (2004), a reação mais comum à mudança organizacional é a resistência. A resistência individual está relacionada às características subjetivas e pessoais, enquanto a resistência organizacional diz respeito à inércia estrutural e do grupo, à falta de liderança na condução do processo e às percepções de ameaça em relação aos grupos informais instalados (BRESSAN, 2004).

O estudo de Marques *et al*. (2014), analisou a resistência à mudança de servidores públicos do Governo de Minas Gerais no âmbito do denominado choque de gestão, que consistiu em uma importante reforma administrativa no Poder Executivo estadual à época. Em relação às causas da resistência à mudança, os resultados deste estudo apontam para a indecisão com o processo de mudança como o principal fator motivador de tal reação por parte dos servidores. Extrai-se que, quando o indivíduo está indeciso em relação às vantagens da mudança, ele tornar-se-á resistente, nesse caso, à alteração proposta, até que seja possível perceber as modificações como benéficas para si e para e organização como um todo. A pressão do grupo em que está inserido aparece como segundo principal fator ligado à resistência à mudança, na medida em que o indivíduo se sente desencorajado e às vezes oprimido pelos colegas de trabalho em relação à aceitação de inovações propostas ou até mesmo a mudanças em suas práticas de trabalho. Por fim, como terceiro principal fator associado à resistência, aparece a ameaça ao convívio social, que reside na apreensão do indivíduo em ter que deixar o habitual grupo de trabalho ou ainda ter que conviver com colegas de trabalho que não lhe são agradáveis.

Faz-se necessário, no entanto, desmitificar o entendimento de que a resistência à mudança é algo natural e inevitável. O estudo de Hernandez e Caldas (2001), que se contrapõe ao mito supracitado, esclarece que não é possível elaborar receituários de como lidar com a reação dos empregados às mudanças, na medida que o que de fato interessa é chamar a atenção dos gestores sobre a necessidade de conhecer os indivíduos afetados e a cultura da organização, com o objetivo de planejar as mudanças e saber lidar com as

mais diferentes reações apresentadas. Nesse sentido, os autores sustentam que tão importante quanto a análise das causas da resistência, particularmente para a mudança organizacional, é a identificação dos grupos e indivíduos que terão maior inclinação a resistir à mudança e das razões desse comportamento.

É possível observar, então, que não existe fórmula exata para se tratar e minimizar a resistência à mudança nas organizações, seja pelos indivíduos ou pelo contexto estrutural e organizacional em si. No entanto, planejar e desenvolver estratégias, bem como conhecer os indivíduos e a cultura do local em que se realiza a mudança são aspectos que devem ser observados na metodologia da mudança, visto que são capazes de auxiliar na obtenção dos resultados esperados (BRESSAN, 2004).

Enfim, estruturou-se o referencial teórico a partir da perspectiva das reformas administrativas e os consequentes processos de mudança organizacional provocados. Essas definições permitem o entendimento acerca das questões envolvidas na reestruturação administrativa que será analisada neste trabalho.

5. Objeto de análise da reforma administrativa e a metodologia de pesquisa

O processo de reforma administrativa foco deste estudo se iniciou com a transição de governo, até mesmo antes do início de 2019, onde o plano de governo vencedor das eleições declarou a redução da estrutura administrativa do Estado. As mudanças foram promovidas com a colaboração de consultorias especializadas e, em 30 de maio, a lei da reforma foi aprovada, após intensa negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Este estudo analisa os aspectos legais, estratégicos e de gestão que envolvem a reestruturação administrativa da Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedese), fruto da reforma administrativa citada. As diretrizes e resultados até então mensurados são apresentados a partir da análise de documentos oficiais vigentes até o fim do exercício de 2018, que dizia da configuração da instituição, bem como de informações atualizadas do exercício de 2019, durante a efetivação das mudanças organizacionais realizadas para adequação à reforma administrativa.

A análise documental, no presente estudo, avaliou, para além dos decretos de competências e leis orgânicas da estrutura administrativa do estado, a estrutura programática do orçamento nos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAGs), o

organograma da secretaria antes e depois das mudanças e os objetivos e diretrizes estratégicas declaradas em instrumentos institucionais internos.

Outrossim, a investigação implementada fez-se valer da perspectiva metodológica da pesquisa-ação. Segundo Engel (2000), a pesquisa-ação é um tipo de investigação participante que desenvolve conhecimentos e percepções a partir da prática. O pesquisador, sob essa perspectiva, é considerado um praticante social do objeto em estudo e, consequentemente, está inserido nos grupos sociais e procedimentos administrativo-organizacionais que serão analisados. Nesse sentido, os autores do presente estudo atuam na execução das políticas públicas da Sedese e tiveram direto envolvimento nas discussões e decisões tomadas no âmbito do processo de reestruturação em questão. Tal fato, por sua vez, foi de suma importância para a edificação das percepções sobre a condução do processo em questão, principalmente no que diz respeito à governança e às rotinas que operacionalizaram o diálogo entre atores e instituições envolvidas.

Finalmente, a análise foi promovida no sentido de comparar as informações das estruturas anterior e atual da Sedese, buscando avaliar os efeitos do processo de adequação e reestruturação administrativa. A maioria dos aspectos abordados estão em constante atualização, uma vez que as mudanças promovidas são relativamente recentes. No entanto, já é possível observar alguns impactos da reforma, não só no âmbito da Sedese, mas também no que diz respeito à atuação do poder público estadual em Minas Gerais.

6. O impacto da reestruturação administrativa

Considerando a dimensão funcional das instituições públicas e a absorção do impacto das mudanças organizacionais promovidas pela transição de governo e reestruturação administrativa, busca-se aqui apresentar os principais elementos que, de alguma forma, foram influenciados nesse processo. Inicialmente, abordam-se questões relativas ao aspecto formal da reforma no âmbito da reestruturação administrativa ocorrida na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese), ou seja, a avaliação acerca das competências definidas em leis e decretos. Posteriormente, são apresentadas as questões pertinentes à estrutura que foi reorganizada e readequada e, finalmente, os aspectos envolvidos na estratégia adotada pela nova secretaria constituída, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1 – Modelo analítico do processo de reestruturação administrativa da Sedese – 2019

Fonte: Elaboração pelos autores.

Esse modelo foi traçado com base na disponibilidade informacional do processo de transição promovido pela reforma administrativa, mas a adequação faz um breve paralelo com as dimensões definidas por Bresser-Pereira (1996), descritas anteriormente, entendendo a dimensão institucional-legal como alicerce para as definições estruturais da gestão e a estratégia de atuação das políticas públicas.

Dimensão institucional-legal

O Decreto nº 47.067, de 21 de outubro de 2016, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social, apresenta como competência o planejamento, execução, controle e avaliação das ações da política da assistência social, do desenvolvimento social da população através do enfrentamento da pobreza e da vulnerabilidade social, além do fomento das políticas de trabalho, emprego e renda e da política de atendimento às medidas socioeducativas (MINAS GERAIS, 2016).

Na estrutura orgânica, além das subsecretarias de assistência social e trabalho e emprego, cada uma com suas respetivas superintendências e diretorias, vinculadas ao gabinete, estão as superintendências de programas especiais; planejamento, gestão e finanças; e regionalização, além das assessorias jurídica, de planejamento, comunicação social e a unidade setorial de controle interno (MINAS GERAIS, 2016). A análise comparativa das estruturas e organogramas virá adiante, porém, apresentam-se aqui as definições estabelecidas nos dispositivos legais que embasavam a atuação da instituição.

O decreto apresenta ainda a abrangência territorial das diretorias regionais vinculadas à secretaria e conselhos vinculados, além de definir as competências de cada área específica que compõe a estrutura da Sedese. Este decreto regulamentou a Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, que estabeleceu a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do estado.

No âmbito do processo de reforma ocorrido em 2019, além do Decreto nº 47.761, de 20 de novembro de 2019, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Desenvolvimento Social, esta análise considera também as definições da Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, que atualiza a estrutura orgânica do Poder Executivo do estado e dá outras providências.

No art. 26 da referida legislação, as competências da Sedese incluem as políticas de assistência social, trabalho e emprego, enfrentamento da pobreza, segurança alimentar e nutricional, direitos humanos, esporte e lazer, habitação, medidas socioeducativas e promoção do atendimento ao dependente químico. Nota-se, comparativamente, a inclusão de pautas de políticas públicas relevantes que anteriormente compunham a estrutura de outras secretarias. O art. 27 vai apresentar, ainda, a estrutura das subsecretarias vinculadas e suas respectivas políticas públicas, até o nível de superintendência, além dos conselhos vinculados (MINAS GERAIS, 2019a).

Em relação ao decreto de competência da nova organização da Sedese, são apresentadas as estruturas orgânicas da secretaria, considerando as políticas identificadas no escopo da sua atuação. Além das subsecretarias setoriais, o decreto vincula ainda assessorias, conselhos de políticas públicas, unidades regionais e entidades vinculadas, com suas respectivas competências (MINAS GERAIS, 2019b).

Dimensão da estrutura gerencial

No contexto da reforma administrativa em questão, a fusão estrutural de três Secretarias de Estado (Trabalho e Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Esportes) e uma Subsecretaria (de Políticas sobre Drogas) aparece como um processo de grande complexidade, tendo em vista a necessidade de compatibilizar o número de unidades administrativas e técnicas ao número de cargos disponíveis, sem que, no entanto, seja comprometido o nível de entregas e qualidade dos serviços ofertados.

A estrutura orgânica da Sedese até o exercício 2018, formalizada pelo decreto de competências, contava com duas Subsecretarias (de Assistência Social e de Trabalho e

Emprego), 9 superintendências, 32 diretorias e 22 diretorias regionais em todo o Estado de Minas Gerais.

Sob a égide da reestruturação promovida pela lei da reforma administrativa e regulamentada pelo decreto de competências, a Sedese passou a contar com cinco Subsecretarias (Assistência Social, Trabalho e Emprego, Direitos Humanos, Esportes e Políticas sobre Drogas), 13 superintendências e 32 diretorias, além da manutenção das 22 diretorias regionais. No entanto, se fossem somadas as unidades técnico-administrativas dos órgãos fundidos, conforme seus respectivos organogramas do exercício de 2018, seriam contabilizadas o número original de 26 superintendências e 75 diretorias.

Extrai-se, da análise estrutural do novo organograma, que o processo de reestruturação seguiu as diretrizes emanadas pelo setor central do governo empossado no exercício 2019, no sentido de prover cortes na estrutura do aparato governamental. A considerável redução do número de superintendências (50%) e diretorias (57%) vinculadas à Sedese, em relação às estruturas que os órgãos agora reunidos possuíam até o exercício de 2018, consiste em uma importante conquista do processo, na medida em que traduz a exitosa atuação no redesenho institucional e na redistribuição de competências entre as unidades técnico-administrativas.

Dimensão estratégia e diretrizes

A partir das novas competências absorvidas pela Sedese, iniciou-se o processo de definição estratégica da atuação e condução das políticas públicas sob a responsabilidade da pasta, seguindo inclusive as orientações estratégicas do nível central de governo, onde foram definidas bandeiras e objetivos estratégicos que se traduziram em programas prioritários. No caso da Sedese, o destaque é para o objetivo de "Reduzir a pobreza incentivando a jornada para autonomia". Não se avalia aqui a condução da reforma no nível estratégico de governo, mas sim seus efeitos e desdobramentos setoriais para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese).

Analisando documentações internas disponibilizadas, é possível verificar que a diretriz adotada é de induzir as políticas, através do papel de facilitador, buscando a promoção da autonomia das pessoas, ou seja, capacidades e liberdades dos indivíduos e famílias. Considerando o conjunto das políticas públicas, as autonomias seriam o acesso à renda, oportunidades, liberdades, cidadania, qualidade de vida, entre outros aspectos, sempre visando à superação da situação de vulnerabilidade, também com um olhar

múltiplo. A representação gráfica dessas definições apresenta-se a seguir na Figura 2.

Figura 2 – Estratégia e identidade organizacional da Sedese, 2019

Fonte: Documentação interna, Sedese, 2019.

Dessa forma, a visão da instituição é de buscar um Estado mais desenvolvido, sendo reconhecido como referência na promoção de políticas sociais. Anteriormente, esperava-se que a Sedese fosse reconhecida através da melhoria dos indicadores sociais, reduzindo desigualdades e ampliando oportunidades. A promoção da proteção socioassistencial com a inclusão social e produtiva das famílias, efetivando o controle social e a descentralização das políticas era declarada como a responsabilidade da secretaria. Ambas as informações também estão disponíveis em documentos da instituição.

Comparativamente, os objetivos estratégicos anteriores e atuais possuem direcionamentos semelhantes, assim como a identidade organizacional mencionada acima, mostrando que de alguma forma há coerência na definição da condução das políticas públicas. Nota-se ainda que, a despeito da absorção de outras políticas públicas no processo de reforma, são contabilizados mais objetivos estratégicos anteriormente, o que indica, em alguma medida, o detalhamento maior da atuação permitido pelo escopo reduzido em comparação. É possível que seja resultado dos processos de planejamento, uma vez que em 2019 não se observou processo participativo envolvendo as áreas da instituição, tal como feito anteriormente.

A partir do desdobramento do planejamento, considerando o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), analisando as versões 2016-2019 e 2020-2023, disponíveis no endereço eletrônico de Assembleia Legislativa e Secretaria de

Planejamento e Gestão, observa-se que a Sedese ampliou seu quantitativo de programas e ações, obviamente em função da absorção de outras políticas públicas. Na estrutura atual eram 12 programas e 31 ações. Na proposta para 2020, que se encontra em análise legislativa, são 17 programas e 51 ações. No entanto, se somarmos os programas e ações das políticas sobre drogas, esportes, direitos humanos, e segurança alimentar e nutricional, seriam 20 programas e 72 ações orçamentárias.

Sendo assim, pode-se concluir que a junção das políticas refletiu em redução da estrutura programática da secretaria e suas prioridades, condensando também a disponibilidade orçamentária. Restringiu-se a apresentação dos valores e da análise dos quantitativos orçamentários em função da perspectiva de crise fiscal e redução constante das receitas destinadas aos programas orçamentários, inclusive induzindo metodologias de orçamento base zero. Não foram analisadas, ainda, as metas estratégicas dos programas prioritários, uma vez que elas estão em construção neste governo.

7. Conclusões e considerações finais

A reforma administrativa promovida pelo Governo de Minas Gerais no ano de 2019 foi analisada neste trabalho no intuito de buscar entender as questões relacionadas às mudanças provocadas e alguns de seus efeitos. Conforme previsto nos objetivos do trabalho, analisar a reforma no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) permitiu criar conclusões sobre determinados aspectos particulares ao caso, sendo que as lições aprendidas trazidas neste texto podem contribuir para futuras reestruturações administrativas.

Após toda a análise teórica da relação, no âmbito do setor público, das reformas administrativas e da consequente mudança organizacional promovida, bem como uma contextualização do caso específico do governo do Estado de Minas Gerais em relação às mudanças, apresentaram-se os aspectos particulares relacionados ao caso da Sedese, no que diz respeito às dimensões institucional-legal, estrutura gerencial e estratégia e diretrizes.

De início, causa estranheza o fato de a definição estrutural ter se dado em momento anterior à construção da estratégia do órgão, tendo em vista o considerável risco que tal realidade traz para a condução da reforma, principalmente no que diz respeito à

possibilidade de não convergência da estrutura proposta e das diretrizes de atuação apropriadas a partir da estratégia da instituição.

Não foi observada, no contexto da reestruturação administrativa, a formação de um grupo ou comissão de transição designada especificamente para o processo. As decisões, e posteriores consequências estruturais e programáticas, foram tomadas no âmbito da alta gerência do órgão, sem a participação das áreas finalísticas sob responsabilidade da pasta, com reflexos possíveis no entendimento dos atores em relação à mudança.

A partir do referencial teórico trazido, o não envolvimento de atores organizacionais é tido como equívoco frequente nos processos de mudança, na medida em que ignora o indispensável papel da comunicação para a diminuição das incertezas, instabilidade e, por consequência, da resistência à mudança. Por tal fato, foi possível observar, nos primeiros meses, certa inércia produtiva na execução das atividades dos colaboradores. Não se considerou clara resistência, mas sim um clima organizacional em processo de adequação, aguardando a nova configuração de equipes e diretrizes necessária para a execução dos projetos.

Outra dificuldade percebida foi a não atenção aos aspectos mais operacionais que viriam a se alterar com a fusão organizacional das pastas, principalmente no que diz respeito aos processos integrados que foram prejudicados e geraram efeitos negativos diretos na execução das políticas públicas da pasta. Trata-se das unidades responsáveis pelas atividades-meio do órgão, principalmente no âmbito da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças e da Assessoria Jurídica, que atuam em um contexto de sobrecarga de demanda pelo acréscimo de demandas das áreas finalísticas e inexistência de fluxos processuais pactuados junto às demais áreas, segundo as informações levantadas na pesquisa. Este é um fator de grande importância e que, consequentemente, deveria ter sido incluído no processo de planejamento e de transição das mudanças realizadas.

A compatibilização das estruturas organizacionais de três secretarias de Estado e uma subsecretaria em um único organograma, além da agregação de competências de naturezas variadas, foi missão dada pelas diretrizes de governo. O desafio consistiu na missão de garantir a continuidade das políticas públicas frente ao quadro de restrição fiscal e consequente necessidade de redução da estrutura do governo. Até o momento, a

despeito do processo de maturação dos processos na nova estrutura, tem sido possível promover a manutenção dos serviços ofertados.

Apesar de alguns equívocos na condução dos processos inerentes à restruturação, principalmente ligados à centralização das discussões no alto escalão organizacional e seus reflexos nos descompassos operacionais da estrutura, tem-se, até o momento, a prevalência dos impactos positivos. A Sedese, nesse sentido, conseguiu atender as requisições do nível central de governo, no que diz respeito ao enxugamento da estrutura funcional, sem que, no entanto, fossem comprometidas as atuações estratégicas ou descontinuadas as políticas públicas das pastas consolidadas em sua estrutura.

Vale ressaltar alguns dos limites a que se propôs este trabalho. O curto prazo para viabilização da reforma administrativa, que se deu no final do quinto mês do governo Zema em Minas Gerais, foi delimitado por necessidades políticas, assim como a maioria dos processos de mudanças ocorridos no âmbito da administração pública estadual. Não era objetivo do estudo avaliar a viabilidade, necessidade ou formato político da mudança, muito menos a posterior eficiência posta em termos quantitativos e qualitativos, até mesmo pela limitação temporal, de modo que este é um campo de pesquisa que pode ser tratado em trabalhos futuros que se interessem pela temática.

Referências

ACUÑA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Francisco. Análise de mudanças organizacionais: utilidades para políticas sociais. *Revista de Administração Pública*, v. 29, n. 2, p. 80-109, 1995.

BRESSAN, Cyndia Laura. *Mudança organizacional*: uma visão gerencial. Seminário de gestão de negócios, v. 1, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Revista do Serviço Público - RSP, ano 47, v. 120, n. 1, p. 07-40. Brasil. 1996.

ENGEL, Guido Irineu. Pesquisa-ação. *Educar em Revista*, n. 16, p. 181-191, 2000.

FLEURY, Maria Tereza Leme. *Desvendar a cultura de uma organização: uma discussão metodológica*. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa María. *Cultura e poder nas organizações*. Atlas, 1989.

HERNANDEZ, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. *Revista de Administração de Empresas*, v. 41, n. 2, p. 31-45, 2001.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *As reformas administrativas no Brasil*: modelos, sucessos e fracassos. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Revista do Serviço Público – RSP, ano 49, n. 2, p. 5-32. Brasil. 1998.

LOPES, Paulo Cesar Barbosa; STADLER, Carlos Cezar; KOVALESKI, João Luiz. Gestão da mudança organizacional. *Publicatio UEPG: Ciências Humanas, Linguística, Letras e Artes*, v. 11, n. 1, 51-57, jun. 2003.

MARQUES, Antônio Luiz; BORGES, Renata; MORAIS, Kelly; SILVA, Mariane Coimbra. Relações entre resistência à mudança e comprometimento organizacional em servidores públicos de Minas Gerais. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 18, n. 2, p. 161-175, 2014.

MIGUELES, Carmen Pires; LAFRAIA, João Ricardo Barusso; SOUZA, Gustavo Costa de. *Criando o hábito da excelência:* compreendendo a força da cultura na formação da excelência em SMS. Rio de Janeiro: Qualitymark, Petrobras, 2006.

MINAS GERAIS, *Decreto 47067 de 21/10/2016* - Texto atualizado; Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47067&ano=2016. ALMG. 2016.

MINAS GERAIS, *Lei 23304 de 30/05/2019* - Texto original; Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019&texto=or%E2%80%A6. ALMG. 2019a.

MINAS GERAIS, *Decreto 47761 de 20/11/2019* – Texto original; Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47761&comp=&ano=2019&texto=original. ALMG. 2019b.

NADLER, David A.; TUSHMAN, Michael L. Beyond the charismatic leader: leadership and organizational change. *California Management Review*, v. 32, n. 2, p. 77-97, 1990.

NASCIMENTO, Matheus Fernandes. Reforma administrativa do Estado: análise do processo de mudança decorrente da fusão organizacional ocorrida na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais entre 2013 e 2014. Monografia; Fundação João Pinheiro; 2014.

SANTOS, Marcel de Souza e Silva. *Gestão da mudança organizacional*: uma revisão teórica. Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. 2014.

SEPLAG; *Plano Plurianual de Ação Governamental* 2016 – 2019; Exercício 2019; Volume 2; Anexo II; Programas e Ações por setor de governo; 2018.

SEPLAG; *Plano Plurianual de Ação Governamental 2020* – 2023; Exercício 2020; Volume 1; 2019.

SILVA, Marco Antonio Costa da; ARAUJO, Geraldino Carneiro; VAZ, Telma Romilda Duarte. Gestão por competências como estratégia de mudança organizacional. In: XII SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS, 12., 2009, São Paulo. *Anais*... São Paulo: SIMPOI, 2009.

SOUZA, Wertson Brasil de. *Interesse público e resistência à mudança em organizações públicas:* estudo de casos em uma Secretaria de Estado. 226 f. 1994. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Departamento de Centro de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais Belo Horizonte: UFMG, 1994.

Matheus Fernandes Nascimento

https://orcid.org/0000-0003-2113-8829

Mestrando em Administração Pública na Fundação João Pinheiro, Especialista em Gestão da Informação e Pessoas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.

E-mail: mfernandesnascimento@gmail.com

Henrique Tangari Silva

https://orcid.org/0000-0003-0805-0304

Mestrando em Administração Pública na Fundação João Pinheiro, Especialista em Gestão de Negócios pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.

E-mail: henriquetangari@hotmail.com

Governança em segurança institucional: ferramenta estratégica para a geração de valor público da instituição

Antonio Donizete Ferreira da Silva
Rubens Parente Junior

Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, São Paulo, SP - Brasil

O artigo aborda a governança e a gestão estratégica da segurança institucional na perspectiva da análise dos principais resultados voltados à geração de valor público, a partir da experiência no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Discute-se a gestão e as ações da segurança institucional, de maneira a expor boas práticas que trazem reflexos positivos para o órgão no alcance de seus objetivos estratégicos e no cumprimento de sua missão institucional. Objetiva-se demonstrar como a atuação da segurança institucional pode gerar valor público à instituição, principalmente por meio da governança, gestão de processos e valorização das pessoas, o que faz da sua atuação uma importante ferramenta de efetividade da justiça. Como técnica de pesquisa, optou-se pela investigação bibliográfica e documental, com utilização do método dedutivo para apresentar conclusões. Após a avaliação das premissas, conclui-se que a governança da segurança institucional associada a boas práticas de gestão, com métodos permanentes e sistemáticos voltados à preservação da integridade das pessoas e do patrimônio, permite a identificação, a avaliação, o acompanhamento e a mitigação de ameaças à instituição, promovendo a independência e a imparcialidade da judicatura, o que promove maior acesso e efetividade da justiça, gerando valor público entregue à sociedade.

Palavras-chave: governança, segurança institucional, objetivos estratégicos

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4635 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 6 de abril de 2020. Aprovado: 9 de outubro de 2020.

Gobernanza en seguridad institucional: herramienta estratégica para generar valor público de la institución

El artículo aborda la gobernanza y la gestión estratégica de la seguridad institucional en la perspectiva de analizar los principales resultados destinados a generar valor público a partir de la experiencia del Tribunal Laboral Regional de la 2ª Región. Se discuten las acciones y la gestión de la seguridad institucional para exponer las buenas prácticas que traen efectos positivos al organismo para alcanzar sus objetivos estratégicos y cumplir su misión institucional. El objetivo es demostrar cómo el desempeño de la seguridad institucional puede generar valor público para la institución, principalmente a través del gobierno, la gestión de procesos y la valoración de las personas, lo que hace de su desempeño una herramienta importante para la efectividad de la justicia. Como técnica de investigación, se eligió la investigación bibliográfica y documental, utilizando el método deductivo para presentar conclusiones. Después de evaluar las premisas, se concluye que la gobernanza de la seguridad institucional asociada con buenas prácticas de gestión, con métodos permanentes y sistemáticos destinados a preservar la integridad de las personas y los activos, permite la identificación, evaluación, monitoreo y mitigación de amenazas a la institución, promoviendo la independencia y la imparcialidad del poder judicial, lo que permite un mayor acceso y efectividad de la justicia, generando valor público entregado a la sociedad.

Palabras clave: gobernanza, seguridad institucional, objetivos estratégicos

Governance in institutional security: strategic tool for generating public value in the institution

The article addresses the governance and strategic management of institutional security in the perspective of analyzing the main results aimed at generating public value from the experience at the Regional Labor Court of the 2nd Region. Institutional security management and actions are discussed in order to expose good practices that bring positive effects to the body in reaching its strategic objectives and in fulfilling its institutional mission. The objective is to demonstrate how the performance of institutional security can generate public value for the institution, mainly through governance, process management and valuing people, which makes its performance an important tool for the effectiveness of justice. As a research technique, bibliographic and documentary research data were chosen, using the deductive method to present conclusions. After assessing the premises, it’s been concluded that the governance of institutional security associated with good management practices, with permanent and systematic methods aimed at preserving the integrity of people and assets, allows the identification, evaluation, monitoring and mitigation threats to the institution, promoting the independence and impartiality of the judiciary, allowing greater access and effectiveness of justice, generating public value delivered to society.

Keywords: governance, institutional security, strategic objectives

Introdução

A garantia de que as Casas de Justiça cumpram seu papel da pacificação social de forma eficiente, eficaz e efetiva decorre, direta ou indiretamente, da atuação da segurança institucional em muitos aspectos. As atividades de segurança institucional nos diversos órgãos públicos – em especial dentro do Poder Judiciário – buscam a produção e a salvaguarda de conhecimentos necessários à tomada de decisão, sendo assim uma ferramenta estratégica para a administração da justiça.

Partindo dessa premissa, o artigo objetiva demonstrar como a governança e as boas práticas de gestão da segurança institucional agregam valor público à instituição, principalmente pelos reflexos nos objetivos estratégicos alcançados a partir da experiência desenvolvida no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Pretende-se ainda investigar como a governança aplicada à segurança institucional aperfeiçoa suas práticas e processos, apoiando o direcionamento, o controle e a avaliação das operações, ao mesmo tempo em que permite o acompanhamento da gestão dos recursos, com vistas à prestação de serviços mais eficientes, eficazes e efetivos.

Considerando que a governança pública e a gestão estratégica da segurança institucional – neste estudo também chamada de segurança judiciária – são essenciais a uma adequada organização administrativa e ao cumprimento da missão institucional, questiona-se como sua atuação, associada à cultura de governança, pode incrementar o valor público entregue pela instituição.

Para responder a esse questionamento, no primeiro tópico deste artigo serão analisados os conceitos relativos à governança pública e sua íntima relação com a gestão de processos afetos à segurança institucional dos órgãos públicos.

No segundo tópico abordar-se-á a estratégia como pilar fundamental da governança, onde será analisado o planejamento estratégico do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região na perspectiva da segurança institucional, indicando-se o relacionamento e os reflexos dos resultados táticos e operacionais com os objetivos estratégicos institucionais.

Na terceira parte serão apresentadas as contribuições da segurança na geração de valor público na instituição, analisando-se alguns resultados das ações da segurança institucional no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região.

Elegeu-se como técnica de pesquisa a investigação bibliográfica e documental e optou-se pelo método dedutivo para apresentar conclusões acerca do objeto de estudo, obtidas a partir de uma análise de premissas teóricas e de evidências empíricas.

A pesquisa se justifica pela relevância social e estratégica da segurança institucional no cenário nacional, contexto em que se buscam maneiras de aliar a cultura de governança com outras formas de contribuição, para que a prestação jurisdicional da instituição incremente o valor público entregue à sociedade.

No que se refere às questões de governança, os referenciais adotados foram os positivados no *Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal* (BRASIL,2018) e nas publicações sobre governança do Tribunal de Contas da União. Nas questões afetas à segurança institucional, adere-se à visão de Marcelo Schettini, Hipólito Cardozo e Luciano Lopes (2018) para considerações a respeito do objeto.

1 Governança: conceito e aplicação na atividade de segurança institucional

A governança estabelece novos paradigmas para aprimorar o desempenho da administração pública e ajuda a enfrentar seu grande desafio em todas as esferas de poder: o de produzir resultados positivos e sustentáveis, com a maximização da qualidade dos serviços aliada à redução de custos organizacionais.

Os processos de gestão da estratégia e a formulação de indicadores de desempenho são exemplos de mecanismos essenciais às organizações públicas para que se definam metas e se mensurem os resultados alcançados. Não há como aferir resultados sem os subsídios técnicos e gerenciais necessários à definição da estratégia. Como afirma Deming (1989, p.190)[1]: "Não se gerencia o que não se mede; não se mede o que não se define; não se define o que não se entende; não há sucesso no que não se gerencia".

Nesse cenário, a gestão do conhecimento para o alcance de resultados de uma organização pública passa necessariamente por uma política de governança bem definida e massificada dentro da instituição, para coordenar as ações de forma que a alta

[1] William Edwards Deming, com sua afirmação, resumiu o que atualmente organizações públicas e privadas buscam para aprimorar seu desempenho: abordagem que se convencionou chamar de gestão por resultados. Por essa metodologia de gerenciamento, com base nas diretrizes da organização, têm-se as seguintes fases de gestão: a) traçar metas e objetivos estratégicos; b) medir e monitorar os resultados alcançados; c) confrontar e analisar o realizado x proposto; d) traçar planos de melhoria para atingir ou para superar o que foi inicialmente planejado.

administração e os demais níveis de gestão obtenham ferramentas de mensuração do desenvolvimento organizacional. Assim, a definição de governança pública é essencial.

Governança, segundo o Banco Mundial em seu documento *Governance and Development* (1992, p.1), é "o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo"[2]. Em conceito mais abrangente e voltado à realidade brasileira, Martins e Marini (2014) definem governança pública como:

> [...] um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. Dessa forma, nenhum desses elementos pode ser pensado de forma isolada. Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não faz sentido se não estiverem a serviço de resultados e da geração de valor público, que, por sua vez, não ocorrem de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais (MARINI, 2014, p. 44).

No Brasil, o *Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal* adota o entendimento contido no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017: governança pública é o "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade". Em outra definição, significa a profissionalização da tomada de decisão, materializada pelos resultados decorrentes da nova forma de gestão pública. Brainard Guy Peters[3] afirma que:

> A boa governança é crucial para qualquer sociedade que deseje promover seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de seu povo. No nível mais básico, governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos.

A afirmação traz a essência do significado da governança pública e apresenta a importância do estabelecimento de diretrizes e mecanismos para que os programas e as políticas públicas se efetivem na forma de valor agregado. A partir da adoção da abordagem gerencial na administração pública, o conceito de governança foi adaptado de forma a orientar a gestão por meio de políticas focadas em resultados perenes, dirigidas

---

[2] Tradução nossa do original em inglês: a general definition of governance is the "exercise of authority, control, management, power of government".

3 O Professor Brainard Guy Peters, da Universidade de Columbia, inicia o prefácio do *Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal* com a síntese da necessidade e da importância da governança para a administração pública. Afirma que sem uma boa governança, não é possível atingir os objetivos propostos para uma organização.

e executadas de modo profissional, como se percebe em diversas iniciativas no Executivo, no Judiciário e no Legislativo.

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) é o resultado da evolução histórica de uma série de iniciativas do Governo Federal para promover a gestão pública de excelência. O Programa trata a questão da governança como forma de promover a eficiência e a efetividade da administração. No *Guia Referencial para Medição de Desempenho da Gestão*[4] (BRASIL, 2009), o tema é abordado pela seguinte perspectiva:

> A Governança pública, por sua vez, baseia-se em múltiplos arranjos com a participação de diversos atores (estado, terceiro setor, mercado etc.) no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços. Este modelo não diminui a importância do estado, mas qualifica-o com o papel de orquestrador, direcionador estratégico, indutor e fomentador absolutamente essencial para a ativação e orientação das capacidades dos demais atores. Este paradigma promove a adoção de modelos de gestão pós ou neo-burocráticos, tais como: redes, modelos de gestão orgânicos (flexíveis, orientados para resultados, foco no beneficiário), mecanismos amplos de *accountability*, controle e permeabilidade (BRASIL, 2009, p.5 transcrição literal).

Diante de tal perspectiva, duas questões se destacam: a prestação de contas com responsabilização (*accountability*) e a transparência. Nesse sentido, Bingham, Nabatchi e O'Leary (2005) afirmam que a governança pública é um sistema que envolve não somente ferramentas, mas inclui processos que possibilitem a participação das pessoas, o que traz uma visão do cidadão como participante da gestão.

A aplicação do conceito de governança no nível das organizações é abordada no *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*[5]. Ali, o Tribunal de Contas da União faz um resgate histórico da governança pública analisada por diversos organismos internacionais, apresentando os ganhos que a boa governança permite, orientando as seguintes ações, em Brasil (2014, a):

---

[4] Trata-se de referencial metodológico que permitirá a governos (Federal, estaduais e municipais), áreas ou domínios de políticas públicas, conjuntos de organizações, organizações públicas e suas unidades definirem e mensurarem seu desempenho – assumindo-se que este é um primeiro e decisivo passo para a gestão do desempenho, possibilitando, em bases metodologicamente análogas, sua pactuação, avaliação e divulgação em momentos posteriores.

[5] O referencial é uma das mais importantes ferramentas para aperfeiçoamento da gestão dos órgãos públicos federais, inclusive do Poder Judiciário, que se fiam no guia para, em seu âmbito de competências, tratar questões de organização e gestão administrativa. A eficácia da administração da justiça revela-se como eficiência da prestação jurisdicional. Provas de que o Judiciário tem cada vez mais adotado políticas de governança são a constituição da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário; a implementação de plano estratégico em todos os tribunais; a edição dos relatórios *Justiça em Números*; entre outras iniciativas capitaneadas pelo Conselho Nacional de Justiça. Todas, em muitos aspectos, são orientadas pelos referenciais do Tribunal de Contas da União.

> a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
> b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
> c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
> d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
> e) **possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão**;
> f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
> g) **garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos**;
> h) **promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores**;
> i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
> j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
> k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
> l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
> m) **garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos**;
> n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
> o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
> p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis) (BRASIL, 2014 a, p. 14, grifo nosso).

Ainda segundo a publicação referencial, a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais. Todas estas, de forma sinérgica, propiciam controles e avanços necessários à consecução dos objetivos estratégicos da instituição, conforme Brasil (2014, a):

> Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; **a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades** (BRASIL, 2014 a, p. 22, grifo nosso).

É pelas duas últimas perspectivas que as considerações deste trabalho se desenvolverão, apresentando as principais contribuições que as atividades de segurança institucional trazem para as organizações públicas em geral. Mais especificamente, para os tribunais brasileiros.

Ainda segundo a Corte de Contas, a perspectiva de órgãos e entidades "é a vertente corporativa da governança no setor público, com foco nas organizações (ANU, 2012), na

manutenção de propósitos e na otimização dos resultados ofertados por elas aos cidadãos e aos usuários dos serviços (CIPFA, 2004)" (BRASIL, 2014 a, p. 22). Nessa perspectiva, a governança visa a garantir que as ações das organizações estejam alinhadas com o interesse público:

> Governança sob a perspectiva de atividades intraorganizacionais pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados.
> Sob esta perspectiva, são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as **relações intraorganizacionais**, que visam, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos**, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização** (BRASIL, 2014, a, grifo nosso

Tais conceitos passaram a ser aplicados aos tribunais brasileiros, principalmente após 2004, quando se alterou a Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 45/2004[6], que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), definindo-o como órgão responsável pelo estabelecimento da política nacional administrativa judiciária e pela governança judicial em sentido amplo. Na evolução do raciocínio, passamos a uma análise das funções e das operações no âmbito interno das organizações, que se relacionam em diversos níveis, impactando o desempenho da instituição.

Os conceitos até aqui apresentados trazem em si uma enormidade de atribuições, tarefas, ações e significado para o direcionamento estratégico de uma instituição, com o intuito de geração de valor público. No que compete ao setor de segurança institucional, tais atribuições, ações e procedimentos são plenamente aplicáveis.

Governança está relacionada com direção, estabelecimento de metas, coerência, implementação, responsabilização e avaliação. Nas palavras de Peters (2013, p. 29), "A raiz da palavra governança vem de um vocábulo grego que significa direção. Assim, logicamente o significado fundamental da governança é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos". Nessa linha, os setores administrativos da instituição devem dirigir suas forças para atingir os objetivos comuns, ou seja, as atividades de suporte devem ter foco na atividade finalística do órgão, como forma de cumprir sua missão.

---

[6] A CF/1988 passou a contar com o artigo 103-B, revelando a intenção do legislador de centralizar a governança no Judiciário ao instituir uma instância responsável pelo estabelecimento de políticas estruturais da administração judiciária, de modo a reconfigurar o exercício da magistratura à lógica gerencial moderna, adequando-se, por exemplo, o número de juízes à demanda processual e o emprego de padrões de produtividade e de desempenho.

Assim é que o Tribunal de Contas da União vem realizando levantamentos sistemáticos para avaliar a governança em relação a algumas áreas específicas da gestão: pessoas, tecnologia da informação e comunicação, saúde, contratações, segurança pública etc. O *Relatório do 2º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas* – ciclo 2016 – traz o alinhamento entre governança e gestão de pessoas na administração pública federal, apresentando seus papéis e inter-relações (BRASIL, 2016):

> É importante fazer uma diferenciação entre governança e gestão, pois não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. De forma simplificada, pode-se dizer que governança se refere à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão refere-se ao modo como se executa o que foi definido. [...]
> Entende-se como governança de pessoas a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na utilização desse recurso pelas organizações. Nesse sentido, adaptando-se o entendimento presente no art. 2º, II, da Resolução TCU 247/2011, pode-se conceituar governança de pessoas como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas (BRASIL, 2016, p. 9).

No caso do presente objeto de estudo, a aplicação por analogia desses conceitos nos parece lógica. A segurança institucional[7] de um órgão é atividade de suporte, mas, sob diversos aspectos impacta na atividade finalística do órgão. No caso do Judiciário, quando atua na segurança dos oficiais de justiça e ajuda no cumprimento de mandados, a segurança institucional atua no processo judicial, como *longa manus* dos magistrados.

Indo além, pelas perspectivas tática e operacional, os responsáveis por gerir contratos da área de segurança, como vigilância terceirizada, de prevenção e combate a incêndio, bem como os relativos ao sistema de transporte, como gestão e renovação da frota de veículos e logística em geral, devem, obrigatoriamente, ater-se à missão maior da instituição e dirigir suas ações no sentido de responder a seguinte questão: como a atuação da minha área técnica pode ajudar na busca dos objetivos estratégicos da instituição?

Uma possível resposta é dada por Schettini *et al*. (2018), que afirmam:

---

[7] Aquino (século XIII), definiu segurança como "ausência de risco, previsibilidade, a certeza quanto ao futuro". Segurança institucional, como a conhecemos hoje, tem origem na Roma antiga, onde já havia a chamada "separação dos poderes": o imperador e o Senado. Inicialmente, a "segurança" dos senadores era confiada aos pretorianos, guarda fiel ao imperador, cuja reputação de bons combatentes era tão grande quanto a fama de traição, por terem, inclusive, assassinado césares. Eram chamados de "o poder atrás do trono". Tal estrutura tinha a finalidade de preservar a independência dos poderes, mas, dadas as circunstâncias, o Senado não podia confiar a segurança de seus membros a guardas leais ao imperador, sob pena de morte em caso de discordância. Assim, o Senado romano passou a manter sua Guarda Senatorial, tida como a primeira "segurança institucional" regimentalmente formada e organizada.

> A relevância e o caráter estratégico da segurança institucional podem ser constatados considerando seu posicionamento hierárquico dentro dos órgãos. Geralmente, a segurança subordina-se à alta administração, de forma que medidas emergenciais ou urgentes possam ser resolvidas de forma célere e totalmente alinhadas ao desejo dos decisores (SCHETTINI; CARDOSO; LOPES, 2018, p. 13).

A gestão de processos de segurança institucional é complexa e requer alto grau de capacitação dos profissionais. O reconhecimento da importância da governança, como fundamental para a instituição e aplicável aos processos afetos à segurança institucional, faz com que as medidas adotadas sejam coerentes com os objetivos da instituição.

A normatização da atividade de segurança institucional, o estabelecimento de metas claras, *compliance*, *accountabilit*y, gestão de contratos, capacitação em segurança e a execução das atribuições com economicidade são as expressões mais visíveis da governança aplicáveis à gestão da segurança institucional.

Essa perspectiva deve ser compreendida pelos gestores da área de segurança e pela alta administração, em todos os órgãos públicos, nos mesmos moldes do que apresenta o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), que, por meio da Portaria º 62, de 26 de junho de 2019, dispõe sobre o Comitê de Governança, Riscos e Controle do Gabinete de Segurança Institucional[8]. Tal portaria, em seu Art. 2º, apresenta um guia de governança da segurança institucional, que, com pequenas adaptações, aplica-se a todos os órgãos públicos:

> I - promover condutas e comportamentos condizentes com os padrões de ética e integridade aplicáveis ao setor público;
>
> II - institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos;
>
> III - promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar a adoção de boas práticas de governança, gestão de riscos e controles internos;
>
> IV - garantir a aderência às leis, regulamentos, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público;
>
> V - promover a integração dos agentes responsáveis pela governança, pela gestão de riscos e pelos controles internos;
>
> VI - promover a adoção de práticas que institucionalizem as responsabilidades dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações;

[8] Em que pese a separação de poderes, boas práticas de gestão devem ser compartilhadas entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Exemplo disso é que, em linha com a publicação exarada pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência, o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região publicou o Ato GP nº 29/2019, que institui a Secretaria de Segurança Institucional e estabelece ações no sentido da mudança de paradigma e da propagação da cultura de governança ao distribuir competências e criar procedimentos e normatizações.

> VII - aprovar políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos;
>
> VIII - supervisionar o mapeamento e a avaliação dos riscos chaves que possam comprometer a prestação de serviços de interesse público;
>
> IX - liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
>
> X - estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão, bem como os limites de escopo no nível de unidades ou atividades;
>
> XI - aprovar e supervisionar método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão;
>
> XII - emitir recomendação para o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos;
>
> XIII - emitir recomendação para a criação de subcomitês no âmbito do Comitê de Riscos e Governança, com suas respectivas competências, em função das necessidades; e
>
> XIV - monitorar as recomendações e orientações deliberadas pelo Comitê.
>
> XV - auxiliar a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança previstos no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017;
>
> XVI - incentivar e promover iniciativas que busquem implementar o acompanhamento de resultados no órgão ou na entidade, que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional ou que adotem instrumentos para o aprimoramento do processo decisório;
>
> XVII - promover e acompanhar a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo Comitê Interministerial de Governança - CIG em seus manuais e em suas resoluções; e
>
> XVIII - elaborar manifestação técnica relativa aos temas de sua competência.

Com base nesse referencial, as práticas de governança e gestão em segurança institucional se desenvolvem no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Componente importante e elo entre governança e gestão, a estratégia institucional é tema fundamental para a consecução da missão e o alcance das metas institucionais. Para o propósito da presente exploração é necessário compreender essa conexão.

2 Estratégia: pilar fundamental para a governança

Em linha com as orientações e os conceitos até aqui expostos, é importante observar que é da alta administração que emanam os principais direcionadores estratégicos do órgão. A governança tem como função, entre outras, avaliar as condições e o desempenho atual e futuro da organização, direcionando e orientando a elaboração de

políticas e planos. A Figura 1, extraída do *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*, demonstra a relação entre governança e gestão nas organizações.

Figura 1 – Relação entre governança e gestão

Fonte: BRASIL, Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, p.48

É pela estratégia que uma organização define sua identidade (missão, visão de futuro e valores) e estabelece os principais objetivos para o alcance dos resultados que entregarão valor público à sociedade. Assim, as organizações públicas têm na consecução de sua estratégia um pilar fundamental para a boa governança.

Cabe à gestão tática a execução e a coordenação operacional em áreas específicas (gestão de pessoas, tecnologia da informação e comunicação, orçamento e finanças, segurança institucional etc.). A gestão operacional, por sua vez, é diretamente responsável pela execução dos processos finalísticos e de apoio do órgão.

Nesse viés, a atuação da segurança institucional está vinculada à gestão estratégica, tática e operacional quando se avalia a questão dos riscos, como lembram Schettini *et al*. (2018):

> O trabalho da segurança está diretamente relacionado com a gestão dos riscos – que são inerentes à atividade de salvaguarda de ativos. Isso faz com que o profissional de segurança esteja qualificado para compreender o processo de gestão de riscos, aplicá-lo e estabelecer parâmetros para o planejamento em segurança, de modo a nortear investimentos e alocação de recursos para este fim (SCHETTINI; CARDOSO; LOPES, 2018, p. 68).

Assim, a governança pelos prismas dos órgãos e entidades e das transações intraorganizacionais é diretamente impactada, a nosso ver, pelas inter-relações entre os três níveis organizacionais, pelo fluxo dos subsídios e resultados em duas vias: do fornecimento e do recebimento. A Figura 2 ilustra essa lógica.

Figura 2 – Relacionamentos da Gestão e Governança

Fonte: Elaborada pelos autores.

A proposta da Figura 2 é apresentar a sinergia de atuação constante e demonstrar que a segurança institucional atua – ou deve atuar – nas três instâncias, na medida em que suas operações entregam resultados para os níveis tático e estratégico da instituição, como afirmam Schettini, Cardoso e Lopes (2018):

> Uma vez feito todo processo de avaliação do risco, haverá subsídios necessários para a proposição de intervenções de modo a minimizar sua ocorrência. Essa etapa é chamada de Tratamento do Risco. O profissional de segurança irá considerar as análises realizadas para atuar na perspectiva de prevenir a ocorrência de situações que prejudiquem os ativos da instituição e/ou mitigar a probabilidade de que ocorram. Em ambos os casos a intervenção deve buscar minimizar as vulnerabilidades e, consequentemente, aumentar os pontos fortes da segurança (SCHETTINI; CARDOSO; LOPES, 2018, p. 77).

Essa sinergia constante de relacionamento, entre as próprias competências internas da segurança institucional e as entregas que realiza, denota sua importância estratégica, que ganha maior visibilidade quando se apresentam resultados mensuráveis ao longo de um ciclo e que, devidamente monitorados, podem apontar para boas práticas a serem replicáveis ou eventuais aperfeiçoamentos das ações.

2.1 Estratégia no Poder Judiciário

A cúpula administrativa do Judiciário brasileiro vem dando destaque ao planejamento e à gestão estratégicos, estabelecendo diretrizes e normas para o tema.

Desde a edição pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) da Resolução nº 70/2009 (revogada pela Resolução 198/2014), o Poder Judiciário adotou como prática a formulação de planejamento estratégico, traçando objetivos e metas específicas.

São exemplos as várias iniciativas do colegiado, como a própria Resolução nº 198/2014 e seus desdobramentos (planejamento estratégico do Judiciário e dos tribunais; encontros do Judiciário e as metas nacionais; metodologia de gestão estratégica etc.), que estabeleceu a Estratégia Nacional do Judiciário. Formulada com a contribuição de magistrados e servidores, reflete premissas importantes para o processo estratégico e aborda o assunto pelas perspectivas definidas em sua metodologia (sociedade; processos internos; e recursos), tratando-o conforme os resultados a serem entregues.

Como desdobramento direto da iniciativa do CNJ, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) também vem adotando práticas nesse sentido, indicando os vetores para a regência estratégica e a gestão nas cortes trabalhistas do país.

A Estratégia da Justiça do Trabalho para o período 2015-2020 está definida na Resolução CSJT nº 145, de 28 de novembro de 2014. Os objetivos e diretrizes ali estabelecidos guardam alinhamento em relação aos direcionadores nacionais, estabelecendo as definições gerais para o desenvolvimento da estratégia dos Tribunais Regionais do Trabalho.

2.2 A Estratégia do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região

Ao longo dos últimos anos, o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região vem buscando aprimorar suas práticas de governança e gestão estratégica. No exercício de reflexão pelo qual a instituição regularmente se debruça sobre os principais temas da gestão, é nítida a evolução da estratégia institucional quanto à preocupação com o estabelecimento de objetivos e metas que efetivamente aprimorem o papel social da instituição, incrementando de forma contínua o valor público entregue à sociedade.

O Tribunal deu seus primeiros passos na formulação estratégica em 2008, finalizando sua primeira versão do Plano Estratégico Institucional (PEI) em 2009. Em 2011 essa primeira versão foi revisada e adaptada à realidade então vigente. Em 2014, o Tribunal elaborou a versão 2015-2020, ainda em vigor.

Entre 2011 e 2014, foram muitas as realizações institucionais. Entre elas, podemos citar o aumento do acesso à justiça, com a instalação de 36 novas Varas do Trabalho e

outras 16 Varas tipo Processo Judicial Eletrônico (PJe)[9]; aumento exponencial de acordos nas semanas de conciliação, com média de 20 mil audiências em cada semana; avanços no que se refere à responsabilidade socioambiental, como a instituição da Política Ambiental do Tribunal; entre outras medidas que visam à eficiência institucional e passaram a estabelecer diretrizes mais específicas por área.

A gestão estratégica também foi aperfeiçoada. Por exemplo, passaram a ocorrer reuniões de análise estratégica periódicas a partir de 2015, com acompanhamento da evolução das metas parciais por área, apresentando-se em cada reunião os resultados dos 24 indicadores. Com o estabelecimento do acompanhamento do PEI 2015-2020 de forma individualizada, ou seja, com relatórios executivos de indicadores parciais, os esforços foram canalizados para metas dirigidas por área de interesse, de forma que os resultados institucionais globais passaram a ser mais expressivos.

Após este início promissor, estabeleceu-se o Planejamento Estratégico Institucional – PEI 2015-2020, cujos aperfeiçoamentos em relação ao PEI anterior foram significativos. O Mapa Estratégico a seguir (Figura 3) resume a Estratégia Institucional do TRT da 2ª Região, para o período 2015-2020, alinhada aos direcionadores do CNJ e do CSJT.

[9] Varas onde os processos tramitam totalmente por meio eletrônico.

Figura 3 – Mapa Estratégico do TRT da 2ª Região

Fonte: disponível em https://ww2.trt2.jus.br/

A partir do PEI 2015-2020, o tribunal evoluiu em relação ao ciclo anterior no desdobramento tático da estratégia. Planos diretores foram elaborados, todos com seus objetivos e metas voltados ao atendimento da prescrição estratégica para o período. Estabeleceu-se o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (Petic); o Plano Diretor de Gestão de Pessoas (PDGP); o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTIC); o Plano de Logística Sustentável (PLS); e, mais recentemente, o Plano de Gestão de Riscos (PGR).

Dentro de cada área, foram criados comitês específicos que, em reuniões periódicas, monitoram metas e estabelecem um acompanhamento individualizado dos indicadores e dos resultados específicos. Considerando o iminente final do ciclo do PEI 2015-2020, desde janeiro está em preparação o Plano Estratégico da Justiça do Trabalho para o ciclo 2021-2026.

O TRT da 2ª Região, ante o aprendizado do ciclo 2015-2020 e em sintonia com as diretrizes do CSJT, publicou o Ato GP/VPA nº 03/2019, que instituiu a Política de Governança, Gestão de Riscos e *Compliance*. A normativa tem como finalidade institucionalizar ações indutoras para o aprimoramento da gestão e da governança, garantindo um serviço de qualidade à sociedade. A norma orienta a atuação da instituição

a partir de princípios como a efetividade, a transparência, a ética, a responsabilidade, a conformidade, a legitimidade e a inovação, estabelecendo como diretrizes o monitoramento do desempenho do órgão, o gerenciamento de riscos e a racionalização de processos. Tais ações são feitas por meio de reuniões trimestrais de acompanhamento, com a participação de todas as áreas, inclusive a Secretaria de Segurança Institucional.

Todavia, como o intuito deste estudo é o da apresentação das experiências relativas ao período 2015-2020, para efeito das reflexões que aqui consignamos, focamos em quatro objetivos estratégicos do PEI 2015-2020, nos quais há iniciativas e boas práticas do Tribunal implementadas pela segurança institucional:

Perspectiva Recursos – Objetivo 1. Promoção da valorização das pessoas e da qualidade de vida: compreende a promoção de políticas, métodos e práticas adotados na gestão de comportamentos internos, objetivando potencializar o capital humano na instituição, buscando a melhoria do clima organizacional, a valorização dos colaboradores e a humanização nas relações de trabalho. Visa à adequada aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes para o alcance dos objetivos institucionais, por meio do desenvolvimento e da gestão de competências tidas como essenciais.

Perspectiva Recursos – Objetivo 2. Provimento de infraestrutura física adequada às atividades judiciais e administrativas: trata-se de objetivo que almeja prover a instituição de recursos materiais (instalações, mobiliários, acesso) que permitam o bom desempenho das unidades, garantindo condições de trabalho que observem as peculiaridades do indivíduo, a preservação da saúde e a integridade física e mental das pessoas, frente aos riscos laborais e de segurança para o exercício das atividades.

Perspectiva Processos Internos – Objetivo 5. Gestão da governança judiciária e administrativa: compreende a implantação e monitoramento da uniformização dos procedimentos e rotinas de atuação das unidades administrativas e judiciárias, garantindo que se alinhem ao planejamento estratégico e às metas da instituição. Propõe-se a adoção de modelos de gestão comprometidos com o fortalecimento da autonomia administrativa e financeira, com a transparência e com a proteção da coisa pública, visando à eficiência operacional e à probidade administrativa, incluindo gestão de processos de trabalho.

Perspectiva Sociedade – Objetivo 8. Garantia da efetividade na prestação jurisdicional: trata-se de objetivo que visa a garantir a entrega do bem da vida, solucionando problemas relativos ao acesso à justiça, à duração e ao custo do processo.

Como se percebe, os objetivos descritos nas três perspectivas mencionadas abarcam vários temas críticos para a gestão, ensejando diversas ações, muitas das quais complexas e profundas: gestão de comportamentos internos; acompanhamento e melhoria do clima organizacional; valorização das pessoas; humanização das relações de trabalho; gestão por competências; desenvolvimento profissional; promoção da saúde ocupacional; uniformização dos procedimentos e rotinas; adoção de modelos de gestão comprometidos com a transparência e com a proteção da coisa pública, visando à eficiência operacional e à probidade administrativa; estabelecimento das melhores práticas de comunicação da estratégia, de gestão documental, da informação, de processos de trabalho e de projetos, apenas para mencionar os principais.

Colocado o alinhamento conceitual e as bases para as reflexões que ora são propostas, passamos a um olhar mais direto sobre as contribuições que a governança e a gestão da segurança institucional trazem para o atingimento das metas do TRT da 2ª Região e, em sentido amplo, na geração de valor público da instituição.

3 Segurança institucional: agregando valor à instituição

Dada a natureza da atividade jurisdicional, que lida em essência com conflitos das mais variadas espécies, e diante do atual contexto social de violência urbana, associada à criminalidade organizada e à desestruturação das relações humanas, os magistrados brasileiros e seus auxiliares podem ficar expostos a riscos ou sofrer ameaças que, no mínimo, podem causar preocupação e afetar sua livre convicção ao prestar jurisdição. Nesse viés, a manutenção da sensação de segurança na instituição é condição *sine qua non* para que os magistrados exerçam seu mister com a imparcialidade e a independência necessárias.

Nesse sentido, Schettini e Silva (2019):

> A segurança institucional, também chamada de segurança judiciária, há muito deixou de ser uma atividade secundária dentro da estrutura organizacional dos tribunais. Atualmente, diante do cenário de violência urbana, associada à criminalidade organizada e desestruturação das relações humanas, não se concebe deixar de considerar as ações de segurança institucional para a tomada das mais variadas decisões, principalmente dentro do Poder Judiciário, pois os magistrados e servidores, no exercício de suas atribuições, podem ficar expostos a riscos ou sofrer ameaças (SCHETTINI; SILVA, 2019, p. 258-259).

Vão ao encontro dessa conclusão as disposições trazidas pelo Conselho Nacional de Justiça na Resolução nº 291/2019. Ali, desde suas ponderações motivadoras, a norma considera "que a segurança institucional é a primeira condição para garantir a independência dos órgãos judiciários, na forma dos arts. 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos; 14, 1, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; 2º e 9º do Código Ibero-Americano de Ética Judicial e 1º do Código de Ética da Magistratura".

A estratégia do TRT da 2ª Região para o período 2015/2020 prevê três objetivos principais para a perspectiva da sociedade, dimensão na qual são produzidos os principais valores públicos[10] entregues pela instituição. A missão da segurança institucional no âmbito do Poder Judiciário está estabelecida no art. 2º da Resolução CNJ nº 291/2019: "[…] promover condições adequadas de segurança pessoal e patrimonial, assim como meios de inteligência aptos a garantir aos magistrados e servidores da Justiça o pleno exercício de suas atribuições".

A partir das perspectivas dos recursos e dos processos internos, a consecução da estratégia institucional materializa os resultados necessários ao alcance dos objetivos na perspectiva da sociedade, conforme sintetiza a Figura 4:

[10] Na forma como definidos pelo Guia para Elaboração na Forma de Relatório Integrado, relativo à Prestação de Contas – Relatório de Gestão 2019: "O Decreto 9.203/2017 sobre governança define valor público como sendo "produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos". (BRASIL, 2019, p.11)

Figura 4 – Mapa de contribuições da segurança institucional

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Secretaria de Segurança Institucional colabora para a entrega desse valor pela consecução dos objetivos 1 e 2, na perspectiva recursos; e 5, na perspectiva processos internos do PEI. Esses, por sua vez, impactam diretamente no objetivo 8: "Garantia da efetividade na prestação jurisdicional". Cada um dos vetores de atuação estratégica indicados aponta para o atendimento de um dos quatro objetivos estratégicos do Tribunal mais diretamente impactados pela segurança institucional, que assim contribui em seu âmbito de competências para o alcance das metas maiores da instituição, colaborando com os resultados mais complexos.

3.1 Contribuições para o Objetivo Estratégico 1

Na medida em que influencia comportamentos pela sensação de segurança proporcionada, a segurança institucional contribui para a melhora do clima organizacional, valoriza magistrados e servidores e humaniza as relações de trabalho. Também concorre para que as pessoas possuam conhecimentos, habilidades e atitudes para o alcance dos objetivos institucionais, por meio do desenvolvimento profissional.

Como termos comparativos para estabelecer a evolução entre os ciclos da gestão estratégica, no ano de 2013 a Secretaria de Segurança Institucional promoveu cursos para magistrados e para oficiais de justiça, capacitando 380 (trezentas e oitenta) pessoas.

Diante dos resultados apresentados, no ciclo seguinte a quantidade de participantes aumentou, passando de 120 para 240 magistrados e de 260 para 400 oficiais de justiça em 2019. Esses dados expressam atualmente cerca de 50% e 90% dos quadros desses profissionais, respectivamente.

Em 2019, identificou-se a necessidade de capacitar as mulheres da instituição em cultura de segurança e de defesa pessoal, como forma de mitigar a violência contra a mulher. Em 2019, foram capacitadas 300 magistradas e servidoras do Tribunal. Essa iniciativa foi uma das mais bem avaliadas pelo público interno. Além de promover o conhecimento da cultura de segurança no âmbito institucional, estende hábitos seguros para a vida pessoal. O Gráfico 1 resume esses dados.

Gráfico 1 – Ações de capacitação da segurança institucional

Fonte: Elaborado pelos autores.

As ações de capacitação promovidas pela área têm o objetivo de transmitir conhecimentos e aprimorar competências que incentivem comportamentos de prevenção e defesa. Essas ações geram outro impacto positivo, que pôde ser aferido pelo resultado da pesquisa de clima organizacional promovida no âmbito deste Regional em 2017 e 2019.

O Gráfico 2 sintetiza os resultados relativos ao indicador segurança. Como forma de mensurar a sensação de segurança no órgão, o indicador se presta a avaliar se os procedimentos para entrar no prédio, o controle de acesso, a segurança das dependências e as condições de segurança pessoal são adequados.

Gráfico 2 – Resultados da pesquisa de clima organizacional[11]

Fonte: Elaborado pelos autores.

Esses índices são obtidos pelo percentual de avaliações positivas em relação ao total de avaliações. Em 2019 o índice atingiu **92% de avaliações positivas entre servidores e 84% entre magistrados**. Os índices expressam um **aumento de 14 pontos percentuais** entre magistrados, o que demonstra o significativo incremento na sensação de segurança proporcionada.

Entre os servidores, o indicador expressa **que 9 em cada 10 respondentes consideram que as condições de segurança são adequadas**, nos vários aspectos, demonstrando que também entre os colaboradores a sensação de segurança é muito presente e as ações de segurança têm atingido os objetivos propostos.

[11] Os resultados completos da pesquisa de clima organizacional estão disponíveis em: https://ww2.trt2.jus.br/transparencia/resultados-e-indicadores/relatorios/pesquisa-de-clima-organizacional/.

3.2 Contribuições para o Objetivo Estratégico 2

A segurança institucional contribui para a consecução desse objetivo pela atuação para a preservação do patrimônio e dos recursos materiais da instituição (instalações, mobiliários, acesso), colaborando para o bom desempenho das unidades administrativas e judiciais. Ademais, age de forma relevante para mitigar riscos e ameaças à preservação da integridade física e mental de magistrados e servidores.

As atividades de segurança de áreas e instalações do órgão implicaram na detecção e prevenção de riscos e ameaças em todas as unidades do Regional. Como exemplo, destacamos os resultados das operações para controle de acesso, que detectaram e retiveram armas (acautelamento[12]) e outros objetos potencialmente ofensivos (apreensão). O Gráfico 3 demonstra a escala dos acautelamentos e apreensões que, caso não ocorressem, representariam risco potencial ao patrimônio e às pessoas.

Gráfico 3 – Acautelamento de armas e apreensão de objetos potencialmente ofensivos

Fonte: Elaborado pelos autores.

[12] Acautelamento, ou guarda, é a atividade desenvolvida pela segurança institucional em que um visitante que possua o porte de armas mantém seu equipamento em local apropriado (cofre) junto à área de segurança do Tribunal. A medida é necessária para evitar circulação de armas de fogo nas instalações do órgão.

Em resumo, foram mais de 8 mil armas e outros objetos potencialmente ofensivos que foram retidos antes do ingresso nas instalações do órgão em 2019, mitigando assim potenciais ameaças a magistrados, servidores e demais frequentadores do Tribunal. Em relação a 2018, houve **aumento de 47,8% no acautelamento de armas de fogo e 33,5% na apreensão de objetos potencialmente ofensivos**.

Ainda quanto à segurança de áreas e instalações, no exercício de 2019 a Secretaria de Segurança Institucional não mediu esforços para melhorar a eficiência das operações, sem perda da sua efetividade. Exemplo disso foi a economia gerada na transição dos contratos de alocação de mão de obra terceirizada com o incremento do monitoramento remoto e aperfeiçoamento do sistema de Circuito Fechado de TV (CFTV).

A instalação de novos equipamentos e a contratação de profissionais especializados para monitoramento remoto, aliada a uma nova estratégia de contratação de vigilância terceirizada, com a contratação por lotes, trouxe **economia anual superior a dez milhões de reais** em relação a 2019. Comparando-se com a média de 2014/2015, a redução é ainda maior. O Gráfico 4 sintetiza essa situação:

Gráfico 4 – Evolução da despesa com vigilância e monitoramento (R$ milhões)

Fonte: Elaborado pelos autores.

3.3 Contribuições para o Objetivo Estratégico 5

Governança e gestão pressupõem, antes de tudo, o entendimento das atividades que são realizadas como base para a definição dos vários subsistemas que as conformam. Essa inteligência constitui condição necessária para: a descrição de cargos e funções; a organização do trabalho; a definição de competências individuais e organizacionais; o estabelecimento de metas de desempenho; a formulação de políticas de desenvolvimento (capacitação); o planejamento da força de trabalho; entre outros. Todos eles mecanismos essenciais à regência estratégica da instituição.

A gestão por processos alicerça esse conhecimento. Para Davenport (1994, p.8), "Os processos são a estrutura pela qual uma organização faz o necessário para produzir valor para os seus clientes. Em consequência, uma importante medida de um processo é a satisfação do cliente com o produto desse processo". No setor público, isso fica ainda mais evidente, pois a eficiência, a prestação de contas e a transparência (três princípios-chave da governança) precisam ser coordenados e assimilados pelos integrantes da "cadeia de valor"[13]. Neste sentido, Bruin (2007) afirma que o BPM tem por objetivo permitir às organizações meios de aperfeiçoar a forma como o trabalho (processos) é realizado, cujo foco é o alinhamento estratégico, eficiência e eficácia na geração de valor aos clientes.

Abordagem consagrada no mundo corporativo, o *Business Process Management – BPM* (Gerenciamento de Processos de Negócio) congrega práticas que permitem a melhor gestão das atividades do negócio da organização. O conjunto de conhecimentos no assunto mais adotado atualmente está reunido no BPM CBOK® (Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio – Corpo Comum de Conhecimento), organizado pela Association of Business Process Management Professionals (ABPMP).

A metodologia permite visão sistêmica da organização, pela descrição de seus processos de trabalho essenciais; suas dependências e inter-relações; a sequência lógica das atividades e seus requisitos; o dimensionamento de volumes e tempos de operação e, consequentemente, os requisitos profissionais e humanos para sua operação. Mais especificamente, duas de suas fases, o mapeamento e a análise dos processos, têm como

[13] Numa das primeiras abordagens sobre processos, Porter (1990) trabalhou a ideia de "cadeia de valor" (*value chain*), uma nova visão organizacional que foca uma estrutura baseada em atividades estrategicamente relevantes, que podem ser mensuradas a partir do valor que agregam aos processos.

objetivo possibilitar essa inteligência. A Figura 5 resume os resultados esperados nessas duas etapas da abordagem por processos.

Figura 5 – Fases da abordagem por processos

Fonte: Elaborado pelos autores

O Objetivo Estratégico 5 compreende a implantação, o monitoramento e a uniformização dos procedimentos e rotinas das unidades administrativas e judiciárias, garantindo que se alinhem ao planejamento estratégico e às metas da instituição. Mais ainda, a revisão procedimental emana do aprimoramento contínuo da governança institucional, na busca por eficiência, eficácia e efetividade. Nesse sentido, Domingues, Xavier e Birochi, (2015):

> [...] a busca pela eficiência organizacional, por meio da melhoria dos processos, é o principal fator que impulsionou a decisão da alta administração adotar o BPM como ferramenta de gestão. Quer-se a otimização dos fluxos dos processos, a obtenção de dados que gerem informações e auxiliem a tomada de decisão e melhor controle organizacional (DOMINGUES; XAVIER; BIROCHI, 2015, p. 231)

Conforme o BPM CBOK, os processos da segurança institucional são considerados de suporte. Seu gerenciamento permite a realização das operações de forma alinhada e sistêmica em relação aos processos de negócio da instituição. As diversas contribuições estratégicas apresentadas neste artigo (sintetizadas na Figura 4), além de caracterizarem o impacto para a consecução dos objetivos institucionais, também **configuram as inter-relações entre os processos da segurança e os demais da instituição**.

Essa perspectiva é fundamental porque são comuns estruturas organizacionais construídas pelo enfoque hierárquico-funcional, nas quais a organização das unidades administrativas retrata a execução de "pedaços" dos processos, **isoladamente**. Essa segmentação acaba por fracionar a sequência lógica de agregação de valor,

desconsiderando os requisitos necessários ao encadeamento operacional dos processos. O gerenciamento de processos tem como premissa fundamental a operação das atividades voltadas para a relação **com o cliente**. Assim, as expectativas (necessidades) de quem recebe o resultado do trabalho configuram os requisitos para quem vai produzi-lo.

Como forma de padronizar, consolidar e documentar as atividades da segurança institucional, o Regional adotou a iniciativa de elaborar um manual operacional, previsto no Ato GP nº 29/2019, o qual, por meio da descrição de procedimentos operacionais padronizados e das ações esperadas – sempre orientados pela lógica e pelas inter-relações dos processos – permite a verificação de conformidade e o monitoramento constante das ações dos agentes de segurança. Consequência direta disso, o compromisso com a transparência e com a proteção da coisa pública será potencializado, alinhando ainda mais a atuação da área com a estratégia institucional, de forma a promover a eficiência operacional e a probidade administrativa.

3.4 Contribuições para o Objetivo Estratégico 8

Tal objetivo visa a garantir a entrega do bem da vida, solucionando problemas relativos ao acesso à justiça, à duração e ao custo do processo. De forma indireta, as contribuições para o alcance dos objetivos na perspectiva dos recursos criam condições para afastar, ou mesmo mitigar, riscos e ameaças que possam interferir na prestação jurisdicional trabalhista. De forma direta, as ações promovidas pela área contribuem para a efetividade da prestação jurisdicional pelas operações de:

- **apoio ao cumprimento de diligências,** colaborando para a eficácia e a eficiência da execução trabalhista, que, em muitos casos, somente foi possível devido ao apoio da segurança institucional;
- **segurança de autoridades**, na medida em que promovem a necessária sensação de segurança para que as autoridades judiciárias possam desempenhar seu mister com imparcialidade e independência, tanto no cotidiano da judicatura, quanto em eventos e outras atividades institucionais.

O Gráfico 5 demonstra a escala das operações dessa natureza realizadas nos exercícios de 2018 e de 2019, quando tais ações foram institucionalizadas:

Gráfico 5 – Segurança de autoridades e acompanhamento de diligências – número de operações

Fonte: elaboração pelos autores.

Também contribuem significativamente para a efetividade da prestação jurisdicional as atividades de inteligência, que compreendem o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais aos ativos do Poder Judiciário, orientadas para a produção e salvaguarda de conhecimentos necessários ao processo decisório no âmbito institucional.

Ou seja, a segurança institucional é importante gerador de valor público, seja de forma direta ou indireta. Sua atuação proporciona meios para a organização aperfeiçoar ações e cumprir metas, melhorando resultados e dando maior efetividade à prestação jurisdicional. Em última análise, garante o acesso à justiça em sentido material.

Conclusões

O termo governança pública nasce para permitir o exercício do "poder" por parte da sociedade. Apresenta-se na forma como as organizações são administradas, dirigidas e controladas. Refere-se a mecanismos ou princípios que governam o processo decisório em uma organização. Seus processos, procedimentos e regras objetivam minimizar problemas e dar maior eficiência ao sistema.

Compreender a governança é função básica para se gerir uma instituição, pois é dela que emanam os direcionadores para o planejamento e a gestão das organizações públicas. Para que a governança seja efetiva e assegure resultados é essencial que haja coordenação e monitoramento da gestão, conforme a estratégia e as ações prescritas,

especialmente quanto à implementação, à responsabilização, à mensuração e avaliação de resultados, sempre atrelados a metas coerentes, mensuráveis e factíveis.

A segurança institucional faz parte do conjunto sistêmico e interdependente de operações institucionais e suas ações estão intimamente ligadas aos resultados da organização. O Manual de Operações da área, orientado pelo gerenciamento dos processos, associado à publicação de normativos próprios, trazem princípios, metas concretas e procedimentos auditáveis e transparentes. Em conjunto com mecanismos de controle periódico, como reuniões dos comitês gestores das áreas, capacitações de gestores, bem como, atuação na fase de execução processual e o monitoramento das ações desenvolvidas pela segurança institucional, agem em harmonia com os demais esforços institucionais para o cumprimento da missão do Tribunal.

A segurança institucional deve ser percebida como agregadora de valor público, posto que hoje não tem enfoque apenas na proteção dos indivíduos e seu patrimônio. Exerce papel estratégico fundamental na medida em que impacta positivamente o clima organizacional, a valorização das pessoas, o desenvolvimento profissional e a uniformização dos procedimentos. Aperfeiçoando e uniformizando seus processos, colabora na adoção de modelos de gestão comprometidos com a transparência e com a proteção da coisa pública, visando à eficiência operacional e à probidade administrativa.

A autuação da segurança institucional é sintetizada na Figura 4 e revela os caminhos para o atingimento dos objetivos estratégicos da organização. Tais vetores de atuação configuram ações estratégicas que, concretizadas, demonstram os avanços da área, mas também identificam eventuais aspectos de melhoria para os ciclos subsequentes. É esse monitoramento constante, coerente e dedicado, com direcionamento e padronização adequados, que transforma uma função tida como assessória (no caso, a segurança) em uma renovada e importante ferramenta estratégica.

A governança associada a boas práticas de gestão da segurança, com métodos permanentes e sistemáticos, permite que se identifique, avalie e sejam acompanhadas ameaças à instituição, promovendo assim a independência e a imparcialidade do judiciário, gerando, ainda, maior acesso e efetividade da justiça, principalmente quando atua na fase de execução processual e ajuda a entregar o "bem da vida" ao jurisdicionado.

Os estudos e as ações para aperfeiçoamento da governança e da gestão da segurança institucional certamente continuarão no âmbito do TRT da 2ª Região, principalmente porque as ações sempre carecem de desenvolvimento devido às naturais

mudanças sociais em busca de maior efetividade das ações e da geração de valor público.

Referências

BINGHAM, Lisa Blomgren; NABATCHI, Tina; O'LEARY, Rosemary. New Governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of Government. *Public Administration Review*, v. 65, n. 5, p. 547-558, 2005. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x. Acesso em: 19/02/2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Ministério da Fazenda (MF). Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP). Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). *Guia da Política da Governança Pública*. Brasília – DF, 2018. Disponível em: http://www.casacivil.gov.br/governanca/guia/guia/prefacio1a. Acesso em: 19/02/2020.

_____. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/referencias/. Acesso em: 15/02/2020.

_____. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Brasília, 2017. DOU de 23/11/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 21/02/2020.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/content/guia-referencial-para-medi%C3%A7%C3%A3o-de-desempenho-e-manual-para-constru%C3%A7%C3%A3o-de-indicadores . Acesso em: 15/02/2020.

_____. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. *Portaria nº 62, de 26 de junho de 2019*. Dispõe sobre o Comitê de Governança, Riscos e Controle do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. DOU de 28/06/2019, Ed. 123, Seção1, p. 35. Brasília-DF, 2019.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. *Ato GP nº 29, de 28 de junho de 2019*. Institui a Secretaria de Segurança Institucional do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região e dá outras providências. DeJT - CAD. ADM. 05/07/2019. São Paulo, 2019. Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/leg-normas-atos-norm. Acesso em: 21/02/2020.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região**.** *ATO GP/VPA nº 03/2019.* Institui a Política de Governança, Gestão de Riscos e *Compliance* no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/Normas_Presid/Atos/2019/GP_VPA_03_19.html Acesso em: 23/02/2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 291, de 23 de agosto de 2019*. Consolida as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça sobre a Política e o Sistema Nacional de Segurança do Poder Judiciário e dá outras providências. DJe/CNJ nº 179/2019, de 30/08/2019, p. 5-7. Brasília-DF, 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_291_23082019_02092019175339.pdf. Acesso em: 25/02/2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 198, de 1º de julho de 2014*. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. DJE/CNJ n° 114, de 3/07/2014, p.4-7; 16-19. Brasília-DF, 2014. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_198_01072014_30052019152048.pdf. Acesso em: 25/02/2020.

_____. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. *Resolução nº 145, de 28 de novembro de 2014*. Aprova o Plano Estratégico da Justiça do Trabalho para o período de 2015 a 2020 e dá outras providências. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, Brasília-DF, n. 1615, 2 dez. 2014. Caderno Administrativo [do] Conselho Superior da Justiça do Trabalho, p. 2-3. Brasília-DF, 2014. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.5

00.12178/53283/2014_res0145_csjt.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em: 25/02/2020.

_____. Tribunal de Constas da União. *Relatório do 2º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas* – ciclo 2016. Brasília-DF, 2016. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/secretaria-de-fiscalizacao-de-pessoal/perfil-de-governanca-de-pessoas/. Acesso em: 21/02/2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público*, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/298/304. Acesso em: 20/02/2020.

BRUIN, T. *Insights into the evolution of BPM in rganisations*. 18º Australasian Conference on Information Systems, Toowoomba, Dec 2007. Disponível em: https://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1047&context=acis2007 Acesso em: 22/02/2020.

DAVENPORT, Thomas H. *Reengenharia de processos:* como inovar na empresa através da tecnologia da informação. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DEMING, W. Edwards. *O método Deming de administração*. 5. ed. São Paulo: Marques Saraiva, 1989.

DOMINGUES, Flavia de M. F. V.; XAVIER, Wlamir G.; BIROCHI, Renê. Gestão por processos: uma análise da ferramenta de gestão utilizada no Poder Judiciário de Santa Catarina. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, Florianópolis, v.8, n.1, p. 199-238, jan./abr. 2015. Disponível em: http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/2806. Acesso em: 13/07/2020.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 46, n. 130, p. 42-53, maio/agosto 2014. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/8. Acesso em: 19/02/2020PETERS, Brainad Guy. O que é governança? *Revista do TCU*, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013.

SCHETTINI, Marcelo; CARDOSO, Hipólito Alves; LOPES, Luciano Santana. *Segurança institucional no serviço público*: aspectos técnicos e administrativos aplicáveis à segurança dos órgãos públicos brasileiros. 2. ed. São Paulo: Fontenele Publicações, 2018.

SCHETTINI, Marcelo; SILVA, Antonio Donizete Ferreira. Inteligência e sua atuação nos Núcleos de Pesquisa Patrimonial e Segurança Judiciária. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 85, n. 3, p. 251-270, jul/set 2019.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development (IBDR). International Development Association (IDA). *Governance and development*. Washington D.C., 1992. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development. Acesso em: 20/02/2020.

PORTER, M. E. *The competitive advantage:* creating and sustaining superior performance. Nova York: Free Press, 1985. (Republicado com nova introdução, 1998.)

Antônio Donizete Ferreira da Silva

https://orcid.org/0000-0003-4962-0246

Doutorando em Administração na Universidade Nove de Julho/SP. Mestre em Direito (2018). MBA em Gerenciamento de Crises (2019). Especialização em Direito e Processo do Trabalho (2017). Graduado em Direito (2015).

E-mail: antonio.donizete@trtsp.jus.br

Rubens Parente Junior

https://orcid.org/0000-0002-7257-5060

Especialista em Gestão de Pessoas - Liderança, Carreiras e Coaching, pela Pontifícia Universidade Católica/RS (2020). Bacharel em Gestão de Recursos Humanos, pelo Centro Universitário Claretiano (2010).

E-mail: rubens.parente@trtsp.jus.br

Governança judicial: uma análise dos desafios para a prestação do serviço jurisdicional

Raquel Maria da Costa Silveira
Maria do Livramento Miranda Clementino
Lindijane de Souza Bento Almeida

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal - RN, Brasil

As dificuldades enfrentadas pelo cidadão no acesso à justiça são multifacetadas, superando a perspectiva estritamente jurídica. Nesse sentido, o estudo da prestação jurisdicional efetiva deve revestir-se de uma abordagem multidisciplinar. Partindo dos pressupostos que embasam as teorias da agência e dos custos de transação, Akutsu e Guimarães (2015) destacaram a necessidade da realização de estudos que analisem a governança judicial a partir da *accountability*, da acessibilidade, da independência, dos recursos e estrutura, das práticas de governança, e do ambiente institucional e desempenho. Considerando as categorias elencadas por esse modelo teórico-metodológico, realizou-se estudo que objetivou investigar a governança judicial a partir de pesquisa realizada na Justiça Federal, no Tribunal Regional Eleitoral e no Tribunal Regional do Trabalho do Rio Grande do Norte. Para tanto, foram aplicados questionários com servidores públicos dessas instituições, os quais atribuíram pontuações aos itens que compõem a governança judicial, conforme Akutsu e Guimarães (2015). Ao final, foi possível estudar o nível de governança e analisar os desafios presentes na prestação do serviço jurisdicional. Concluiu-se que os tribunais pesquisados ainda enfrentam desafios diversos no que tange à construção da governança. Os aspectos mais frequentes foram o acesso à justiça e o ambiente institucional.

Palavras-chave: governança judicial, acesso à justiça, serviço jurisdicional

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4569 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 16 de março de 2020. Aprovado: 21 de agosto de 2020

Gobernanza judicial: análisis de los desafíos para la prestación del servicio jurídico

Las dificultades que enfrentan los ciudadanos para acceder a la justicia son multifacéticas, superando la perspectiva estrictamente legal. En este sentido, el estudio de la disposición jurisdiccional efectiva debe adoptar un enfoque multidisciplinario. Sobre la base de los supuestos que respaldan las teorías de la agencia y los costos de transacción, Akutsu y Guimarães (2015) destacaron la necesidad de estudios que analicen la gobernanza judicial basada en la rendición de cuentas; en la accesibilidad; en la independencia; en los recursos y la estructura; en las prácticas de gobernanza; en el entorno institucional y en el desempeño. Teniendo en cuenta las categorías enumeradas por este modelo teórico-metodológico, se llevó a cabo un estudio que tenía como objetivo investigar la gobernanza judicial basada en investigaciones realizadas en el Tribunal Federal, el Tribunal Electoral Regional y el Tribunal Laboral Regional de Río Grande del Norte. Para ello, se aplicaron cuestionarios a servidores públicos de estas instituciones, que atribuyeron puntajes a los ítems que conforman la gobernanza judicial según Akutsu y Guimarães (2015). Al final, fue posible estudiar el nivel de gobernanza y analizar los desafíos presentes en la prestación del servicio judicial. Se concluyó que los tribunales encuestados aún enfrentan diferentes desafíos en términos de construcción de gobernabilidad. Los aspectos más frecuentes fueron el acceso a la justicia y el entorno institucional.

Palabras clave: gobernanza judicial, acceso a la justicia, servicio judicial

Judicial governance: an analysis of the challenges for the provision of the legal service

The difficulties faced by citizens in accessing justice are multifaceted, overcoming the strictly legal perspective. In this sense, the study of effective jurisdictional provision must take a multidisciplinary approach. Based on the assumptions that support the agency's theories and transaction costs, Akutsu and Guimarães (2015) highlighted the need for studies that analyze judicial governance based on accountability; accessibility; independence; resources and structure; governance practices; institutional environment and performance. Considering the categories listed by this theoretical-methodological model, a study was carried out that aimed to investigate judicial governance based on research from the Federal Court, the Regional Electoral Court and the Regional Labor Court of Rio Grande do Norte. To this end, questionnaires were applied with public servants from these institutions, which attributed scores to the items that make up the judicial governance according to Akutsu and Guimarães (2015). In the end, it was possible to study the level of governance and analyze the challenges present in the provision of the judicial service. It was concluded that the surveyed courts still face different challenges in terms of building governance. The most frequent aspects were access to justice and the institutional environment.

Keywords: judicial governance, access to justice, judicial service

Introdução

A década de 1990 trouxe consigo uma gama de estudos empíricos na área do Direito. Conforme Geraldo *et al*. (2010, p. 7), "a pesquisa empírica em direito tem sua origem nas atividades de outras áreas do conhecimento, como a antropologia e a sociologia, logo, um trabalho de certa forma externo ao campo do direito".

Dito isto, considera-se, aqui, a necessidade de que outras áreas e novos conceitos sejam inseridos no debate sobre o Direito e as instituições da Justiça. Isso se explica pelo fato de que as dificuldades enfrentadas pelo cidadão no acesso à Justiça são multifacetadas, devendo superar a perspectiva estritamente jurídica. Nesse sentido, o estudo acerca da ampliação da efetividade da prestação jurisdicional deve revestir-se de uma abordagem multidisciplinar.

Um dos temas a ser explorado é a governança. Aqui, tal conceito será estudado a partir das diretrizes expressas no Decreto Federal nº 9.203/2013 e com a perspectiva de Akutsu e Guimarães (2012; 2015).

Conforme os autores, a governança judicial consiste em um conceito multifacetado. Na verdade, a temática é, ainda, pouco explorada, sendo raros os estudos com dados empíricos que analisem as variáveis que se relacionam com o tema. A discussão surgiu da constatação de que as abordagens estritamente jurídicas são insuficientes para estudar questões relacionadas à eficiência da atuação da Justiça. Nesse sentido, torna-se essencial atrelar ao debate a disciplina da governança judicial.

Os autores afirmam que a qualidade da governança judicial pode ser medida pela efetividade das decisões judiciais, pela acessibilidade à Justiça e pela equidade, além da transparência e celeridade com que os serviços judiciais são prestados. Tem-se, portanto, uma perspectiva de múltiplos fatores. Desse modo, o modelo proposto por eles considera aspectos relacionados com a *accountability*, a acessibilidade, a independência, os recursos e a estrutura, as práticas de governança, o ambiente institucional e o desempenho.

Considerando tais elementos, o presente estudo tomou como base as categorias listadas por Akutsu e Guimarães (2015) para identificar o nível de governança nas instituições pesquisadas. Após a realização de pesquisa bibliográfica, a governança judicial foi investigada no âmbito da Justiça Federal, do Tribunal Regional Eleitoral e do Tribunal Regional do Trabalho do Rio Grande do Norte. Para tanto, foram aplicados

questionários com servidores públicos de tais instituições, criando uma escala para que fossem atribuídas pontuações aos itens que compõe a governança judicial, conforme Akutsu e Guimarães (2015). Os informantes são servidores desses tribunais, de nível superior e com atuação na área meio (administrativa) ou na área fim (gabinetes e secretárias).

Após a realização dessa etapa, foi possível realizar, em 2018, entrevista semiestruturada com o juiz federal que exercia a função de diretor do foro da Justiça Federal do Rio Grande do Norte, instituição melhor avaliada no presente estudo. Buscou-se, nesse momento, investigar os aspectos diferenciadores da JFRN, os quais podem ter contribuído para o resultado obtido. Os desafios apontados pelos servidores participantes da pesquisa foram apresentados ao diretor do foro, tornando-se possível compreender a sua percepção acerca do resultado da pesquisa.

Ao final, foi possível identificar o nível de governança judicial e apontar os desafios presentes na prestação do serviço jurisdicional em cada instituição. Além disso, percebeu-se quão importante foram as orientações normativas do Conselho Nacional de Justiça para o avanço da governança no Judiciário.

O debate conceitual sobre a governança no setor público

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2014), a importância conferida à governança data das últimas três décadas e guarda relação com o momento em que organizações privadas deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários, passando a ser administradas por terceiros. Diante disso, "Para melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança para proprietários, foram realizados estudos e desenvolvidas múltiplas estruturas de governança" (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 15).

No que tange ao setor público brasileiro, o tema começou a ser discutido a partir da crise fiscal de 1980. Naquele contexto, era necessário tornar o Estado mais eficiente, passando-se a discutir aspectos como a transparência e a prestação de contas na administração pública, objetivando, entre outros aspectos, garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para a sociedade; manter os cidadãos informados acerca da tomada de decisões, por meio de dados confiáveis, tempestivos e relevantes e garantir a efetividade dos serviços prestados.

Conforme Milani e Solinis (2002), o termo remonta à discussão realizada por Ronald Coase em 1937. Porém, foi na década de 1970 que a discussão ganhou destaque, tendo sido reformulada nos anos de 1980 pelo Banco Mundial. Nessa fase, a governança passou a ser encarada como a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais.

Mas o que seria governança? Secchi (2009, p. 357) afirma que "a definição de governança não é livre de contestações". Como afirmam Kissler e Heidemann (2006, p. 480), não há um único conceito, mas sim "uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos" além dos atores da sociedade civil.

De forma geral, pode-se relacionar o termo governança como sinônimo da capacidade de governo. Conforme Eli Diniz (1997), o termo se refere à eficácia governamental, ou seja, à capacidade de ação do governo. Tal capacidade se revela a partir de três dimensões: a capacidade de comando e de direção do governo; a capacidade de coordenação do governo entre os diferentes interesses e projetos políticos presentes na arena política e a capacidade de implementação, que requer por parte do governante a capacidade de mobilizar os recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários à execução de suas decisões.

No mesmo sentido, para Reis (1994), o termo governança diz respeito à capacidade de governo e se refere ao exercício dinâmico do ato de governar, de apresentar a capacidade de coordenação, de liderança, de implementação e a capacidade de produzir credibilidade como seus elementos constitutivos. Diante dessa discussão, Secchi (2009, p. 358) conceitua governança como "um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas".

De acordo com o TCU (2014, p. 22), governança no setor público consiste em estratégias e mecanismos "de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos".

Para essa instituição, a governança no setor público deve ser analisada a partir de quatro perspectivas, a saber: (1) sociedade e Estado, que define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição; (2)

entes federativos, esferas de poder e políticas públicas, que se preocupa com as políticas públicas e a relação entre as esferas de poder e a sociedade civil; (3) órgãos e entidades, que garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel legalmente estabelecido; e (4) atividades intraorganizacionais, as quais otimizam os resultados e agregam valor aos órgãos. Aqui, a perspectiva dos órgãos merece destaque. Trata-se da vertente corporativa da governança no setor público, com foco nas organizações, a qual visa à manutenção de propósitos e à otimização dos resultados ofertados por elas aos cidadãos (TCU, 2014).

Em 2017, o Governo Federal brasileiro publicou o Decreto nº 9.203, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. De acordo com essa norma, a governança pública deve ser compreendida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Tal conceito coaduna-se à perspectiva dos órgãos e entidades apresentada pelo TCU (2014). A referida lei estabelece, ainda, princípios para o desempenho da governança pública no Brasil, sendo eles: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência.

Considerando tais elementos que compõem o conceito de governança no Brasil e, ainda, que o presente estudo tem como foco a análise da governança em órgãos do Poder Judiciário, optou-se, aqui, pela fundamentação da pesquisa nas ideias de Akutsu e Guimarães (2012; 2015). Tais autores se dedicaram a entender como o cidadão poderia ter acesso facilitado à Justiça brasileira, elaborando um modelo pautado em dimensões para a construção da governança no Judiciário. Cumpre ressaltar que a base de suas ideias dialoga diretamente com os preceitos esculpidos no Decreto Federal nº 9.203/2017, sendo esse mais um aspecto motivador da escolha teórico-metodológica realizada. Diante da utilização dessas ideias, torna-se necessário estudar como os referidos autores compreendem o conceito e como dialogam com a legislação citada.

Compreendendo a governança judicial

Como afirmam Akutsu e Guimarães (2012), várias são as dificuldades enfrentadas pelo cidadão na busca pela adequada prestação jurisdicional. Tais problemas, por sua vez, podem ser enfrentados com medidas eminentemente ligadas ao

Direito e a alterações legislativas ou por meio de ações relacionadas com a administração do Judiciário. Por tal aspecto, os autores se dedicam a estudar a governança no Judiciário, buscando contribuir com o exame de soluções para melhorar o sistema judicial brasileiro, identificando dimensões relacionadas ao conceito de governança judicial. Para os autores, a governança é conceituada como uma "ferramenta analítica para compreensão dos fatores que organizam a interação dos atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo" (AKUTSU; GUIMARÃES, 2012, p. 185). Contudo, para compreender o conceito, os autores realizaram uma revisão de literatura coletando 23 estudos sobre o tema, a fim de entender quais eram os aspectos mais relacionados com a governança.

A maior parte dos estudos identificados pelos autores se referia à temática do desempenho do sistema judicial, seguidos por textos que tratavam da independência judicial, *accountability*, recursos estratégicos do Poder Judiciário, acessibilidade à Justiça e estrutura do Poder Judiciário.

No que tange à independência funcional, por sua vez, os autores evidenciam uma estrita relação com a dimensão da *accountability*. Esta guarda relação com a existência de um Poder Judiciário independente dos demais poderes. Nesse sentido, "caso a premissa da independência dos juízes e tribunais não se concretize, o desempenho do Judiciário pode ser afetado, uma vez que os juízes teriam dificuldade em proferir sentenças que contrariassem as autoridades dos demais poderes" (AKUTSU;GUIMARÃES, 2012, p. 192).

Dessa forma, deve-se buscar a independência do Judiciário em relação às partes, aos demais interessados no litígio, às pressões populares e aos demais poderes, devendo os juízes se ater à dependência em relação aos princípios e às normas da Constituição.

Os estudos relacionados com a dimensão dos recursos estratégicos objetivam entender como é possível melhorar o desempenho de tribunais com os recursos existentes. Como afirmam os autores, "Indicadores que medem tempestividade, acessibilidade, eficiência e efetividade do sistema judicial podem trazer algumas respostas a essa questão" (AKUTSU; GUIMARÃES, 2012, p. 193).

A acessibilidade se constitui em uma das dimensões estudadas. Ela diz respeito aos mecanismos que podem aproximar os operadores do direito da realidade e dos conflitos vividos pelos cidadãos, permitindo o acesso à Justiça. No que tange à dimensão da estrutura do Poder Judiciário, tem-se a relação com a gama de serviços

judiciais ofertados, os quais dependem da estrutura e das competências atribuídas ao Poder Judiciário. A intenção dos autores é possibilitar estudos que busquem entender como cada uma dessas dimensões pode influenciar a efetividade da governança do sistema judiciário brasileiro.

Akutsu e Guimarães (2015, p. 939) se basearam na teoria da agência (TA) e da teoria de custos de transação (TCT), utilizadas para explicar contextos diversos e, geralmente, relacionados a empresas privadas. Os autores consideraram que tais pressupostos devem ser transpostos para órgãos do Judiciário, visto que "tanto empresas do setor privado quanto tribunais que integram o Poder Judiciário buscam otimizar a eficiência das transações nas respectivas organizações". De acordo com a teoria da agência, realiza-se a análise acerca da relação entre aquele que delega (o principal) e o agente encarregado de executar o trabalho. Teoriza-se a respeito das hipóteses em que, diante de uma situação de risco, o agente e o principal podem agir de formas distintas em razão das preferências de cada um. Tal comportamento pode se dar em dois casos: o primeiro ocorre quando os objetivos dos atores estão em conflito; já o segundo, consiste na divisão de riscos que se constata quando os atores têm atitudes diferentes em relação ao risco.

Como a discussão acerca da governança judicial se relaciona com o setor público, os autores se utilizam da teoria da agência com foco no primeiro problema, visto que a análise acerca da propensão ao risco do agente e do principal se torna mais relevante em contextos relacionados ao setor privado, onde os atores buscam maximizar o lucro a partir de estratégias diversas em relação aos riscos de cada operação.

No modelo proposto, a teoria dos custos da transação também é útil para o exame da eficiência de práticas de governança. De acordo com seus pressupostos, agentes humanos estão sujeitos à racionalidade limitada e podem estar propensos ao oportunismo. Akutsu e Guimarães (2015) destacam que a análise de instituições judiciais a partir dessa teoria considera que: (a) as práticas de governança influenciam os custos de transação e, em consequência, a eficiência dos serviços do Poder Judiciário; e (b) não existe uma estrutura de governança superior às demais, visto que a eficiência das transações depende da adequação de práticas.

Os autores afirmam que a qualidade da governança judicial pode ser medida pela efetividade das decisões judiciais, pela acessibilidade à Justiça e pela equidade, além da

transparência e celeridade com que os serviços judiciais são prestados. Tem-se, portanto, uma perspectiva de múltiplos fatores. Como afirmam:

> Entende-se, assim, que o conceito de governança é multifacetado e plural, envolve distintas dimensões e está alinhado com práticas de gestão e de controle de organizações, tanto públicas quanto privadas. Buscando delimitar esse conceito especificamente para o Judiciário, (...) adota-se o seguinte conceito de governança judicial: conjunto de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessários ao exercício da Justiça. Esse conceito parte do pressuposto de que governança judicial se fundamenta em instituições, isto é, em regras, em normas, em padrões de conduta socialmente construídos e legitimados, e manifesta-se em práticas, ações e comportamentos dos distintos atores do Poder Judiciário. (AKUTSU; GUIMARÃES, 2015, p. 942).

Trata-se de um conceito, além de tudo, complexo em virtude da multiplicidade de atores que atuam direta ou indiretamente junto ao Poder Judiciário, dentre os quais os autores destacam as partes litigantes, os magistrados, os servidores de tribunais, os advogados, os defensores públicos, os membros do Ministério Público e os membros do Poder Legislativo.

Desse modo, para permitir a análise da governança nesse complexo contexto, os autores subdividiram a governança judicial em 3 níveis: o nível de ambiente institucional, o nível de práticas de governança propriamente dito e o nível individual. O ambiente institucional corresponde às regras do jogo, as quais estão definidas na Constituição e demais leis infraconstitucionais, as quais, se forem modificadas, geram reflexos nas práticas de governança. Entretanto, as organizações são autônomas e possuem regras próprias, as quais devem estar de acordo com o ambiente institucional no qual se inserem. Já o nível individual, por sua vez, se relaciona com a diversidade de agentes que permeiam o Judiciário. São considerados os seguintes aspectos: a *accountability*; a acessibilidade; a independência; os recursos e a estrutura; as práticas de governança; o ambiente institucional e o desempenho.

A acessibilidade se relaciona com a possibilidade oferecida aos cidadãos de utilizarem os serviços judiciais oferecidos pelo Judiciário, de acessarem o Judiciário, sendo tratados de forma igualitária, independente de sua condição socioeconômica. A *accountability*, por sua vez, corresponde à responsabilização de quem ocupa um cargo ou função pública em dar publicidade, motivar seus atos e prestar contas. No Judiciário, esse aspecto se relaciona com a motivação dos atos processuais e das sentenças e com a transparência dos atos de gestão dos magistrados e servidores que exercem funções administrativas nos tribunais.

A independência se relaciona com a capacidade dos magistrados de agirem em conformidade com os princípios e normas do direito, de forma a proteger os direitos dos cidadãos de interesses e pressões que contrariem princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais. O aspecto relacionado aos recursos e à estrutura diz respeito à organização de servidores e magistrados em carreiras; à existência de instalações e equipamentos para o exercício adequado das suas funções; e à existência de sistemas de informação judicial. As práticas de governança, por sua vez, relacionam-se com o conjunto de decisões, contratos e transações em torno de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessários à solução de conflitos sociais, individuais e coletivos pelo Judiciário.

Já o desempenho guarda proximidade com os resultados alcançados por magistrados e tribunais que indicam o nível de adoção de boas práticas de governança judicial relacionadas aos construtos acessibilidade, *accountability*, independência e recursos e estrutura e a qualidade dos serviços prestados pelo Poder Judiciário em termos de tempo de julgamento, custo dos processos judiciais e qualidade das sentenças. Por fim, o ambiente institucional corresponde ao conjunto de práticas, princípios, regras e valores que influenciam a atuação e a interação de órgãos do Poder Judiciário com os demais atores sociais.

A partir de tais elementos teóricos, foi realizada pesquisa com servidores do Poder Judiciário no Rio Grande do Norte. Os principais resultados serão apresentados a seguir.

A governança judicial no Rio Grande do Norte

A presente pesquisa decorreu da realização de um curso ministrado aos servidores do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região, da Justiça Federal do Rio Grande do Norte e do Tribunal Regional Eleitoral do RN. A temática da governança consistiu em um dos principais temas tratados durante a capacitação, debatendo-se, além da conceituação geral, a governança judicial a partir da compreensão de Akutsu e Guimarães (2012; 2015).

O questionário utilizado para a coleta de dados foi elaborado de acordo com as dimensões apresentadas pelos autores citados. Cada servidor preencheu um formulário acerca da prática da governança na instituição em que trabalhava. As instruções presentes no questionário solicitavam que o participante atribuísse uma nota de 1 a 5

para cada assertiva relacionada com os aspectos que compõem a governança judicial, sendo 1 o valor menos favorável e 5 o mais favorável para cada assertiva. O Quadro 1 que segue apresenta as assertivas apresentadas aos respondentes, as quais serão aqui denominadas como fatores da governança.

Quadro 1– Relação de assertivas presentes no questionário

Aspecto da Governança Judicial	Fatores
Acesso à Justiça	Distância do tribunal até o local de residência do cidadão
	Quantidade de Juízes por habitante
	Incentivo a práticas de solução extrajudicial de conflitos
	Negociação, mediação, conciliação e arbítrio
	Oferta de serviços judiciais com rituais simplificados
	Renda do cidadão influencia na busca pelo Poder Judiciário
	O autor da ação tem garantia de que não será ameaçado pelo réu
	Os litigantes têm acesso a bons advogados
	A população de baixa renda tem acesso a núcleos de prática jurídica
Accountability	Previsibilidade de decisão dos magistrados
	Supervisão da conduta de magistrados
	Responsabilização de magistrados e servidores pela gestão de recursos públicos
	Disponibilidade de informação à população sobre processos em andamento e sobre o funcionamento das varas judiciais
	Possibilidade de petição e de consulta aos atos processuais por meios eletrônicos
	Coerência na fundamentação dos atos judiciais com o argumento das partes e com as provas juntadas aos autos
	Grau de transparência dos atos administrativos
	Grau de publicidade sobre a quantidade de processos julgados
Independência do Judiciário	Possibilidade de o Executivo impor restrições orçamentárias ao Judiciário
	Salários adequados de magistrados e servidores
	Adoção de regras de impessoalidade para nomeação de magistrados de 2º grau e tribunais superiores
	Garantia constitucional de vitaliciedade dos mandatários
	Repercussão na imprensa dos julgados tidos como mais importantes
	Eficácia da proteção aos magistrados que sofrem ameaças por resultados de julgamento
	Critérios de promoção nos tribunais
Recursos e Estrutura	Rotatividade de magistrados nas respectivas varas
	Confiabilidade, robustez e qualidade de sistemas de informação
	Adequação das práticas de incentivo às carreiras de magistrados e servidores
	Possibilidade de intercâmbio de informações entre tribunais via sistema de informações
	Existência de instalações e equipamentos adequados para o atendimento ao público
	Grau de adoção pelos tribunais de gestão orientada por objetivos, metas e indicadores
	Conhecimento, experiência e capacitação dos magistrados para julgar processos
	Adequação de estruturas funcionais dos tribunais à gestão dos processos judiciais
	Conhecimento, experiência e capacitação de servidores e magistrados em gestão
	Nível de adoção de padronização de informações em tribunais

Aspecto da Governança Judicial	Fatores
Desempenho	Impessoalidade das decisões judiciais
	Tempo de julgamento
	Custo do processo judicial para as partes litigantes
	Estoque de processos não julgados
	Ações repetidas julgadas com base nas orientações decorrentes de repercussão geral
	Percentual de ações coletivas relevantes julgadas em relação a ações individuais
	Percentual de cumprimento de metas do tribunal
Ambiente Institucional	Possibilidades oferecidas pela legislação processual para interposição de recursos de caráter protelatório
	Complexidade do jargão jurídico, da legislação e dos procedimentos judiciais
	Disponibilidade de delegados, defensores públicos e do MP para atender à população de baixa renda
	Adoção de inovações para melhorar a estrutura de funcionamento do Poder Judiciário
	Existência de indicadores de acompanhamento quanto à eficiência dos tribunais
	Percentual de litígios decorrente do inconformismo com a administração pública
	Grau de discussão dos objetivos estratégicos pela alta administração dos tribunais com setores representativos da sociedade
	Frequência de campanhas educativas
	Disponibilidade de informações aos cidadãos acerca de seus direitos perante o Poder Judiciário
	Frequência de campanhas sobre justiça itinerante e justiça comunitária
	Grau de diversidade entre culturas organizacionais nos órgãos do Poder Judiciário
	Grau de interlocução entre os órgãos do Poder Judiciário

Fonte: Elaboração pelos autores, 2018.

Além disso, os servidores responderam à seguinte pergunta ao final: "O seu órgão realiza práticas de boa governança?". Vale destacar que 30 servidores participaram do curso sobre governança; porém, somente oito servidores de cada tribunal responderam ao questionário adequadamente, de forma que as 24 respostas foram utilizadas para a presente análise. A partir da coleta de dados realizada, foi possível, inicialmente, calcular o *score* de governança de cada uma das instituições pesquisadas conforme a perspectiva dos seus servidores. O cálculo do *score* foi realizado a partir do somatório de todos os valores atribuídos pelos respondentes. O somatório das pontuações obtidas permitiu a comparação entre as instituições. Porém, a fim de realizar uma análise do nível de governança de cada tribunal, foi calculada a razão entre o *score* obtido e a pontuação total máxima a ser obtida caso a instituição obtivesse cinco pontos em todas assertivas presentes no questionário.

O Quadro 2 apresenta os *scores* e o nível de governança dos tribunais pesquisados. Entre as três instituições, a Justiça Federal do Rio Grande do Norte obteve

a maior pontuação geral a partir da perspectiva dos seus servidores, seguida pelo TRE/RN e pelo TRT da 21ª Região.

Quadro 2 – *Score* geral de governança das instituições pesquisadas

Tribunal	*Score* da Governança	Nível de Governança
JFRN	1608	0,7584
TRE/RN	1511	0,7127
TRT21	1384	0,6528

Fonte: Elaboração pelos autores, 2018.

Após a análise referente aos valores gerais, torna-se necessário entender as pontuações obtidas, compreendendo quais fatores foram mais bem ou pior avaliados pelos participantes de cada instituição. O Gráfico 1 que segue apresenta o valor total obtido por tribunal em cada aspecto que compõe a governança judicial. A sua análise deverá ser realizada conjuntamente com o Quadro 03. Os valores presentes no Quadro 03 representam o somatório das notas (de 1 a 5) atribuídas pelos respondentes em relação a cada aspecto que compõe a governança judicial. Para cada um dos fatores indicados, foi possível calcular a razão entre o valor obtido e a pontuação máxima de cada aspecto, obtendo-se o nível de governança relacionado aos aspectos que compõem a governança judicial.

Gráfico 1 – Pontuação obtida pelos tribunais de acordo com os aspectos que compõem a governança judicial

Fonte: Elaboração pelos autores, 2018.

Quadro 3 – Análise da governança por aspecto pesquisado

Aspecto Avaliado	JFRN	NG	TRT21	NG	TRE/RN	NG
Acesso à Justiça	261	0,72	228	0,63	195	0,54
Accountability	275	0,85	247	0,77	287	0,89
Independência do Judiciário	221	0,78	209	0,74	154	0,55
Recursos e Estrutura	324	0,81	272	0,68	340	0,85
Desempenho	228	0,81	195	0,69	185	0,66
Ambiente Institucional	299	0,62	233	0,48	350	0,72

Fonte: Elaboração pelos autores, 2018.

Dessa forma, é possível denotar que, com base na percepção dos servidores, de uma forma geral, a Justiça Federal do Rio Grande do Norte possui maior nível de governança em relação aos demais tribunais. Após a análise geral, o estudo realizado em relação a cada aspecto (acesso à Justiça, *accountability*, independência do Judiciário, recursos e estrutura, desempenho e ambiente institucional) denotou que a Justiça Federal apresenta deficiência (considerada aqui como nível de governança < 0,76) nos aspectos de acesso à Justiça e ambiente institucional.

No acesso à Justiça, as dificuldades (fatores que alcançaram pontuação < 0,76) se relacionam com a localização do foro em relação às áreas residenciais da cidade; à quantidade de juízes por habitante; à inexistência de garantia ao autor de que não será ameaçado pelo réu; ao acesso das partes a bons advogados e a núcleos de prática jurídica.

No que tange ao ambiente institucional, os servidores consideram que a possibilidade de interposição de recursos protelatórios e o jargão jurídico utilizado ainda representam travas ao exercício da Justiça, além da existência de litígios decorrentes do inconformismo com ações decorrentes da própria administração pública. Os servidores consideram que a discussão dos objetivos estratégicos pela alta administração dos tribunais com setores representativos da sociedade ainda não é ideal, bem como é necessário ampliar a disponibilidade de informações aos cidadãos acerca de seus direitos perante o Poder Judiciário, o que poderá ser realizado por meio de campanhas sobre justiça itinerante, justiça comunitária e estratégias participativas. Soma-se a isso, a visão de que é necessária uma maior interlocução entre a Justiça Federal e outros órgãos do Poder Judiciário.

A análise das principais dificuldades encontradas no Tribunal Regional Eleitoral, por sua vez, expressa como principais dificuldades o acesso à Justiça, a independência do Judiciário, o Desempenho e o ambiente institucional.

As deficiências ressaltadas pelos servidores do TRE/RN no que tange ao acesso à Justiça se relacionam, de forma geral, com a necessidade de ampliação de práticas de solução extrajudicial de conflitos; com a ausência de garantia de inexistência de ameaça do autor pelo réu e com a influência da renda no acesso ao Judiciário, principalmente no que diz respeito à contratação de advogados ou apoio de núcleos de prática jurídica.

A independência do Judiciário também se configurou como dificuldade na percepção dos servidores do Tribunal Regional Eleitoral, visto que esses avaliaram a possibilidade de imposição de restrições orçamentárias pelo Poder Executivo, a adoção de regras de impessoalidade para nomeação de magistrados de 2º grau, a garantia de vitaliciedade, a proteção aos magistrados contra ameaças e os critérios de nomeação dos tribunais como fatores a ser aprimorados no TRE/RN.

Conforme julgaram os servidores, o aspecto relativo ao desempenho carece de atenção pelo Tribunal, principalmente no que tange ao cumprimento das metas e à celeridade do julgamento de ações com base em orientações provenientes de repercussão geral. Para os referidos participantes, a legislação ainda possibilita a interposição de recursos protelatórios e o jargão jurídico ainda representa um entrave à adequada prestação jurisdicional. A população, por sua vez, ainda não possui acesso amplo a delegados, defensores públicos e membros do Ministério Público, sendo importante a ampliação das campanhas sobre justiça itinerante e comunitária. Além disso, foram atribuídas pontuações abaixo do esperado no que tange aos fatores que traduzem a necessidade de interlocução entre os órgãos do Judiciário.

O TRT da 21ª Região, por sua vez, também apresentou dificuldades no que tange ao acesso à Justiça, à independência do Judiciário, aos recursos e estrutura, ao desempenho e ao ambiente institucional. No caso do TRT/21, assim como na Justiça Federal do RN, a distância do tribunal das áreas residenciais da cidade foi apontada como fator que dificulta o acesso. Deve-se destacar que os dois tribunais se localizam na mesma região, onde também funcionam a Polícia Federal e a sede do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte.

O acesso à Justiça foi, igualmente, apontado como dificultoso em função da baixa quantidade de Juízes do Trabalho, da qual decorre a necessidade de incentivo a

práticas de solução extrajudicial de conflitos. Para os respondentes, na Justiça Trabalhista, o reclamante ainda não possui garantias de que não será ameaçado pelo reclamado, motivo pelo qual, por vezes, poderá optar por não pleitear seu direito. Em outros casos, as partes não dispõem de acesso a bons advogados ou a núcleos de prática jurídica para patrocinar suas causas. Tais fatores, que também se repetiram nos demais tribunais estudados, confirmam os resultados encontrados por Akutsu e Guimarães (2015, p. 949), segundo os quais "muitas vezes, a limitação de acesso ao Poder Judiciário é imposta por atores externos ao referido Poder".

A independência do Judiciário foi o segundo aspecto desfavorável indicado pelos participantes do TRT/21. Para eles, ainda se faz necessária a adoção de regras mais claras no que tange à impessoalidade para a nomeação de magistrados para o 2º grau e tribunais superiores. Além disso, na esfera trabalhista, ainda parecem ser comuns as ameaças sofridas por magistrados em função dos julgamentos proferidos.

Entre os três tribunais pesquisados, o aspecto relativo a recursos e estrutura somente foi destacado pelos servidores do TRT/21 como obstáculo à governança, sendo necessária maior adequação dos inventivos às carreiras de magistrados e servidores, atenção à possibilidade de intercâmbio de informações entre tribunais, adoção de uma gestão orientada por objetivos, metas e indicadores. Nesse aspecto, destacou-se, ainda, a necessidade de adequação das estruturas funcionais dos tribunais à gestão dos processos, o investimento em capacitação de magistrados e servidores em gestão e a padronização de informações entre os tribunais.

No que tange aos recursos e estrutura, vale ressaltar que a pesquisa aqui realizada, de um lado, confirmou os fatores adicionais apontados por Akutsu e Guimarães (2015, p. 951), especificamente em relação ao contexto do TRT/21; porém, de outro, evidenciou que "ao contrário das comarcas em pequenos municípios, os recursos e a estrutura disponíveis para os tribunais superiores, embora possam ser relevantes, não se constituem, nesses órgãos, uma limitação para boas práticas de governança".

Para os respondentes, o desempenho da instituição também poderá ser aprimorado, devendo-se atentar para o tempo de julgamento, que se reflete no estoque de processos pendentes de julgamento e no custo do processo judicial para as partes litigantes. Nesse sentido, destacou um dos servidores da instituição:

> (...) apesar dos papéis desempenhados pela Corregedoria/Ouvidoria percebemos uma baixa responsabilização de magistrados e servidores pela

> gestão de recursos públicos, principalmente no que diz respeito a atraso de sentenças, reiterados aumentos no volume de estoque de processos não resolvidos e em decisões administrativas que contrariam o princípio do interesse público (SERVIDOR DO TRT/21, 2017).

Por fim, o ambiente institucional também foi foco dos respondentes, em função da possibilidade de interposição de recursos protelatórios, da complexidade do jargão jurídico empregado no ambiente judicial e da baixa disponibilidade de delegados, defensores públicos e membros do Ministério Público acessíveis à população de baixa renda. Assim como indicado nos casos anteriores, também foi apontado o alto percentual de litígios decorrente do inconformismo dos cidadãos com ações da própria administração pública e a necessidade de ampliação do contato entre o Judiciário e a sociedade por meio de campanhas educativas e da disponibilização de informações em relação aos direitos, sendo, igualmente, essencial a ampliação da interlocução entre os órgãos do Poder Judiciário.

Após a análise das particularidades que representam obstáculos à instituição da governança judicial nos tribunais pesquisados, foi possível concluir que, entre os aspectos listados por Akutsu e Guimarães (2015), o acesso à Justiça e o ambiente institucional foram considerados como deficiências nos três casos estudados. O primeiro avalia fatores que podem "facilitar ou dificultar os servidores e magistrados a alcançarem os resultados contratados (metas fixadas pelos tribunais)", já o segundo destaca fatores "que podem influenciar a interação dos agentes (servidores do Judiciário e magistrados) com as partes litigantes, com outros órgãos públicos e com os demais atores do Poder Judiciário" (AKUTSU; GUIMARÃES, 2015, p. 954). Já a independência do Judiciário e o desempenho foram ressaltados apenas no TRE/RN e no TRT/21. Neste somente, por sua vez, foram encontradas dificuldades relativas aos recursos e estrutura.

Após estudar as dificuldades na construção da governança judicial nas três instituições, foi possível identificar a JFRN como organização mais bem avaliada a partir da perspectiva dos servidores. Nesse sentido, a fim de investigar as motivações e aspectos diferenciais entre essa e as demais instituições, foi realizada uma entrevista semiestruturada com o juiz federal que, em 2018, ocupava a função de diretor do foro da JFRN. O entrevistado foi, inicialmente, informado acerca dos resultados obtidos com a pesquisa, questionando-se, em seguida, acerca da sua percepção sobre os aspectos e fatores listados como dificuldades e sobre os possíveis elementos que poderão ter conduzido a JFRN a melhores resultados.

De acordo com o entrevistado, esse resultado pode ser atribuído a alguns fatores principais: "(...) incentivo à inovação e a coragem de romper com certos entraves burocráticos". Principalmente a partir da nova gestão, iniciada em 2015, foram citadas ações relacionadas à área administrativa da JFRN que podem ter, igualmente, gerado reflexos na construção da governança, a exemplo da criação de um escritório de projetos, a fim de planejar as ações e iniciativas de forma estratégica. Além disso, foram propagadas máximas que passaram a reger o trabalho realizado na instituição, as quais se relacionam com a cultura organizacional estabelecida e a dinâmica de trabalho do foro. De acordo com o entrevistado:

> (...) tem três frases aqui que se tornaram muito impactantes e que mudaram um pouco a forma como a área administrativa encarava a instituição. A primeira delas é: "você é proibido de dizer não. Você é proibido de dizer não, a partir de hoje dizer não vai ter que lhe dar trabalho. (...) Então aquele reflexo da burocracia que tornava mais cômodo dizer não, foi modificado (...). A segunda frase para a área administrativa, que é muito chocante para quem ouve pela primeira vez é: "a JFRN é um shopping. Se você estiver olhando para um lado e para o outro e estiver vendo que algo na JFRN está diferente do principal shopping da cidade, pode ir atrás porque alguma providência precisa ser tomada". E aí isso... lógico que ninguém vai comparar a estrutura de um shopping, mas isso fez com que eles... que a criatividade se despertasse, porque claro, ele não vai ter os insumos e a facilidade para resolver o problema que se tem no shopping, mas ele vai usando a criatividade e encontrar uma solução que seja esteticamente compatível. (...) E isso teve um reflexo muito positivo, porque os próprios servidores – aí vem a terceira expressão – criaram um conceito aqui chamado de *hashtag* padrão JFRN.

Os aspectos destacados pelo entrevistado denotam que os resultados alcançados pela JFRN podem ser reflexo da atenção conferida, historicamente, pelos diretores de foro à área-fim da JFRN. Entretanto, também podem ser atribuídos à criação de uma nova lógica interna de trabalho, denominada como #padrãoJFRN, a qual se caracteriza pela excelência do tratamento conferido ao público e à necessidade de ofertar boas condições de infraestrutura para a prestação jurisdicional. Qualquer ação em desconformidade com esse padrão, segundo o diretor, geraria uma espécie de reprimenda moral ao servidor. Conforme relatou, essa cultura foi propagada por meio de reuniões administrativas e representou meios para a promoção do empoderamento do servidor: "E o que eu acho mais engraçado, é que os servidores eles sorriam, porque é como se estivessem esperando esse momento do empoderamento".

Em seguida, o entrevistado foi estimulado a analisar as dificuldades apontadas pelos servidores da JFRN para a construção da governança. Para ele, algumas

dificuldades presentes no rol de desafios se relacionam ao sistema jurídico brasileiro, não sendo uma exclusividade da JFRN.

Nesse sentido, quanto ao aspecto de acesso à Justiça, todos os desafios foram considerados pelo entrevistado como desafios gerais da Justiça brasileira. Para ele, a indicação da distância da sede da instituição em relação à residência do cidadão é, de fato, uma dificuldade, tanto em relação à sede, como, principalmente, se for considerada a existência de apenas cinco tribunais federais no país. Como afirmou:

> (...) quando o nosso servidor está lendo essa pergunta e está interpretando o tribunal, ele está pensando no cidadão de Parelhas e no desembargador em Recife, então ele já vai dizer que está distante. (...) Então você imagina que um cidadão lá perto da Venezuela o tribunal dele está em Brasília, então é super distante.

Tal fator, para ele, contribui para a geração de dificuldades na prestação jurisdicional. Por outro lado, outros fatores foram indicados pelo entrevistado como estratégias pensadas pelo sistema jurídico brasileiro para facilitar o acesso à Justiça, mas que, contudo, acabam por criar desafios concretos às instituições. Nesse sentido, destacou-se que o estabelecimento desses mecanismos foram potencializadores da demanda pela Justiça Federal de forma geral: "O sistema jurídico é muito barato (...). As custas processuais no Brasil são muito baixas, (...) os juizados especiais federais, você nem custas tem. E aí primeira instância nem condenação em honorários você tem, é rigorosamente gratuito".

Ao mesmo tempo, a previsão de conceitos jurídicos indeterminados na Constituição Federal e em legislações infraconstitucionais gerou o aumento da demanda pelo Judiciário, fazendo crescer o número de ações e tornando cada vez mais necessário ampliar o número de profissionais para julgar processos relativos à atuação ou omissão do Estado na concretização das políticas públicas:

> (...) Quem pensa coletivamente o país é a União e, portanto, é a justiça federal que vai ser o eco daquilo que não dá certo nessas políticas públicas. Porque como a gente tem as políticas públicas no Brasil muito judicializadas, ou seja, política pública no Brasil é um elemento jurídico, tudo vem para cá. (...) conceitualmente nós deveríamos ser uma justiça um pouco mais residual, mas por conta desse déficit de cidadania nós somos muito cobrados.

Tal elemento, confirmado pelo entrevistado como dificuldade enfrentada pelo sistema jurídico brasileiro de forma geral, se relaciona à existência de litígios decorrentes do inconformismo com ações da administração pública, o qual também foi apontado como dificuldade pelos servidores no aspecto relativo ao ambiente institucional. Nesse sentido, o entrevistado afirmou não considerar baixo o número de

juízes existente, sendo problemático, porém, o aumento da demanda pelo Judiciário de forma geral e da Justiça Federal de forma específica:

> Você sabia que eu já acho muito [referindo-se ao número de juízes]? O problema é que eu acho que a demanda não deveria ser tão alta, eu acho irracional a demanda. Acho, sabe? Por exemplo, aqui [referindo-se a sua vara] eu tenho 30 mil processos em cobrança, não é normal.

A garantia do autor de que não será ameaçado pelo réu foi outro fator apontado como um desafio a ser enfrentado por todo o sistema jurídico brasileiro: "Teoricamente isso é algo que precisa vir de uma política pública que é do Ministério da Justiça, que é proteção à testemunha, é você ter um efetivo na Polícia Federal para oferecer proteção ao réu". Igualmente, o acesso a bons advogados e a núcleos de prática jurídica foram confirmados pelo entrevistado como dificuldades, porém, foram identificados como desafios que ultrapassam a capacidade de atuação da JFRN: "o grande problema é o excesso de advogados no Brasil (...) você imaginar, por exemplo, que o Rio Grande do Norte tem 3 milhões e pouco de habitantes, 20 mil advogados, é muito advogado. É difícil num universo de 20 mil pessoas você ter 20 mil pessoas super qualificadas".

No que tange aos oito fatores listados como dificuldades pelos servidores, três deles foram apontados pelo entrevistado como desafios da Justiça brasileira, sendo eles: possibilidades oferecidas pela legislação processual para interposição de recursos de caráter protelatório; complexidade do jargão jurídico, da legislação e dos procedimentos judiciais; existência de litígios decorrentes do inconformismo com ações da administração pública.

Por outro lado, o grau de discussão dos objetivos estratégicos pela alta administração dos tribunais com setores representativos da sociedade foi reconhecido como um desafio interno. Para exemplificar a sua opinião, o entrevistado citou o exemplo da relação interna entre os próprios juízes e servidores, como balizador para a compreensão do fator em discussão:

> (...) Nós somos mais hierarquizados do que a justiça do trabalho e sobretudo a justiça eleitoral. Porque como a justiça eleitoral não tem magistratura própria, os servidores são muito fortes lá dentro. Aqui é uma coisa meio histórica, e aqui no Rio Grande do Norte é mais do que em outros locais. Eu reconheço que é um problema institucional nosso, mas que eu acho que tem melhorado.

De forma relacionada a essa melhoria relatada por ele, foi citado, também, o aumento gradativo de informações prestadas aos cidadãos, um esforço realizado nos últimos anos. Como afirmou: "É porque eu acho que... – por incrível que pareça, é meio

ridículo, mas isso é do ano passado para cá – (...) nos últimos dois anos a gente vem fortalecendo muito essa área com a central de atendimento lá embaixo*”*. Tal elemento se relaciona com o princípio da capacidade de resposta presente no Decreto Federal nº 9.203/2017.

A despeito desse investimento em ações voltadas a prestar informações ao cidadão, o entrevistado destacou que a dificuldade apontada no que tange à frequência de campanhas sobre justiça itinerante e justiça comunitária é proposital, visto que a realização dessas ações poderia incentivar o aumento da demanda pelo Judiciário:

> A gente não faz isso, a gente fazia no passado, por quê? Porque a gente viu que isso atraia muita litigiosidade. E como a gente já tem litigiosidade mais elevada, a gente começou fazendo, depois a gente viu que estava se tornando pernicioso. (...) Porque como a gente lida com políticas públicas, a gente não lida com problemas individualizados.

Também foram confirmados os aspectos relativos ao grau de diversidade entre culturas organizacionais nos órgãos do Poder Judiciário e ao baixo grau de interlocução entre os seus órgãos. Para o entrevistado, contudo, embora exista a diversidade de culturas organizacionais, este fator não deve ser visto como problema. Por outro lado, o baixo grau de interlocução entre os órgãos do Poder Judiciário vem sendo gradativamente superado no Rio Grande do Norte:

> Aí eu acho que cada instituição é uma instituição, e ela deve criar culturas organizacionais considerando suas próprias particularidades. E o grau de interlocução entre os órgãos do Poder Judiciário, aí... (...) o presidente da FIERN quando nos chamou lá para assinar o convênio, ele ficou muito impressiona porque foi o que eu disse na hora, eu disse, “doutor (...) , o que é mais impressionante é que assim, a primeira vez em que esses três tribunais estão sentados na mesma mesa”. Aí ele ficou super feliz. E é um absurdo, mas é o que acontecia.

A partir da entrevista realizada com o diretor do foro, é possível ressaltar que, entre os fatores apontados como desafios na JFRN, predominam dificuldades criadas pelo sistema brasileiro.

Contudo, uma ponderação dever ser feita no que diz respeito à cultura organizacional. A despeito de o entrevistado não considerar relevante a existência de uma diversidade de culturas organizacionais entre os órgãos do Judiciário, deve-se destacar que a criação de uma cultura organizacional voltada ao resultado e ao bom atendimento ao cidadão (que indicam a existência de servidores e magistrados focados nos mesmos objetivos) foi justamente um dos elementos citados durante a entrevista como motivador do resultado alcançado pela JFRN na presente pesquisa. A existência

de valores e dinâmicas de trabalho estabelecidas nessa instituição (a exemplo do #padrão JFRN) demonstrou-se um diferenciador em relação ao TRT21 e o TRE/RN.

Além de destacar as deficiências por tribunal, o estudo realizado tornou possível destacar que alguns aspectos não foram apontados como dificuldades na construção da governança judicial em nenhum dos tribunais analisados. O Quadro 4 que segue apresenta a listagem de tais fatores:

Quadro 4 – Fatores avaliados como muito favoráveis por tribunal estudado

Aspecto da Governança Judicial	Fatores	JF/ RN	TRE/ RN	TRT /21
Acesso à Justiça	Distância do tribunal até o local de residência do cidadão		x	
	Quantidade de Juízes por habitante		x	
	Incentivo a práticas de solução extrajudicial de conflitos	x		
	Negociação, mediação, conciliação e arbítrio	x		
	Oferta de serviços judiciais com rituais simplificados	x	x	x
	Renda do cidadão influencia na busca pelo Poder Judiciário	x		x
Accountability	Previsibilidade de decisão dos magistrados	x	x	x
	Supervisão da conduta de magistrados	x	x	x
	Responsabilização de magistrados e servidores pela gestão de recursos públicos	x	x	x
	Disponibilidade de informação à população sobre processos em andamento e sobre o funcionamento das varas judiciais	x	x	x
	Possibilidade de petição e de consulta aos atos processuais por meios eletrônicos	x	x	x
	Coerência na fundamentação dos atos judiciais com o argumento das partes e com as provas juntadas aos autos	x	x	x
	Grau de transparência dos atos administrativos	x	x	x
	Grau de publicidade dos resultados alcançados relativos à quantidade de processos julgados.	x	x	x
Independência do Judiciário	Possibilidade de o Executivo impor restrições orçamentárias ao Judiciário	x		x
	Salários adequados de magistrados e servidores	x	x	x
	Adoção de regras de impessoalidade para nomeação de magistrados de 2º grau e tribunais superiores	x		
	Garantia constitucional de vitaliciedade dos mandatários	x		x
	Repercussão na imprensa dos julgados tidos como mais importantes	x	x	x
	Eficácia da proteção aos magistrados que sofrem ameaças por resultados de julgamento	x		
	Critérios de promoção nos tribunais	x		x
Recursos e Estrutura	Rotatividade de magistrados nas respectivas varas judicias	x	x	x
	Confiabilidade, robustez e qualidade de sistemas de informação judicial	x	x	x
	Adequação das práticas de incentivo às carreiras de magistrados e servidores	x	x	
	Possibilidade de intercâmbio de informações entre tribunais via sistema de informações	x	x	
	Existência de instalações e equipamentos adequados para o atendimento ao público	x	x	x

Aspecto da Governança Judicial	Fatores	JF/ RN	TRE/ RN	TRT /21
	Grau de adoção pelos tribunais de gestão orientada por objetivos, metas e indicadores	x	x	
	Conhecimento, experiência e capacitação dos magistrados para julgar processos	x	x	x
	Adequação de estruturas funcionais dos tribunais à gestão dos processos judiciais	x	x	
	Conhecimento, experiência e capacitação de servidores e magistrados em gestão	x	x	
	Nível de adoção de padronização de informações em tribunais	x	x	
Desempenho	Impessoalidade das decisões judiciais	x	x	x
	Tempo de julgamento	x	x	
	Custo do processo judicial para as partes litigantes	x	x	
	Estoque de processos não julgados	x	x	
	Ações repetidas julgadas com base nas orientações decorrentes de repercussão geral	x		x
	Percentual de ações coletivas relevantes julgadas em relação a ações individuais	x		
	Percentual de cumprimento de metas do tribunal	x		x
Ambiente Institucional	Disponibilidade de delegados, defensores públicos e do MP para atender à população de baixa renda	x		
	Percentual de litígios decorrente do inconformismo com ações da administração pública	x	x	
	Adoção de inovações para melhorar a estrutura de funcionamento do Poder Judiciário	x	x	x
	Existência de indicadores de acompanhamento quanto à eficiência dos tribunais	x	x	x
	Frequência de campanhas educativas	x	x	
	Disponibilidade de informações aos cidadãos acerca de seus direitos perante o Poder Judiciário		x	

Fonte: Elaboração pelos autores, 2018.

O Quadro 4 acima denota que, no aspecto referente ao acesso à Justiça, a oferta de serviços judiciais com rituais simplificados foi avaliada positivamente nos três tribunais. No mesmo sentido, no que tange à independência do Judiciário, os salários adequados de magistrados e servidores e a repercussão na imprensa dos julgados tidos como mais importantes foram positivamente avaliados em todos os casos. No aspecto de recursos e estrutura, a rotatividade de magistrados nas respectivas varas judicias, a confiabilidade, robustez e qualidade de sistemas de informação judicial, a existência de instalações e equipamentos adequados para o atendimento ao público, o conhecimento, experiência e capacitação dos magistrados para julgar processos foram destacados positivamente na pesquisa.

No aspecto do desempenho, somente a impessoalidade das decisões judiciais foi positivamente avaliada nos três tribunais. No ambiente institucional, por sua vez, dois fatores foram positivamente avaliados: a adoção de inovações para melhorar a estrutura de funcionamento do Poder Judiciário e a existência de indicadores de acompanhamento quanto à eficiência dos tribunais, que se relaciona com o Decreto Federal nº 9.203/2017, o qual estabelece como diretriz: monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias.

Vale ressaltar que todos os fatores referentes à *accountability* foram positivamente avaliados nos três tribunais, aproximando o contexto estudado dos resultados apontados por Akutsu e Guimarães (2015, p. 949), os quais afirmaram, após a realização de suas entrevistas que "apesar do "estigma de ser uma caixa preta", o Poder Judiciário é um dos órgãos que mais presta conta de suas ações". Acerca do aspecto *accountability*, os servidores das instituições pesquisadas destacaram:

Quadro 5 – Percepção de servidores sobre a *accoutability* nos tribunais pesquisados

Tribunal	Percepção do Servidor
TRE/RN	Quanto à *accountability*, trata-se de um órgão com boa publicidade de decisões, principalmente as mais importantes, e cujo acompanhamento da população é feito de perto (...). Tem uma boa procura, neste quesito, nas épocas de campanha eleitoral. Ao mesmo tempo, as exigências e metas desenvolvidas pelo CNJ e as orientações provenientes do TCU guiam a instituição num sentido de prestar contas à população e a outros órgãos públicos de maneira bastante efetiva (Servidor do TRE/RN, 2017).
JF/RN	No que se refere à *accountability*, destacam-se a boa gestão do orçamento, (...) bem como a criação de páginas setoriais das unidades jurisdicionais que compõe a JFRN. O DJE e o Portal da Transparência também se transformaram em importantes ferramentas (...) (Servidor da JFRN, 2017).
	No que se refere à *accountability*, acredito que o grande destaque da Justiça Federal, (...), encontra-se na transparência (...), tanto em relação à disponibilidade de informações em relação aos números de processos julgados e índices afins, quanto à aplicação de recursos públicos (Servidor da JFRN, 2017).
TRT/21	A existência de uma supervisão dos trabalhos dos magistrados pela Corregedoria, bem como canais de acesso à informação reclamação e/ou recebimento de denúncias (Ouvidoria) (...) (Servidor do TRT/21, 2017).
	De toda forma, alguns aspectos da governança, em especial a acessibilidade aos serviços, o "*accountability*" e o desempenho apresentam um nível de desenvolvimento mais acentuado, o que, inclusive, é uma característica da Justiça do Trabalho como o todo. (Servidor do TRT/21, 2017).

Fonte: Elaboração pelos autores, 2018.

Um dos fatores de destaque no aspecto do ambiente institucional foi a necessidade de ampliação da interlocução do Judiciário com a sociedade e dos tribunais entre si, a fim de ampliar o diálogo e favorecer a superação de obstáculos para o acesso à Justiça e, consequentemente, para a construção da governança Judicial. A inovação,

por sua vez, poderá se configurar como uma das importantes ferramentas para facilitar a interação entre a sociedade e o Judiciário. Nesse sentido, destacou um dos participantes:

> Sem dúvida que o desempenho como um todo pode ser melhorado, através da busca pela inovação, novos conhecimentos e a procura constante para a melhoria da eficácia e efetividade. Um exemplo a ocorrer é a adoção futura do processo judicial eletrônico (*ainda não ativo para o primeiro grau de jurisdição no Rio Grande do Norte, para ilustrar*), facilitando a busca das informações processuais pela sociedade e pelas partes. (...) Em busca dessa melhor governança, a Justiça Eleitoral também pode tentar empreender campanhas externas visando o esclarecimento público do real sentido do exercício da cidadania, assim como deve tentar abrir portas para que a população alcance os seus serviços cada vez mais facilmente (SERVIDOR DO TRE/RN, 2017).

No que tange à gestão, somente os participantes do TRT/21 indicaram a necessidade de que o tribunal passe a investir em práticas orientadas por objetivos, metas e indicadores e na capacitação de servidores e magistrados em gestão. Este, por sua vez, é um resultado das mudanças introduzidas no Judiciário brasileiro a partir das estratégias e orientações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Na pesquisa realizada por Akutsu e Guimarães (2015, p. 954), "os entrevistados destacaram, em especial, as inovações na gestão dos tribunais relacionadas a metas de quantidade de processos julgados e de outras metas de resultados", as quais foram incorporadas ao cotidiano dos tribunais, a partir de orientações provenientes do CNJ.

Considerações finais

O presente estudo utilizou-se do modelo teórico-metodológico elaborado por Akutsu e Guimarães (2015) a partir de dados empíricos, a fim de investigar a governança judicial a partir de pesquisa realizada na Justiça Federal, no Tribunal Regional Eleitoral e no Tribunal Regional do Trabalho no Rio Grande do Norte.

Concluiu-se que os tribunais pesquisados ainda enfrentam desafios diversos no que tange à construção da governança. Os aspectos mais frequentes foram o acesso à justiça e o ambiente institucional. A despeito do pressuposto de que a estrutura e a disponibilidade de recursos não são obstáculos a serem vencidos pelo Poder Judiciário para a efetiva prestação jurisdicional, foi possível constatar desafios relacionados ao intercâmbio de informações entre tribunais, à adoção pelos tribunais de gestão orientada por objetivos, metas e indicadores, à necessidade de capacitação em gestão e à padronização de informações em tribunais.

A fim de buscar soluções efetivas para tais questões, o Conselho Nacional de Justiça vem instituindo metas que contribuem com o avanço da governança. Contudo, ainda restam desafios à construção da governança, os quais poderão também contar com a contribuição do CNJ, enquanto instituição que possui como missão o desenvolvimento de políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário.

A unidade é justamente o objetivo a ser buscado para enfrentar desafios aqui destacados como a diversidade entre culturas organizacionais e a baixa interlocução entre os órgãos do Poder Judiciário. E ainda, deve-se destacar a premente necessidade de que seja estabelecida uma nova relação com a sociedade, buscando-se compreender e minorar a dificuldade de acesso do jurisdicionado e tornar mais próxima a interlocução com agentes diversos.

Por fim, o estudo buscou contribuir, a partir da adequação do modelo teórico-metodológico elaborado por Akutsu e Guimarães (2015), com a criação de um modelo de avaliação a ser aplicado nos órgãos do Poder Judiciário, o qual poderá ser ampliado no que tange ao número de participantes, bem como em relação à escuta dos demais agentes que interagem com o Judiciário diariamente – advogados, partes, defensores públicos, membros do Ministério Público.

Referências

AKUTSU, Luiz; GUIMARAES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. *Rev. direito GV*, São Paulo , v. 8, n. 1, p. 183-202, junho 2012. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 Jan. 2020.

_____. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro, v.49, n. 4, p. 937-958, jul./ago. 2015.

DINIZ, Eli. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado*: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (orgs.). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília, Editora Universidade de Brasília. 1997.

GERALDO, Pedro Barros; FONTAINHA, Fernando; VERONESE, Alexandre. Sociologia empírica do direito: Uma introdução. *Revista Ética e Filosofia Política* - nº 12 - Volume 2 - Julho de 2010. Disponível em: http://www.ufjf.br/eticaefilosofia/files/2010/06/12_2_pedroheitor1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2018.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *RAP*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, Maio/Jun. 2006.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINIS, G. (Orgs). *Democracia e Governança Mundial*: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: UFRGS, Unesco, 2002.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas

federais. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

REIS, F. W. *Governabilidade e instituições políticas*. In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.). Governabilidade, sistema político e violência urbana. São Paulo, José Olímpio, 1994.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP* — Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Governança Pública*: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. p.96.

Raquel Maria da Costa Silveira

https://orcid.org/0000-0003-4560-1451

Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2013). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (2013). Docente da UFRN - Departamento de Políticas Públicas.

E-mail: raquelmcsilveira@gmail.com

Maria do Livramento Miranda Clementino

http://orcid.org/0000-0001-7972-4869

Pós-doutora pela Université Lumiére, Lyon. Doutora em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Socióloga e Economista pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora Titular do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

E-mail: mlmclementino@gmail.com

Lindijane de Souza Bento Almeida

https://orcid.org/0000-0002-8520-3530

Doutora e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), na área de concentração Desenvolvimento Regional. Bacharel em Ciências Sociais (1998), com habilitação em Sociologia e Ciência Política, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora Associada II do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

E-mail: almeida.lindijane@gmail.com

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO: PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NO JUDICIÁRIO

O participante deve atribuir valores de 1 a 5 em todos os itens (sendo 1 o valor menos favorável e 5 o mais favorável para cada assertiva).

Quanto à acessibilidade à justiça
( ) Distância do tribunal ao local de residência do cidadão
( ) Quantidade de Juízes por habitante
( ) Incentivo a práticas de solução extrajudicial de conflitos
( ) Negociação, mediação, conciliação e arbítrio
( ) Oferta de serviços judiciais com rituais simplificados
( ) Renda do cidadão influencia na busca pelo Poder Judiciário
( ) O autor da ação tem garantia de que não será ameaçado pelo réu
( ) Os litigantes têm acesso a bons advogados
( ) A população de baixa renda tem acesso a núcleos de prática jurídica
Total de pontos ( )

Quanto à *accountability*
( ) Previsibilidade de decisão dos magistrados em decorrência de histórico jurisprudencial
( ) Supervisão da conduta de magistrados pela corregedoria
( ) Responsabilização de magistrados e servidores pela gestão de recursos públicos
( ) Disponibilidade de informação à população sobre processos em andamento e sobre o funcionamento das varas judiciais
( ) Possibilidade de petição e de consulta aos atos processuais por meios eletrônicos
( ) Coerência na fundamentação dos atos judiciais com o argumento das partes e com as provas juntadas aos autos
( ) Grau de transparência do atos administrativos
( ) Grau de publicidade dos resultados alcançados relativos a quantidade de processos julgados.
Total de pontos ( )

Quanto à independência do Judiciário
( ) Possibilidade do Executivo impor restrições orçamentárias ao Judiciário
( ) Salários adequados de magistrados e servidores
( ) Adoção de regras de impessoalidade para nomeação de magistrados de 2º grau e tribunais superiores
( ) Garantia constitucional de vitaliciedade dos mandatários
( ) Repercussão na imprensa dos julgados tidos como mais importantes
( ) Eficácia da proteção aos magistrados que sofrem ameaças por resultados de julgamento
( ) Critérios de promoção nos tribunais

Total de pontos ( )

Quanto a recursos e estrutura

( ) Rotatividade de magistrados nas respectivas varas judicias
( ) Confiabilidade, robustez e qualidade de sistemas de informação
( ) Adequação das práticas de incentivo às carreiras de magistrados e servidores
( ) Possibilidade de intercâmbio de informações entre tribunais via sistema de informações judiciais
( ) Existência de instalações e equipamentos adequados para o atendimento ao público
( ) Grau de adoção pelos tribunais de gestão orientada por objetivos, metas e indicadores de desempenho
( ) Conhecimento, experiência e capacitação dos magistrados para julgar processos sob sua jurisdição
( ) Adequação de estruturas funcionais nos organogramas dos tribunais à gestão dos processos judiciais
( ) Conhecimento, experiência e capacitação de servidores e magistrados em gestão
( ) Nível de adoção de padronização de informações em tribunais
Total de pontos ( )

Quanto ao desempenho

( ) Impessoalidade das decisões judiciais
( ) Tempo de julgamento
( ) Custo do processo judicial para as partes litigantes
( ) Estoque de processos não julgados
( ) Ações repetidas julgadas com base nas orientações decorrentes de julgamento de ações de repercussão geral
( ) Percentual de ações coletivas relevantes julgadas em relação a ações individuais
( ) Percentual de cumprimento de metas do tribunal
Total de pontos ( )

Quanto ao ambiente institucional

( ) Possibilidades oferecidas pela legislação processual para interposição de recursos de caráter protelatório
( ) Complexidade do jargão jurídico, da legislação e dos procedimentos judiciais
( ) Disponibilidade de delegados e defensores públicos do Ministério Público atuante, para atender à população de baixa renda
( ) Percentual de litígios decorrente do inconformismo dos cidadãos com ações da própria administração pública
( ) Adoção de inovações para melhorar a estrutura de funcionamento do Poder Judiciário
( ) Existência de indicadores de acompanhamento quanto à eficiência dos tribunais
( ) Grau de discussão dos objetivos estratégicos pala alta administração dos tribunais com setores representativos da sociedade
( ) Frequência de campanhas educativas

( ) E disponibilidade de informações aos cidadãos acerca de seus direitos perante o Poder Judiciário
( ) Frequência de campanhas sobre justiça itinerante e justiça comunitária
( ) Grau de diversidade entre culturas organizacionais nos órgãos do Poder Judiciário
( ) Grau de interlocução entre os órgãos do Poder Judiciário
Total de pontos ( )

Questionamento aos participantes: O seu órgão realiza práticas de boa governança?

A avaliação da governança de TI da administração pública sob a ótica dos princípios da governança corporativa

João Souza Neto[1]
Laura Estela Madeira de Carvalho[2]

[1]Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília – DF, Brasil
[2]Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), Brasília – DF, Brasil

Este estudo se propôs a verificar a avaliação da governança de TI que é realizada nas empresas da administração pública pelo Tribunal de Contas da União (TCU), sob a ótica dos princípios da transparência, da equidade, da prestação de contas e da responsabilidade corporativa. Esses princípios são definidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) para reger os códigos de governança corporativa das organizações. Sendo a governança de TI parte da governança corporativa, buscou-se obter uma medida comum a ambas. Para realizar a análise, o estudo utiliza a fundamentação teórica que subsidia os itens do levantamento identificados pelo TCU como itens que avaliam a governança de TI. Para cada fundamentação, de cada item do levantamento, é feita uma análise qualitativa, na busca da identificação de conceitos que os associe com um ou mais princípios da governança corporativa definidos pelo IBGC. Os dados utilizados são os do levantamento realizado em 2018 pelo TCU e que resultaram no Índice Geral de Governança (iGG) de 2018 e, como parte desse, o iGovTI. Como resultado, foi possível elaborar um mapeamento dos itens de avaliação de governança de TI que geraram o iGovTI de 2018, por princípios de governança corporativa. O estudo identificou haver poucos itens de verificação no levantamento relativos ao iGovTI que se relacionam aos princípios de governança corporativa; e assim, conclui que pouco se avalia a governança de tecnologia sob a ótica dos princípios da governança corporativa definidos pelo IBGC.

Palavras-chave: governança de tecnologia da informação, IBGC, iGovTI

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4426 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 18 de fevereiro de 2019. Aprovado: 9 de novembro de 2020.

Evaluación de la gobernanza de TI de la administración pública desde la perspectiva de los principios de gobierno corporativo

Este estudio tuvo como objetivo verificar la evaluación de la gobernanza de TI que se realiza en las empresas de la administración pública por el Tribunal Federal de Cuentas (TCU), desde la perspectiva de los principios de transparencia, equidad, rendición de cuentas y responsabilidad corporativa. Estos principios son definidos por el Instituto Brasileño de Gobierno Corporativo (IBGC) para regir los códigos de gobierno corporativo de las organizaciones. Dado que el gobierno de TI es parte del gobierno corporativo, buscamos obtener una medida común para ambos. Para realizar el análisis, el estudio utiliza la base teórica que subsidia los ítems de la encuesta identificados por TCU como ítems que evalúan la gobernanza de TI. Para cada razonamiento, para cada ítem de la encuesta, se realiza un análisis cualitativo, buscando identificar conceptos que los asocien con uno o más principios de gobierno corporativo definidos por el IBGC. Los datos utilizados son los de la encuesta realizada en 2018 por TCU y que dio como resultado el Índice de Gobernanza General (iGG) 2018 y, como parte de este, iGovTI. Como resultado, fue posible elaborar un mapeo de los elementos de evaluación del gobierno de TI que generaron iGovTI en 2018, basado en los principios de gobierno corporativo. El estudio identificó que hay pocos elementos de verificación de la encuesta relacionados con iGovTI que estén relacionados con los principios de gobierno corporativo. Por tanto, concluye que poco se evalúa sobre la gobernanza tecnológica desde la perspectiva de los principios de gobernanza corporativa definidos por la IBGC.

Palabras clave: gobernanza de tecnología de la información, IBGC, iGovTI

The assessment of public administration IT governance from the perspective of corporate governance principles

This study aimed to verify the assessment of IT governance that is carried out in public administration companies by the Federal Court of Accounts (TCU) from the perspective of the principles of transparency, equity, accountability and corporate responsibility. These principles are defined by the Brazilian Institute of Corporate Governance (IBGC) to govern the organizations' corporate governance codes. Since IT governance is part of corporate governance, we sought to obtain a measure common to both. To carry out the analysis, the study uses the theoretical foundation that subsidizes the survey items identified by TCU as items that evaluate IT governance. Thus, for each survey item, a qualitative analysis was carried out, seeking to identify concepts that associate them with one or more principles of corporate governance defined by the IBGC. The data used are those of the survey carried out in 2018 by TCU and which resulted in the 2018 General Governance Index (iGG) and, as part of this, iGovTI. As a result, it was possible to elaborate a mapping of the IT governance assessment items that generated iGovTI in 2018, based on corporate governance principles. The study identified that there are few survey verification items related to iGovTI that are related to corporate governance principles. Hence, it was concluded that little is evaluated about technology governance from the perspective of the corporate governance principles defined by the IBGC.

Keywords: information technology governance, IBGC, iGovTI

1. Introdução

Em todos os processos organizacionais e na vida humana, a tecnologia está auxiliando e, cada vez mais, sendo a responsável pela entrega de valor das organizações (MARTINS, 2016; GARTNER, 2018). Como personagem principal dessa transformação, as novas tecnologias desencadeiam uma nova era de competição (PORTER; HEPPELMAN, 2014; GARTNER, 2018), ao mesmo tempo em que novos requisitos são impostos às organizações e à sociedade. Responsável, em parte, pelas entregas das organizações, observa-se que essa transformação e suas consequências, tais como a necessidade de segurança da informação, os novos marcos regulatórios e o próprio ambiente de negócio, agem como motivadores da implantação da governança de tecnologia da informação (FERNANDES; ABREU, 2014) e a posicionam como integrante da governança corporativa (ITGI, 2011; TAVARES, 2013; ABNT, 2015; LUNARDI; MAÇADA; BECKER, 2016).

Na administração pública, pesquisadores e estudiosos identificam na tecnologia da informação uma ferramenta fundamental para ampliar e efetivar as possibilidades de governança ampla e integrada na busca de maior eficiência nos processos de governo (CEPIK; CANABARRO; POSSAMAI, 2014) e, assim, atender às partes interessadas do negócio. Nesse âmbito, a governança corporativa e a governança de tecnologia da informação estão sob regulamentações específicas que as tornam obrigatórias. Dessa forma, a avaliação de desempenho em governança dos entes da administração pública é uma das atividades realizadas pelos órgãos de controle e gestão que, como forma de garantia da confiabilidade das instituições públicas brasileiras (BRASIL, 2014a), estabelece indicadores de governança. Mesmo que essas avaliações não contemplem todas as variáveis pertinentes ao tema governança, a publicização dos resultados dessas avaliações e do monitoramento propiciam transparência e prestação de contas à sociedade, e servem de parâmetro para melhoria da própria organização avaliada (SANTOS, 2017) e ao governo em suas ações indutoras.

2. Referencial Teórico

2.1 Governança corporativa

Com divergência entre os autores quanto à origem específica da Governança

Corporativa, Correa e Bortoluzzi (2015) citam que é fato que os escândalos financeiros e a necessidade da separação de controle e propriedade motivaram o estabelecimento de práticas, códigos, legislações por diversas organizações e governos que tem como finalidade preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para sua longevidade (IBGC, 2009).

Centenas de estudos foram realizados nas duas últimas décadas buscando as evidências que corroboram a ideia de que os investimentos em governança realmente criam valor (SILVEIRA, 2014) e, segundo Silveira (2014, p.14):

> A maioria dos trabalhos constata uma forte relação positiva entre a adoção de práticas recomendadas de governança e indicadores de valor comumente empregados pelo mercado. Em outras palavras, observa-se que empresas com práticas superiores de governança tendem a ser negociadas a um prêmio em relação aos seus pares.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) elaborou, em 1999, os Princípios de Governança Corporativa da OCDE, os quais foram a primeira publicação e iniciativa de uma organização intergovernamental sobre governança corporativa no mundo (JORDÃO, 2018). Os princípios descritos "fornecem um quadro de referência acordado internacionalmente para ajudar os governos a avaliar e melhorar a forma com que exercem suas funções de propriedade de empresas estatais" (OCDE, 2018, p. 84). Tais princípios servem como base para as diretrizes sobre governança corporativa de bancos, emitidas pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia, assim como oferecem orientações para as bolsas de valores, investidores, sociedades (OCDE, 2018) e, no Brasil, ao próprio IBGC (IBGC, 2015). Segundo Silva (2018a), o documento reconhece a inexistência de um modelo único, mas enfatiza a existência de um conjunto de elementos essenciais a uma boa política de governança.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa–IBGC é uma organização sem fins lucrativos, considerado no Brasil como a principal referência para a elaboração das melhores práticas de governança corporativa. Na mais recente edição dos códigos de boas práticas do IBGC, a de 2015, o instituto considera "os esforços para a recuperação econômica e para melhoria contínua do ambiente de negócios" (2015, p.13), alinhando-se a novas legislações pertinentes e aos novos princípios da OCDE. Para o IBGC (2015, p.18), então:

> Convém enfatizar a importância dos princípios básicos da boa governança corporativa, pois estão por trás dos fundamentos e das práticas deste Código

> e aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente de porte, natureza jurídica ou tipo de controle. Se as melhores práticas podem não ser aplicáveis a todos os casos, os princípios o são, formando o alicerce sobre o qual se desenvolve a boa governança.

Com o intuito de bem governar as empresas, com instrumentos para avaliações e monitoramento, as boas práticas de governança corporativa são traduzidas em fundamentos e em recomendações objetivas cuja finalidade é valorizar a organização e garantir acesso a novos capitais.

De forma a contribuir para o desempenho sustentável e influenciar os agentes da sociedade no sentido de mais transparência, justiça e responsabilidade (IBGC, 2015), o IBGC estabeleceu os princípios para as formulações de códigos de boas práticas de governança a serem adotadas nas organizações brasileiras: (a) a **transparência**, elencada como primeiro princípio da governança corporativa, é definida pelo IBGC como a prática das organizações em informar, de maneira clara e completa, as suas atividades, resultados, ações, comprometimentos e todos os atos, tal que esses permitam amplo, completo e único entendimento de seus atos de gestão e resultados, indo além do que preconiza a legislação; (b) a **equidade** é o princípio descrito aos atos da organização que demonstre um tratamento igualitário de todas as partes interessadas da organização; (c) o princípio da **prestação de contas** ou ***accountability***, como muitas das vezes é denominado na literatura, e no uso comum, se refere à ação de prestar contas, no sentido de reportar correta e completamente os atos dos responsáveis internos da organização, pelos quais devem assumir autoria, mesmo que esse seja uma omissão; (d) e o princípio da **responsabilidade corporativa**, que se refere à forma de atuar na organização, de maneira a manter e melhorar as condições sustentáveis da organização, em termos financeiros, mitigando os riscos representados pelos fatores adversos, com vistas ao curto e médio e longo período (IBGC, 2015). Segundo Jordão (2018), o IBGC entende que o número reduzido de quatro princípios permeia, de alguma forma, todas as práticas definidas no seu código, facilitando assim que o tema esteja sempre em mente de quem governa a organização (IBGC, 2015).

2.2 Governança corporativa na administração pública

A perenidade e a maximização de valor da organização na administração pública podem ser traduzidas como gestão responsável e eficiente que permite o melhor uso de recursos públicos, com capacidade de alcançar o benefício que justifique o aporte de

recursos (FDC, 2016). Observa-se que há um arcabouço legal em torno da governança e da gestão na administração pública, diferente do que existe na iniciativa privada que contempla ainda a Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), e a Lei das Estatais que tem por objetivo fortalecer os principais eixos da administração pública, sejam eles o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade na gestão de recursos públicos (SANTOS, 2017). De acordo com o Referencial Básico da Governança, manual elaborado pelo TCU e guia na administração pública para os levantamentos e direcionamentos, o sistema de governança é composto por instâncias, funções, princípios e mecanismos. Para o TCU, é por meio dos mecanismos que as funções da governança são executadas.

Em resumo, os princípios de boas práticas de governança considerados pela administração pública federal estão no Quadro 1.

Quadro 1 – Princípios de boas práticas da governança em seus âmbitos e autoridade definidora

AUTORIDADE	PRINCÍPIOS
Setor Público (TCU) Setor Público (Banco Mundial)	Legitimidade Equidade Eficiência Responsabilidade Transparência *Accountability* Probidade
Corporativa (OCDE) Corporativa (IBGC)	Transparência Equidade Prestação de contas Responsabilidade corporativa

Fonte: adaptado de SISP (BRASIL, 2017a) e Jordão (2018)

Observa-se que os princípios adotados pelo TCU para a governança no setor público seguem os mesmos definidos pelo Banco Mundial, enquanto os princípios definidos pelo IBGC para a governança corporativa seguem alinhados às definições da OCDE.

Entretanto, enquanto considera o mesmo arcabouço teórico da iniciativa privada (Teoria da Agência) para a elaboração de políticas de governança na administração pública, a variedade na atuação estatal engloba o atingimento de propósitos e objetivos da política pública. Criar valor público é oferecer respostas efetivas a necessidades ou demandas coletivas que sejam politicamente desejadas (legitimidade), cujos resultados modifiquem aspectos da sociedade (MOORE, 2002). Essa essencial diferenciação do setor público com o setor privado, especificamente no que tange à governança, é

também registrada pela OCDE que, em documento sobre diretrizes de governança, ressalta a complexidade da atuação das empresas estatais e destaca sua função dual, relativa a atividades econômicas e execução de políticas públicas (OCDE, 2018). A possibilidade de avaliação de desempenho dessas empresas fica restrita estritamente por critérios relacionados à rentabilidade corporativa (SILVA, 2018a). Portanto, para analisar as questões que ocorrem dentro da organização pública, não se pode desconsiderar todas as questões ambientais, como questões regulatórias, estruturas, obrigações e metas, principalmente quando se fizer uma leitura de índices e avaliações. O valor público está relacionado ao atendimento dos objetivos estabelecidos pelos programas governamentais e à prestação de serviços públicos ao conjunto de cidadãos, estando assim relacionado à eficácia no atendimento dos programas de governo. (BONINA; CORDELLA, 2008).

Os desafios para a participação popular na administração pública federal são numerosos e diversos autores veem na TI um instrumento para o oferecimento de oportunidades de participação e de canais de interação entre o Estado e a sociedade. É assim que, de maneira a atender o objetivo global do setor público, a governança da era digital vem viabilizar a reforma da administração pública contemporânea (CEPIK; CANABARRO; POSSAMAI, 2014). Diante desse panorama, passa-se a falarem governança da era digital, que se propõe a legitimar o Estado, superando as insuficiências da administração pública burocrática, ao passo que assegura a soberania e a representação popular e reafirma os ideais republicanos (CEPIK; CANABARRO; POSSAMAI, 2014).

2.3 Governança de tecnologia da informação

A transformação promovida pela tecnologia da informação na sociedade, ao longo de sua evolução, teve, por consequência, a necessidade de adaptação das estruturas dentro das organizações, nas legislações pertinentes, e das interações com a sociedade. A fidelidade de registros, a confiabilidade e a rastreabilidade de transações eletrônicas e a segurança digital passaram a ser alguns dos novos desafios a serem resolvidos pela sociedade.

Segundo Fernandes e Abreu (2014), embora o senso comum considere a maior transparência da administração como sendo o principal motivador da governança de TI, os principais motivadores da existência da governança de TI são: (a) ambiente de negócios; (b) marcos regulatórios; (c) dependência do negócio em relação à TI; (d) TI

como prestadora de serviços; (e) integração tecnológica; e (f) segurança da informação (FERNANDES, ABREU, 2014).

A governança de TI é definida por diversos autores desde o final dos anos 1990, sem que seus conceitos e principais características estejam totalmente consensuados entre os estudiosos. Assim, como muitos são os autores que se interessam pelo tema governança de TI, existem também diversos modelos que recomendam estruturas organizacionais e processos para estabelecê-la e/ou incrementar o seu nível de maturidade nas organizações (GONÇALVES; GASPAR; CARDOSO, 2016; FERNANDES; ABREU ,2014).

Com processos, condições e objetivos diferenciados da governança, a gestão é responsável pelo **como fazer**; com atividades de planejar, executar, controlar e agir, dessa forma, a gestão é preocupada com a eficiência. O que se diferencia da governança, responsável por avaliar, direcionar e monitorar, e, assim, preocupada com a eficácia, em uma troca contínua e explícita entre elas, onde a governança é responsável pelo **o que** fazer (BRASIL, 2016a).

A pergunta, portanto, da governança é: A TI está fazendo o que deveria fazer? Para que a TI possa garantir as expectativas da organização, o monitoramento, a gestão de riscos e a mensuração são instrumentos utilizados para a mitigação de riscos e gerenciamento dos recursos e prescritos nos documentos normativos (GONÇALVES; GASPAR; CARDOSO, 2016).

As pressões externas que incidem sobre o negócio, além de suas próprias necessidades operacionais, tornam-se as demandas que a TI recebe (ABNT, 2018). Na TI, as atividades em cada nível, seja da governança ou da gestão, atuam como forças, com demandas e entregas, numa troca contínua. Políticas e planos são entregues pela governança à gestão e esta, por sua vez, entrega desempenho e conformidade, monitorada pela governança.

Rodrigues e Neto (2012) elucidam que as pressões institucionais recebidas pelas organizações públicas são um aspecto ambiental que as diferencia em muito das organizações no setor privado. Regras diferenciadas em relação às questões orçamentárias tornarão o desafio da governança de TI peculiar nessas organizações.

Apesar da diversidade de modelos, os autores Weill e Ross (2006) e diversos outros pesquisadores, na literatura acadêmica, reforçam que a boa governança de TI melhora os resultados da organização. Pesquisas concluem que empresas com boa

governança de TI melhoram sensivelmente os resultados da organização, especialmente no que se refere às medidas de rentabilidade e que, ao longo do tempo, à medida que a implementação dos mecanismos de governança de TI se torne mais madura, mais intensos são os resultados (LUNARDI; MAÇADA; BECKER, 2016). Portanto, a governança da tecnologia da informação destaca-se como uma governança que influencia o desempenho da organização, assumindo assim papel estratégico dentro da mesma.

Outro destaque encontrado nos estudos sobre o tema é que a governança de TI é também responsabilidade do conselho e da alta administração das empresas, sendo parte da governança corporativa. Consiste em estruturas e processos organizacionais e de liderança que assegurem que a TI sustente e expanda os objetivos e estratégias da corporação (TAVARES, 2013). Por meio do alinhamento estratégico de TI, busca-se o ajuste tanto das estratégias de negócios e de TI quanto das estruturas internas da empresa (JOIA; SOUZA, 2009).

Definições, modelos e princípios da governança de tecnologia da informação também foram elaborados por algumas entidades representativas, tais como:

I. O *Information Technology Governance Institute* (ITGI) é uma organização sem fins lucrativos, criada pelo *Information System Audit and Control Association* (Isaca):

> A governança de TI é de responsabilidade da alta administração (incluindo diretores e executivos), na liderança, nas estruturas organizacionais e nos processos que garantem que a TI da empresa sustente e estenda as estratégias e os objetivos da organização (ITGI, 2011, p. 10).

II. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) tem estabelecida a NBR/ISO/IEC 38500:2018, relativa à governança corporativa de TI, que a define como:

> O sistema pelo qual o uso atual e futuro da TI é dirigido e controlado. Significa avaliar e direcionar o uso da TI para dar suporte à organização, bem como monitorá-lo com vistas a verificar se o desempenho está de acordo com os planos. Inclui a estratégia e as políticas de uso da TI dentro da organização. (2018, p. 3)

A edição do ano de 2018 da ISO/IEC 38500 está fundamentada em seis concepções aplicáveis a qualquer porte de organização, oferecendo as diretrizes básicas para a implementação e manutenção de uma eficaz governança de TI. É aplicável a todas as organizações, incluindo empresas públicas e privadas, entidades governamentais e organizações sem fins lucrativos, e define a governança da TI como

um subconjunto ou domínio da governança organizacional ou, no caso de uma corporação, governança corporativa (ABNT, 2018).

No Brasil, a governança de tecnologia da informação tornou-se essencial para a melhoria da própria administração pública (FIGUEIREDO; FREITAS; SANTOS, 2018) e, como tal, recebeu normativos, guias orientativos, além de um papel de destaque nas fiscalizações do Tribunal de Contas da União. O Guia de Governança de TIC e Gestão de TIC do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) é um exemplo prático de guia orientativo, como fundamentações e suporte para que a governança seja implantada na administração pública.

No contexto das fiscalizações e do monitoramento, o governo brasileiro criou, em 2006, a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), que passou a realizar levantamentos, cuja proposta fora subsidiar o planejamento de fiscalizações e a indução de melhorias na governança de TI na administração pública federal (BRASIL, 2008).

Alguns estudos, porém, fazem ressalvas aos resultados obtidos por meio dos instrumentos utilizados na obtenção do índice de governança de TI. Citam os autores Cepik, Canabarro e Possamai (2014, p.24):

> Considerando que as estratégias do setor público diferem das estratégias no setor privado, onde as primeiras visam a entrega de valor público e a seguinte de valor privado, os autores derivam que os valores dos investimentos governamentais em TI devem ser mensurados a partir do ponto de vista de efetividade de atendimento ao público a que serve a administração e não somente através de indicadores econômicos. Apesar disso, a mensuração de um índice de governança de TI na administração pública é feita com base no framework do COBIT [e] é adotado no Brasil pelo TCU como base para mensurar a governança de TI das instituições públicas.

No entanto, o Cobit é uma estrutura de governança de TI conhecida da indústria por implementar um conjunto de melhores práticas para gerenciamento, controle e garantia da TI.

2.3.1 *Control Objectives for Information and Related Technology* (Cobit)

O Cobit foi criado em 1994 para o alinhamento estratégico, a fase de decisão, compromisso, priorização de recursos e gestão do valor e do desempenho da TI (FERNANDES; ABREU, 2014). Adotado por várias organizações para a governança e o gerenciamento da TI corporativa (MULGUND *et al*., 2019), é um modelo ou ferramenta

de trabalho preformatada (*framework*) que ajuda as empresas a atingirem seus objetivos, através do **o que** fazer, no contexto da Governança de TI, em um ambiente genérico (JOSHI *et al.*, 2018).

Organizado em 40 objetivos de governança e gestão, as boas práticas para a governança estão no domínio EDM (*Evaluate, Direct and Monitor*). O Quadro 2 apresenta as práticas de cada objetivo de governança.

Quadro 2 – Práticas do domínio EDM

Objetivos Governança		Processos
EDM01	Assegurar a configuração e a manutenção da estrutura de governança	EDM01.01 Avalie o sistema de governança. EDM01.02 Direcione o sistema de governança EDM01.03 Monitore o sistema de governança.
EDM02	Garantir a entrega de benefícios	EDM02.01 Estabeleça o rol de investimentos alvo EDM02.02 Avalie a otimização de valor EDM02.03 Otimização direta do valor. EDM02.04 Monitorar a otimização de valor.
EDM03	Garantir a otimização de risco	EDM03.01 Avalie o gerenciamento de riscos. EDM03.02 Gerenciamento direto de riscos. EDM03.03 Monitorar o gerenciamento de riscos.
EDM04	Garantir a otimização de recursos	EDM04.01 Avalie o gerenciamento de recursos. EDM04.02 Gerenciamento direto de recursos. EDM04.03 Monitorar o gerenciamento de recursos.
EDM05	Garantir o envolvimento das partes interessadas - *stakeholders*	EDM05.01 Avalie o envolvimento das partes interessadas e os requisitos de relatório. EDM05.02 Comunicação e relatórios diretos de engajamento de partes interessadas. EDM05.03 Monitorar o envolvimento das partes interessadas.

Fonte: Isaca (2012, 2018).

A documentação do COBIT engloba a descrição de sua estrutura, organização, descrições e fundamentações dos objetivos de governança e gestão, assim como métricas para cada prática de cada processo, que irá colaborar para o atingimento da meta.

2.4 Índice de Governança de Tecnologia da Informação

A mensuração de desempenho acompanha e monitora a implementação da estratégia, o término dos projetos, o uso dos recursos e entrega dos serviços (GONÇALVES; GASPAR; CARDOSO, 2016). Ainda, descreve a informação sobre as atividades que estão relacionadas com a satisfação das expectativas dos clientes e dos objetivos estratégicos. Estas não devem ser utilizadas apenas para controlar, mas

também para ser uma base de aprendizagem e de melhoria (WEGELIUS-LETHNONEM, 2001 *apud* COSTA, 2018).

Na administração pública, o compromisso é maior, conforme colocado por Santos (2017, p.1):

> A institucionalização de um modelo de avaliação e monitoramento das organizações públicas por meio de indicadores de desempenho viabiliza a adequada prestação de contas ao cidadão e à sociedade, bem como a orientação da atuação institucional em busca de resultados.

No contexto da administração pública, na governança de tecnologia da informação "são analisados os processos decisórios, as estruturas de governança específicas e as relações intraorganizacionais" (BRASIL, 2014a, p.23). Com essa premissa, o Tribunal de Contas da União (TCU) realiza levantamentos desde 2007, com objetivo de induzir a melhoria da governança de TI na APF (BRASIL, 2017b). Em 2010, a Sefti instituiu o Índice de Governança de TI – iGovTI, um índice que busca refletir, de forma geral, a situação de governança de TI de cada organização avaliada (BRASIL, 2017b). Até 2017, o índice era obtido a cada 2 anos, sendo que no primeiro ano era realizado o levantamento e no segundo era divulgado o índice obtido pelas organizações.

É necessário destacar a observação constante no prefácio do documento que divulga o índice referente ao ano de 2016:

> O iGovTI, todavia, não deve ser percebido como uma medida precisa da capacidade de governança e de gestão de TI de uma dada organização, haja vista que o questionário, apesar de abrangente, não é capaz de contemplar todas as variáveis que influenciam nessa avaliação (BRASIL, 2017a, p.8).

Tendo como um dos pilares o modelo de boas práticas COBIT, a partir de 2012 as questões do levantamento objetivaram deixar mais clara a distinção entre governança e gestão de TI (BRASIL, 2017b).

A partir de 2017, é realizado pelo TCU o levantamento da governança pública (órgãos e entidades integrantes da APF) com o objetivo de "obter e sistematizar informações sobre a situação de governança pública e gestão de tecnologia da informação (TI), contratações, pessoas e resultados" (BRASIL, 2017b, p. 1). É instituído assim o Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG), formado pelos índices de: governança pública; gestão de pessoas; gestão de TI; e gestão de contratações (BRASIL, 2017b). O levantamento contemplou 488 organizações, como apresenta a Figura 1.

Figura 1 – Distribuição das organizações por estágio de maturidade iGG

Fonte: Elaborada pelos autores.

A distribuição das organizações pelo grau de maturidade auferido no levantamento constatou, de acordo com o TCU, "que a maior parte dos órgãos e entidades federais não possui capacidade minimamente razoável de entregar o que se espera deles para o cidadão" (BRASIL, 2018a, p. 1).

3. Procedimentos Metodológicos

No que se refere ao objetivo da pesquisa, este é classificado como descritivo-exploratório, por meio da observação, análise, classificação de fatos obtidos em um levantamento documental e bibliográfico (GIL, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013).

O *corpus* da pesquisa é formado pelas informações advindas do levantamento realizado pelo TCU para atribuição dos índices de governança de TI (iGovTI). Os dados estão disponibilizados no *site* do TCU (BRASIL, 2018e).

Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa. É um tipo de pesquisa que analisa e atribui importância aos elementos dos fenômenos do estudo, considerando, de forma detalhada, os atores sociais e os significados de textos. (VIEIRA; ZOUAIN, 2005). A busca de uma interpretação para entender o cenário e os significados dos itens de avaliação do questionário do TCU tornou adequada a adoção da pesquisa qualitativa nesse estudo. Nessa linha, foi feita uma análise de conteúdo de cada uma das referências teóricas das questões formuladas no levantamento e, posteriormente, classificadas em categorias de pesquisa. As categorias adotadas são as perspectivas de análise que se

propõem neste estudo, ou seja, cada um dos princípios da governança corporativa, tal como definido pelo IBGC, a saber: a transparência, a equidade, a prestação de contas e a responsabilidade corporativa. A classificação, com base no referencial teórico de cada item do levantamento, tendo isolado os elementos- chave desta pesquisa, está assim de acordo com as atividades propostas por Bardin (2011) para a categorização escolhida.

Assim, para cada item do levantamento foram relacionadas e analisadas todas as referências indicadas pelo TCU, na busca de identificar se e qual princípio da governança corporativa subsidia o item. As referências foram agrupadas em referências Cobit e não-Cobit. A justificativa para essa divisão deve-se ao fato que o modelo de boas práticas Cobit possui uma estrutura bem definida que inclui a identificação do princípio para cada prática descrita no modelo. Assim, a partir da documentação do Cobit para cada prática, extrai-se a referência da mesma. Espera-se, dessa maneira, com o princípio associado a cada prática, obter o princípio que fundamentou cada item do levantamento do iGovTI por derivação, e, assim, ter condições para a análise. Para os itens do levantamento que estão subsidiados em legislações ou em um conjunto amplo de referências, foi feita análise de conteúdo das descrições de cada referência e, quando possível, associados às categorias predefinidas. A Figura 2 abaixo vem esquematizar essa explicação.

Figura 2 – Esquema representativo da categorização dos itens de verificação

Fonte: Elaborada pelos autores.

Com esses dados já classificados, prosseguiu-se com a análise do potencial de mensuração que o levantamento que gera o iGovTI tem em relação aos princípios da governança corporativa.

4. Análise

O iGG de 2018 foi composto por 30 questões e, dentro delas, 100 itens de verificação. As perguntas são fundamentadas em boas práticas citadas na literatura e compõem uma fórmula que contabiliza, por agregador, os itens de verificação. As fundamentações teóricas de cada item de verificação, assim como as fórmulas, estão disponíveis para consulta de forma organizada e de fácil acesso no *site* do TCU.

Em relação à governança de TI, o levantamento de 2018 abrangeu itens de verificação que resultaram nas medições de governança de TI, de gestão de TI e pela composição dos dois, no índice de governança de TI - iGovTI. A fórmula apresentada pelo TCU incorporou componentes do modelo de gestão de TI, monitoramento e avaliação da gestão da TI e os resultados da TI (BRASIL, 2019). Ou seja, o iGovTI é parte do iGG. O agregador GovernancaTI e o agregador GestãoTI compõem o iGovTI, que é tratado como o índice de governança de TI.

O TCU, então, adota em todo o trabalho o termo AGREGADOR, que vem designar um conjunto de questões ou itens de verificação agrupados para mensurar uma prática (BRASIL, 2019c). Os agregadores que são observados nesse estudo são os relacionados ao índice, distribuídos conforme o Quadro 3, com o seguinte significado:

Quadro 3 – Organização das questões e itens de verificação do iGovTI, por agregador

AGREGADOR	GovernancaTI			
	ModeloTI Alta administração estabelece modelo de gestão de tecnologia da informação	**MonitorAvaliaTI** Capacidade em monitoramento do desempenho de TI		**ResultadoTI** Capacidade em resultados de TI
Questões	2135	2136	3123	5120

2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação.

a) a organização define as diretrizes para o planejamento de tecnologia da informação;

b) a organização define as diretrizes para gestão de riscos de tecnologia da informação;

c) a organização define os papéis e responsabilidades da área de gestão de tecnologia da informação;

d) a organização designa responsáveis de cada área de negócio para a gestão dos respectivos sistemas informatizados;

e) a organização dispõe de comitê de tecnologia da informação composto por representantes de áreas relevantes da organização;

f) o comitê de tecnologia da informação realiza as atividades previstas em ato constitutivo.

AGREGADOR	GovernancaTI			
	ModeloTI Alta administração estabelece modelo de gestão de tecnologia da informação	**MonitorAvaliaTI** Capacidade em monitoramento do desempenho de TI		**ResultadoTI** Capacidade em resultados de TI
Questões	2135	2136	3123	5120

2136. A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação.

a) a organização define as diretrizes para avaliação do desempenho dos serviços de tecnologia da informação;

b) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de tecnologia da informação;

c) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de tecnologia da informação;

d) a organização acompanha a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios;

e) a organização coleta e analisa os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de tecnologia da informação;

f) a organização disponibiliza relatórios de medição de desempenho relativos à área de gestão de tecnologia da informação;

3123. A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança.

e) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de tecnologia da informação;

f) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos sistemas de informação;

g) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação de riscos de tecnologia da informação.

5120. Prestar serviços públicos em meio digital com qualidade.

5121. A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade aplicáveis à organização.

5122. A organização realiza pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados em meio digital, propiciando a avaliação desses serviços.

a) a organização utiliza os resultados dessas pesquisas de satisfação como subsídio para promover melhoria na prestação dos serviços;

b) a organização assegura que os resultados dessas pesquisas de satisfação sejam amplamente divulgados aos usuários;

5123. A organização definiu metas para a ampliação da oferta de serviços públicos prestados em meio digital.

5124. A organização assegura que os novos serviços sejam concebidos para serem prestados prioritariamente em meio digital.

5125. A organização definiu metas para simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos digitais.

Fonte: Brasil (2018).

O Quadro 4 é uma extração resumida das referências citadas pelo TCU para os itens do levantamento relativo ao agregador GovernançaTI.

Quadro 4 – Fundamentações teóricas do levantamento GovTI, por questão

LEVANTAMENTO IGG/GOVTI	FUNDAMENTAÇÃO			
ITEM	**COBIT 5**	**ACÓRDÃO**	**ISO 38500**	**OUTROS**
2135	EDM01.02	1603/2008	PRINCÍPIO 1-RESPONSABILIDADE	CNJ-RESOLUÇÃO 211
	APO03.02	2585/2012	PRINCÍPIO 2-ESTRATÉGIA	
	APO08.01	3051/2014	PRINCÍPIO 3-AQUISIÇÕES	
	APO09.01	1233/2012		
	APO04.03			
	APO04.02			
2136	EDM01.03	2308/2010	PRINCÍPIO 4-DESEMPENHO	
	APO10.05		PRINCÍPIO 5-CONFORMIDADE	
	MEA01			
	EDM02.02			
	EDM05.01			
	EDM05.02			
	EDM05.03			
	APO13.03			
3123				COSO I
				NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE
				INTEGRATED RISK MANAGEMENT: IMPLEMENTATION GUIDE
				IBGC - PG 59 - AUDITORES INDEPENDENTES
				IIA THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. ESTRUTURA INTERNACIONAL DE PRÁTICAS PROFISSIONAIS
5121				LEI nº 13460/2017
				LEI nº 12.527/2011
		2585/2012		DECRETO nº 8414/2015
				ePing
5122		1386/2006		LEI nº 13460/2017
				DECRETO nº 6932/2009
				DECRETO nº 8638/2016

LEVANTAMENTO iGG/GOVTI	FUNDAMENTAÇÃO			
ITEM	**COBIT 5**	**ACÓRDÃO**	**ISO 38500**	**OUTROS**
5123		1386/2006		LEI nº 13460/2017
		2585/2012		ePWG
				eMag
5124				INCLUSÃO DIGITAL
				PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO BRASILEIRO
				REDES SOCIAIS
				LEI nº 13460/2017
				DECRETO nº 8638/2016
5125	Não há referências informadas pelo TCU.			

Fonte: BRASIL (2018)

Os Acórdãos TCU 1386/2006 (BRASIL, 2006), TCU 1603/2008 (BRASIL, 2008), TCU 2585/2012 (BRASIL, 2012b), TCU 3051/2014 (BRASIL, 2014c) são documentos relativos à situação da governança de TI, frutos de uma auditoria na APF, de avaliações com identificação de oportunidades de melhorias e fiscalização em governança de TI. De forma abrangente, nenhum dos três preconiza uma prática específica, motivo pelo qual não foram analisados para se obtiver o princípio que o sustenta. O mesmo ocorre para o Acórdão TCU 1233/2012 (BRASIL, 2012c), que se trata de um relatório com considerações relativas às contratações sob um regime específico e para o Acórdão TCU 2308/2010 (BRASIL, 2010). Também esses não preconizam uma prática específica, motivo pelo qual também não foram analisados para se obter o princípio que o sustenta.

Os Padrões *Web* em Governo Eletrônico (ePWG) "são recomendações agrupadas com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal" (BRASIL, 2012a, p.1). São recomendações na gestão de *websites* e, portanto, sem um alinhamento com um dos quatro princípios da governança corporativa, definidos pelo IBGC.

A Resolução CNJ nº 211 (BRASIL, 2015) instituiu a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário. Considerando ser uma resolução aplicável ao âmbito do Poder Judiciário e, portanto, não aplicável às empresas e, considerando se tratar de um conjunto de medidas e políticas de forma ampla, assim como as anteriores, não foi analisada nesse estudo.

A seguir, são descritas, no Quadro 5, as referências dos itens do levantamento identificados no Quadro 4, com uma análise de conteúdo de cada referência, à luz do princípio de governança corporativa relacionado.

Quadro 5 – Resumo das referências, por princípio da governança corporativa

LEI Nº 12.527–Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011)	
Análise: Essa lei vem ao encontro do princípio da transparência, definido pelo IBGC como a prática das organizações em informar de maneira clara e completa as suas atividades, resultados, ações, comprometimentos e todos os atos, tal que esses permitam amplo, completo e único entendimento de seus atos de gestão e resultados, indo além do que preconiza a legislação.	
Princípio (s) identificado (s):	TRANSPARÊNCIA
LEI Nº 13.460- Direito dos usuários de serviços públicos (BRASIL, 2017)	
Análise: Observa-se que essa lei está relacionada à possibilidade de acesso e reinvindicações de direitos dos usuários de serviços públicos, a ser garantidos por meio de ouvidorias. Na definição do IBGC, alinhado à definição da OCDE, a equidade é provida pela proteção dos direitos dos usuários ou acionistas, de forma equitativa, independente de condições econômicas. A obrigatoriedade de publicitar, por meio da carta de serviços ao cidadão, as informações dos serviços das organizações públicas, além de seus dados numéricos, é pertinente ao princípio da transparência. A transparência é definida pelo IBGC como a prática das organizações em informar de maneira clara e completa, as suas atividades, resultados, ações, comprometimentos e todos os atos, tal que esses permitam amplo, completo e único entendimento de seus atos de gestão e resultados, indo além do que preconiza a legislação. O TCU baseia-se nessa lei para formular sua verificação em relação aos resultados da organização. A possibilidade de uniformidade de serviço, de forma indistinta, possibilita o acesso de forma equitativa aos recursos de cada órgão, conforme o que se depreende do seu Artigo 4.	
Princípio (s) identificado (s):	TRANSPARÊNCIA, EQUIDADE
DECRETO Nº 6.932-Carta de Serviços ao Cidadão (BRASIL, 2009)	
Análise: A carta de serviços ao cidadão é um instrumento que visa informar de forma ampla os serviços prestados por uma empresa ou organização pública. Está diretamente ligada à transparência de que atividades deve realizar. A transparência é definida pelo IBGC como a prática das organizações em informar de maneira clara e completa, as suas atividades, resultados, ações, comprometimentos e todos os atos, tal que esses permitam amplo, completo e único entendimento de seus atos de gestão e resultados, indo além do que preconiza a legislação. O princípio da transparência foi atribuído devido à obrigatoriedade de publicitar, por meio da carta de serviços ao cidadão, as informações dos serviços das organizações públicas, além de seus dados numéricos. No entanto, observa-se que o decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.094, de 2017.	

Princípio (s) identificado (s):	TRANSPARÊNCIA
ABNT NBR ISO/IEC 38500:2018 - Governança da TI (ABNT, 2018)	
PRINCÍPIO 1- Responsabilidade	
Análise: O princípio da responsabilidade corporativa se refere à forma de atuar na organização, de maneira a manter e melhorar as condições sustentáveis da organização, em termos financeiros, mitigando os riscos representados pelos fatores adversos, com vistas ao curto e médio e longo período (IBGC, 2018, p.20-21). O princípio estabelecido na ISO 38500:2018 encontra, na definição do IBGC, um alinhamento conceitual, tendo como interseção preconizar o comportamento responsável de acordo com as atividades na organização.	
Princípio (s) identificado (s):	RESPONSABILIDADE CORPORATIVA
PRINCÍPIO 2–Estratégia	
Análise: As metas organizacionais são realizadas por meio de planos, onde a presença ou ausência das capacidades da TI irá influenciar no alcance dos resultados. Governar recursos estratégicos exige direção e supervisão de alto nível, posto implicar nos resultados da empresa. O princípio da responsabilidade corporativa se refere à forma de atuar na organização, de maneira a manter e melhorar as condições sustentáveis da organização, em termos financeiros, mitigando os riscos representados pelos fatores adversos, com vistas ao curto e médio e longo período (IBGC, 2018). Observa-se o alinhamento conceitual preconizado nesse princípio da ISO38500:2018 com o princípio da responsabilidade corporativa.	
Princípio (s) identificado (s):	RESPONSABILIDADE CORPORATIVA
PRINCÍPIO 3-Aquisições	
Análise: A norma ISO, no seu princípio Aquisições, estabelece de forma mais específica a necessidade de um comportamento responsável e sustentável perante a organização, e assim encontra, na definição do IBGC, um alinhamento conceitual, tendo como interseção preconizar o comportamento responsável de acordo com as atividades, na organização.	
Princípio (s) identificado (s):	RESPONSABILIDADE CORPORATIVA
PRINCÍPIO 4-Desempenho	
Análise: Na especificação do princípio 4-Desempenho, da norma ISO 38500, não foi identificada uma associação com os princípios da governança corporativa, definidos pelo IBGC.	
Princípio (s) identificado (s):	Não identificada associação.
PRINCÍPIO 5-Conformidade	
Análise: Estar em conformidade legal é uma atividade de eliminar um risco organizacional. As práticas que levem à mitigação de riscos estão associadas ao princípio da responsabilidade corporativa, alinhado ao conceito definido pelo IBGC, quando esse preconiza o comportamento responsável de	

acordo com as atividades na organização.	
Princípio (s) identificado (s):	RESPONSABILIDADE CORPORATIVA
INTEGRATE RISK MANAGEMENT (ABNT, 2009)	
Análise: A fundamentação informada pelo TCU destaca a página 136, que preconiza a existência de instâncias dentro da organização a fim de realizar auditoria interna para examinar, avaliar e reportar as situações encontradas, além de realizar recomendações. A atividade de análise de riscos é essencial para as organizações, sendo associada ao princípio de responsabilidade corporativa. Mitigar riscos organizacionais está associado ao princípio da responsabilidade corporativa, quando o IBGC preconiza o comportamento responsável de acordo com as atividades na organização.	
Princípio (s) identificado (s):	RESPONSABILIDADE CORPORATIVA
DECRETO 8.638/2016-POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL (BRASIL, 2016d)	
Análise: O artigo 1º desse decreto vem explicitar as finalidades do mesmo. Alguns dos demais artigos, que continham as diretrizes e regras de como a política deveria ser implantada no âmbito do Governo Federal, foram revogados posteriormente. No entanto, com alguns artigos ainda em vigor, com base na declaração de finalidade, identifica-se o alinhamento conceitual do seu item III com o princípio da transparência, quando o IBGC a define como a prática das organizações em informar, de maneira clara e completa, as suas atividades, resultados, ações, comprometimentos e todos os atos, tal que esses permitam amplo, completo e único entendimento de seus atos de gestão e resultados, indo além do que preconiza a legislação.	
Princípio (s) identificado (s):	TRANSPARÊNCIA
eMag-Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (BRASIL, 2014d)	
Análise: O conjunto de recomendações, que foram elaboradas com base em um documento internacional, tem o foco na acessibilidade digital, como uma iniciativa para redução da desigualdade. Encontra-se nessa premissa o alinhamento conceitual com o princípio da equidade, quando o IBGC a define como provedora de proteção dos direitos dos usuários ou acionistas, de forma equitativa, independente de condições econômicas (ou sociais).	
Princípio (s) identificado (s):	EQUIDADE
COSO I. *INTERNAL CONTROL – INTEGRATED FRAMEWORK.* – p. 32 (COSO, 2007)	
Análise: Organizada no grupo *accountability*, no guia de referência do TCU, essa recomendação específica do COSO vem tratar de definição de comitês e auditoria. Encontra-se nessa premissa o alinhamento conceitual com o princípio da responsabilidade corporativa, quando o IBGC preconiza o comportamento responsável de acordo com as atividades na organização	
Princípio (s) identificado (s):	RESPONSABILIDADE CORPORATIVA

IIA *The Institute of Internal Auditors* (IIA, 2011) e **IBGC-AUDITORES INDEPENDENTES** (IBGC, 2017)	
Análise: Organizadas no grupo *accountability*, no guia de referência do TCU, essas recomendações vêm tratar de definição de comitês e auditoria. Encontra-se nessas premissas o alinhamento conceitual com o princípio da responsabilidade corporativa, quando o IBGC preconiza o comportamento responsável de acordo com as atividades na organização.	
Princípio (s) identificado (s):	RESPONSABILIDADE CORPORATIVA

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com base nas referências das questões e seus respectivos itens do levantamento de governança e gestão públicas para o ano de 2018 e apresentados no Quadro 4, nas análises de conteúdo das referências não-Cobit elaboradas no Quadro 5 e na documentação do Cobit que indica o princípio de cada objetivo, foi elaborado o Quadro 6. Este quadro vem apresentar e organizar, de forma resumida, as referências de cada item do levantamento do iGG de 2018 relativas a questões de GovernancaTI, agrupadas por cada um dos princípios da governança corporativa adotados no presente estudo.

Quadro 6 – Resumo das referências por princípios da governança corporativa

LEVANTAMENTO iGG/GovTI	PRINCÍPIOS			
	TRANSPARÊNCIA	EQUIDADE	PRESTAÇÃO DE CONTAS	RESPONSABILIDADE CORPORATIVA
2135		COBIT-APO09.01		COBIT-EDM01.02 ISO 38500–PRINCIPIO 1 ISO 38500–PRINCIPIO 2 ISO 38500–PRINCIPIO 3
2136	COBIT-EDM05.03 COBIT-EDM05.01		COBIT-EDM05.01 COBIT-EDM05.02	COBIT-EDM01.03 COBIT-MEA01 COBIT-EDM02.02 ISO 38500–PRINCIPIO 5
3123				*INTEGRATE RISK MANAGEMENT* COSO I IBGC AUDITORES INDEPENDENTES IIA THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS.

LEVANTAMENTO iGG/GovTI	PRINCÍPIOS			
	TRANSPARÊNCIA	EQUIDADE	PRESTAÇÃO DE CONTAS	RESPONSABILIDADE CORPORATIVA
5121	Lei nº 13.460/2017 Lei nº 12.527/2011 ePing Decreto nº 8.414	Lei nº 13.460/2017		
5122	Lei nº13460/2017 Decreto nº6.932/2009 Decreto nº 8.638/2016	Lei nº 13.460/2017		
5123	Lei nº 13.460/2017	Lei nº 13.460/2017 eMag		
5124	Lei nº 13.460/2017 Decreto nº 8.638/2016	Lei nº 13.460/2017		
5125	-x-	-x-	-x-	-x-

Fonte: Elaborado pelos autores.

A análise do levantamento, em relação à governança de TI, feita sob a ótica dos princípios que o mesmo abrange, possibilita algumas conclusões que estão organizadas em dois grupos:

1) De maneira abrangente sobre o levantamento de governança de TI:
   a. A adoção do Cobit como um modelo de boas práticas que subsidia o levantamento é citada nos diversos acórdãos do TCU. Tendo o Cobit 2019 e sua versão anterior, Cobit 5, um total de cinco objetivos no domínio governança, que concentram e organizam os 16 processos de governança, observa-se que apenas seis desses processos são utilizados para subsidiar questões que mensuram a governança de tecnologia, sendo, ainda, dois outros processos dos domínios de gestão. Ainda em relação às referências Cobit, apenas duas questões o têm como base. Identifica-se, assim, que apenas 37,5% dos processos de governança do Cobit são utilizados como fundamentação para os itens de avaliação do levantamento para o agregador GovernancaTI, não subsidiando nenhum item do agregador ResultadoTI.

b. Os itens de verificação da questão 2136 fornecem uma avaliação para transparência, prestação de contas e responsabilidade corporativa; ou seja, para três dos quatro princípios da governança corporativa do IBGC.
c. O princípio da prestação de contas é mensurado em apenas um dos oito itens do levantamento do agregador GovernancaTI.
d. O mapeamento apresentado no Quadro 6 possibilitou identificar a conexão entre princípios e itens do levantamento. Alguns princípios não estão conectados a alguns itens de verificação. Outros possuem poucas conexões com os itens de verificação, sendo ainda, por vezes, de forma pontual. Assim, na avaliação do agregador ResultadoTI, não há conexão com os princípios da prestação de contas, nem com os da responsabilidade corporativa. Esse último é mensurado em apenas uma das oito questões do levantamento do agregador GovernancaTI.

2) De maneira específica, por princípios de governança corporativa e agregadores de GovernanaTI, conforme a distribuição do levantamento do TCU e explicitada no Quadro 3:
   - Princípio da Transparência, por agregador:
     i. ModeloTI - Esse princípio não foi identificado em nenhum item na avaliação feita para o agregador.
     ii. MonitoraTI - O princípio é avaliado em uma das duas questões do levantamento.
     iii. ResultadoTI - O princípio é avaliado em todas as quatro questões do levantamento.
   - Princípio da Equidade, por agregador:
     i. ModeloTI - O princípio é avaliado na única questão do levantamento para esse agregador.
     ii. MonitoraTI - O princípio não é avaliado em nenhuma das duas questões do levantamento para esse agregador.
     iii. ResultadoTI - O princípio é avaliado em todas as quatro questões do levantamento. Observa-se que o levantamento do TCU adotou numerá-las, sendo assim tratadas como questões, compondo a questão 5120, e não como itens.

- Princípio da Prestação de Contas, por agregador:
    i. ModeloTI - Esse princípio não foi identificado em nenhum item na avaliação feita para o agregador.
    ii. MonitoraTI - O princípio é avaliado em uma das duas questões do levantamento.
    iii. ResultadoTI - Esse princípio não foi identificado em nenhum item na avaliação feita para o agregador.
- Princípio da Responsabilidade Corporativa, por agregador:
    i. ModeloTI - O princípio é avaliado na única questão do levantamento para esse agregador.
    ii. MonitoraTI - O princípio é avaliado nas duas questões do levantamento.
    iii. ResultadoTI - o princípio não é avaliado em nenhuma das questões do levantamento para esse agregador.

O princípio da responsabilidade corporativa é o preponderante entre os itens de avaliação desse levantamento, estando presente mais especificamente na avaliação dos itens relativos aos ModeloTI e MonitorAvaliaTI. Portanto, observa-se que a forma de atuar na organização, de maneira a manter e melhorar as condições sustentáveis da mesma, inclusive mitigando riscos, foi objeto de destaque na avaliação no levantamento de governança de TI.

Entre as fundamentações para os itens de verificação do agregador ResultadosTI, destaca-se a existência de diretrizes e determinações governamentais que consideram o valor público como resultado a ser entregue. Como tal, listam-se as políticas governamentais como a estratégia de governança digital e normativos como ePING, eMAG, que são instrumentos disponíveis nos quais os órgãos fiscalizadores se apoiam para avaliar as organizações. Apesar desse agregador avaliar sob a perspectiva de valor público, apenas os princípios transparência e equidade estão presentes nas quatro questões de ResultadoTI. Importante destacar que, em alguns tipos de organizações, alguns dos itens das questões desse agregador não se aplicam. Esse fato fragiliza a avaliação sob os princípios da governança, mais especificamente os vinculados aos princípios equidade e transparência.

5. Considerações Finais

Inserida na governança corporativa e provida de regulamentos e códigos de boas práticas, a governança de TI tem os mesmos papéis e responsabilidades que permeiam a governança corporativa, em suas atribuições de monitorar, avaliar e direcionar a gestão (ABNT, 2018). Portanto, avaliar a governança de TI na administração pública é, em parte, avaliar a condição de governança de uma organização, com metas definidas em planos plurianuais e com o compromisso de entregar valor público (OLIVEIRA, 2016). Nesse contexto é que os órgãos de controle monitoram e fiscalizam as organizações públicas, gerando índices de governança e gestão tais como o iGG e o iGovTI.

A redução na quantidade de itens do levantamento de governança de 2018 do TCU, em comparação ao de 2016, limitou a avaliação das práticas da governança de TI, restringindo assim a avaliação do que está ou deveria estar sendo provido pela TI às organizações, em relação à eficiência e à busca por resultados alinhados aos objetivos organizacionais.

O presente estudo ainda constatou que o Cobit não subsidia a avaliação da entrega de resultados da TI, representada na avaliação pelo agregador ResultadoTI. Algumas fundamentações possibilitam que aspectos como a efetividade de atendimento ao público sejam mensurados. Essa situação atende, pelo menos em parte, à crítica dos autores em relação à avaliação dos resultados das empresas públicas, os quais são auferidos sob a ótica de valor público.

A avaliação de desempenho na administração pública é uma das formas de garantia de confiança nas instituições públicas brasileiras e que justifica o aporte de recursos. Considerando que nesse ambiente da administração pública é restrita a avaliação de desempenho por critérios de rentabilidade, ainda aqui, a boa governança melhora os resultados da organização. Portanto, mensurar a boa governança é um dos instrumentos adotados para garantir e demonstrar a sua situação, a fim de orientar a adoção de medidas.

A partir da análise do mapeamento apresentado no Quadro 6, identifica-se a conexão entre os princípios de governança corporativa e os agregadores do levantamento. Observa-se, nessa análise, que pouco se avalia a governança de tecnologia sob a ótica dos princípios da governança corporativa.

Sendo os princípios o alicerce sobre o qual se desenvolve a boa governança (IBGC, 2015), avaliar se há transparência em informar de maneira clara e completa as

atividades, os resultados e todos os atos em relação à tecnologia da informação é tão essencial quanto estratégico para as organizações. Da mesma forma para a equidade, a prestação de contas e a responsabilidade corporativa em relação à destinação dos recursos de TI a serviço da organização. Considerando que a tecnologia é protagonista de rápidas e grandes mudanças, e considerando que já temos no Brasil planos e metas em relação à estratégia de governo digital e à modernização do Estado, urge que a boa governança seja realidade.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *NBR ISO 31000:2009 – Gestão de riscos – princípios e diretrizes*. Rio de Janeiro. 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *NBR ISO/IEC 38500:2018 Governança corporativa de tecnologia da informação*. Rio de Janeiro. 2018.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. TCU. *Acórdão nº 1386/2006* – TCU – Plenário. 2006. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1386%252F2006/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=e4f00500-9139-11ea-a2ad-4fa1a0b7705c>. Acesso em out. 2019.

BRASIL. TCU. *Acórdão nº 1603/2008* – TCU – Plenário. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1603%252F2008/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=e4f00500-9139-11ea-a2ad-4fa1a0b7705c>. Acesso em out. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.932, de 11 de agosto de 2009: simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a 'Carta de Serviços ao Cidadão' e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2009.

BRASIL. TCU. *Acórdão nº 2308/2010* – TCU – Plenário. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/igovti/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/31/%2520?uuid=e810c8d0-9140-11ea-9435-89c08d13ee27>. Acesso em out. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011: regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2011.

BRASIL**.** *ePWG - Padrões web em governo eletrônico*. 2012a. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/transformacao/compras/orientacoes/identidade-digital-do-governo/epwg-padroes-web-em-governo-eletronico>. Acesso em out. 2019.

BRASIL. TCU. *Acórdão nº 2585/2012* – TCU – Plenário. 2012b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2585%252F2012/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=e4f00500-9139-11ea-a2ad-4fa1a0b7705c>. Acesso em out. 2019.

BRASIL. TCU. *Acórdão nº 1233/2012* – TCU – Plenário. 2012c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1233%252F2012%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=e4f00

500-9139-11ea-a2ad-4fa1a0b7705c>. Acesso em out. 2019.

BRASIL. TCU. *Governança pública:* referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: Tribunal de Contas da União, 95p., 2014a.

BRASIL. *eMAG - Modelo de acessibilidade em governo eletrônico*. 2014b. Disponível em: <http://emag.governoeletronico.gov.br>. Acesso em out 2019.

BRASIL. TCU. *Acórdão nº 3051/2014* – TCU – Plenário. 2014c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3051%252F2014%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=e4f00500-9139-11ea-a2ad-4fa1a0b7705c>. Acesso em out. 2019.

BRASIL. CNJ. *Resolução nº 211 de 15/12/2015* - Orientação – CNJ. 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2227>. Acesso em out. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Perfil de empresas estatais 2014*. 2016a.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016: dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União,* Brasília, 2016b.

BRASIL. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016: regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública. *Diário Oficial da União,* Brasília. 2016c.

BRASIL. Lei nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016: institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União,* Brasília, 2016d. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm>. Acesso em out. 2019.

BRASIL. TCU. *Relatório de levantamento TC 008.127/2016-6.* 109p. 2016e.

BRASIL. *Guia de governança de TIC do SISP* v.2. 65p. 2017a.

BRASIL. TCU. *Levantamento de governança de TI 2016.* 100p. 2017b.

BRASIL. Decreto Lei nº. 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. *Diário Oficial da União,* Brasília. 2017c.

BRASIL. TCU. *TCU divulga dados inéditos sobre governança na administração pública federal.* Disponível em: < https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias-antigo/tcu-divulga-dados-ineditos-sobre-governanca-na-administracao-publica-federal.htm>.2018a. Acesso em 15 mai. 2019.

BRASIL. TCU. *Governança organizacional* (Wiki). 2018e. Disponível em http://www.tcu.gov.br/govorganizacional/. Acesso em jul. 2019.

BRASIL. *Detalhamento da metodologia de cálculo da fragilidade dos controles*. 2019c. Disponível em: < https://meapffc.apps.tcu.gov.br/ajuda/detalhamento_metodologia_calculo_fragilidade_controles.pdf> . Acesso em set 2019.

BONINA, C. M.; CORDELLA, A. The new public management, e-government and the notion of public value: lessons from Mexico. In: AIS SPECIAL INTEREST GROUP ON ICT AND GLOBAL DEVELOPMENT WORKSHOP, Paris, 2008. *Proceedings*. Paris, 2008. Disponível em: <http://aisel.aisnet.org/globdev2008/11>. Acesso em: 19 dez. 2014.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. R.; POSSAMAI, A. J. (Org). *Governança de TI:* transformando a administração pública no Brasil. Porto Alegre. UFRGS/Cegov, 220p. , 2014.

CORNFORTH, C. The governance of cooperatives and mutual associations: a paradox perspective. *Annals of Public and Cooperative Economics*. p. 11–32, 2004.

CORREA M.; BORTOLUZZI. C. *Governança corporativa*: análise bibliométrica e de conteúdo da literatura científica nacional de alto impacto**.** In: Congresso de Contabilidade 2015. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. 2015.

COSTA, J. F. P. *Indicadores de desempenho para projetos de sistemas de informação.* 284f. Dissertação de Mestrado apresentada ao curso Engenharia e Gestão de Sistemas de Informação, Universidade do Minho, Portugal. 2018.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission. *Enterprise risk management:* integrated framework. 2007. Disponível em: <http.www.coso.org>. Acesso em 2019.

FDC – vídeo aula da disciplina Governança. 2016 – bloco 1 seção 3-video aula. Acesso exclusivo durante o curso. 2016.

FERNANDES, A. A.; ABREU, F. V. *Implantando a governança de TI*: da estratégia à gestão dos processos e serviços. Brasport. 4ª. ed. Rio de Janeiro,630p.,2014.FIGUEIREDO, R. M. C.; SANTOS, R. R.; FREITAS, S. A. A. (Org). *Governança em tecnologia de informação e comunicação para o setor público.* Tribunal de Contas da União. Brasília. 164 p., 2018.

FONTES-FILHO, J. R.; ALVES, C. F. Mecanismos de controle na governança corporativa das empresas estatais: uma comparação entre Brasil e Portugal**.** *Cadernos EBAPE.BR* (FGV), v. 16, p. 2-13, 2018.

GARTNER. *Top strategic predictions for 2019 and beyond***:** practicality exists within instability. 2018. Disponível em: <https://www.gartner.com/en/documents/3891569>. Acesso em: mar 2019.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6ª ed. SP: Atlas, 2017.

GONÇALVES, A. P.; GASPAR, M. A.; CARDOSO, M. V. Governança de tecnologia da informação: uma análise do nível de maturidade em empresas atuantes no Brasil. *Revista de Gestão e Projetos – GeP***.** 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Código das melhores práticas de governança corporativa.* Brasil. 2009. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/index.php/publicacoes/codigo-das-melhores-praticas. Acesso em: 20 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBCG). *Código das melhores práticas de governança corporativa.* São Paulo. 5ª. edição.108p., 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Orientações sobre comitês de auditoria.* 2017. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=23485>. Acesso em 2019.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). *International Professional Practices Framework (IPPF).* 2011. Disponível em: <https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>. Acesso em 2019.

ISACA. *COBIT 5 - Modelo corporativo para governança e gestão de TI na organização.* Rolling Meadows. 2012.

ISACA. *COBIT 2019 Framework:* governance and management objectives.302p., 2018.

INFORMATION TECHNOLOGY GOVERNANCE INSTITUTE (ITGI). *About IT Governance.* 2011. Disponível em:< http://www.itgi.org.>. Acesso em 15 dez. 2018.

JOIA L. A.; SOUZA J. G. A. Articulando modelos de alinhamento estratégico de tecnologia da informação. *Cadernos EBAPE. BR*, v.7, n.2, artigo 5, Rio de Janeiro. Jun. 2009.

JORDAO, G. F. *A Governança Corporativa e as Relações Internacionais. A correlação entre a OCDE e o IBGC.* 58 f**.** 2018. Trabalho de conclusão de curso (Monografia) – faculdade de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

JOSHI, A.; BOLLEN, L.; HASSINK, H.; DE HAES, S.; GREMBERGEN, W. V. Explaining IT governance disclosure through the constructs of IT governance maturity and IT strategic role. *Information & Management*. (55). p.369-380. 2018.

LUNARDI, G. L.; MAÇADA, A.C.G.; BEKER, J.L. IT governance effectiveness and its antecedents: an empirical examination in brazilian firms. *Journal of Information Systems.* 2016.

MARTINS, A. L. M. *Papel da informatização na pequena e média empresa brasileira*: investimentos em TI, percepção da gestão e impacto nos resultados. 105f. 2016. Tese apresentada ao curso de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2016.

MOORE, M. H. *Criando Valor Público*. Ed. Letras & Expressões. 554 p., 2002.

MULGUND, P.; PAHWA, P.; GHAUDHARI, G. Strengthening IT governance and controls using COBIT: a systematic literature review. *International Journal of Risk and Contingency Management.* 2019. Disponível em: https://www.igi-global.com/article/strengthening-it-governance-and-controls-using-cobit/234434. Acesso em: out. 2019.

OCDE. Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa de empresas estatais, edição 2015. Paris. 2018. *OECD Publishing*, 84p.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. *Gestão e governança pública:* aspectos essenciais. Ed. UTFPR, 336p., 2016.

PORTER, M. E.; HEPPELMANN, J. E. How smart, connected products are transforming competition. *Haward Business Review*. Nov. 2014. Disponível em: https://hbr.org/2014/11/how-smart-connected-products-are-transforming-competition> . Acesso em: abr. 2019.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. *Metodologia do trabalho científico recurso eletrônico:* métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2ª. ed. 2013. Novo Hamburgo: Ed. Feevale. 277 p. , 2013.

RODRIGUES, J. G. L.; NETO, J. S. Diretrizes para a implantação da governança de TI no setor público brasileiro à luz da teoria institucional. *Revista do Serviço Público*, Brasília. 63 (4), p.475-479, out-dez 2012.

SANTOS, W. R. *Os indicadores de desempenho na governança*. 2017. Disponível em: <https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=10769&n=os-indicadores-de-desempenho-na-governan%C3%A7a>. Acesso em: 05 mai. 2018.

SILVA, M.S. Governança corporativa de empresas estatais: notas sobre o novo modelo adotado no Brasil (Lei nº 13.303/2016). 2018a. *Boletim de análise político-institucional.* n. 15, jul-dez-2018.

SILVA, M.S. Governança Corporativa: argumentos teóricos e recomendações de política associadas à abordagem de agência. 2018b. *Boletim de análise político-institucional.* n. 19, dez.2018.

SILVEIRA, A. D. M. *Governança corporativa*. *O essencial para líderes*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda. 214 p., 2014.

TAVARES, A. A governança de TI, seu diferencial e apoio ao crescimento. *Artigos FDC – série especial PCSS* – Nova Lima. 2013.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. *Pesquisa qualitativa em administração*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

WEILL, P.; ROSS, J. *Governança de tecnologia da informação*. São Paulo: M. Books do Brasil, 274 p., 2006.

João Souza Neto

http://orcid.org/0000-0002-4853-8788

Doutor em Engenharia Elétrica pela UNB. Mestre em Engenharia Eletrônica pelo Philips International Institute da Holanda. É Professor do Mestrado em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação da Universidade Católica de Brasília.

E-mail: sznetoj@gmail.com

Laura Estela Madeira de Carvalho

https://orcid.org/0000-0002-5790-2959

Mestre em Administração pela Unigranrio, Bacharel em Ciência da Computação, pela Universidade Católica de Petrópolis. Especialista em projetos e sistemas Web. Assessora da diretoria de Relações Institucionais e Desenvolvimento da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). Atualmente no setor de Governança da CPRM.

E-mail: laura.emcarvalho@gmail.com

Governança pública: análise da alienação de bens móveis com base nas recomendações da IFAC no IFPB

Camila Martins de Freitas[1]
Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira[2]
José Jassuipe da Silva Morais[2]

[1]Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), Campina Grande – PB, Brasil
[2]Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Mamanguape – PB, Brasil

A administração pública brasileira busca mudanças por meio das suas reformas, tentando diminuir as práticas que inibem seu bom funcionamento. Dessa forma, o modelo de administração gerencialista vivenciado atualmente buscou trazer os instrumentos de gestão que demonstraram êxito no âmbito privado ao serem utilizados na administração pública, a saber, a governança. Neste viés, o presente artigo busca analisar o nível de aderência do processo de alienação de bens móveis às práticas de governança pública elencadas pela *International Federation Accounting Committee (*IFAC). Trata-se de um estudo de caso de abordagem qualitativa, utilizando-se da técnica de pesquisa de triangulação de dados a partir de fontes bibliográficas, documentais e da observação direta, realizado no âmbito do Instituto Federal da Paraíba, *campus* Campina Grande. Somados à observação direta, os dados foram coletados em legislações, normativas internas, relatórios internos, regulamentos e edital, nos quais se fez um estudo acerca da governança pública trazida nas recomendações da IFAC. Os resultados do estudo apontaram que o IFPB - Campus Campina Grande cumpre parcialmente as exigências da IFAC em seu processo de desfazimento, atendendo satisfatoriamente às dimensões padrões de comportamento e estruturas e processos organizacionais e necessitando de melhorias nas dimensões controle e relatórios externos. Assim, apesar de atender a alguns pontos específicos, verifica-se a necessidade de ampliar a aderência das práticas de desfazimento de tais categorias.

Palavras-chave: governança pública, alienação de bens, IFPB

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4678 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submetido: 15 de abril de 2020 Aprovado: 03 de novembro de 2020.

Gobernanza pública: análisis de la alienación de bienes muebles basados en las recomendaciones de IFAC en IFPB

La Administración Pública brasileña busca cambios a través de sus reformas, tratando de reducir las prácticas que inhiben su buen funcionamiento. Así, el modelo de gestión gerencial que se vive hoy busca acercar los instrumentos de gestión que han tenido éxito en el ámbito privado para ser utilizados en la Administración Pública, a saber, la gobernanza. En esta línea, este artículo busca analizar el nivel de adherencia del proceso de enajenación de bienes muebles a las prácticas de gobierno público enumeradas por el Comité de Contabilidad de la Federación Internacional (IFAC). Se trata de un estudio de caso con abordaje cualitativo, utilizando la técnica de investigación de triangulación de datos de fuentes bibliográficas, documentales y de observación directa, realizado en el ámbito del Instituto Federal de Paraíba, campus Campina Grande. Los datos fueron recogidos en leyes, reglamentos internos, informes internos, reglamentos y aviso público, en los que se realizó un estudio sobre la gobernanza pública planteada en las recomendaciones de la IFAC. Los resultados del estudio mostraron que la IFPB - Campus Campina Grande cumple parcialmente con los requisitos de la IFAC en su proceso de desmantelamiento, cumpliendo satisfactoriamente con las dimensiones estándar de comportamiento y estructuras y procesos organizacionales y requiriendo mejoras en las dimensiones de control y reporte externo. Así, a pesar de cumplir con algunos puntos específicos, existe la necesidad de incrementar la adherencia de las prácticas de deshacer de tales categorías.

Palabras clave: gobernanza pública, alienación de bienes, IFPB

Public Governance: analyze the elimination of furniture blessings based on the IFAC recommendations in the IFPB

The Brazilian Public Administration seeks changes through its reforms, trying to reduce the practices that inhibit its good functioning. Thus, the model of managerial administration experienced today seeks to bring the management instruments that have proved successful in the private sphere to be used in Public Administration, namely, governance. In this manner, this article seeks to analyze the level of adherence of the process of alienation of movable assets to public governance practices listed by the International Federation Accounting Committee (IFAC). This is a case study with a qualitative approach, using the data triangulation research technique from bibliographic, documentary and direct observation sources, carried out within the scope of the Federal Institute of Paraíba, Campina Grande campus. The data was collected in laws, internal regulations, internal reports, regulations and public notice, in where a study was made about public governance brought up in the IFAC recommendations. The results of the study showed that the IFPB - Campus Campina Grande partially met the requirements of IFAC in its undoing process, satisfactorily meeting the standard dimensions of behavior and organizational structures and processes and requiring improvements in the dimensions of control and external reporting. Thus, despite meeting some specific points, there is a need to increase the adherence of undoing practices to such categories.

Keywords: public governance, disposal of assets, IFPB

Introdução

No decurso do tempo, a gestão administrativa pública vem sofrendo paulatinas modificações. Tais mudanças estão direcionadas para a responsabilização dos entes em prestar serviços de qualidade, respaldados na integridade e transparência das suas ações. Neste sentido, a governança pública emerge como um instrumento para a melhoria do desempenho no âmbito das instituições públicas.

No Brasil, há um esforço para implementá-las nas práticas administrativas, desenhado na edição de normativas, a exemplo do Decreto n° 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, editado pelo Decreto nº 9.203, de 8 de julho de 2019.

Entre os entes estatais que possuem o papel de auxiliar a sociedade e de buscar por padrões de excelência na execução de suas atividades, encontram-se as Instituições Federais de Educação Superior (IFES).

Neste escopo, o presente artigo objetiva analisar a aderência do processo de alienação pública dos bens móveis permanentes inservíveis do IFPB - *campus* Campina Grande (desde sua fundação, no ano de 2007, a 2019) às recomendações de boa governança pública elencadas pela *International Federation Accounting Committee (*IFAC).

De vertente qualitativa, a pesquisa trata-se de um estudo de caso, realizado a partir da seleção de três fontes distintas de evidências elencadas por Yin (2005), a saber: documentação, registros em arquivos e observação direta[1].

Dessa maneira, o estudo se debruçou nas seguintes fontes: legislações e demais normativas externas (legislações patrimoniais, legislações referentes às IFES), normativas internas (Regimento Interno, manuais internos de Patrimônio e Contabilidade, Relatórios de Gestão, processo de Desfazimento, Editais de desfazimento, registros em sistemas informatizados patrimoniais e sistema financeiro, atas de reuniões da comissão de desfazimento, relatórios/registros de controle e de auditoria). Tais documentos remetem ao período de 2007 a 2019.

Também foi utilizada a observação a reuniões e trabalhos executados pela Comissão de Desfazimento, a rotinas do setor patrimonial, ao relacionamento entre

[1] Yin (2005) versa sobre as peculiaridades de cada fonte de evidência, destacando os pontos fortes e fracos de cada uma.

servidores, ao ambiente físico de guarda de materiais e demais condições materiais relacionadas a execução do processo de alienação.

A técnica de análise utilizada foi a triangulação de dados, em que as fontes citadas foram confrontadas entre si, desenvolvendo linhas convergentes de investigação, fazendo com que as distintas informações possibilitassem conclusões muito mais acuradas, seguindo um modelo corroborativo de pesquisa no estudo de caso (YIN, 2005, p. 126).

O artigo é dividido em quatro seções onde, no primeiro momento, a introdução aborda os contornos gerais da pesquisa. Em seguida, embasa-se teoricamente a pesquisa, tendo como fulcro principal as recomendações trazidas pela IFAC acerca da boa governança pública. Na sequência, cada dimensão sugerida na proposição teórica é aprofundada, correlacionando-a à estrutura do IFPB. Por fim, à luz das proposições traçadas, é feita uma análise da aderência do processo de desfazimento no IFPB *campus* Campina Grande às sugestões elencadas pela IFAC.

Logo, os resultados alcançados nesta pesquisa visam servir como aporte para o IFPB - *campus* Campina Grande e demais IES na execução dos próximos desfazimentos, a fim de torná-los mais efetivos no que diz respeito ao atendimento às recomendações de governança pública trazidas sob a ótica da IFAC.

2 Recomendações de governança no setor público

Acerca das categorias que alicerçam a pesquisa, no que concerne à alienação, esta refere-se a um termo jurídico, de aspecto geral, utilizada para denominar o ato administrativo em que haja transferência do domínio do objeto para outra pessoa, podendo manifestar-se na forma de permuta, venda ou doação (COUTINHO, 2004).

Quanto à IFAC, constitui-se em uma federação internacional composta por várias instituições que representam contadores que trabalham no setor privado, no público e nas universidades. Conta com o *Public Sector Committee* (PSC) em sua constituição, um comitê que possui o papel de elaborar programas de aperfeiçoamento da gestão financeira e contábil no setor público, por meio da implementação de padrões, documentos e estudos direcionados para esta área (SCARPIN; SÖTHE; KREUZBERG, 2012).

Já a governança pública é compreendida, em linhas gerais, como a competência do Estado de fazer com que as decisões tomadas se transformem em realidade, de maneira

efetiva e eficiente[2]. Um Estado possui uma governança forte quando tem capacidade fiscal, financeira e um plano administrativo competente (BRESSER PEREIRA, 1998).

No advento do gerencialismo na administração pública brasileira, referendou-se, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o pressuposto da governança embasada na teoria da administração de empresas, com o intuito de transformar a então administração burocrática em administração gerencial.

De acordo com Borges (2003, p. 125), esse fato é parte de um movimento internacional, em que a agenda de políticas do Banco Mundial sai das reformas macroeconômicas *strictu sensu* para focar na reforma estatal e da administração pública, no intuito de estimular a "boa governança" e o fortalecimento da sociedade civil.

Naturaliza-se "a maior participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil, redefinindo os domínios públicos e privados, com foco no atendimento ao cidadão" (OLIVEIRA, 2013, p. 5). A governança incentiva as redes interorganizacionais como meio alternativo para atingir o interesse público (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2007, p. 3).

Considerando, então, a forte presença do princípio da governança na Nova Gestão Pública (NGP), no âmbito da reforma administrativa, o presente artigo compreende governança pública enquanto ferramenta de gestão, assimilando essa categoria como "a maneira pela qual as instituições são governadas e administradas; é definida como a proteção ao inter-relacionamento entre administração, controle, supervisão e responsabilidade em prestar contas" (SLOMSKI *et al.*, 2008, p.160).

Além dos entendimentos pontuados, há um leque conceituações que interpretam a governança pública. Dentre estas, enfatiza-se o entendimento pontuado pela IFAC e o Tribunal de Contas da União (TCU), em virtude da relevância interferência que os mesmos apresentam no fazer administrativo público brasileiro.

Deste modo, a governança abrange a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal, entre outras) que assegura que os resultados almejados pelos interessados sejam definidos e alcançados (IFAC, 2001). De acordo com o TCU (2014), governança no setor público compreende:

---

[2] Vale ressaltar o entendimento de eficiência, que, na perspectiva da IFAC, remete ao "uso de recursos assim que os resultados são maximizados por um grupo determinado de entradas de recursos, ou a entrada é maximizada por alguma quantidade e qualidade determinada de saídas" (SLOMSKI *et al*., 2008, p.155). Logo, diz respeito à relação mais apropriada entre os resultados e os recursos indispensáveis para sua obtenção (RODRIGUES, 2017, p.90).

> Essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014, p. 26).

Dessa maneira, este tópico elenca as recomendações acerca da governança das entidades do setor público, a fim de que seja posteriormente utilizado como auxílio aos gestores, no exercício de revisão e desenvolvimento de suas práticas administrativas referentes ao processo de desfazimento.

Nesse sentido, a IFAC 2011, propõe que tal categoria no setor público deve se basear nos pressupostos de transparência, integridade e na responsabilidade de prestar contas. Tais princípios resultaram em algumas recomendações de governança das instituições públicas, elaborado pelo estudo 13 do PSC da IFAC, sejam elas: **padrão de comportamento, estruturas e processos organizacionais, controle e relatórios externos.**

Acerca dos **padrões de comportamento**, refere-se à forma como a administração da entidade exerce a liderança em estabelecer quais os valores e padrões da instituição, em delinear a cultura da mesma e o comportamento das pessoas que a compõem. Já a estrutura e processos organizacionais remetem ao modo como a cúpula da administração é formada e organizada, como são determinadas e asseguradas suas responsabilidades.

No tocante ao **controle**, diz respeito à rede de diversos controles definidos pela cúpula da administração da instituição, utilizados como suporte para a consecução dos objetivos da entidade, da efetividade e eficiência dos procedimentos, da segurança dos relatórios (tanto internos quanto externos), da conformidade aos regulamentos, políticas internas e normativas legais aplicáveis.

Por fim, os **relatórios externos** denotam a forma que tal cúpula procede à prestação de contas do erário público, como também à satisfação na aplicação de tais recursos. Assim, têm-se esquematicamente as categorias que compõem tais recomendações.

Quadro 1 – **Recomendações de governança no setor público**

Padrões de comportamento		

● Liderança
● Códigos de conduta
  ● Probidade e propriedade
  ● Objetividade, integridade e honestidade
  ● Relacionamento		

Estruturas e processos organizacionais	**Controle**	**Relatórios externos**
● Responsabilidade em prestar conta estatutária ● Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público ● Comunicação com as partes interessadas ● Papéis e responsabilidades: - Equilíbrio de poder e autoridade - O grupo do governo - O presidente - Membros do grupo do governo não executivo - Administração executiva - Política de remuneração	● Gestão de risco ● Auditoria interna ● Comitês de auditoria ● Controle interno ● Orçamento ● Administração financeira ● Treinamento de pessoal	● Relatórios anuais ● Uso de normas contábeis apropriadas ● Medidas de desempenho ● Auditoria externa

Fonte: *International Federation of Accountants* – IFAC (2001, p.14).

A fim de criar uma melhor compreensão, é imprescindível pormenorizar tais recomendações. Nesse sentido, o próximo tópico explana essas categorias, associando-as ao contexto em análise.

3 Dimensões da governança pública aplicadas ao IFPB

Passando ao recorte espacial em estudo, para desenvolver a boa governança no contexto do IFPB, foi criado o Planejamento Estratégico Decenal (Planede), que se trata de um planejamento desenvolvido em plataforma eletrônica da instituição.

Assim, "desde 2016, os relatórios oficiais e indicadores de desempenho do IFPB são elaborados dentro do sistema de gestão do Planede 2025" (IFPB, 2018, não paginado). Contudo, esse planejamento não esgota as instâncias a serem examinadas para o bom desempenho da governança, como se percebe na exposição das dimensões a seguir.

No que diz respeito aos **padrões de comportamento**, considera-se que a imagem da instituição é reflexo do comportamento de todos os que fazem parte da mesma

(SLOMSKI *et al.*, 2008). Logo, para que os integrantes sejam comprometidos com o padrão de excelência de comportamento pessoal, bem como preservem um relacionamento honesto com os demais integrantes da entidade e com o público, é preciso utilizar procedimentos efetivos e de proteção. No caso do IFPB, *campus* Campina Grande, pode-se considerar os servidores efetivos, bem como funcionários contratados.

Dentro desses padrões, encontra-se a categoria de liderança, em que os altos gestores da instituição normalmente definem os padrões e valores que funcionarão para determinar a cultura da instituição e estabelecer o comportamento do corpo de funcionários.

No que concerne ao estabelecimento de tal cultura, é pertinente ressaltar que, de acordo com Laraia (2014), há limitação na participação de um indivíduo na sua cultura, sendo impossível que este conheça e participe de todos os elementos que a compõe:

> Embora nenhum indivíduo, repetimos, conheça totalmente o seu sistema cultural, é necessário ter um conhecimento mínimo para operar dentro do mesmo. Além disto, este conhecimento mínimo deve ser partilhado por todos os componentes da sociedade de forma a permitir a convivência dos mesmos (LARAIA, 2014, p. 86).

Logo, mesmo diante do esforço em formar uma cultura institucional robusta, cada servidor irá absorver parte dos seus componentes. Ainda assim, se faz necessário partilhar dos seus elementos essenciais. Neste viés, os diretores geral, administrativo e de educação representam aqui o grupo de liderança máxima do IFPB - *campus* Campina Grande, cabendo aos mesmos a efetivação de tal influência.

Quanto ao código de conduta, esse deve ser elaborado formalmente e busca estruturar uma cultura institucional que aborde os seguintes temas: integridade, honestidade, objetividade, probidade, propriedade e relacionamento. Nesse sentido, Coutinho (2004) traz em pormenor que:

> Para que os funcionários tenham os incentivos corretos, a empresa deve assegurar uma cultura ética e aberta, na qual os membros são encorajados a fazer o certo e sentirem-se habilitados para desafiar decisões gerenciais ou metas que entendam ser antiéticas ou disfuncionais (COUTINHO, 2004, p. 172).

Além do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que traz o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal, os servidores da instituição em foco dispõem do Código de Conduta Ética dos servidores do Instituto

Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB, 2018), o qual traz os direitos e obrigações a serem seguidos pelos mesmos.

No que diz respeito ao quesito relacionamento, ainda abarcado pela recomendação do código de conduta, refere-se ao tratamento justo, oportuno, cordial e eficiente ao público. Também se remete à relação entre os membros da instituição, devendo haver respeito, honestidade e cautela entre os servidores.

Aqui, a liderança precisa criar um clima de cultura pública que desenvolva nos membros da instituição confiança na imparcialidade e consistência dos procedimentos, incitando os mesmos a se preocuparem em manter a reputação do local de trabalho.

Acerca das **estruturas e processos organizacionais**, pode ser entendida como a face operacional do que o código de conduta determina, concentrando, aqui, as seguintes categorias: responsabilidade em prestar conta estatutária, responsabilidade em prestar contas pelo dinheiro público, comunicação com as partes interessadas, papéis e responsabilidades.

A responsabilidade em prestar conta estatutária diz respeito ao estabelecimento da responsabilidade do servidor em agir consoante os estatutos, leis, regulamentações e demais normativas aplicáveis à instituição, bem como "outras demonstrações das melhores práticas" (SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 144).

Sobre tais normativas, em nível do IFPB, tem-se a seguinte ordem hierárquica interna: Estatuto; Regimento Geral; Resoluções do Conselho Superior; Resoluções do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão e do Conselho de Planejamento, Administração e Finanças; Atos Normativos da Reitoria; Atos Normativos das Pró-Reitorias (IFPB, 2015).

Já o *campus* Campina Grande está em processo de elaboração o Regimento Interno. Em vigor, existem as resoluções do Conselho Diretor do *campus* e os atos normativos do diretor geral. Há também as normativas externas, concernentes a todos as entidades federais da esfera executiva.

No tocante à responsabilidade pelo dinheiro público, essa consiste em utilizá-lo de forma eficiente. Diz respeito a aspectos financeiros e não-financeiros, incluindo aqui a qualidade dos serviços prestados, bem como a responsabilidade em atender as prioridades da instituição, tendo como fulcro as normativas que controlam o uso desses recursos.

Um dos indicadores que sugerem a efetividade dessa dimensão, conforme Sales (2014), é se "apresenta disposições adequadas para assegurar o atendimento aos princípios da legalidade e moralidade na utilização dos recursos" (SALES, 2014, p. 107).

Na categoria comunicação com as partes interessadas, discorre que a administração deve assegurar canais precisos de comunicação com a sociedade, a fim de mantê-la informada sobre seus direitos e serviços ofertados, desenvolvendo e expondo os meios para proceder às investigações, assegurando também aos servidores meios de expor suas reclamações, sem a possibilidade de sofrerem represália por tal iniciativa. De acordo com o relato integrado do IFPB, a instituição busca:

> Usar as mídias de comunicação de massa, a exemplo do Portal na web do IFPB e das redes sociais, coordenando de forma estratégica e com base em marketing integrado para garantir a divulgação dos serviços ofertados ao público pelo IFPB, e consequentemente servir como importante elo entre o IFPB, seu corpo dirigente e o cidadão que é ou poderá ser usuário de seus serviços (IFPB, 2018, p. 17).

Ante ao exposto, como fruto da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 e do Decreto Nº 7.724, de 26 de maio de 2012, o IFPB disponibiliza o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) que, quando solicitado pelo cidadão, disponibiliza a transparência das informações. Além da ouvidoria, conta com a Carta de Serviço ao Cidadão que, conforme regulamenta o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, apresenta informações da instituição.

Ainda nas **estruturas e processos organizacionais**, têm-se os papéis e responsabilidades, que discorre sobre as responsabilidades dos servidores e o equilíbrio do poder e autoridade. Incluem as divisões das responsabilidades dos cargos gestores e a assimilação do relacionamento que os mesmos devem possuir com a comunidade.

No equilíbrio do poder e autoridade, constante nos papéis e responsabilidades, a IFAC sugere que seja criada e mantida uma estrutura moderna de restrição e delegação de poderes nos principais cargos da entidade. Uma das maneiras sugeridas pela IFAC, de manter tal equilíbrio, é constar no grupo de tomada de decisões a mesma quantidade de executivos e não executivos.

Considerando que muitas entidades precisam ser dirigidas por um grupo governante satisfatório para guiar e controlar a entidade, monitorando os gestores executivos, a IFAC elenca as responsabilidades, bem como o suporte que deve ser disponibilizado aos principais integrantes da estrutura da instituição, a saber: os membros

do grupo do governo, o presidente (responsável por buscar assegurar tal suporte aos primeiros), os membros do grupo do governo não executivo e a administração executiva.

O chefe do Executivo, sendo membro do grupo governante ou não, deve ser responsável por todos os aspectos da administração executiva. Correlacionando ao contexto estudado, o reitor desempenha o papel de dirigente máximo do IFPB e o Conselho Superior, o órgão máximo. Inserindo no *campus* Campina Grande, o dirigente máximo local é o diretor-geral do *campus*.

Ainda no âmbito de papéis e responsabilidades, recomenda-se a política de remuneração, que enseja incentivar os membros do executivo que logram êxito. Uma vez que a instância de decisão das remunerações é externa ao âmbito institucional, posto que é sancionada pelo Congresso Nacional e executada pelo presidente da República, torna-se inviável a análise de tal execução no contexto da instituição. Deste modo, passa-se ao entendimento do **controle.**

Apesar de existir uma ideia comum entre muitos autores acerca da necessidade do Brasil em avançar no aperfeiçoamento e afirmação do gerencialismo na administração pública, o controle é um conceito de origem burocrática que não se pode eliminar, mas deve ser somado à consciência administrativa dos administrados, a partir do incentivo à construção de um pensamento ético (OLIVEIRA; ALEXANDRINO, 2019, p. 20).

Se por um lado o advento do gerencialismo foi marcado pela mudança de prioridade, que desloca o foco do controle dos processos para os resultados (MATIAS PEREIRA, 2016), por outro, a categoria controle não é extinta, mas reconfigurada. Ainda se faz necessário precaver a administração pública de atos prejudiciais ao seu bom funcionamento (PINHEIRO; OLIVA, 2020). Contudo, a utilização dos mecanismos de controle deve estar alinhada às outras dimensões, ou seja, avançar na medida em que se acomoda às demais exigências do gerencialismo, sem coibi-las.

Quanto às exigências trazidas pela IFAC, o controle se relaciona a alguns aspectos, sejam eles: gestão de risco, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno, orçamento, administração financeira, treinamento de pessoal.

Sobre a gestão de risco, Slomski *et al*. (2008, p. 149) explicam que é assimilada como um processo de compreender os objetivos da instituição e pontuar os riscos relacionados à execução dos mesmos; avaliar, desenvolver melhorias e monitorar os riscos e procedimentos.

No IFPB, existe a previsão no Planede dessa categoria, onde a análise do risco é feita a partir de subgrupos, sendo descrita como Política de Gestão de Riscos das Atividades de Ensino, Pesquisa, Extensão e Gestão Institucional[3]. Assim, essa gestão de risco é feita a partir dos dados alimentados nesse sistema.

O objetivo dessa previsão consiste em ter cautela nas ações e previsibilidade de contingências na gestão dos subgrupos, denominados de macroprocessos (IFPB, 2018). No contexto do IFPB, a auditoria interna realiza o cálculo da matriz de risco[4], considerando alguns critérios, incluindo aqui se esse macroprocesso faz parte das ações finalísticas do IFPB.

Abordando a auditoria interna, ela existe para assegurar a revisão sistemática dos programas, a integridade, confiança e conveniência das finanças e demais funções relacionadas a esse aspecto. Contudo, quando os custos não superam os benefícios da implantação de uma auditoria, essa pode ser dispensada. Nesse viés, o IFPB como um todo conta com a auditoria interna, situada na reitoria, tendo o *campus* sob sua responsabilidade.

Em relação aos comitês de auditoria, sendo compostos por membros externos à administração, devem representar a instituição no relacionamento com a auditoria externa e assegurar o papel e o reconhecimento da auditoria interna. O IFPB não possui comitê de auditoria interna, uma vez que não condiz com a realidade institucional. Portanto, não será utilizada para a análise do desfazimento.

Abordando, então, a subcategoria controle interno, deve ser efetuada pela gestão, como também diretores e demais servidores alocados para esse fim, garantindo confiabilidade das suas operações, efetividade e eficiência dos atos (analisados a partir dos objetivos e metas de desempenho). Deve ser criada uma estrutura em que tal controle opere na prática e apareça sua demonstração no relatório anual da entidade.

Segundo o manual de orientações técnicas de atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo federal (BRASIL/CGU, 2017), um dos pontos a ser considerado no controle interno diz respeito à segregação de funções, em que define como:

> Consiste na separação de funções de tal forma que estejam segregadas entre pessoas diferentes, a fim de reduzir o risco de erros ou de ações

[3] Disponível em: <http://planejamento.ifpb.edu.br>. Acesso em: 20 dez. 2019.

[4] Entende-se matriz de risco como um instrumento para a gestão que avalia os riscos dos projetos e permite distinguir quais deles envolvem maiores e menores riscos.

> inadequadas ou fraudulentas. Geralmente implica dividir as responsabilidades de registro, autorização e aprovação de transações, bem como de manuseio dos ativos relacionados (BRASIL/CGU, 2017, p. 136).

Quanto ao controle interno a ser efetivado pela gestão, o IFPB, por meio do Planede, propõe como instrumentos de controle uma série de elementos, a exemplo do Mapa Estratégico, Indicadores de Desempenho e legislações referentes à educação (IFPB, 2018, p. 40).

Somados a esses, realizam-se reuniões sistêmicas para acompanhar as demandas e solucionar problemas nas distintas instâncias da gestão, realçando as instâncias colegiadas no acompanhamento do cumprimento dos valores e missões da instituição, bem como dos planos ligados a sua consecução (como o PNE, PDI, PPC's, Planede), a fim de conferir a adequação e eficácia dos atos e verificar onde as melhorias devem ser focadas (IFPB, 2018, p. 83).

Embarcando na análise do próximo tópico, o IFPB como um todo possui auditoria interna enquanto órgão auxiliar do Conselho Superior, ou seja, possui independência quanto à gestão administrativa, conforme sugere a IFAC e abrange todos os *campi*. Desse modo, observa-se:

> A Auditoria Interna é o órgão de controle interno da administração do IFPB, com a finalidade de avaliar a conformidade dos atos administrativos com a legislação e as normas internas pertinentes, além de auxiliar os órgãos de controle externo (IFPB, 2017, art. 38).

Além destas atribuições, a auditoria faz a análise da prestação de contas anual e emite parecer, subsidiando a administração superior da instituição a fim de corrigir desconformidades e analisar casos determinados pelo Conselho Superior, com posterior emissão de relatório de auditoria sobre esses (IFPB, 2018, p.18).

Passando a abordar o orçamento, ele configura-se como um mecanismo de alocar recursos com vista a atingir objetivos, é um instrumento de gestão essencial para o planejamento financeiro, devendo ser integrado com a contabilidade. No Brasil, o Legislativo que aprova o orçamento. Nos limites desse nível geral, o Executivo efetua o plano financeiro.

Quanto à administração financeira, tem a função de dar assistência no âmbito administrativo diante dos recursos limitados. A Direção-Geral, assessorada pela Direção

de Administração, Planejamento e Finanças do IFPB - *Campus* Campina Grande, que deve, prioritariamente, desempenhar tal função em nível local.

Nesse escopo, o processo de alienação só deve ocorrer diante da não serventia do bem, e não prioritariamente enquanto objeto de receita, especialmente em uma instituição de educação que não tem por objetivo auferir lucro. Acerca desse entendimento, a normativa interna pontua:

> Art. 262. Os bens imóveis, equipamentos e instalações do IFPB são utilizados pelos diversos órgãos que compõem a Reitoria e os campi, exclusivamente, para a consecução de seus objetivos, não podendo ser alienados, a não ser nos casos e condições permitidos por lei (IFPB, 2017, art. 262).

Por tais motivos, frisa-se que administração financeira e orçamento não se enquadram na análise do desfazimento na instituição estudada, posto que a natureza dos mesmos é de cunho financeiro, divergindo do objetivo do processo de desfazimento.

Embarcando no treinamento pessoal enquanto instrumento de controle, as recomendações voltam-se para que seja investido em programas de treinamento e políticas de recrutamento que auxiliem para a construção de uma força de trabalho competente. Logo, faz-se necessário que exista capacitação adequada dos servidores para que realizem satisfatoriamente o processo de desfazimento.

No IFPB, o Conselho Superior, enquanto órgão máximo da instituição delibera acerca da política de capacitação a ser definida anualmente para seus servidores. Dessa forma, de acordo com o PDI 2015 a 2019, busca-se o fomento e incentivo ao aperfeiçoamento constante do seu corpo de funcionários.

Esclarecido esse ponto, parte-se, então, para a indicação da IFAC voltada aos relatórios externos, associando-os aos relatórios anuais, a utilização de normas contábeis adequadas, as medidas de desempenho, bem como a auditoria externa.

No que tange ao relatório anual, a instituição deve publicá-lo a cada final do ano financeiro, demonstrando sua responsabilidade na prestação de contas do serviço público. Aqui, deve trazer demonstrações financeiras que foram auditadas, bem como relatórios dos auditores, os desempenhos (financeiros e não financeiros) do órgão. Além disso, incluir demonstração que explique sua responsabilidade em apoiar e assegurar o uso das normas contábeis.

A auditoria do IFPB produz o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT), que traz as ações efetivadas desse órgão, sendo submetido ao Conselho

Superior, bem como à Controladoria Geral da União (CGU). Além desse relatório, existe o Relatório de Gestão integrado com a Prestação de Contas Ordinária[5].

Acerca do Relatório anual da gestão, o IFPB disponibiliza o Relatório de Gestão, que consiste na prestação de contas ordinária anual, publicado no Portal TCU e também no Portal da Transparência do IFPB, para fins de consulta pública (IFPB, 2019). Nesse contexto, este passa pela apreciação do Conselho Diretor, que emite parecer conclusivo quanto à regularidade e propriedade dos registros. Contudo, trata-se de um relatório condensado, apresentando as informações do IFPB como um todo, sem especificar por *campus*.

Quanto ao uso de normas contábeis apropriadas, nas palavras de Slomski *et al.* (2008, p. 154) é necessário que o governo assegure que as demonstrações financeiras presentes no relatório anual estejam de acordo com as normas internacionais de contabilidade pública ou demais "grupos autorizativos e reconhecidos de normas contábeis, e a legislação aplicável".

Com a edição da Portaria MF nº 184, de 25 de agosto de 2008, que rege as diretrizes a serem consideradas no setor público, no tocante aos procedimentos utilizados na formulação e publicação das demonstrações contábeis, buscou-se convergir a contabilidade pública aos padrões da IFAC. A partir desse momento, o MCASP e o Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi[6]) passaram a adotar esse padrão contábil na esfera do Governo Federal.

Em suma, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), enquanto órgão central de contabilidade deve ter seus manuais, normativas e instruções procedimentais em consonância com as Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público (NBCT SP), que são editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), e também com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), editadas pela IFAC. Para melhor visualização, segue figura esquemática com a estrutura da elaboração da contabilidade pública:

---

[5] Existe a exigência legal destes relatórios como prestação de contas. Versam sobre essa questão, o art. 70 da Constituição Federal, a Instrução Normativa TCU nº 63/2010, a Decisão Normativa TCU nº 170/2018 (Relatório de Gestão), e a Portaria TCU nº 369/2018.

[6] "O Siafi é um sistema informatizado que processa e controla, por meio de terminais instalados em todo o território nacional, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da administração pública direta federal, das autarquias, fundações e empresas públicas federais e das sociedades de economia mista que estiverem contempladas no Orçamento Fiscal e/ou no Orçamento da Seguridade Social da União" (BRASIL, 2020, não paginado).

Figura 1 – Modelo de implementação das normas contábeis públicas do Brasil

Fonte: Gama, Duque e Almeida (2014, p. 197).

Observando a hierarquia dessas normas e, consequentemente, a posição de destaque do IFAC diante dos demais, entende-se a importância de considerar as recomendações desse órgão na atuação pública.

A Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza Manual de Normas e Procedimentos Operacionais de Regularização de Obrigações, no qual está inserido o Manual do Siafi. Esse, por sua vez, dispõe de explicações mais detalhadas dos procedimentos operacionais contábeis, a fim de padronizar os critérios das entidades públicas, gerando dados comparáveis e mais consistentes (BRASIL, 1996).

Assim como as demais instituições do Executivo federal, o IFPB segue a hierarquia acima citada. Existe um documento formulado no âmbito institucional que serve como aporte na aplicabilidade dessas normas, denominado "Manual de Procedimentos Contábeis do IFPB" (IFPB, 2017). Este também enfatiza a importância de qualificar e padronizar os atos e fatos da administração no contexto dessa entidade (IFPB, 2017, p. 3).

Quanto às ferramentas para executar as normas contábeis apropriadas, Barcellos e outros (2017) ponderam que:

> Cabe ressaltar que os novos padrões para a contabilidade pública direcionam o foco da contabilidade à correta mensuração e evidenciação do patrimônio público, adicionando novas práticas de mensuração a valor justo (valor de mercado) e da redução pelo ajuste de recuperabilidade no futuro (*impairment*). A manutenção do sistema deve ser observada constantemente, não somente pela manutenção cadastral dos bens patrimoniais, mas também pela sua adequação às normas contábeis e alterações na legislação fiscal pertinente. (BARCELLOS *et al*., 2017, p. 81)

Neste campo, adaptando esse entendimento ao contexto do IFPB, observa-se que, para a aplicabilidade dessas normas, faz-se necessário que a mesma tenha como aporte um sistema robusto, ou seja, que os sistemas Siafi e Sistema Unificado de Administração Pública (Suap)[7], contemplem as exigências contábeis que a instituição deve seguir.

Compreendida a estruturação das normas, serão abordadas as medidas de desempenho. As informações sobre o desempenho, segundo a IFAC, podem ser solicitadas pela gestão para avaliar onde e quando aplicar os recursos, e ainda auxiliam os usuários internos na melhoria dos processos. Tais informações são importantes também para os cidadãos avaliarem se a instituição está alcançando seus objetivos e se os gastos são necessários.

Nesse sentido, essas medidas de desempenho devem fazer comparação com instituições similares e com as metas estabelecidas, devendo verificar as seguintes categorias: economia, eficiência[8], efetividade e conveniência (SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 155).

A esse respeito, Amorim, Diniz e Lima (2017) explicam que:

> De acordo com Pacheco (2009) existem diversos problemas nos indicadores de mensuração de desempenho; contudo, a contribuição que eles oferecem à avaliação da gestão, tanto na mensuração de resultados quanto na transparência das informações, auxilia na identificação da efetividade dos resultados produzidos (AMORIM; DINIZ; LIMA, 2017, p. 58).

O Acórdão TCU nº 2.267/2005 determina a inclusão de alguns indicadores de desempenho a serem integrados ao relatório de gestão das contas anuais dos Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFETs). Tais índices remetem em sua maioria a aspectos relacionados ao corpo discente, além dos gastos com pessoal, investimentos e outros custeios.

Nesse sentido, o IFPB utiliza como fonte para o preenchimento dessas dimensões os dados cadastrados na Plataforma Nilo Peçanha (PNP), que consiste em um ambiente virtual que coleta, valida e dissemina as estatísticas oficiais da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal), referentes ao corpo discente,

---

[7] Sistema para gestão de processos administrativos operado no IFPB que dispõe do módulo patrimônio utilizado pelo setor na gestão dos bens permanentes.

[8] Para Martínez e Rueda (2005), a avaliação da eficiência na educação pública apresenta diversas dificuldades metodológicas e possuem influência de fatores externos. Page (2004) recomenda que a coleta de dados seja bem simples e avalie as prioridades da instituição.

docente, técnico-administrativo e aos gastos financeiros das unidades da Rede Federal (PNP, 2018).

Por fim, na auditoria externa, é preciso um Comitê de Auditoria enquanto subcomitê da gestão que conduza o relacionamento com os auditores externos. É importante dar destaque ao fato de que, segundo estudo intitulado de "A governança no setor público segundo a IFAC: uma análise dos Institutos Federais da Região Sul do Brasil", a subcategoria Auditoria externa, citada em "Relatórios Externos", foi excluída da sua análise.

O referido trabalho considerou que o subtópico em debate não corresponde à realidade dos Institutos estudados e/ou não foi possível detectar a conformidade por meio da análise dos documentos (PAINES; AGUIAR; PINTO, 2018, p. 236). Dessa maneira, o presente estudo compartilha da visão acima, quanto à impossibilidade de aplicar esse subtópico na análise dos dados referentes ao IFPB - *campus* Campina Grande.

4 Análise do desfazimento de bens do IFPB - *campus* Campina Grande

Passa-se então à abordagem específica do nível de aderência das práticas de alienação de bens móveis permanentes às recomendações de boa governança proposta pela IFAC. Uma vez que no IFPB- *campus* Campina Grande foi constatada apenas uma alienação, seja ela a doação de bens, ocorrida no ano de 2017, a análise tem como enfoque tal processo.

O desfazimento no *campus* Campina Grande iniciou com a constituição da Comissão de desfazimento, por meio de uma portaria emitida pela Direção-Geral (DG). Contudo, encerrado o prazo desse documento, o processo não foi efetivado, sendo restituída a portaria a fim de que a Comissão apresentasse o trabalho concluído.

A esse respeito, é importante ressaltar o que aborda o Código de Conduta do Servidor do IFPB:

> Hábil, com eficiência e eficácia, dentro do horário e calendário institucionalmente previsto, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral ao usuário (IFPB, 2018).

Uma vez que o procedimento não correspondeu ao tempo estipulado em portaria, sugeriu-se, a princípio, que os servidores não atenderam ao quesito eficiência no serviço

em execução. Contudo, foi observado que as incertezas em como conduzir o processo (os trâmites a cumprir) pela comissão e identificar os materiais (houve dificuldade em associar os objetos ao seu tombo, posto que maior parte estava deteriorada) resultaram no aumento do tempo necessário para a consecução.

Outra questão, diz respeito ao encaminhamento do patrimônio. Após a ratificação pela DG das sugestões elencadas pela comissão, a relação dos bens de informática foi enviada à Secretaria de Normas e Sistemas de Logística (Seges) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, seguindo a exigência do Decreto nº 99.658/1990, que regulamentava o processo de desfazimento à época.

No entanto, em face da vigência do Decreto nº 7175, de 12 de maio de 2010, a referida secretaria encaminhou a relação ao MCTIC (Ministério da Ciência, Tecnologias e Inovações). Esse redirecionamento resultou em atraso na execução do processo, uma vez que entre o envio da relação pelo IFPB e o recebimento da autorização para seguir o desfazimento, conforme constatado no relatório do processo, deu-se no intervalo de aproximadamente quarenta dias, comprometendo a eficiência da execução.

Apesar de inicialmente a equipe não possuir entendimento suficiente para realizar o processo (fortalecido pela legislação que não traz os esclarecimentos necessários) observa-se que, no desenvolver do mesmo, o desfazimento teve a colaboração da função liderança, representada pela DG.

Com a emissão da segunda portaria que designou a Comissão de Desfazimento, o diretor-geral se reuniu com a mesma e explicou a importância de disponibilizar o edital no site institucional e a publicação de extrato no Diário Oficial da União (DOU), além do edital. Assim, buscou-se seguir todas as etapas necessárias para dar visibilidade, transparência e impessoalidade ao processo.

Após tal explanação, verifica-se a aplicabilidade da categoria **padrão de comportamento**, que abarca as subcategorias liderança e código de conduta (abrangendo, esse último, os aspectos de probidade e propriedade; objetividade, integridade e honestidade e relacionamento).

Conforme elucidado, acerca da liderança, apesar de não ser eminente a figura da DG durante o período que vigorava a primeira portaria da Comissão de Desfazimento, essa se fez presente quando a mesma foi restabelecida, determinando os padrões a serem seguidos.

Quanto ao código de conduta, não foram debatidos com a equipe de desfazimento os códigos de ética aos quais os servidores estavam subordinados, mas houve diálogo que contemplou alguns dos seus elementos, a saber: a integridade, a honestidade, a probidade e o relacionamento.

Nesse contexto, observa-se que a escolha pelo desfazimento, buscou-se promover os atos considerados mais justos pela sociedade, o intercâmbio de ideias e opiniões (por ser discutida entre os servidores da Comissão), propiciando o respeito ao patrimônio público, pontos esses trazidos pelo Código de Conduta Ética dos servidores do IFPB.

A sequência dos trâmites do processo, os métodos de tomada de decisão (constando, no processo, ata da reunião com o deferimento pela autoridade competente), o cumprimento de etapas que seguissem a legalidade do processo, a inclusão de imagens dos bens anexo ao processo, a fim de torná-lo o mais completo possível, revelam o cuidado em respeitar a integridade, a probidade e a honestidade no processo em questão.

Contudo, diante das circunstâncias explanadas, verificou-se que a eficiência do processo, requerida pelo código de conduta federal e institucional, ficou comprometida. Apesar de existir uma cultura ética e aberta, os membros não se sentiam habilitados para os desafios do processo, conforme sugerido por Coutinho (2004, p .172).

Ainda acerca do código de conduta, importa destacar que a subcategoria relacionamento, que realça a importância de os servidores confiarem na justiça e imparcialidade dos procedimentos adotados, e também assumirem a preocupação em manter a reputação do instituto (SLOMSKI *et al.*, 2008, p 143-144), foi alcançada após a reunião em comento.

Na sequência, analisando o desfazimento dentro do aspecto **estrutura e processos organizacionais,** percebe-se que atendeu a responsabilidade estatutária, em agir consoante as normas institucionais, seguindo os passos elencados pelo Manual do Patrimônio que, apesar de não trazer todas as instruções necessárias, explica o processo em linhas gerais.

Outro documento de alta relevância a ser observado é o Plano de Desenvolvimento Institucional. Ele traz como valor o "compromisso social e ambiental – participa efetivamente das ações sociais e ambientais, cumprindo seu papel social de agente transformador da sociedade e promotor da sustentabilidade" (IFPB, 2015, p. 12). Nesse viés, entende-se que perseguir esses valores na escolha da melhor forma de desfazimento também é cumprir a dimensão da responsabilidade estatutária.

A instituição vencedora do certame de doação foi a Oscip denominada de "O Resgate", a mesma é voltada para a recuperação de dependentes alcoólicos e químicos, executando ações e projetos que buscam:

> I-promoção da assistência social às minorias e excluídos, desenvolvimento econômico e combate à pobreza; II- promoção gratuita da educação e da saúde incluindo prevenção de HIV-AIDS e consumo de drogas; III- preservação, defesa e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; IV- promoção do voluntariado, de criação de estágios e colocação de treinandos no mercado de trabalho" (Estatuto Social da Instituição Social - O Resgate – arquivo IFPB, não publicado).

Nessa perspectiva, o desfazimento propiciou a efetivação dos valores institucionais, permitindo que o patrimônio atendesse ao compromisso social e ambiental pontuado pelo PDI, destinando seus bens à instituição que desenvolve atividades embasadas em objetivos comuns ao IFPB. Feitas essas considerações acerca da responsabilidade estatutária, segue a análise dos fatos que se relacionam a responsabilidade pelo erário público.

A destinação dos materiais deu-se pelo entendimento de que, por mais que a maior parte dos bens se apresentasse absolutamente deteriorados, dependendo das atividades realizadas, a instituição ganhadora poderia reaproveitá-la como material para produção de novos bens. Nesse momento, a comissão lançou a doação em lote único, somando os bens totalmente deteriorados aos objetos em condições físicas mais favoráveis na tentativa de que a instituição conferisse utilidade a tais materiais.

Em virtude dessa situação, a Coordenação do Patrimônio e Almoxarifado (CAP) disponibilizou fotos dos itens no site e sugeriu visitas das entidades interessadas, a fim de que as mesmas conhecessem a real condição dos bens. Nesse sentido, é relevante destacar que a legislação em vigor permitia o abandono ou inutilização dos bens irrecuperáveis.

Logo, diante da inservibilidade, coube à administração, a partir dos critérios legais e morais (parâmetros sugeridos por Sales (2014) como indicadores de responsabilidade com o referido erário), fazer uma análise da melhor forma de aproveitamento dos bens. Desse modo, optar prioritariamente pelo processo de doação a todos os bens, em detrimento do abandono ou inutilização, seguindo um leque de trâmites, primou pela responsabilidade com o dinheiro público.

É pertinente ressaltar que a entidade vencedora também traz como uma das suas atividades o trabalho com reaproveitamento e reconstrução dos objetos pelos seus

assistidos, possibilitando, assim, que os itens sucateados servissem como material para o desenvolvimento de suas práticas. Logo, maximizar a utilização dos bens respondeu positivamente a tal recomendação.

Em relação à comunicação com as partes interessadas, também inserida em **estruturas e processos organizacionais**, o IFPB tem disponível a ouvidoria. Desse modo, esse canal encontrava-se à disposição durante o processo de desfazimento, apesar de não ser citado em publicações referentes ao mesmo.

O *campus* Campina Grande conta ainda com a Assessoria de Comunicação (Ascom), que faz o intermédio com a sociedade por meio de contato com os meios de comunicação extraoficiais e publicações oficiais. Esse setor que realizou a publicação de edital no site institucional e em meio de comunicação de grande circulação, assegurando a transparência e comunicação com a sociedade, disponibilizando também o contato telefônico da CAP, que foi utilizado pela comunidade para sanar as dúvidas referentes ao processo.

Abordando o tópico **papéis e responsabilidades**, a IFAC reporta-se à recomendação de manter o equilíbrio de poder e autoridade, com uma estrutura moderna de restrição e delegação de poderes.

Neste sentido, o manual do patrimônio do IFPB discorre, em linhas gerais, que cabe à comissão todo o processo de desfazimento, ficando a cabo da autoridade competente acatar ou não a indicação do tipo escolhido por esses servidores. Também delega ao setor de patrimônio dar baixa no sistema, bem como repassar à contabilidade, para registro contábil.

Dessa maneira, verifica-se que o desfazimento obteve esse equilíbrio, tendo em vista que o processo em si teve seu papel distribuído entre a comissão, o setor de contabilidade, o setor de patrimônio e a Direção-Geral do *campus*. Contudo, como dois servidores da comissão pertencem à CAP, conforme cruzamento de dados do relatório final do desfazimento e da portaria de nomeação, esse é um ponto que necessitaria de ajuste, como análise posterior em tópico específico.

Adentrando na análise da dimensão **controle**, passa-se à compreensão de como se deu a gestão de risco. Trazendo esse conceito para o processo de desfazimento, configura-se na análise dos riscos existentes na execução desse processo, a fim de minimizar ou dirimir os possíveis impactos negativos.

Apesar de o Planede trazer a proposta de realizar a gestão de risco, não foi verificada nenhuma informação pertinente à análise de desfazimento no *campus* Campina Grande. Em nível do IFPB - *campus* Campina Grande, a avaliação dos riscos foi focada em como realizar os trâmites burocráticos do processo, no sentido de obedecer à sua legalidade para não comprometer a lisura do processo. A falta de experiência anterior, por ser o primeiro processo de desfazimento do *campus* a ser concluído, trouxe limitações quanto à identificação de riscos e desenvolvimento de melhorias.

Outra análise ocorreu acerca dos itens absolutamente deteriorados. Havia o risco de as instituições desistirem do recebimento em virtude desses objetos se encontrarem bastante danificados, e, por conseguinte, continuarem ocupando espaços da instituição e comprometendo a insalubridade dos espaços.

Em caso de não haver interessados em receber os materiais, havia a possibilidade de o IFPB fazer outro processo, constando apenas os itens menos deteriorados, e procedendo com o abandono dos demais. Logo, verifica-se que a gestão de risco não foi rigorosamente efetivada. Cumprida a análise dessa subcategoria, o estudo segue com a verificação do quesito auditoria interna.

Como visto anteriormente, o IFPB possui auditoria interna, e essa realiza o controle interno da instituição. A auditoria elabora o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (Paint), o qual prevê as ações ou macroprocessos que serão feitos no ano. A partir dele, é elaborado o programa de auditoria, que seria o planejamento mais operacional que traz efetivamente o setor e, por vezes, os processos que serão avaliados.

Contudo, após análise em relatórios de auditoria e observação das rotinas do setor patrimonial, constatou-se que o IFPB - *campus* Campina Grande nunca foi alvo de auditoria interna. Dessa maneira, no último Relatório Anual – 2018 (IFPB, 2018), os macroprocessamentos "Gerir Patrimônio" e "Gerir Sustentabilidade Ambiental e Responsabilidade Social", aos quais pode-se associar o processo de desfazimento, obtiveram riscos menores. Logo, a probabilidade de o processo passar por auditoria era mínima.

Em relação ao controle interno a ser executado pela gestão e demais servidores, existe a proposta do Planede, a partir da alimentação da plataforma por cada campus/setor, em perseguir tal controle. Contudo, verificou-se que a alimentação dessa plataforma não tem feito parte das rotinas dos gestores do *campus* em análise.

Quanto às reuniões sugeridas pelo Planede, até a realização do desfazimento no *campus*, não houve reunião sistêmica das coordenações de Patrimônio do IFPB para que se estabelecesse acompanhamento das demandas do setor e soluções dos seus problemas, incluindo o processo de desfazimento.

Ainda na abrangência do **controle**, discute-se o subtópico treinamento de pessoal. Nesse viés, uma vez que os procedimentos de recrutamento e contínuo treinamento é uma das ações recomendadas pela IFAC, é relevante destacar a composição da equipe da Comissão de Desfazimento.

Dois terços da equipe haviam participado de treinamento de gestão patrimonial, enquanto servidores lotados na CAP, no ano de 2015, que trazia o desfazimento de bens como um dos tópicos abordados[9]. O curso explanou diversos temas de gestão patrimonial, dispensando tempo insuficiente para algo com expressiva complexidade como o desfazimento. Assim, tal capacitação serviu como auxílio, mas o treinamento não esgotou todas as dificuldades que, por sua vez, eram ainda desconhecidas à época do curso.

Apesar de um integrante não ter participado de capacitação, sua contribuição foi imprescindível, em virtude de sua especialidade técnica em computação, para avaliar os materiais de informática, que dispensa avaliação mais detalhada dos seus componentes. Outro participante da comissão, além da experiência e capacitação na gestão patrimonial e formação em Direito, possui na graduação em Tecnologia em Telemática, conhecimento esse que auxilia na análise do material citado.

A experiência em gestão patrimonial da maior parte da equipe facilitou o trabalho sendo assim favorável ao quesito de treinamento de pessoal, uma vez que a Comissão de Desfazimento contava com dois terços da equipe pertencentes à CAP. Contudo, esbarrou no princípio de segregação de funções, que é um dos aspectos do controle interno a ser observado.

Assim posto, uma vez que os bens são direcionados ao desfazimento pela CAP, setor que dois integrantes da Comissão de Desfazimento faziam parte, seguindo a orientação da CGU, o ideal seria evitar que as fases dos processos iniciassem e concluíssem a partir dos mesmos servidores.

Partindo para os **relatórios externos** das recomendações, especificamente o tópico denominado relatório anual, o IFPB disponibiliza o Relatório de Gestão, que

[9] Ver programação completa em http://www.mtfunai.com.br/mar162.jpg

consiste na prestação de contas ordinária anual, publicado no Portal TCU e também no Portal da Transparência do IFPB, para fins de consulta pública (IFPB, 2018).

Quanto ao relatório anual de gestão, referente ao ano de 2017, ano em que foi realizada a doação de bens no *campus* em estudo, há uma seção que apresenta os trabalhos realizados, bem como os resultados obtidos.

Apesar de pontuar processos iniciados ou desenvolvidos do desfazimento de alguns *campi*, uma vez que o relatório traz informações minuciosas do desfazimento dos demais *campi*, como constituição de comissão de desfazimento, reunião, elaboração do processo, o mesmo não expõe o desfazimento de bens realizados pelo *campus* Campina Grande. Desse modo, o tópico relatório anual não foi atendido satisfatoriamente.

Analisando o subtópico convergência das normas contábeis, verificou-se que, antes da realização do processo, já existia a inconsistência do valor contábil líquido do bem, posto que o sistema Suap não disponibilizava a depreciação e também não possibilitava a reavaliação.

Dessa maneira, a reavaliação do valor contábil dos bens, com base no valor de mercado, não foi efetivada e o cadastro dos bens no Suap não representava o valor dentro dos ditames contábeis. Conforme pontuado, acerca da manutenção do sistema para adequar-se às normas contábeis (BARCELLOS, 2017, p. 81), o processo não atendeu à convergência às normas contábeis.

No entanto, como o sistema Siafi também não realiza a depreciação, a baixa no sistema contábil apresentou conformidade de valor na baixa patrimonial do Sistema Unificado de Administração Pública (Suap), sistema esse onde é efetuado o controle dos bens.

Logo, se por um lado não atendeu à exigência contábil que aborda a reavaliação, por outro, entende-se que a não incorporação dos valores reavaliados dos bens irrecuperáveis (que, por sua vez, eram irrisórios) evitaria trabalho custoso e meramente formal, atendendo à normativa que pontua que "o trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco" (BRASIL, 1967, art. 14).

No que se refere a indicadores de desempenho, não existe dimensão específica para o desfazimento na instituição. O processo foi executado a partir de alguns princípios da administração pública, a saber: a legalidade, impessoalidade, moralidade, além do

interesse público. Contudo, após a realização do processo, não foi realizada a análise do alcance de tais pontos.

5 Considerações finais

Diante dos resultados evidenciados, quanto à aderência das recomendações de boa governança ao desfazimento de bens no *campus* Campina Grande do IFPB, observou-se que a dimensão **padrões de comportamento**, refletida no quesito liderança e código de conduta, foi alcançada, exceto no que concerne à eficiência do processo.

Acerca das **estruturas e processos organizacionais**, respondeu satisfatoriamente a todos os seus subelementos, que por sua vez abarcam a responsabilidade em prestar conta estatutária, responsabilidade pelo dinheiro público, comunicação com as partes interessadas e os papéis e responsabilidades.

No tocante à categoria **controle**, não houve execução plena em nenhuma das subdimensões analisadas, seja na gestão de risco, auditoria interna, controle interno ou treinamento de pessoal (sendo essa última atendida em parte). Da mesma forma, em relação aos **relatórios externos**, também não houve êxito nas subdimensões examinadas, a saber: os relatórios anuais, o uso das normas contábeis apropriadas e as medidas de desempenho.

Destarte, considera-se parcialmente satisfatória a aplicação das recomendações para a boa governança pública elencadas nas recomendações, necessitando ampliar sua aderência nas categorias **controle e relatórios externos**.

Em que pese as análises realizadas, este artigo não esgota as possibilidades de melhorias na alienação de bens demandadas pela nova conjuntura visualizada na estrutura administrativa do país, que requer a utilização mais efetiva da governança enquanto instrumento de gestão. Contudo, anseia-se que ele traga contributos para que o processo de desfazimento se realize em maior consonância com tais requisições.

Referências

AMORIM, Klerton Andrade Freitas de; DINIZ, Josedilton Alves; LIMA, Severino Cesário de. A visão do controle externo da eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 11, p. 56-66, 2017.

BARCELLOS, Bruno Maldonado *et al. Gestão patrimonial e logística no setor público*. Porto Alegre: SAGAH, 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo*

Federal. 2017. Disponível em: http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-MOT.pdf. Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm. Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL, Tesouro Nacional. *Manual SIAFI*. 1996. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/modules/mod_pdf_manual/pdf/manual-siafi.pdf . Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL, Tesouro Nacional. *O que é o SIAFI?* Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/conheca/o-que-e-o-siafi. Acesso em: 31 out. 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Governança pública:* referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, p. 125-138, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: Enap, 1998.

COUTINHO, Roberto de Andrade. *Gestão patrimonial na administração pública*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

GAMA, J. R.; DUQUE, C. G.; ALMEIDA, J. E. F. Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública vis-à-vis as estratégias top-down e bottom-up. *Revista Administração Pública*, v. 48, n. 1, p. 183-206, fev. 2014.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. *Governance in the public sector*: a governing body perspective. New York: [s.e.], 2001.

IFPB. *Planede é vetor de desenvolvimento no IFPB*. 2018. Disponível em: https://www.ifpb.edu.br/noticias/2018/12/plane de-e-vetor-de-desenvolvimento-no-ifpb. Acesso em: 12 dez. 2019.

IFPB. *Relato integrado*. 2018. Disponível em: https://www.ifpb.edu.br/transparencia/relatorios-anuais-de-gestao/ifpb-relatorio-de-gestao-2018.pdf . Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. *Regimento Geral do IFPB*. 2017. Disponível em: https://www.ifpb.edu.br/transparencia/documentos-institucionais/documentos/resolucao-no-144.pdf/view. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. *Relatório anual de gestão*. 2017. Disponível em: https://www.ifpb.edu.br/transparencia/relatorios-anuais-de-gestao. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. *Manual de procedimentos contábeis*. 2017. Disponível em: https://www.ifpb.edu.br/praf/assuntos/documentos-praf/gabinete-do-pro-reitor/manual-de-procedimentos-contabeis.pdf. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. *Manual de rotinas de patrimônio*. 2016. Disponível em: http://www.ifpb.edu.br/praf/patrimonio/documentos-e-manuais/manual-de-patrimonio-do-ifpb.pdf. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. *Sistema Suap IFPB*. 2020. Disponível em: https://suap.ifpb.edu.br/accounts/login/?next=/. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. Resolução n° 246, de 18 de dezembro de 2015. *Dispõe sobre o Estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, nos termos da legislação em vigor*. Disponível em:file:///C:/Users/Germana/Downloads/Estatuto%20do%20IFPB.pdf. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. Resolução *Ad Referendum* n° 31, de 16 de julho de 2018. Dispõe sobre o Código de Conduta Ética dos servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba. Disponível em: http://www.ifpb.edu.br/orgaoscolegiados/consuper/resolucoes/2018/ad-referendum/resolucao-no-31/view. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. Resolução n° 65, de 27 de março de 2015. Dispõe sobre a aprovação do Regimento Interno da Ouvidoria Geral do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba. Disponível em: https://www.ifpb.edu.br/orgaoscolegiados/consuper/resolucoes/2015/resolucao-no-65/view. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. Acórdão TCU 2.297/2005. 2005. Disponível em: http://www.dados.gov.br/dataset/dados-referentes-ao-acordao-tcu-n-2-267-2015. Acesso em: 05 jan. 2020.

IFPB. Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI - 2015/2019. 2015. Disponível em: https://www.ifpb.edu.br/praf/assuntos/documentos-praf/area6/plano-de-desenvolvimento-institucional-pdi-2015-2019.pdf. Acesso em: 05 jan. 2020.

LARAIA, Roque Barros. *Cultura*: um conceito antropológico, Zahar, Rio de Janeiro: 2014.

MARTÍNEZ, José M. Domínguez; RUEDA, Nuria. *Los indicadores de producción pública*. Economistas – Colegio De Madrid, Madrid, n° 105, p. 77-85, jul. 2005.

MATIAS PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

OLIVEIRA, João Ferreira de. *Os papéis sociais e a gestão das universidades federais no Brasil*. In*:* SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26. 2013, Recife. *Anais...*, Recife: ANPAE, 2013, p. 1-14.

OLIVEIRA, Rodrigo Vieira de; ALEXANDRINO, Thais de Paula. Do patrimonialismo ao gerencialismo: um breve histórico da administração pública no Brasil. *Revista Científica Semana Acadêmica*, Fortaleza, n. 174, p. 20-35, jul. 2019. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/artigo/do-patrimonialismo-ao-gerencialismo-um-breve-historico-da-administracao-publica-no-brasil. Acesso em: 20 fev. 2020.

PAGE, Stephen. Measuring accountability for results in interagency collaboratives. *Public Administration Review*, v. 64, n. 5, p. 591-606, sep./oct. 2004.

PAINES, A. T.; AGUIAR, M. R. V.; PINTO, N. G. M. A governança no setor público segundo a IFAC: uma análise dos Institutos Federais da região Sul do Brasil**.** *Nucleus*, v. 15, n.1, p. 351-366, abr. 2018.

PINHEIRO, D. R.; OLIVA, E. C. A atuação da auditoria interna na governança pública: um estudo baseado na visão da alta administração das universidades públicas federais brasileiras. *Contabilidade Vista & Revista*, [S. l.], v. 31, n. 2, 2020. Disponível em: https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/4933. Acesso em: 29 jul. 2020.

PLATAFORMA NILO PEÇANHA (PNP). Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica Setec/MEC. 2018. Disponível em: http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/2018.html. Acesso em: 05 jan. 2020.

RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela. Democracia vs. eficiência: como alcançar equilíbrio em tempo de crise financeira. *Rev. Adm. Pública* [online], vol.51, n.1, pp.88-104, 2017. ISSN 1982-3134. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00088.pdf. Acesso em: 24 ago. 2020.

SALES, Elana Carla de Albuquerque Silva. *Governança no setor público segundo a IFAC*: um estudo nas universidades federais brasileiras. 2014. 158 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza-CE, 2014.

SCARPIN, Jorge Eduardo; SÖTHE, Ari; KREUZBERG, Fernanda. Custos no setor público: análise dos artigos posteriores à publicação

estudo n° 12 do IFAC. *Accounting and Management*, v. 6, n. 6, p. 186-201, 2012.

SLOMSKI, *et al*. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

YIN, R. K. *Estudo de caso*: planejamento e métodos. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Camila Martins de Freitas

https://orcid.org/0000-0003-4901-027X

Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (MPPGAV/UFPB). Servidora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB).

E-mail: camilamartinscg85@gmail.com

Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira

https://orcid.org/0000-0002-9535-7883

Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Contabilidade (UnB/UFPE/UFPB/UFRN). Professor do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba (CCAE/UFPB).

E-mail: dimmitre.morant@academico.ufpb.br

José Jassuipe da Silva Morais

https://orcid.org/0000-0002-6523-142X

Doutor em Educação pelo PPGE/UFPB e Mestre em Ciências Contábeis pela FVC/BA. Professor do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (MPPGAV) da UFPB e Professor do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba (CCAE/UFPB).

E-mail: jassuipe@hotmail.com

Risk management in the Brazilian Federal Government: a ministerial analysis

James Batista Vieira
Amanda Batista de Araujo

Federal University of Paraíba (UFPB), João Pessoa, PB, Brasil

This paper describes the current stage of the development of the ministries' risk management systems, considering the demands and orientations given by the Joint Normative Instruction MP/CGU n. 01/2016 and the Public Governance Decree (Decree n. 9.203, of November 22, 2017, altered by the Decree n. 9.901, of July 8, 2019). With the intention of identifying how each ministry has been managing the risks that aim at ensuring that the goals of the public policies and the strengthening of their own governance structures will be met, this research formulated indicators that allow cases to be described, based on the recommendations of national and international standards of governance and risk management. The results show that Brazilian ministerial risk management is still incipient, due to the fragile institutionalization associated with political-administrative instability. There is still a need for institutionalizing a culture of risk management and mainly, adopting a long-term perspective in the public sector organizations so that consistent risk management systems can be effectively implemented.

Keywords: risk management, public governance, public management

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4466 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submitted: February 24, 2020. Approved: November 12, 2020.

A gestão de riscos no Governo Federal: uma análise ministerial

Esta pesquisa descreve o estágio atual do desenvolvimento dos sistemas de gerenciamento de riscos dos ministérios, considerando as demandas e orientações da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e do Decreto da Governança Pública (Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, alterado pelo Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019). Com o intuito de identificar como cada ministério tem gerenciado os riscos que visam garantir o cumprimento das metas das políticas públicas e o fortalecimento de suas próprias estruturas de governança, esta pesquisa formulou indicadores que permitem descrever os casos, com base no recomendações dos padrões nacionais e internacionais de governança e gerenciamento de riscos. Os resultados mostram que a gestão de riscos nos ministerios brasileiros ainda é incipiente, devido à frágil institucionalização associada à instabilidade político-administrativa. Há ainda a necessidade de institucionalizar uma cultura de gestão de risco e principalmente adotar uma perspectiva de longo prazo nas organizações do setor público para que sistemas consistentes de gestão de risco possam ser efetivamente implementados.

Palavras-chave: gestão de riscos, governança pública, gestão pública

La gestión de riesgos en el gobierno federal brasileño: un análisis ministerial

Esta investigación describe la etapa actual del desarrollo de los sistemas de gestión de riesgos de los ministerios, considerando las demandas y orientaciones dadas por la Instrucción Normativa Conjunta MP/CGU n. 01/2016 y por el Decreto de Gobernanza Pública (Decreto n. 9.203, de 22 de noviembre de 2017, modificado por el Decreto n. 9.901, de 8 de julio de 2019). Con la intención de identificar cómo cada ministerio ha manejado los riesgos que objetivan garantizar el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y el fortalecimiento de sus propias estructuras de gobierno, esta investigación formuló indicadores que permiten describir los casos, en función de recomendaciones de las normas nacionales e internacionales de gobernanza y gestión de riesgos. Los resultados muestran que la gestión de riesgos em los ministerios brasileños aún es incipiente, debido a la frágil institucionalización asociada con la inestabilidad político-administrativa. Aún existe la necesidad de institucionalizar una cultura de gestión de riesgos y principalmente adoptar una perspectiva de largo plazo en las organizaciones del sector público para que se puedan implementar de manera efectiva ese tipo de sistema.

Palabras clave: gestión de riesgos, gobernanza pública, gestión pública

Introduction

Entities of the public administration's scope have deliverying value to society as their mission. In that way, they must meet the demands of several interested parts in solving public issues. The management's performance in public agencies is evaluated, directed and monitored by the public governance structure, in order to ensure the conduction of public policies and the provision of public services aligned with society's interests (BRASIL, 2018). The meeting of those objectives must be ensured not only through legislation, but also through the implementation of suitable mechanisms of direction and management control (FORTINI & SHERMAM, 2017).

In 2016 and 2017, the Normative Instruction n. 01, of the Ministry of Planning, Development and Management, alongside the Comptroller General of the Union, and the Public Governance Decree (Decree n. 9.203, of November 22, 2017, altered by the Decree n. 9.901, of July 8, 2019), of the Presidency of the Republic, were respectively published, both directed at federal executive agencies. These normative acts determine the implementation of mechanisms to improve public governance, defining the establishing of risk management systems in public agencies of the federal public administration. This system must allow public agencies to create and preserve value by controlling risks that might interfere in society's interests, compromising the use of public resources and the trust in public institutions – with risks to integrity and budget, as well as operational and legal ones (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017).

In this context of renovation of the ministerial governance structures, the risk management systems of the ministries that make up the Federal Government (according to the Provisional Measure n. 870**,** of January 1, 2019) were analyzed. To do so, 22 indicators were created, following the recommendations of the ABNT and COSO standards, besides the recommendations of the IFAC and the Federal Court of Accounts (TCU), which consider that risk management systems must operate within a wider governance structure (ABNT, 2018; COSO, 2017; IFAC, 2013; TCU, 2014). This design allowed us to describe the ministries' risk management systems, and to identify their main characteristics, according to good practices. Thus, this paper explains the recent evolution experienced through the edition of these new normative limits, revises the main literature on the theme of risk management and its relation with governance structures, and formulates and applies its own indicators to analyse ministerial risk management systems

that allows for their characterization and for making conclusions on their stage of development.

Risk management

Risk management is a set of activities driven towards identifying, analyzing, evaluating, and treating risks (ABNT, 2009). It is a continuous process that aims at offering a reasonable guarantee of reaching organizational goals, and generating and preserving value to organizations, within a wider scope of governance that is applicable to the public or corporative sector (COSO, 2017). The risk management process starts by establishing the culture that the organization aims at, based on ethical principles and on the understanding of risks. The governance and management of an organization are strenghtened when risk management is integrated to the planning and execution of its strategies, as it enables the alignment of strategies and performance with its institutional mission and fundamental purposes. Process revision and fluent communication sustain this alignment (COSO, 2017).

According to Holton (2004), there are risks when we are exposed to uncertainties. Risks are the effects of uncertainty in the goals established by the organization (ABNT, 2009). Thus, as all organizations are exposed to uncertainty and its effects can interfere in the reaching of their goals, the need for risk management emerges. To this end, strategies that reduce negative affects (risks) and seizes positive outcomes (opportunities) from uncertainty to the creation and preservation of value are developed (COSO, 2007). Risk management acts preemptively, balancing risks and opportunities within organizations (HILL & DINSDALE, 2003; DAMODARAN, 2009). The strategies required for the organizations to obtain a reasonable guarantee of reaching their objectives, when effectively implemented, can be found in the components of the risk management process (COSO, 2007). With the goal of promoting good practices in risk management, several institutions began to disseminate their risk management standards, contributing internationally to the consolidation of guidelines for implementing this process, such as Orange Book (2004), COSO ERM and GRC (2007, 2017), and ISO 31.000 (2009, 2018), considered the main international standards (UNITED KINGDOM, 2020; COSO, 2007; 2017; ABNT, 2009; 2018).

The COSO-ERM standard determine eight components for the risk management process. The first component is the control environment, where the culture of the organization is established, including its awareness of risks and the ethics and competence of those who integrate it. In the control environment, the level of risks that the organization is willing to face, that is, its appetite and tolerance to risk, is also established. Later, there is the objective setting. The objectives must be established according to the previously defined risk appetite. Setting objectives is essential for the existence of the following components: event identification, risk assessment and risk response (COSO, 2007).

In Brazil, the ISO risk management standard (ISO 31.000:2009 and its update ISO 31.000:2018) was adopted by the Brazilian Association of Technical Standards (ABNT NBR 31.000:2009 and its update ABNT NBR 31.000:2018). According to ABNT (2018), the purpose of risk management is the creation and protection of value. It aims to improve performance, encourage innovation and support the achievement of objectives. The ABNT standard established three components for risk management: principles, framework, and process.

Principles include the requirements for the risk management initiative to be integrated, structured and comprehensive, customized, inclusive, dynamic, apply the best information available, human and culturally sensitive, and continually improved. The framework assists with integrating risk management into governance and all activities and functions of the organization, including decision-making. The principles and framework are closely related since principles outline what must be achieved and the framework outlines how to achieve it. The framework emphasizes the extent of leadership and commitment that is required, and the range of activities involved in designing and implementing risk management systems. Then, the process component comprises a series of iterative steps undertaken in a coordinated manner: scope, context and criteria; risk assessment and risk treatment; communication and consultation; monitoring and review; and recording and reporting. Risk assessment is described as having the three stages of risk identification, risk analysis, and risk evaluation. The risk assessment and treatment are at the centre of the risk management systems (ABNT, 2018). The ABNT NBR 31.000:2018 is complemented with standards such as ISO Guide 73:2009 (Risk management – Vocabulary), ISO/TR 31004:2013 (Risk management – Guidance for the implementation of ISO 31000), IEC 31010:2019 (Risk management — Risk assessment

techniques), ABNT ISO 9001:2015 (Quality management systems – Requirements), etc (ABNT, 2009; 2015; 2018; ISO, 2013; 2019).

The COSO-ERM and ABNT frameworks have some components in common, such as event identification and risk identification, respectively. Both components deal with identifying the events that arose in the organization's external and internal environments and which consequences they can have on the reaching of its goals, if they come to be. In these components, the goal is to use qualitative and quantitative techniques to evaluate the degree of the effects in the objectives and the probability of them occurring. According to COSO's component, selecting measures that must be taken after evaluating the risks impacts and probabilities means responding to risks. To ensure that the responses to risks will be executed, control activities are necessary. For ABNT, selecting these measures means treating risks. The responses or treatments can be accepting, avoiding, mitigating or transferring risks. Both models establish that the decisions on these treatment measures must consider their costs and benefits (ABNT, 2018; COSO, 2007).

The COSO model also establishes that the component of information and communication must be coherent and timely, and that communication is fluid in all levels of the organization to facilitate risk management decisions. Finally, COSO-ERM and ABNT determine continuous monitoring for identifying necessary adjustments and ensuring the effective functioning of the risk management process. In these documents, it is made clear that the implementation of the components, routinely, does not happen in a specific order, for they have an inter-relationship (ABNT, 2018; COSO, 2007).

For good communication and conduction of the risk management process, the essential roles and responsibilities of people and groups in the organizations must be clearly defined. For that, there are "three lines of defense" mechanisms, which present: (1) the roles that manage and have priority on risks, (2) the roles that supervise the risks, and (3) the roles that provide independent evaluation. In the first line, risk management takes place through operational managers in their daily activities of identifying, evaluating and controlling risks. In the second line, high administration supervises procedures done by the first line, to ensure they take place and are appropriate. In the third line, there is assurance through an internal audit, which evaluates how previous lines of defense reached risk management goals (IIA, 2013).

The strategical feature of risk management makes this tool a competitive advantage for corporations (COIMBRA, 2004). In the public sphere there is not the same competitivity; however, the reaching of results and goals, the creation and preservation of values, are purposes common to all organizations. Besides that, the current emphasis on the improvement of public governance, modifying the manner of governing the Estate, has contributed to the diffusion of risk management in public organizations (OLIVEIRA, 2016; VIEIRA & BARRETO, 2019).

Nevertheless, there are numerous pitfalls that can cause failure in the public sectors risk management systems. Some of these managerial traps were summarized by Christopher Hood and Henry Rothstein (2000) as the mechanistic application of risk management systems, excessive concentration on organizational risks at the expense of government-wide or social risks, and blame-shifting rather than an overall problem-solving approach. Others like Christian Huber and Tobias Scheytt (2013) stressed the political use of risk management systems to shift power relations in favor of governmental elites, calling our attention to a "calculative culture" while denouncing risk management incapacity to actually prevent disasters such as the 2008 financial crisis (POWER, 2009; TALEB; GOLDSTEIN; & SPITZNAGEL, 2009; MIKES, 2011). In Brazil, the debate is incipient, since the process of implementing risk management systems started late and its challenges seem to assume another feature.

Risk management in Brazilian public administration

In the last few years, the governmental agencies' initiatives for reaching good practices of governance in Brazilian public institutions have increased, highlighting the need for implementing adequate risk management processes as an essential part of the efforts that aim to improve the delivery and preservation of public value to society (VIEIRA, 2019). In 2016, the Ministry of Planning, Development and Management (MP) and Office of the Comptroller General (CGU) published the Joint Normative Instruction n. 01/2016, directed at the Federal Public Administration's agencies, in scope of the Executive power, establishing the usage of measures to systematize practices related to internal controls, risk management and governance. This normative instruction is organized in six chapters. In the third chapter, the necessary structure for the model of

risk management to be implemented in agencies and entities is presented, noting the components present in the COSO standard (BRASIL, 2016).

According to this general orientation, the risk management policies of these institutions must specify their organizational principles and objectives and specify guidelines on: (a) how risk management will be integrated to the organizations' strategical planning, processes and policies; (b) how, and how often, the risks will be managed and monitored; (c) how the performance of risk management will be measured; (d) how the instances responsible for risk management will be integrated; (e) the use of methodology and tools to support risk management; (f) the continuous training of public agents in risk management. These policies must also specify the competences and responsibilities of the high administration, leaders, agents and managers for making risk management effective. The implementation of these policies stays under the responsibility of the committees of governance, risks and controls of the public entities themselves; and the policies, procedures and internal controls implemented by them will be periodically evaluated by the CGU, responsible by their assurance (BRASIL, 2016).

The following year, guided by the orientations of the Federal Court of Accounts (TCU) in the judgment n. 1.273/2015, the Presidency of the Republic edited the Governance Decree (Decree n. 9.203, of November 22, 2017, altered by the Decree n. 9.901, of July 8, 2019), which institutes governance policies of the federal public administration as direct, autarchic, and foundational. The Governance Decree specifies the principles and guidelines that constitute the public governance and mechanisms necessary for its practice (BRASIL, 2017). This normative act determines that agencies and entities institute internal governance committees to aid in the implementation and maintenance of processes, structures and mechanisms required for the execution of principles and guidelines for this governance policy. Thus, the committees must contribute to the operation of risk management systems and internal controls should be run and monitored by the high administration. The risk management must be subordinate to public interest, documented and implemented in a systematically structured and timely manner, integrated to strategical planning processes and to all other activity work processes and existing projects in order to fulfill institutional objectives at all levels in the organization (BRASIL, 2017).

In 2018, carrying on with the initiatives for the improvement of public institutions, the TCU disclosed the Basic Risk Management Framework (Referencial Básico de

Gestão de Riscos) – a document with technical guidelines to assist managers in implementing politics of public governance (TCU, 2018a). In the same year, it disclosed the Risk Management Maturity Assessment Roadmap (Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos), directed at the auditors of the public sector and recommended to public managers as a tool of evaluation to perfect risk management practices in the institutions where they act (TCU, 2018b).

Governance structure for risk management

According to Bhatta (2003), governance corresponds to the obtainment and distribution of power in society, while corporative governance is the way which organizations are governed and managed. An organization's corporative governance is comprised of organizational structure, culture, politics, strategies, and the manner in which it relates to its interested parts (BARRETT, 2002). Through this corporative governance system, the means to reach instutitional objectives and monitoring of the organization's performance are established.

In governmental entities, public governance is comprised of leadership, strategic and control mechanisms put into practice to evalute, direct and monitor management, with the goal of conducting public policies and service provisions for society's interest (TCU, 2014; BRASIL, 2018). Governance in the public sector consists of protecting the inter-relationship between management, control and supervision that occurs within governmental institutions, which aim at the efficient achievement of political objectives and the communication and income statement for the benefit of society (MELLO, 2006). The accountability occurs through governmental agencies that are part of the governance structure of public entities. These agencies must act in the strategical guiding, the guarantee of internal control, and the observance of the principles of governance (VIEIRA & BARRETO, 2019).

Public governance constitutes systems of accountability directed at the Ministers and the parliament. On that level, management objectives and guidelines for public offices are established (BARRETT, 2002). With the objective of properly tending to society's interests, public offices must integrate good practices in their governance structures through their agencies, in order to conciliate mechanisms of performance and conformity (VIEIRA & BARRETO, 2019). The International Federation of Accountants –

IFAC recommended the best practices in their framework of good governance in public offices for improving codes of conduct, organizational structures and processes, controlling practices, and procedures for external reporting (IFAC, 2001).

Good governance requires that the notion of risk be integrated in the organization's culture, with all its members aware of risk management as a continuous and essential process for the accomplishment of their activities (IFAC, 2013). According to Sobel and Reding (2004), the governance structure for risk management consists of stakeholders, the highest governance body, risk management and assurance. In that structure, the highest governance body is responsible for supervising and directing risk management policies. The primary responsibility for risk management rests with senior management, whom delegate authority to risk owners, specify risk tolerance limits and report risk management strategies and results to the highest agency. The risk owners give other employees authority to manage specific risks, communicating the level of risk tolerance and reporting the results to senior management. Finally, internal and external audits provide assurance on the processes effectiveness (SOBEL & REDING, 2004).

The highest governance body is responsible for overseeing strategic decisions, financial reporting, auditing practices, risk management and internal control activities to protect and promote stakeholders' interests. To do that, it tends to delegate roles of supervision to committees fit for the themes, keeping the accountability through these delegated roles (REZAEE, 2010). As for the governance structure for risk management, the senior management can be supervised and directed by a risk management committee or constitute it (SOBEL & REDING, 2004). The opening of a risk committee is a good governance practice, as it prevents the concentration of power and responsibilities to the highest agency of the organization. The risk committee should include independent members and members experienced in risk management practices. This governance structure is fundamental for the direction and control of risk management systems (OECD, 2015 & TCU, 2014).

Methodology

This research adopts a qualitative multiple case study design (GERRING, 2007; BLAIKIE, 2010; CHMILIAR, 2010). This approach, which adopts the typical descriptive and classificatory perspective of in-depth studies, replicates the analysis of an instrumental

series of case studies, allowing the generalization of results and getting close to the comparative logic of a cross-sectional design (GALLOWAY & SHERIDAN, 1994; YIN, 2010).

Data collection and analysis combine qualitative and quantitative techniques (CRESWELL & CLARK, 2006). The data collection is based on qualitative analyis of documents (legal and managerial), including the meetings minutes of the ministerial committees of governance, combined with the verification of information, when necessary, through phone contact. Later, part of this data was transformed and codified into a database that allowed for descriptive quantitative data analysis. The analysis of official documents, publicly available, contributes to reinforce the criteria of authenticity, credibility, representativeness and meaning that ensure the quality of data source and allow the replication of the analysis (SCOTT, 1990; BRYMAN, 2008).

Twenty-two ministries were analyzed, according to the ministerial configuration that began in January 2019. The cases analyzed were those of the Chief of Staff Office**;** the Comptroller General of the Union**;** the Secretary of Government; the Secretary-General to the President Office; the General Attorney of the Union Office; the Central Bank of Brazil; the Institutional Security Office; and the Ministries of Justice and Public Security; of Economy; of Citizenship; of Regional Development; of Environment; of Women, Family and Human Rights; of Science, Technology, Innovation and Communication; of Education; of Defense; of Tourism; of Health; of Infrastructure; of Mines and Energy; and of Foreign Affairs.

The research analyzed 22 indicators, built from the analysis of theoretical and legal references discussed in the previous chapter. For the first 11 indicators (first half), the classification of cases observed a scale of adherence to the item, ranging from 0 to 1 - in which 0 means “does not meet the requirement”, 1 means “meets the requirement”. This codification allowed for the later quantitative analysis of the cases, through descriptive statistics techniques. The other half of the indicators (last half) was qualitatively analyzed. A detailed description of these indicators is displayed in chart (1) (appendix).

The references applied to determine the points above were the practices of good governance in public offices recommended by the IFAC (2001); the practices related to the components of the governance mechanisms of the public sector of the TCU (2014);

and the twenty principles of risk management associated with the components of the COSO model (2017).

Results

We analyzed eleven indicators in a quantitative way after codifying a portion of information collected from the ministries. The quantity and respective percentage of these points' fulfillment in the ministries are displayed below (Table 1).

Table 1 – Quantity and Percentage of Fulfillment of the Points by the Ministries

Ministry	Qty.	%
Justice and Public Security (MJSP)	**6**	**55**
Economy (ME)	2	18
Citizenship (MCid)	2	18
Regional Development (MDR)	**1**	**9**
Environment (MMA)	5	45
Women, Family and Human Rights (MMFDH)	4	36
Agriculture, Livestock and Supply (MAPA)	2	18
Science, Technology, Innovation and Communication (MCTIC)	5	45
Education (MEC)	4	36
Defense (MD)	4	36
Tourism (MTur)	4	36
Health (MS)	4	36
Infrastructure (MInfra)	4	36
Foreign Affairs (MRE)	**6**	**55**
Mines and Energy (MME)	4	36
The Office of the Comptroller General (CGU)	**6**	**55**
Secretary of Government (SeGov)	2	18
General Secretary to the President Office (SG/PR)	**1**	**9**
Attorney General Office (AGU)	4	36
Central Bank of Brazil (BCB)	5	45
Chief of Staff Office (CC/PR)	**0**	**0**
Institutional Security Office (GSI/PR)	5	45

Source: Elaborated by the authors.

The MJSP, MRE and CGU reached the highest number of quantitative points (55% adhesion). The difference between them is in the MRE, which allows for the presence of external members in its governance committee's meetings; however, it does not disclose their minutes and documents, unlike the other two ministries. The ministries that reached the lowest points were those that did not have risk management policies and committees, but only governance committees. MCid and MDR scored 18% and 9%, respectively. The ordinance that institutes the MCid's governance committee anticipates professional training for ministry's agents and the possibility of participation of external members in its meetings. The MDR only specifies the payment policy. The CC/PR did

not score, as no item was answered by the ordinance that institutes its committee. The quantity of ministries that answer each quantitative point analyzed and their corresponding percentages are displayed below.

Chart 2 – Quantity and Percentage of Ministries That Cater to the Points

Item	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11
Qty.	12	17	16	1	6	0	2	7	0	4	15
%	55	77	73	5	27	0	9	32	0	18	68

Source: Elaborated by the authors.

The foreseen professional training for public agents in risk management (item 1.2) and the presence of a committee or a sub-committee for risk management in the ministries (item 1.3) were the points most considered by the ministries (77% and 73%, respectively). Next, 68% of the ministries predit risk management by processes (item 1.11), 55% allege the responsibility of all their agents for risk management (item 1.1), 32% specify payment policies of their body collegiates' members (item 1.8), 27% allow the presence of external members in their meetings (item 1.5), 18% disclose the minutes of their meetings and documents (item 1.10). The existence of performance indicators for risk management in the ministries (item 1.7) scored 9%, only because the MJSP and BCB contain these items in their manuals and policies. The existence of a permanent Secretary for risk management structure was predicted only by MEC (item 1.4). Finally, the establishing of objectives and goals for risk management (item 1.6) and the disclosing of reports on risk management (item 1.9) are not practiced in any Ministry. The information not codified (appendix C) was analyzed in a qualitative way.

In most ministries, the statutory responsibility (item 1.12) is attributed to the Minister's Office**,** and those who hold the presidency (item 1.13) of their councils or committees of governance are the ministers themselves. The MMFDH, MAPA, Minfra, MME and SeGov attribute their statutory responsibility to the Executive Secretary, and those who hold the presidency of their committees are the executive secretaries. The ME attributes the statutory responsibility to the Executive Secretary, and the MJSP attributes the responsibility for the risk management committee to the Special Internal Control Advisory Office (AECI), however in both cases the presidency is held by the Minister. The MTur, the SG/PR and the CC/PR do not attribute statutory ties to the committees. In the BCB, the statutory responsibility is tied to the Board of Directors of Foreign and the

Directory of Management and Corporative Risks (Direx). The bank's President is the one who holds presidency.

The first line of defense (item 1.14) is defined by MMA, MTur, MRE, MME, MJSP, MInfra, SeGov, and MMFDH as risk managers, processes managers or risk processes managers; meanwhile, MEC defines them simply as servers. In these nine ministries, the second line of defense (item 1.15) is their risk committees. The other ministries define their first line as their committees, sub-committees or risk cores and define the second line as an overlying instance. The third line of defense (item 1.16) in the ministries is the CGU; however, the MD defines it as its Audit Management Office. At the BCB, the third line is its internal audit. The third line at CGU is the Internal Control Secretariat inside the Secretary-General of the Brazilian Presidency of the Republic.

The risk management frameworks (item 1.17) applied by MJSP, MAPA, MCTIC, MEC, CGU, and GSI are COSO and ISO. The AGU applies COSO-ERM, ABNT and Orange Book (COSO, 2007; ABNT, 2009; UNITED KINGDOM, 2020). The BCB uses only ABNT, while the MS uses only COSO-ERM. The other ministries do not specify which frameworks they use (appendix C). As for the categories of risks (item 1.18) listed by MJSP, MCTIC, MEC, MD, MTur, MRE, MME, and CGU were only the categories recommended by the Joint Normative Instruction: legal, operational, financial and reputational risks. MCTIC and CGU added risks to integrity. Only MAPA, BCB, and AGU listed the specific risks of their fields of work (appendix C). The other ministries either do not cite in their risk management policies which categories of risks can be identified, or do not have established policies. Lastly, the members of governance and risk management collegiates bodies did not receive training (item 1.21), even though 77% of the agencies' policies presume their agents' professional qualification in risk management. And, despite 68% of the ministries presuming risk management by processes, it has been identified that none of them have fully integrated management by processes (item 1.22).

According to the Governance Decree, the ministries should institute their own internal governance committees. These committees' minutes of meetings have been analyzed to verify the progress of the processes and decisions regarding the themes governance structure, and risk management policy in those entities (Table 2).

Table 2 – Minutes of the Ministries' Governance Committees' Meetings

Ministry	Name	Creation*	Meetings	Situation (June 2019)
MJSP	Committee of Strategic Governance (CGE)	2019	2	Implementing the pilot scheme for risk management.
ME	Committee of Risk Management, Transparency, Control, and Integrity (CRTCI)	2019	3	Risk management policy is approved
MCid	Internal Committee of Governance (CIG)	2019	1	Approval of the strategic plan.
MDR	Internal Committee of Governance (CIGov)	2019	0	Committee has not met.
MMA	Council of Governance, Risk Management, and Controls (CONSEGOV)	2018	0	Council has not met.
MMFDH	Internal Committee of Governance, Risks, and Control (CIGRC)	2019	1	Risk management policy is about to be implemented.
MAPA	Committee of Governance, Risks, and Control (CGRC)	2019	1	The minutes of this year's meetings have not been disclosed.
MCTIC	Committee of Governance, Integrity Management, Risks, and Internal Management Controls (COGIR)	2018	5	Governance structure has been renovated and the committee's role has been determined.
MEC	Committee of Governance, Integrity, Risk Management, and Controls (CGIGRC)	2019	-	The minutes of this year's meetings have not been disclosed.
MD	Committee of Strategic Management (CGE)	2018	0	Committee has not met.
MTur	Committee of Strategic Governance (CGE)	2019	1	Reorganizing the governance structure and updating the policy of risk management.
MS	Internal Commitee of Governance (CIG)	2018	0	Committee has not met.
MInfra	Strategic Committee of Governance (CEG)	2019	0	Commitee has not met. Governance structure under revision.
MRE	Committee of Governance, Risks, and Controls (CGRC)	2017	-	Minutes not disclosed.
MME	Committee of Governance, Risks, and Controls (CGRC)	2017	7	Pilot risk management project has been underway
CGU	Committee of Internal Governance (CGI)	2018	5	Elaborating strategic planning 2020-2023.
SeGov	Committee of Governance, Risks, and Control (CGRC)	2019	1	Minutes not disclosed.
SG/PR	Committee of Institutional Governance (CGI)	2019	2	Aggregation of risk management competencies in one single collegiate body
AGU	Committee of Governance (CG)	2017	7	Change in the Committee of Governance. Policy of risk management approved.
BCB	Committee of Governance, Risks, and Controls (GRC)	2017	9	Risk appetite is declared

Ministry	Name	Creation*	Meetings	Situation (June 2019)
CC/PR	Interministerial Committee of Governance (CIG)	2017	6	Recommendations for the ministries.
GSI/PR	Committee of Governance, Risks, and Controls (CGRC)	2019	-	No minutes made.

*Appendix B – Ordinances for creation and modification of committees.
Source: Elaborated by the authors.

After the change of government and the ministerial's reorganization in 2019, some ministries renewed their governance systems and/or instituted new governance committees, as well as renewed their risk management policies. In those ministries, we analyzed the documents generated that year. In other ministries, we analyzed the documents generated in the period of 2017 to 2019. The most significant changes and/or ministerial situations are described below.

In 2019, the **MJSP** updated its risk management policy and started implementing a pilot project on risk management in its units. The ordinance that instituted its Governance System, created the supervision instances, and made the Risk Management and Internal Controls Committee responsible for risk management. In the same year, the **ME**, created by the merger of four ministries (Treasury; Planning, Development and Management; Industry, Commerce, and Supplies; part of Labour), ended the committees of the old ministries and instituted the Ministerial Governance Committee and seven more thematic committees, among them the Risk Management, Transparency, Control, and Integrity Committee. According to the minutes of the meeting that took place in June 2019, the ministry's risk management policy was approved in a collegiate body resolution, which is yet to be published in the late Ministry of Treaury's webpage. Due to this, it could not be analyzed.

The **MTur** renewed its governance committee at the first meeting of 2019, changing its name, bylaws, and governance structure. Until the date of this research's conclusion, the Ministry would still elaborate a strategic plan and its risk management policy would be renewed for implementation. Before that, its agents would receive training on public governance and risk management. Still in 2019, the **MAPA** instituted the Governance, Risks, and Controls Committee and ended the committee of the same name. The extinct collegiate body held two meetings. In the last meeting in 2018, it decided to elaborate a plan of governance acts and update the risk management policy instituted in 2017. The committee created in 2019 met once, but the minutes of the meeting were not registered. In the same year, the **MCid**, created by the merger of four

ministries (Social Development; Sports; Culture; part of Labour) and the **MDR**, created by the merger of two ministries (City Planning; National Integration) revoked the risk management policies of the late ministries and instituted Internal Governance Committees, giving them the responsibilities for promoting and monitoring risk management. However, the agencies did not present new risk management policies; and the MDR did not institute instances for risk management.

In 2018, the **MMA** instituted the Governance, Risk Management, and Controls Council, but the collegiate body has not met since then. In 2019, its governance structure was put into revison due to the Decree n. 9,759, of April 11, 2019, which establishes guidelines, rules, and limits for the federal public administration's body collegiates. As a result, the process of implementing the 2018 risk management policy was interrupted. That same year, **CC/PR** created the Governance Committee, where the minutes of its meetings were not disclosed. The minutes made available were those from the meetings of the Interministerial Governance Committee (CIG), instituted through the Governance Decree and composed by the Minister of CC/PR, which coordinates it, and the Ministers of Economy, and CGU. CIG's objective is to advise the Presidency of the Republic in the conducting of the federal public administration's governance policy. One of its competences is to secure recommendations to the ministries' thematic body collegiates, so that their programs and governance policies are well-coordinated (BRASIL, 2019b). The minutes made available display these recommendations.

In 2017, **SG/PR** created its committee and approved its risk management policy. In 2019, it ended the risk committee and instituted the Institutional Governance Committee, which has never met. The risk management policy remained, but with the revocation of the chapters regarding the operating structure and responsibilities for risk management. The responsibilities of promoting and keeping up with the execution of the risk management were given to the Committee of Governance. The **MInfra** (formerly Ministry of Transport, Ports, and Civil Aviation) stopped its risk management activities in order to comply with the Governance Decree in 2017 but has not resumed them since then. In addition, the ministry had its regulatory and organizational structures modified through Decree n. 9,676, of January 2, 2019. Still in 2017, the **MS** created the Strategic Management Committee for Integrity, Risks, and Internal Controls. In 2018, it created the Internal Governance Committee, but none of its collegiates bodies met.

Analysis and discussion on the results

As it was addressed in Oliveira (2016), administrative discontinuity caused by the turnover in political offices due to elections can bring changes or ruptures in policies and practices adopted by late governments. While analyzing the information collected from the ministries, it was verified that, in 2016, 2017 and 2018 (during the Temer government), most of the ministries had their risk management systems under development, to be later executed. With the change of government in 2019, some agencies kept the risk management policies that had been set up, while others extinguished them (MCid, MDR), updated them (MJSP, MMFDH) or are updating them (MTur). There are also others that extinguished their committees (MC, MDR, SG, ME, MAPA) and others that recreated them (ME, MAPA**)**. The extinction of committees has also been corroborated by the Decree n. 9.759, of April 11, 2019, which establishes guidelines for the creation of collegiates bodies and extinguishes those that were created before January 2019 that are not in agreement with the requirements stipulated by the Decree (BRASIL, 2019a).

Regarding governance structure, most ministries define the roles and responsibilities of their agents for conducting management programs by specifying the lines of defense for risk management, attributing statutory responsibility to the committees of governance and/or risks, and specifying their presidencies (HILL & DINSDALE, 2003; IFAC, 2013; TCU, 2014). However, the collegiates members did not receive training. Moreover, it has been identified that none of the 22 ministries has independent members in their bodies collegiates. The ordinances that institute the bodies collegiates of governance and/or risk management of some ministries (ME, MCid, MCTIC, MInfra, MRE, GSI) mention only the possibility of inviting external members to engage in their meetings.

Generally speaking, the ministries present inadequate governance structures, because some of them extinguished their risks committees and some kept them, though they do not have independent members and/or sustain a great quantity of themes under their responsibility. The power and authority belong to the higher governance body, when it does not delegate its functions to instances of support and when there is no independence. The recommendation for a governance system to be well-structured is to avoid the concentration of power. Besides, the critical decisions and activities must be

taken or executed by a collegiate body composed of competent and mutually independent members (TCU, 2014).

As described in the previous section, half of the ministries specified in their policies the references to be used for the design and implementation of their risk management systems, as well as the categories of risks to be identified. However, only three minstries (MAPA, BCB, AGU) specified the inherent risks to their areas, whilst the others only listed the categories of the Joint Normative Instruction. Adopting a consolidated reference for risk management is important to assist in implementing a well-structured system, while listing the categories of risks in which the entity is exposed to helps to identify them (HILL & DINSDALE, 2003; IFAC, 2013). The identification of risks is one of the stages specified by all ministries that have instituted risk management policies and listed the components of its process.

After requesting the meetings minutes of the ministries' governance and risk management committees, it was possible to identify that the collegiates bodies of some of these agencies had never had a meeting (MMA, MD, MS, Minfra), and others simply did not make their minutes public (MRE, GSI, MAPA, SeGov). The ministries that have not made the minutes of their collegiates' meetings public – by not registering them or not disclosing the content of their meetings – or that did not disclose reports on their risk management systems to the external public, made their governance structures and the public transparency fragile. The principle of transparency is one of the three fundamental principles of good governance (transparency, integrity, and responsivity), since it guarantees that the stakeholders trust the processes of decision-making and the actions of the public sector's entities in the managing of their activities and of their agents (BRASIL, 2017; IFAC, 2001).

In the long term, risk management aims to contribute for increasing the resilience of an organization in face of changes and uncertainties. That means that it is necessary to adopt a long-term vision and to be transparent in relation to the existing conflicts between the expected results and the short-term factors that can influence them, such as political cycles and other external issues. In the period between 2016 and 2018, when most of the normative acts on public governance and risk management were published, the ministries only catered to the legal requirements when instituting their collegiates bodies and policies but did not effectively implement the predicted management programs. For that reason, for us more than ever, it seems fundamental that public entities need to promote

an increase in their resilience to cater to the public interest by properly managing the risks (COSO, 2017; IFAC, 2013).

Finally, the evidences of the merely formal accomplishment of the cases of risk management in the ministries, corroborate the fact that there are no objectives, no goals, nor indicators of performance for their risk management systems. The absence of these procedures prevents the ministries from monitoring and evaluating the performance of their risk management system, hindering its improvement (HILL & DINSDALE, 2003; IFAC, 2013; TCU, 2014). Practically speaking, it can be acknowledged that, despite there being a normative-legal orientation, there are no strong evidences that management procedures (and their respective underlying cultural change), necessary for the creation of an effective risk management system, have been adopted in these public agencies.

Final considerations

In the past few years, legal norms and orientative documents on governance and risk management have been edited, directed at agencies of the federal public administration that began to demand the implementation of systems of governance and risk management in the ministries. This initial movement aims at establishing a fundamental change in how direction and control take place in these agencies, emphasizing the need for generating and preserving public value, recognizing the uncertainty, and properly managing the risks that come from it. However, this reorientation towards a new public governance, based on risk management, can still be described as an incipient process in the minstries.

The results point out that, despite the risk management systems, defined by the ministries after the Joint Normative Instruction MP/CGU was put forth, being inserted in new structures of governance; in most cases, the required activities for an effective implementation of these systems have been consistently interrupted. That took place not only for adequacy to the guidelines established in Governance Decree, in 2017, but also for the ministerial reconfiguration of 2019, that started to completely “revise the former structures of governance”. In most of those entities, the systems that were in different phases of formulation or implementation started to be completely redesigned. Nevertheless, it was possible to identify that there is a great variation between the ministerial risk management systems. The MJSP, for example, met most points analyzed,

and its risk management system is currently under implementation. On the other extreme, there is the CC/PR, which, despite its prominent coordinating role in the government, does not meet any of the analyzed points. Curiously, this office does not have its own policy or committee for risk management, despite coordinating the Interministerial Committee of Governance.

For future studies, it is important to explore in greater depth the management practices adopted by the MJSP that allow for the continuity of their risk management system, and what are the institutional fragilities faced by the other ministries that led to the pausing and/or the reversing of their own systems. Hypotheses such as the absence of an adequate managerial culture, bureaucratic resistance, lack of technical qualification, or undue political interference can be raised from the evidence, but further in-depth analysis is still required to provide empirical support. Currently, academic literature on risk management flaws says little about some of these barriers in the context of bureaucratic-patrimonial public administration such as Brazil, privileging the debate about unsatisfactory results or the political manipulation of fully implemented risk management systems in advanced pos-bureaucratic regimes such as the United Kingdom or Australia. Thus, as part of this wider research agenda, a growing number of studies on the Brazilian public management effort to implement new public governance mechanisms, such as risk management, is not just expected, but necessary to increase its performance.

This study provides evidence that the ministries'risk management is incipient and few meet the principles, framework, and processes typical of a new public governance perspective. There is still need for institutionalizing a culture of risk management and mainly, adopting a long-term perspective in the public sector organizations, so that consistent risk management systems can be effectively implemented. This is how risk management systems could help to fulfill the goals of the Brazilian public management of reaching objectives that cater to the public interest, whilst keeping society's trust in public agencies.

References

ABNT. (2009). *ABNT NBR ISO 31000. Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes*. Rio de Janeiro: ABNT.

_____. (2015). *ABNT NBR ISO 9001. Quality management systems – Requirements*. Rio de Janeiro: ABNT.

_____. (2018). Associação Brasileira de Normas Técnicas. *ABNT NBR ISO 31000. Gestão de Riscos – Diretrizes*. 2ª edição. Rio de Janeiro: ABNT.

BARRETT, Pat. (2002). *Achieving better practice corporate governance in the public sector*. International Quality & Productivity Centre Seminar. Canberra: Australian National Audit Office.

BHATTA, Gambhir. (2003). *Post-NPM themes in public sector governance*. In: State Services Commission. New Zealand. September.

BLAIKIE, Norman. (2010). *Designing Social Research:* The Logic of Anticipation. Cambridge: Polity Press.

BRASIL. (2016). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. *Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016*. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília.

_____. (2017). *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017. Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acess on: May 14th, 2019.

_____. (2018). Casa Civil da Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Brasília.

_____. (2019a). *Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília. Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acess on: July 9th, 2019.

_____. (2019b). *Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019*. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9901.htm. Acess on: July 14th, 2019.

BRYMAN, Alan. (2008). *Social Research Methods*. 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press.

COIMBRA, Fábio C. (2004). *Gestão estratégica de riscos*: instrumento de criação de valor. *In*: VII SEMEAD. FEA/USP: São Paulo.

COSO. (2007). Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada. Sumário Executivo e Estrutura*. São Paulo: IIA Brasil e PwC.

_____. (2017). Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Enterprise Risk Management Integrating with Strategy and Performance. Executive Summary*. PwC.

CRESWELL, John W. & CLARK, Vicki L. P. (2006). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks: SAGE.

CHIMILIAR, Linda. (2010). Multiple-Case Designs. *In:* MILLS, Albert J.; DUREPOS, Gabrielle & WIEBE, Elden. (eds.). *Encyclopedia of Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE.

DAMODARAN, Aswath. (2009). *Gestão Estratégica do Risco*: Uma referência para a tomada de riscos empresariais. Trad. Félix Nonnenmacher. Porto Alegre: Bookman.

FORTINI, Cristiana & SHERMAM, Ariane. (2017). Governança pública e combate à corrupção: Novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Revista Interesse Público*, Editora Fórum, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44.

GALLOWAY, Jo Ann; SHERIDAN, Susan. (1994). Implementing scientific practices through case studies: Examples using home-school interventions and consultation. *Journal of School Psychology*, 32(4), 385-413.

GERRING, John. (2007). *Case study research*: principles and practices. Cambridge: Cambridge University Press.

HILL, Stephen & DINSDALE, Geoff. (2003). *Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público*. Trad. Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. Cadernos ENAP, n. 23. Brasília: ENAP.

HOLTON, Glyn A. (2004). Perspectives: Defining risk. *Financial Analysts Journal*, vol. 60, no. 6, p. 19-25.

HOOD, Christopher; ROTHSTEIN, Henry. (2000). Business risk management in government: Pitfalls and possibilities (October 2000). *CARR Discussion Paper No. 0* (Launch Paper).

HUBER, Christian; SCHEYTT, Tobias. (2013). The dispositif of risk management: Reconstructing riskmanagement after the financial crisis. *Management Accounting Research*, 24(2), p. 88-99.

IFAC. (2001). International Federation of Accountants. *Governance in the public sector*: A governing body perspective. International Public Sector Study. Study 13. New York: IFAC.

IFAC. (2013). International Federation of Accountants. *International Framework***:** Good governance in the public sector. New York: CIPFA & IFAC.

IIA. (2013). The Institute of Internal Auditors. *Declaração de posicionamento do IIA***:** As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles. Trad. Instituto dos Auditores Internos do Brasil. São Paulo: IIA.

ISO. (2019). International Organization for Standardization. *IEC 31010. Risk management — Risk assessment techniques*. Geneva: ISO.

_____. (2013). *ISO/TR 31004. Risk management – Guidance for the implementation of ISO 31000*. Geneva: ISO.

MELLO, Gilmar R. (2006). *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

MIKES, Anette. (2011). From counting risk to making risk count: Boundary-work in risk management. *Accounting, Organizations and Society*, 36(4), 226-245.

OECD. (2015). Organisation for Economic Co-operation and Development. *G20/OECD Principles of corporate governance*. Paris: OECD.

OLIVEIRA, Sérgio J. R. (2016). *Gestão de riscos em organizações públicas*: O caso da Superintendência de Seguros Privados. 2016. 68 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

POWER, Michael. (2009). The risk management of nothing. *Accounting, Organizations and Society, 34* (6–7), p. 849–855.

REZAEE, Zabihollah. (2010). Board subcommittees for corporate governance. *In*: BAKER, H. Kent; ANDERSON, Ronald. (eds.). *Corporate Governance*: A synthesis of theory, research and practice. p. 243-262. New Jersey: Wiley.

SCOTT, John. (1990) *A matter of record:* documentary sources in social research. Cambridge: Polity Press.

SOBEL, Paul J. & REDING, Kurt F. (2004). Aligning corporate governance with enterprise risk management. *Management Accounting Quarterly*, vol. 5, no. 2, p. 29-37.

TALEB, Nassim; GOLDSTEIN, Daniel; & SPITZNAGEL, Mark. (2009). The six mistakes executives make in risk management. *Harvard Business Review*, 87(10), p. 78–81.

TCU. (2018a).Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de gestão de riscos*. Brasília: TCU.

_____. (2018b). Tribunal de Contas da União. *Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos*. Brasília: TCU.

_____. (2014). Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança*. Brasília: TCU.

UNITED KINDGOM. (2020). The orange book: Management of risk – principles and concepts. London: HMTreasure.

VIEIRA, James B. & BARRETO, Rodrigo T. S. (2019). *Governança, Gestão de Riscos e*

Integridade. Coleção Gestão Pública. Brasília: ENAP e SBAP.

VIEIRA, James B. (2019). Risks and compliance: Brazil. *In*: FARAZMAND, Ali. (ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance.* Cham: Springer.

YIN, Robert. (2010). *Estudo de caso*: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman.

James Batista Vieira

https://orcid.org/0000-0002-3564-3677

PhD in Political Science from Rio de Janeiro State University, Institute for Social and Political Studies. Master's in Political Science from Federal University of Rio Grande do Sul. Bachelor of Political Science from University of Brasília. Professor at the Department of Public Management and at the Graduate Program in Public Management and International Cooperation at UFPB.
E-mail: james@ccsa.ufpb.br

Amanda Batista de Araujo

https://orcid.org/0000-0002-3805-5977

Specialist in Financial Management from Estácio de Sá University. Bachelor of Business Administration from Maurício de Nassau College. Researcher at the Center for Ethics, Integrity, and Good Governance Studies at the Federal University of Paraíba (CEEI/UFPB).
E-mail: araujoamanda@outlook.com

APPENDIX A – INDICATORS

Frame 1 – Indicators Description

Governance structure for risk management	Theoretical framework	Data source	Rating
1.1. Does it involve the stakeholders within the Ministry?	TCU (2014): E2.1	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	1 = meets the requirement (stakeholder's participation is foreseen by the program). 0 = does not meet the requirement (stakeholder's participation is not foreseen by the program).
1.2. Does the risk management policy foresee the agents' training?	COSO (2017): item 5	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	1 = meets the requirement (agent's training is foreseen by the program). 0 = does not meet the requirement (agent's training is not foreseen by the program).
1.3. Is there a thematical committee for risk management?	TCU (2014): L1.1	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems.	1 = meets the requirement (there is a risk management committe). 0 = does not meet the requirement (there is not a risk management committe).
1.4. Is there a permanent Secretary?	TCU (2014): L4.1 and L4.2	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	1 = meets the requirement (there is a permanent secretary for the risk management system). 0 = does not meet the requirement (there is not a permanent secretary for the risk management system).
1.5. Are there external members in the council/committee?	COSO (2017): item 2	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	1 = meets the requirement (there is an external member in the council/committee). 0 = does not meet the requirement (there is not an external member in the council/committee).
1.6. Are there objectives and goals for risk management?	IFAC (2001): rules and responsibilities, item d	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management	1 = meets the requirement (risk management objectives and goals are established).

Governance structure for risk management	Theoretical framework	Data source	Rating
		and/or governance systems and other legal and managerial documents.	0 = does not meet the requirement (risk management objectives and goals are established).
1.7. Are there performance indicators for risk management?	TCU (2014): L4.2	Documentary analysis in ministerial risk management manuals and electronic portals.	1 = meets the requirement (risk management performance indicators are established). 0 = does not meet the requirement (risk management performance indicators are established).
1.8. Is the payment policy specified?	COSO (2017): itens 6-9	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	1 = meets the requirement (it is specified in the documents whether or not agents would be payed for participating in the risk management system). 0 = does not meet the requirement (it is not specified in the documents whether or not agents would be payed for participating in the risk management system).
1.9. Are the reports disclosed?	TCU (2014): E2.2	Documentary analysis in ministerial electronic portals.	1 = meets the requirement (reports are disclosed). 0 = does not meet the requirement (reports are not disclosed).
1.10. Are the minutes of meetings/documents disclosed?	COSO (2017): item 16	Documentary analysis on the ministerial electronic portals and the minutes of meetings requested through the Electronic System of the Citizen Information Service (e-SIC).	1 = meets the requirement (minutes are disclosed). 0 = does not meet the requirement (minutes are not disclosed).
1.11. Does the risk management system foresee management by processes?	IFAC (2001): performance measurement	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	1 = meets the requirement (risk management system foresee process management). 0 = does not meet the requirement (risk management system does not foresee process management).
1.12. Is there statutory responsibility?	TCU (2014): L3.4	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management	Qualitative analysis. Top management assesses, directs and monitors the system

Governance structure for risk management	Theoretical framework	Data source	Rating
		and/or governance systems and other legal and managerial documents (such as organizational charts).	risk management and internal control and establishes measures that ensure that do managers implement the necessary measures?
1.13. Who holds the presidency?	COSO (2017): item 5	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	Qualitative analysis. Which member of the ministry chairs the risk management committee?
1.14. Who is the first line of defense?	IFAC (2001): rules and responsibilities, item f	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	Qualitative analysis. Which instance of the risk management system has ownership over risks and the responsibility for managing them?
1.15. Who is the second line of defense?	TCU (2014): L1.4	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	Qualitative analysis. Which instance of the risk management system is responsible for supervising risk management?
1.16. Who is the third line of defense?	COSO (2017): item 20	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	Qualitative analysis. Which body has the responsibility to independently assess risk management?
1.17. Which risk management framework is applied?	IFAC (2001): periodic reports	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	Qualitative analysis. Which risk management model was used as a reference for designing the ministry's risk management system?

Governance structure for risk management	Theoretical framework	Data source	Rating
1.18. What are the risk categories?	TCU (2014): C3.2	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	Qualitative analysis. What are the risk categories adopted by the ministry?
1.19. Which components are applied?	COSO (2017): itens 19 and 20	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	Qualitative analysis. What components or steps in the risk management process are adopted by the ministry?
1.20. What is the audit's competence?	TCU (2014): C3.1	Documentary analysis of the ministerial ordinances for the creation of risk management and/or governance systems and other legal and managerial documents.	Qualitative analysis. What is the audit competence in the ministry's risk management system?
1.21. Did the council receive training?	COSO (2017): item 2	Phone call with the ministry's risk manager.	Qualitative analysis. Have members of the governance board and / or the risk management committee received risk management training?
1.22. Is there processes management?	IFAC (2001): rules and responsibilities, item b	Phone call with the ministry's risk manager.	Qualitative analysis. Is process management implemented in the ministry?

Source: Elaborated by the authors

APPENDIX B

ORDINANCES FOR THE CREATION AND MODIFICATION OF COMMITTEES

Frame 2 – Ordinances for the Creation and Modification of Ministerial Committees of Governance And/or Risks

MJSP - Justice and Public Safety
Ordinance n. 86, of January 29, 2019 institutes the System of Governance, creates the Committee of Strategic Governance (CGE), creates the Committee of Risk Management and Internal Controls (CGRC), creates other committees and instances of supervision.
ME - Economy
Ordinance n. 123, of March 27, 2019 institutes the Ministerial Committee of Governance (CMG), the Committee of Risk Management, Transparency, Control and Integrity (CRTCI), and further instances of support.
MC - Citizenship
Ordinance n. 641, of April 4, 2019 institutes the Internal Committee of Governance of the Ministry of Citizenship (CIGMC) and further instances of supervision.
MDR - Regional Development
Ordinance n. 1.079, of April 24, 2019 institutes the Internal Committee of Governance (CIG).
MMA - Environment
Ordinance n. 409, of October 29, 2018 institutes the Policy of Governance, Risks and Controls, creates the Council of Governance, Risk Management and Controls (CONSEGOV) and other instances of supervision.
MMFDH - Women, Family and Human Rights
Ordinance n. 23, of February 15, 2019 addresses the instituting and acting of the Internal Committee of Governance, Risks and Controls (CIGRC).
MAPA - Agriculture, Livestock and Supply
Ordinance n. 202, of January 17, 2019 institutes the Committee of Governance, Risks and Control (CGRC).
MCTIC - Science, Technology, Innovation and Communication
Ordinance n. 3.394, of June 29, 2018 institutes the Policy and the Committee of Governance, Management of Integrity, Risks and Internal Controls (COGIR). Ordinance n. 452, de 12 de fevereiro de 2019 changes the composition and lists the competences of the COGIR.
MEC - Education
Ordinance n. 313, of February 7, 2019 institutes the Committee of Governance, Integrity, Risk Management and Controls (CGIGRC). Ordinance n. 314, of February 7, 2019 institutes the Advisory Subcommittee.
MD - Defense
Ordinance n. 29, of May 22, 2018 institutes the Committee of Strategic Management (CGE), the instances of supervision and the policy of risk management.
MTur - Tourism
Ordinance n. 183, of July 29, 2016 institutes the Committee of Governance, Risks and Controls. Ordinance n. 11, of January 22, 2019 changes the Committee's composition.
MS - Health
Ordinance n. 1.822, of July 20, 2017 institutes the policy, the Committee of Strategy Management of Integrity, Risks and Internal Controls, and the instances of supervision. Ordinance n. 4.389, of December 28, 2018 institutes the Internal Committee of Governance.
MInfra - Infrastructure
Ordinance n. 318, of April 26, 2018 institutes the Task Group. Ordinance n. 2.873, of June 29, 2019 institutes the instances of governance, comprising Risk Management, Internal Controls, Transparency and Integrity.
MRE - Foreign Affairs
Ordinance n. 531, of July 5, 2017 institutes the Committee of Governance, Risks and Controls (CGRC). Ordinance of February 26, 2019 changes the Committee.

MME - Mines and Energy
Ordinance n. 142, of April 10, 2017 institutes the Committee of Governance, Risks and Controls (CGRC).
CGU - The Office of the Comptroller General
Ordinance n. 1.308, of May 22, 2015 institutes the governance structure. Ordinance n. 665, of February 7, 2019 updates the governance structure. Ordinance n. 1.163, of March 20, 2019 institutes the governance structure of the risk management and creates the Managing Committee of Risks and Integrity (CGRI).
SeGov - Secretary of Government
Ordinance n. 64, of August 29, 2017 institutes the Committee of Governance, Risks and Controls (CGRC) and the policy of risk management. Ordinance n. 3, of January 28, 2019 changes the previous Ordinance.
SG - Secretary General to the President Office
Ordinance n. 17, of April 9, 2019 institutes the Committee of Institutional Governance (CGI).
AGU - Attorney General Office
Ordinance n. 414, of December 19, 2017 institutes a system of corporative governance, a committee of strategic management and further instances, and institutes the policy of risk management. Ordinance n. 195, of March 15, 2019 changes the governance system, instances of supervision and policies.
BCB - Central Bank
Ordinance n. 64.846, of May 4, 2011 institutes the Executive Managing of Corporative Risks and Operational References (Geris), currently named Department (Deris). Resolution n. 4.557, of February 23, 2017 outlines the risk management structure. Ordinance n. 97.827, of April 26, 2018 changes some internal guidelines on risk management. Ordinance n. 102.261, of March 28, 2019 changes internal guidelines.
CC - Chief of Staff Office
Ordinance n. 873, of July 28, 2018 outlines the Committee of Governance of the Chief of Staff Office and defines the Executive Secretary of the Interministerial Committee of Governance (CIG).
GSI - Institutional Security Office
Ordinance n. 62, of June 26, 2019 outlines the Committee of Governance, Risks and Controls (CGRC).

Source: Elaborated by the authors

APPENDIX C

DATA ON THE QUANTITATIVE AND QUALITATIVE INDICATORS

Chart 1 – Quantitative Indicators

Ministry	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11
MJSP	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1
ME	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
MC	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
MDR	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
MMA	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1
MMFDH	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1
MAPA	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
MCTIC	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1
MEC	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
MD	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1
MTur	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1
MS	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1
MInfra	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0
MRE	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1
MME	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1
CGU	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1
SeGov	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
SG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
AGU	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
BCB	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1
CC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GSI	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1

Source: Elaborated by the authors.

Chart 2 – Quantitative Indicators

Ministry	1.12	1.13	1.14	1.15	1.16	1.17
MJSP	AECI (organization chart)	Minister (attachment I, art.3)	Process Managers (attachment IV, art.3)	CGE	CGU	COSO, ISO
ME	Executive Secretary (organization chart)	Minister (art.5)	CRCTI (art.9, VI)	CMG (art.1)	CGU	Not mentioned
MC	Under revision	Minister (art.2, §1)	CTGR (art.12) and NG (art.14)	CIG (art.3) and SGMC (art.4, II)	CGU	No risk management policy
MDR	Under revision	Minister (art.2)	Not specified	CIGov (art.1)	CGU	No risk management policy
MMA	Minister Office (organization chart)	Minister (art.34)	Risk Managers (art.26)	NGO and SGOV (art.32)	CGU	Not mentioned
MMFDH	Executive Secretary (organization chart)	Executive Secretary (art.3, §1)	Risk processes manager and UGRCI (art.9)	NGR (art.9)	CGU	Not mentioned
MAPA	Executive Secretary (organization chart)	Executive Secretary (art.2)	UGRCI (art.12)	CGRC e SRCI (art.12)	CGU	COSO, ISO
MCTIC	Minister Office (organization chart)	Minister (art.1, §1)	NGIRC (art.8, §1, c)	UGIRC (art.8, §1, b)	CGU	COSO, ISO
MEC	Minister Office (organization chart)	Minister (art.1, §1)	Servants (art.16)	CGIRC (art.19)	CGU	COSO, ISO
MD	Armed Forces Joint Staff Office (organization chart)	Minister (art.7)	Uircode (art.6)	Sircode and Nircode (art.6)	Audit Management (website)	Not mentioned
MTur	No bond	Minister (art.23)	GT-GRC and Risk Managers (art.27)	CGRC (art.9)	CGU	Not mentioned
MS	Minister Office (organization chart)	Minister (art.10)	Managers (art.19)	SIRC and NIRC (art.9) UIRCs	CGU	COSO
MInfra	Executive Secretary (organization chart)	Minister (art.3)	Processes Managers and UGIRC (art.1)	CEG and SCGRC (art.1)	CGU	No risk management policy
MRE	Minister Office (organization chart)	Minister (art.3)	Risk Managers (art.10, §1)	CGRC (art.1)	CGU	Not mentioned
MME	Executive Secretary (organization chart)	Executive Secretary (art.20)	Risk Managers (art.13)	CGRC and cores of supervision (art.13)	CGU	Not mentioned
CGU	Minister Office (organization chart)	Minister (art.3, §1)	UO (art.8)	CG (art.7)	CISET	COSO, ISO

Ministry	1.12	1.13	1.14	1.15	1.16	1.17
SeGov	Executive Secretary (org. structure)	Not specified	Processes Managers (art.2, XXI, a)	CGRC (art.2, XXI, b)	Not specified	Not mentioned
SG	No bond	Minister (art.3)	AG (art.8)	CGI (art.13)	Not specified	Not mentioned
AGU	General Attorney of the Union Office (organization chart)	Substitute General Attorney of the Union (art.9)	NG (art.16)	CT-CG (art.7)	Not specified	ISO, COSO, Orange Book
BCB	Direx (manual, p.13)	BCB President (manual, p.13)	AGR (manual, p.11)	Deris (manual, p.14)	Internal Audit (manual, p.14)	ISO
CC	No bond	Executive Secretary (art.2)	Not specified	Not specified	Not specified	No risk management policy
GSI	Minister Office (organization chart)	Minister (art.1, §1)	Not specified	CGRC (art.2)	Not specified	COSO, ISO

Source: Elaborated by the authors.

Chart 3 – Continuation of the Qualitative Indicators*

Ministry	1.18	1.19
MJSP	Operational, image or reputation, financial or budgetary, legal	(1) internal and external environment; (2) setting objectives; (3) event identification; (4) risk evaluation; (5) response to risks; (6) internal controls, information and communication; (7) monitoring
ME	No risk management policy	No risk management policy
MC	No risk management policy	No risk management policy
MDR	No risk management policy	No risk management policy
MMA	Not cited in the ordinance that institutes the risk management policy	(1) definition of the scope; (2) risk identification; (3) risk analysis; (4) risk evaluation; (5) risk prioritization; (6) response to risks; (7) communication and monitoring; (8) definition of appetite to risk
MMFDH	Not cited in the ordinance that institutes the risk management policy	(1) understanding of context; (2) risk identification; (3) risk analysis; (4) risk evaluation; (5) risk prioritization; (6) definition of response to risks; (7) comunnication and monitoring
MAPA	Ambiental, climatic, phytosanitary, sanitary, economic fraud, legal, image or reputation, operational	Not cited in the ordinance that institutes the risk management policy
MCTIC	Legal, operational, image or reputation, financial or budgetary, for integrity	(1)) understanding of context; (2) risk identification; (3) risk analysis; (4) risk evaluation; (5) risk prioritization; (6) definition of response to risks; (7) communication and monitoring

Ministry	1.18	1.19
MEC	Operational, image or reputation, financial or budgetary, legal	(1) internal environment; (2) setting objectives; (3) event identification; (4) risk evaluation; (5) response to risks; (6) activities of internal controls; (7) information; (8) communication; (9) monitoring; (10) good governance practices.
MD	Operational, image or reputation, financial or budgetary, legal	Not cited in the ordinance that institutes the risk management policy
MTur	Operational, image or reputation, financial or budgetary, legal	(1) internal environment; (2) setting objectives; (3) event identification; (4) risk evaluation; (5) response to risks; (6) activities of internal controls; (7) information and communication; (8) monitoring
MS	Not cited in the ordinance that institutes the risk management policy	(1) internal environment; (2) setting objectives; (3) event identification; (4) risk evaluation; (5) response to risks; (6) control activities; (7) information and communication; (8) monitoring
MInfra	No risk management policy	No risk management policy
MRE	Image or reputation, financial or budgetary, legal, operational	(1) environment recognition; (2) risk identification; (3) risk evaluation; (4) definition of priorities; (5) selection of responses to risks; (6) monitoring; (7) communication
MME	Image or reputation, financial or budgetary, legal, operational	(1) internal environment; (2) setting objectives; (3) event identification; (4) risk evaluation; (5) response to risks; (6) internal controls; (7) system of management information; (8) systematized monitoring
CGU	Operational, legal, financial or budgetary, integrity	(1) understanding the context; (2) risk identification; (3) risk analysis; (4) risk evaluation; (5) risk prioritization; (6) definition of response to risks; (7) communication and monitoring
SeGov	Not cited in the ordinance that institutes the risk management policy	Not cited in the ordinance that institutes the risk management policy
SG	Not cited in the ordinance that institutes the risk management policy	Not cited in the ordinance that institutes the risk management policy
AGU	Operational, legal, reputation, corruption, financial, fraud, ethic	(1) context and scope; (2) risk identification; (3) risk analysis; (4) risk evaluation; (5) risk treatment; (6) control monitoring; (7) communication
BCB	Credit, market, liquidity, interest rate, operational, socioenvironmental, other relevant risks	(1) context; (2) risk identification; (3) analysis; (4) evaluation; (5) tratamento; (6) communication and monitoring
CC	No risk management policy	No risk management policy
GSI	Not cited in the ordinance that institutes the risk management policy	(1) understanding the context; (2) risk identification; (3) risk analysis; (4) risk evaluation; (5) risk prioritization; (6) definition of response to risks; (7) communication and monitoring

*Indicators **1.20** (What is the audit's competence?), **1.21** (Did the council receive training?) and **1.22** (Is there processes management?) have the following answers, respectively: no ministry specifies; only a few members have been trained, when there was training; there is processes management, but only partially.
Source: Elaborated by the authors.

Enterprise Risk Management Agile Canvas: A Framework for Risk Management on Public Administration

Gustavo de Freitas Alves[1]
Mary Anne Fontenele Martins[2]
Rodrigo Lino de Brito[3]
Wildenildo Oliveira dos Santos[2]

[1]Hepta Tecnologia e Informática, Brasília, Brasil
[2]Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Brasília, Brasil
[3]Ministério da Economia, Brasília, Brasil

Enterprise Risk Management (ERM) is a method of governance for managers as it offers a new point of view for monitoring and achieving an organization's objective. The ERM practices can be adapted to public organizations for strategic, tactical, and operational purposes. The focus of this article is to report the experience of developing and applying the ERM method to a regulatory agency through a case study. This locus research subject, the National Health Surveillance Agency (Anvisa), was chosen for its relevance in the context of the Brazilian public administration on risk management, due to its needs for internal controls and poorly developed risk maturity. This work has inductive reasoning and is characterized as an exploratory typology since there is little systematic and accumulated knowledge. The investigation deals with the Canvas model and its tools related to risk management – an emerging innovation framework that has readily been explored. The ERM Agile Canvas uses visual thinking allowing participants in workshops to contribute effectively with all stages established in national and international standards. It also enhances the risks classification and analysis by mapping and visualizing all of the Canvas and objectively planning ERM treatment. The method is adaptable and applicable to other public service organizations, in such a way that in a workshop one can apply techniques and work with several types of risks simultaneously. The results allow for a relationship comparison between sections, revealing the risk meaning and causality for improved public governance.

Keywords: Risk Management, Public Sector, Public Governance, Canvas

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4363 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017
Submitted: February 12, 2020. Approved: November 17, 2020

Enterprise Risk Management Agile Canvas: um Framework para Gerenciamento de Riscos na Administração Pública

A Gestão de Riscos Corporativos (GRC) é um método de governança para os gerentes porque oferece um novo ponto de vista para monitorar e alcançar os objetivos organizacionais. As práticas de GRC podem ser adaptadas às organizações públicas em objetivos estratégicos, táticos e operacionais. O foco deste artigo é relatar a experiência do desenvolvimento de um método de GRC aplicada a uma agência reguladora por meio de um estudo de caso. O lócus de pesquisa, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), foi escolhido por sua relevância no contexto da administração pública brasileira de gerenciamento de riscos, devido a suas necessidades de controles internos e maturidade de risco pouco desenvolvida. Este trabalho tem um raciocínio indutivo e se caracteriza com uma tipologia exploratória, uma vez que há pouco conhecimento sistemático e acumulado sobre o assunto. A investigação trata de um modelo de Canvas e de suas ferramentas relacionadas ao gerenciamento de riscos, uma inovação ainda incipiente e, portanto, uma oportunidade a ser explorada. O Canvas Ágil de GRC usa o pensamento visual, permitindo que os participantes, concentrados em workshops, contribuam efetivamente, com todas as etapas estabelecidas nas normas nacionais e internacionais, na classificação e análise dos riscos, mapeando e visualizando o Canvas, e planejem objetivamente o tratamento de GRC. O método é adaptável ao serviço público, de tal modo que em um workshop pode-se aplicar técnicas e trabalhar com vários tipos de riscos simultaneamente. Os resultados permitem a comparação de relações entre as seções, revelando o sentido e a causalidade dos riscos para uma governança pública aprimorada.

Palavras-chaves: Gestão de riscos corporativos, Setor público, Governança Pública, Canvas

Enterprise Risk Management Agile Canvas: un marco para la gestión de riesgos en la administración pública

La Gestión de los Riesgos Institucionales (GRI) es un método de gobierno para los gerentes porque ofrece un nuevo punto de vista para monitorear y alcanzar los objetivos organizacionales. Las prácticas de GRI pueden adaptarse a las organizaciones públicas con fines estratégicos, tácticos y operativos. El objetivo de este artículo es informar la experiencia de desarrollar el método GRI aplicada a una agencia reguladora a través de un estudio de caso. Este objeto de investigación de locus, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa), fue elegido por su relevancia en el contexto de la administración pública brasileña de gestión de riesgos, debido a sus necesidades de controles internos y madurez de riesgo poco desarrollada. Este trabajo tiene un razonamiento inductivo y se caracteriza por ser una tipología exploratoria ya que hay poco conocimiento sistemático y acumulado. La investigación aborda el modelo Canvas y sus herramientas relacionadas con la gestión de riesgos, una innovación aún incipiente y, por lo tanto, una oportunidad para ser explorada. *GRI Agile Canvas* utiliza el pensamiento visual, lo que permite a los participantes, concentrados en talleres, contribuir de manera efectiva, con todas las etapas establecidas en los estándares nacionales e internacionales, a la clasificación y análisis de riesgos, mapeo y visualización de Canvas y planificación objetiva del tratamiento con ERM. El método es adaptable y aplicable al servicio público, de tal manera que en un taller puede aplicar técnicas y trabajar con varios tipos de riesgos simultáneamente. Los resultados permiten la comparación de las relaciones entre secciones, revelando el significado y la causalidad para la gobernanza pública.

Palabras-claves: Gestión de riesgos, Sector público, Gobernanza pública, Canvas

Introduction

Enterprise Risk Management (ERM) is an aiding method for managers providing a new point of view for monitoring and achieving organizational objectives. Some research support the ERM benefits (BROMILEY et al., 2015), while other studies suggest comparing cross-nationally risk governance to understand differences and what fits into the regulatory context (STEIN & WIEDEMANN, 2016)). Nonetheless, the risk management dimensions are not yet clearly defined, and the benefits for the organizations are not yet apparent ((HILLSON, 2016; POWER, 2004, 2009)). Public and private organizations need ERM to assess the risks affecting their objectives, but there is a great absence of ERM studies in the public sector concerning the practical application of ERM (CHANG et al., 2014; HANSSON, 2001).

The Brazilian Office of the Comptroller General – OCG and the Ministry of Economy – ME established guidelines present at the Normative Instruction 01/16, published on May 10th, 2016. They determined the adoption of Risk Management practices in the Federal Public Administration – FPA bodies and gave a deadline until May 10th, 2017 (BRASIL, 2016). The guidelines are related to the dissemination of ERM practices in the FPA to improve their control and to increase their effectiveness. The normative imposition is closely associated with the neo-institutional theory, which is concerned with the dissemination of practices among groups of similar organizations and contributes to the environmental influence investigation (DE.VRIES et al., 2016). While the normative imposition and theoretical background are widely discussed in academia, the practical application and objective's achievement of ERM implementation is a concern for public managers, who have to deal with compliance from higher superior bodies, such as the OCG.

Previous work has shown the lack of ERM studies in the Brazilian FPA (SANTOS et al., 2018), others trying to measure the Risk Management practices diffusion in the Public Sector (ALVES et al., 2017), how the risk management policy implementation is happening at specific public organizations (MARTINS et al., 2017), and the fit between Information Technology tools and ERM methods tailored to the FPA ((PAULO HENRIQUE DE SOUZA BERMEJO et al., 2019). With accumulated daily activities, lack of engagement or interest during the risk assessment, there is a practical gap of how the ERM can be

carried out by public servants, without it being burdensome, time consuming and unproductive.

As society benefits from public services, the Public Administration must deal with the risks to enhance the quantity and quality of services delivered to citizens, improving the country's development and welfare. ERM practices can be tailored to public organizations on strategic, tactical and operational objectives. Thus, the main question of this study is: How do ERM techniques and methods best apply to Anvisa, and possibly to other public organizations?

A practical contribution is to allow public managers to identify a pathway using the Canvas to enhance risk management internal control and improve organizational performance. Some related work developed a better visualization tool to address risk management communication (DONNELLY et al., 2012; EPPLER & AESCHIMANN, 2009), and this work seeks to develop good support on the risk management praxis connecting the ERM Framework and Canvas to the Anvisa's governance needs and sharing its experience with other public organizations for the operationalization of their risk management assessment.

It is also a continuation of previous work regarding Anvisa's Risk Management Policy development, which was a qualitative and descriptive exploratory study that aimed to report earlier experiences (MARTINS et al., 2017). With further advances in risk management implementation, Canvas emerged as an opportunity to systematically and intuitively deal with risk assessment.

1. Background

Will be presented in this section a background about modern theories of public governance and new public management, showing a rational approach for managing public sector risks will be presented. In sequence, the main enterprise risk management methods will be shown.

1.1. Public Governance and New Public Management

The growing diverse and complex social demands have led to the collapse of the State model as the sole provider of welfare. This reality has become more common since

the 1970s in several countries and, in this scenario, the prevailing consensus was that bureaucratic public administration, as a management paradigm, had become inadequate, slow, burdensome and inefficient. According to Denhardt and Catlaw (2015), '*the fiscal crisis of the 1970s resulted in various efforts to produce a government that works better and costs less*' (DENHARDT & CATLAW, 2015).

Given the multiple criticisms and that the managerialist prescription did not solve the problems of responsiveness and efficiency of public organizations, space was opened for a new management paradigm called Public Governance (POLLITT & BOUCKAERT, 2011). The idea of Public Governance gained strength at the end of the 1990s, in a context supplemented by pluralism, complexity, ambiguity and fragmentation of efforts – much of them provoked by unbridled initiatives and by managerial dialects from the New Public Management (POLLITT & BOUCKAERT, 2011).

The concept of Public Governance is sometimes used abstractly and subjected to different interpretations (DENHARDT & CATLAW, 2015). Public Governance seeks to emphasize that the traditional mechanisms of political management and control are no longer effective. For this reason, it makes no sense to talk about government without considering governance referring to the way that all sectors of society are involved and interact in the formulation and management of public policies.

Furthermore, risk management occupies an important place both in the New Public Management and Public Governance. Under the guidance of scientific management, there is a set of techniques recommended by the New Public Management, such as total quality management, service management, productivity compensation and risk management (ABRAHAMSON & EISENMAN, 2008). Nonetheless, the effects of 'managerial fads', typically associated with the New Public Management, imply the interest in risk management with a strong temporal correlation with the current organization's internal control needs (ABRAHAMSON, 1991).

From the perspective of Public Governance, recent literature offers a broader view on the value of risk management as one of the levels of quality and institutional capacity of a public organization, functioning as a mechanism to strengthen legitimacy, generate transparency and enable the increase of social control (MOORE, 2013).

1.2. Risk Management Methods

Enterprise Risk Management (ERM) is an ongoing process that consists of developing a set of actions aimed at controlling corporate risks capable of affecting the institution's objectives, programs, projects or work processes at the strategic, tactical and operational levels (COSO, 2004). The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO®) issued the Enterprise Risk Management – Integrated Framework in 2004. Later, this framework was simply known as ERM Cube ® or COSO II ® (COSO, 2004). The new COSO version, published in 2017, is titled Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance. In this new release, COSO sets out the key definitions, components, and principles for all levels of management involved in creating, implementing, and conducting enterprise risk management practices. In summary, this update: 1) adds greater insight into the value of enterprise risk management in defining and executing the strategy; 2) sets out the expectations of governance and greater transparency of stakeholders; 3) presents new ways of managing risk to establish and achieve objectives in the context of greater business complexity (COSO, 2017).

ISO 31000®: Risk Management – Principles and guidelines, define principles and guidelines in risk management, which can be adopted by different organizations in the activities of strategic decision, operation, process, function, project, service and risk assessment (ISO, 2009). In 2018 a new version of ISO 31000 was released, keeping most of its structure and supporting a practical approach for risk management (ISO, 2018). It can be applied to different types of risks, regardless of their nature, with a positive or negative impact. It does not imply the same risk treatment to different organizations – for that, one must evaluate the specificities of the organization. It should be used to harmonize the risk management process in existing and future standards by providing support, but not replacing these more specific standards. The standard is divided into principles, structure and process. Starting from a set of rules and guidelines, contained in the principles, the structure is then created to support the implementation of the risk management process in the organization, seeking out continuous improvement. The ISO process aims to establish the context, identify, analyze, evaluate and treat the risk, and communicate and monitor throughout the process (ISO, 2009, 2018).

The M_o_R® (Management of Risk) framework, developed by OGC®, is a guide designed to assist organizations in making decisions about risks that may affect the

achievement of strategic, program, project or operational objectives (OGC, 2010). It presents a method that addresses principles, approaches and processes in a set of interrelated steps using techniques and dimensions for risk management in organizations. There are notes and references for ISO 31000:2009® at the M_o_R framework; they are not competitors, but complementary to each other at the risk management praxis. As for dimensions, it covers them in details and presents information on the management of 1) business continuity; 2) crisis and incident; 3) health and safety; 4) information security risks; 5) financial risks; 6) environmental risks; 7) reputation risks; and 8) contract risks.

Risk management methods can help managers accomplish their organizational duties, but it is also necessary to understand these guidelines and how they are better tailored to different organizations. There is no "off-the-shelf" solution or framework that once adopted in any organization would perfectly deal with internal problems (DAMANPOUR et al., 2018). This way, in the context of Brazilian FPA, it is important to consider the best practices aforementioned, such as ISO 31000, M_o_R and ERM COSO, but also consider the local development and usage of tools and techniques tailored to the Brazilian culture and risk maturity level.

2. Method Locus and Focus

The focus of this article is to report an ERM framework tailored to the public sector through a case study, with qualitative and quantitative data, involving a specific situation of a contemporary phenomenon of ERM diffusion at Brazilian public organizations strengthened by a regulation recommendation called Joint Normative Instruction 01-2016 (BRASIL, 2016).

The present research object locus, the Brazilian Health Regulatory Agency (Anvisa), was chosen for its relevance within the Brazilian Public Administration context of risk management, because of its internal control needs and underdeveloped risk maturity.

This work has inductive reasoning and is characterized as an exploratory typology, since there is little systematic and accumulated knowledge regarding risk management practices in the public sector. The investigation deals with a Canvas model and its related tools for risk management, an innovation that is still being developed, and therefore, an opportunity to be explored.

Related to the bibliographical research, the framework was built following three stages: 1) free research; 2) framework and Canvas development with the detailed description, and 3) a literature review related to the best practice concepts and other study's results on risk methods.

3. ERM Framework development and Canvas usage

This section explains the ERM Framework and the description of each of its components, and the ERM Agile Canvas and all the steps to handle risks. Subsequently, it describes how to use Canvas, how to apply Canvas at Anvisa, and finally some findings on Canvas usage and its relationship with the ERM Framework.

3.1. The ERM Framework and its elements

Anvisa focused on prototyping a tailor-made method capable of joining the model of governance defined in its ERM policy, which is based on well-established methods such as ISO 31000, COSO ERM and M_o_R (Management of Risk) (COSO, 2004, 2017; ISO, 2009, 2018; OGC, 2010). A series of documents and structuring actions, coordinated in a set of interrelated steps, aimed at providing the organization with a standardized, inductive and result-oriented structure registered at Anvisa's Administrative Rule no. 854/2017, which defines ERM Policy, the establishment of the Risk Management Committee and the working process with the Risk Agents (BRASIL, 2017).

The Framework is cyclical, dynamic, and composed of elements at macro and micro level. It is structured on policies and documents for establishing ERM in Anvisa, according to Figure 1 (following clockwise).

The first macro document is the 'ERM Policy', defined as the organization's general statement of intent and direction for ERM.

To 'Define Risk Strategy' macro action, it is essential to understand that risks are subjective, and it is fundamental to establish criteria and prioritize which processes and programs are most critical to the institution, as well as to establish which approach will be adopted and how it will be implemented.

The following macro document is the 'ERM Process Guide', a step-by-step framework to be adopted in the whole organization. Moreover, the guide aligns the

understanding and language of ERM in the organization, defines activities, responsibilities and assures constant communication during the process.

The macro action followed is the 'Plan risks actions', a way of breaking down the risk subjectivity into something more tangible using criteria to support the risk analysis, which contains the identification, estimation and evaluation.

Next, another important macro document is the 'Communication Plan' which contains the guidelines on the communication mechanism, forms and periodicity of these notifications, covering both the strategic levels of top managers and going down to the operational level. To seek accurate and efficient communication, there should be no excess or lack of information, since such communications permeate decision-making.

For the macro action 'Manage the Risk Portfolio' an ERM system was developed to centralize risk record information, enabling transparency and automated actions on the risk life cycle.

The macro document 'Progress and Improvement Plan' helps to build a path for evolution and the maturity level that Anvisa wishes to achieve on the next evaluation cycle. A set of structuring actions must be developed for each principle so that expectations are met.

Finally, the macro action 'Evaluate ERM Maturity' allows organizational reflection and understanding of its current capacity to plan and achieve improvements. Although there is no single solution for ERM development, the maturity assessment helps to define a path to be followed, allowing the incremental progress in short-term improvements and a long-term vision for the future. In addition, maturity measurement allows communication at an organizational level, sharing the objectives to be achieved, prioritizing actions to meet requirements, establishing a baseline and following up on its evolutions.

Figure 1 has the internal elements to carry out the management of specific risks – like the project, process, or any other organizational activities – and these are associated to a micro level, containing the classic stages of the ERM process: 1) Identify the context and the risks; 2) Estimate and evaluate risks; 3) Plan risks responses; 4) Implement treatment plans, and 5) Communicate and monitor.

Figure 1 - Anvisa's ERM Process

Source: Brasil (2018).

The Anvisa ERM framework was inspired by other frameworks such as ISO 31000, COSO ERM and Risk Management - M_o_R (COSO, 2004; ISO, 2009; OGC, 2010). The governance model binder to the Agency work process was the ERM policy and a set of interrelated steps aimed to provide a standardized structure focused on the agency results. Its milestones, actions and activities are represented in Figure 2.

The Anvisa ERM framework is aligned to the risk management policy and strategy management tools; guided by four macro documents: an ERM Policy, an ERM Process Guide, a Communication Plan; and a Progress and Improvement Plan. The four macro actions are: Define Risk strategy; Plan Risk Actions; Manage the Risk Portfolio, and Evaluate ERM Maturity. All macro documents and actions are materialized in five process stages: Identify the Context and Risks; Estimate and Evaluate Risks; Plan Risk Response; and a continuous and transversal process related to risks Communication and Monitoring for the stakeholders. The ERM Framework is focused on results, as 'Key Risk Indicators', 'Evidences' allowing 'Decision Making', supported by a governance model with defined roles and assignments.

Figure 2 - Anvisa's ERM Framework

Source: Brasil (2018).

Regarding those roles, the 'ERM Executive Secretariat' is responsible for the whole ERM Process implementation based on the ERM Policy. The 'Strategy Management Committee' is the group responsible for issues concerning ERM responsibilities and other tasks related to: defining Anvisa's enterprise risk criteria; deliberating on the methods, procedures and practices inherent to the ERM; defining risk prioritization criteria and submitting recommendations and proposals to the Board; analyzing and presenting a critical analysis report to the Board; and assessing the adequacy, sufficiency, and effectiveness of the ERM process. The 'Risk Agents' are responsible for implementing the risk treatment plan and communicating and monitoring the risk over time. Finally, the 'Board of Directors' are responsible for approving the ERM policy and making strategic decisions based on the 'Evidences' and 'Key Risk Indicators' related to the 'Risk Results'.

Figure 3 shows a synthetic view of the method application and the suggested tools for each step. The ERM process brings together a set of interrelated tools aiming to deliver a more prescriptive method for risk management in the institution. Figure 2 synthesizes four structuring tools for building the framework: 1) Anvisa's Value Chain critical processes or other Strategic Planning action; 2) ERM Canvas as a supporting tool for the

risk discussion and its registry; 3) ERM System to manage the risk portfolio; and finally, 4) Risk maturity assessment tool.

Figure 3 - Anvisa's ERM Framework Tools

Source: Brasil (2018).

By using the framework's first tool, the high-level managers prepare for the ERM process at the organizational unit associated with the Value Chain critical process or the unit related to the Strategic Planning action. The managers and stakeholders must evaluate the internal and external environments, as well as the key factors that impact the achievement of the institutional objectives. Compliance and auditing reports are gathered, and other documents are made available for the risk specialists.

The documents are processed, and the risk events are raised for the workshop. Then, the second tool – the ERM Agile Canvas – is used to guide the meetings. The workshop output generates a Canvas for each risk event, and all information regarding the identification, evaluation, and planning for treatment is raised.

The ERM System records the Canvas output, allowing better communication and monitoring of each raised risk. The ERM System centralizes all risks, and then the executive summaries are developed by using its information.

Once a year, the maturity assessment is fulfilled. The form is based on M_o_R principles Health Check, and the results are calculated generating a historical baseline of ERM. This information enables the progress of risk management at the organization.

3.2. Enterprise Risk Management Agile Canvas

Agile methods improve communication and build trust among stakeholders, with the purpose of adding more value and developing institutional culture (BROWN, 2009). It is crucial to incorporate risk culture into actions, tasks and plans. To optimize the method application and the risk management process steps, the ERM Cycle and its dynamics were used in an Enterprise Risk Management Agile Canvas, a tool inspired by the Agile method and the Business Model Canvas ® management strategy, which allows us to make an easy and common language to the participants, thus, facilitating the shared understanding between the group (OSTERWALDER & PIGNEUR, 2010).

Visual thinking is characterized by using drawings and images to stimulate ideas or scenarios. The ERM Agile Canvas tool uses visual thinking, allowing the participants to quickly see the big picture and objectively plan the ERM treatment. The ERM Canvas allows the comparison of relationships between sections, uncovering the sensemaking and causality.

The main problems to be addressed with the ERM Canvas are related to: 1) The lack of engagement of managers, employees and risk specialists; 2) Difficulties on keeping the focus at the risk event; 3) Monopoly by active people vs. little involvement of the inactive, and 4) Slowness, bureaucratization and endless discussions.

Four differentials are present on the Canvas: 1) Visual thinking – the advantage that it can be represented by images and short texts instead of a long descriptive text; 2) Systemic view – once it allows visualizing the interaction between the nine sections; 3) Co-creation – since it enables participants of different levels, knowledge and experiences to contribute to the Canvas; and 4) Simplicity and applicability – because of its design and clarity it allows the model to be fulfilled and adjusted in less time (OSTERWALDER & PIGNEUR, 2010). Canvas helps in the development of risk perception for the strategy, processes and results obtained by the institution. It is a possibility to integrate knowledge and experiences with better information available and to visualize risks in a simple, integrated, direct and clever way.

This technique uses the ability to analyze risks through intuition, recognition of patterns, and development of new controls that are meaningful for the participants to predict risks in the near future.

Some of the main reasons for using Design Thinking is due to the method's focus on people: Empathy – the ability to put yourself in the other's place is one of its essential elements; Collaboration – sharing ideas and perspectives for insights and actively involving not only managers but also other stakeholders in the process, as the owners of risk; and the use of divergent and convergent cycles of thought as a way of reflecting on contexts and situations, promoting the redefinition of causes and consequences of risks and controls.

3.3. How to use the Canvas

The workshop requires an interdisciplinary effort of people from different areas that must be applied to develop a holistic and systematic perspective of risk variables in each case. It is fundamental to apply the technique of design thinking for the practical use of Canvas, enabling creative and critical thinking to understand, visualize and describe the causes and consequences of risk events, as well as to obtain a practical approach for an effective resolution. Nevertheless, this framework offers tools aiding diverse strategic contexts to the participants, who need to think and apply these tools to a wide variety of risks, creating innovative and sustainable solutions for the institution (BROWN, 2009).

It is suggested to perform a pre-section work to compile the main risk events of an Organizational Unit to save time during the workshop. The context analysis and risk event steps are developed, and their results are consolidated and agreed upon with the risk owner – a specialist in the Value Chain process or Strategic Planning action. By understanding the risk context, it is possible to obtain enough information to initiate the workshop using the ERM Agile Canvas, registered in Figure 4.

Figure 4 - Enterprise Risk Management Agile Canvas

Source: Brasil (2018).

One Canvas is fulfilled for each risk event. The Canvas workshop begins with the definition of the Value Chain process to be analyzed, its objective and its association with the strategy are registered at the header. Next, the participants work on the main typology of the risk event (Integrity, Operational, Financial/Budget, Image or Legal). A timer is used during each step to control the group workflow with three different timebox. Once the risk event is reviewed by the group, during the first timebox, the definition of 'Causes' and 'Consequences' occurs by using a vertical bow-tie-like diagram. These causes and consequences are written on individual post-it notes and all groups take part in an evaluation round to contribute or adjust these notes in every Canvas.

After the validation in the group, during the second timebox, the risk estimation begins by checking the probability analysis (Past frequency and Future Likelihood of occurrence) and the impact analysis (Using the five criteria listed in the typology), forming a Probability x Impact matrix. As there are still no historical series of risks, simple voting takes place at this stage, and each person should vote once and record their voting at the Canvas. During the sections, different colored shaped stickers were used to represent these votes. Impact analysis follows the same voting logic and people record their votes with stickers in the five impact typologies and scale levels for each criterion. For the impact analysis, it is recommended to use a supporting material containing an

exemplary list with the range of impact. A second evaluation round happens with each group validating every Canvas.

The third and last timebox begins. The type of risk response is chosen, followed by the survey of current controls and the confidence level these controls have. Depending on the response type, it is possible to elaborate on a treatment plan to deal with the causes or consequences listed in step 1. For the evaluation stage, the voting stickers are also used to determine the main type of treatment. A current control title is recorded in individual post-it notes. It is important to register these existing controls so that the participant does not plan the same control twice. This step creates visibility for the existing controls and allows better communication by the group. Finally, the 5W2H technique is used to carry out risk management planning. There is an association between evaluation and planning since the participants can focus on new solutions at the planning stage. Only the 'Accept' response type does not involve specific treatment planning.

As ERM presents itself with a perspective of anticipating the future before the risk event happens, the ERM Agile Canvas was built to optimize the ERM process at Anvisa. The Canvas is divided into three major steps: 'Identification', 'Estimate and Evaluate' and 'Planning and Treatment'. Each of these steps allows a reflection on the risk event to be dealt with and contains a timeline covering 'Past', 'Present' and 'Future', favoring an immersion in the discussions about the risk event, according to Figure 5.

Figure 5 - ERM Agile Canvas Steps and Timeframes

Source: Brasil (2018).

3.4. Workshops results

Throughout 2018 the Agency initiated the application of the ERM pilot projects at the following organizational units and their work processes:

1. Coordination of Strategic Programs of SUS (Single Health Service – *Serviço Único de Saúde*) – Sanitary Surveillance in Antimicrobial Resistance Action Plan;
2. Management of Cooperation and Partnerships – Anvisa Procurement process;
3. General Medicines and Biological Products Management – Medicines Registration and post-registration;
4. Planning Advisory – Strategy Management and Institutional Performance Process;
5. Planning Advisory – Improvement Management Process;
6. General Ports, Airports, Borders and Customs Enclosures Management – Issuance of Import License Proceeding;
7. Document and Corporate Memory Management – Document Management Process;
8. General Regulatory Management: Strategic Project nº 05 – Regulatory Process Improvement.

In the beginning, without the Canvas, the ERM was confusing and a lot of time was spent with the participants. After feedback of the ERM assessment of some units, the Canvas was developed. Canvas was first tested during the workshop held on April 23 to 27, 2018, which was attended by 22 representatives from Anvisa's Medicines Registration organizational unit. A second workshop was held in June 2018 with Anvisa's Ports and Airports organizational unit. The third workshop happened at the end of July 2018 with the Documental Management organizational unit. The last one happened at the end of August 2018 with the Planning Advisory Unit (Assessoria de Planejamento – APLAN) and was related to the Strategic Planning of Anvisa's objectives. All sessions served as inputs for recording risks on the ERM system and for further discussion on the risk treatment. It was observed that the Canvas guided the participants to see the 'big picture', saving time and engaged participants to finish the Canvas.

Before the workshop, during the auditing reports documental analysis, many risk perceptions were registered and clustered to develop a single risk event, and after those risk perceptions were suppressed. The risk event was set as the main discussion topic of one specific Canvas and the group contributed on this topic. Surprisingly, many risk perceptions reappeared during the development of the risk event causes and consequences, matching the suppressed risk perception and confirming them.

During the workshop, there were ties in some probability and/or impact level criteria. The tiebreaker for these items used the average and the rounding of the fractions.

Some of the workshop moments were registered in Figure 6.

Figure 6 - Workshop Sessions Results

Source: Authors.

The support of the working groups, representatives and managers were crucial for the workshop discussions. Few adjustments were made so that the framework, its definitions and tools were strongly connected to the proposed governance model.

3.5. Findings

These ERM actions allowed for a reflection on the service execution, its main obstacles and the perceptions from those who are involved with the Anvisa's activities. In addition, it allowed high engagement by the multidisciplinary participation during the risk management stages and precise communication of ERM results to the different organizational levels.

In regard to the lessons learned, the implementation of the ERM Anvisa's framework at the Value Chain processes and Strategic Planning actions reinforces the need for addressing issues and risks, contributing to the organizational learning and the achievement of a greater institutional maturity degree. These initiatives enabled the Agency to enhance the implementation of ERM processes gradually and continuously, due to the complexity and comprehensiveness of the issues related to Anvisa's mission.

By prototyping the method to a pilot project, it enabled the identification of 67 risks events, which were organized according to its typology, strategic project or value chain process, organizational unit and risk lifecycle stage.

Figure 7 shows a Risk Heat Map with its risk events and related risk level using a Probability x Impact matrix.

Figure 7 - Probability x Impact Risk Heat Map

Source: Authors.

To advance the ERM strategy improvement, the Agency will implement a program to support its organizational unit needs related to risk management, by promoting the diffusion of the method and by applying the framework at all strategic units directly linked to Anvisa's Board. Soon, a comprehensive, multidimensional and intensive approach will enable the integration of the risk management process with other strategic planning actions and the value chain process, providing governance and internal control.

4. Final Considerations

This study's conclusion highlights the important method of how to apply ERM at an organization. The ERM topic is broad and complex and its implementation at an organization has been a challenge for multiple teams. The Framework and Canvas, presented in this study, are the result of the integration between theories and practices experienced by a team in their daily work over one year and a half.

As discussed above, the proposed method is a pragmatic path to be followed, since it gives a series of broken-down steps to support managers in recognizing potential risks and managing them systematically. It also facilitates decision-making and stimulates the development of an organizational ERM culture. In this sense, risk management is expected to reduce operational costs and increase social and economic benefits.

This structure is presented as an option for managers to assess public administration risks. It enables participants to be highly engaged with the possibility of concentrating efforts on the solution of a specific risk, listening to the opinions of all the participants and using the vote as an instrument to measure the risk event.

It should be noted that the Canvas is constantly evolving as an instrument and practice of governance in the public sector. Given the specificity and purpose of each organization, it can be adjusted and reconfigured to better adapt to a different context. In addition, it can be applied as often as needed, depending on the periodicity established by the organization's ERM policy. Handling risks involves making decisions that can generate losses and/or gains for the organization.

The framework can 'save time', once the main risk process stages can be experienced in short time, lasting between 4 and 8 hours. This way, it is possible to quickly assess the risks of all Value Chain processes' and to promptly identify the main risks for developing treatment plans.

Some limitations were related to the Risk Management low maturity at Anvisa, lack of risk culture at the organization, and the stakeholder´s understanding of this important governance tool. Other limitations were related to the low number of workshops to better test and develop the ERM Canvas, hence more experience would enhance the Framework and the model. Finally, there is still a need to test the Framework and ERM Canvas at different Public Administration Organizations, which will be a subject for future research.

The findings of this study contribute to the field of ERM in both knowledge production and practice of ERM. The diffusion of ERM in the Brazilian Public Administration, as in the case of Anvisa, offers opportunities for future research in this area, serving as an example to adapt the ERM methods to each organization's reality. Given the relationship between the integrated ERM approach and the appropriate use of tools and techniques that help practitioners perform their work and manage risks, the result has improved public service delivery and led to successful outcomes.

References

Abrahamson, E. (1991). Managerial fads and fashions: The diffusion and refection of innovations. Academy of Management Review, 16(3), 586–612. https://doi.org/10.5465/AMR.1991.4279484

Abrahamson, E., & Eisenman, M. (2008). Employee-management techniques: Transient fads or trending fashions? Administrative Science

Quarterly, 53(4), 719–744. https://doi.org/10.2189/asqu.53.4.719

Alves, G. de F.; Neto, W. L.; Coli, M. C.; Bermejo, P. H. de S.; Sant' Ana, T. D.; & Salgado, E. G. (2017). Perception of enterprise risk management in Brazilian higher education institutions. In: M. Themistocleous & V. Morabito (Eds.). Lecture Notes in Business Information Processing (pp. 506–512). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-65930-5_40

Brasil. (2018). Gestão de Riscos Corporativos Guia Prático de GRC. Brasília, DF: Anvisa. Retrieved from https://www.gov.br/anvisa/pt-br/acessoainformacao/acoeseprogramas/gestao-de-riscos/arquivos/1535json-file-1

Brasil. (2016). Instrução Normativa N 01/2016. Brasília, DF: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Controladoria Geral da União.

Brasil. (2017). Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. PORTARIA No 854, DE 30 DE MAIO DE 2017. Brasília, DF: Anvisa.

Bromiley, P.; McShane, M.; Nair, A.; & Rustambekov, E. (2015). Enterprise risk management: Review, critique, and research directions. Long Range Planning, 48(4), 265–276. https://doi.org/10.1016/j.lrp.2014.07.005

Brown, T. (2009). Change by design: How design thinking transforms organizations and inspires innovation. New York, NY: HarperCollins.

Chang, S.-I.; Huang, S.-M.; Roan, J.; Chang, I.-C.; & Liu, P.-J. (2014). Developing a risk management assessment framework for public administration in Taiwan. Risk Management, 16(3), 164–194. https://doi.org/10.1057/rm.2014.9

COSO. (2004). Enterprise risk management: Integrated framework. (Commission Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway, Ed.). Retrieved from www.coso.org/publications.Htm

COSO. (2017). COSO enterprise risk management: Integrating with strategy and performancement. AICPA.

Damanpour, F.; Sanchez-Henriquez, F.; & Chiu, H. H. (2018). Internal and external sources and the adoption of innovations in organizations. British Journal of Management, 29(4), 712–730. https://doi.org/10.1111/1467-8551.12296

De.Vries, H.; Bekkers, V.; & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. Public Administration, 94(1), 146–166. https://doi.org/10.1111/padm.12209

Denhardt, R. B. & Catlaw, T. J. (2015). Theories of public organization. Stamford: Cengage Learning.

Donnelly, R.; Clement, J.; Le Heron, R.; & George, J. S. (2012). Redesigning risk frameworks and registers to support the assessment and communication of risk in the corporate context: Lessons from a corporate risk manager in action. Risk Management, 14(3), 222–247. https://doi.org/10.1057/rm.2012.3

Eppler, M. J. & Aeschimann, M. (2009). A systematic framework for risk visualization in risk management and communication. Risk Management, 11(2), 67–89. https://doi.org/10.1057/rm.2009.4

Hansson, S. O. (2001). Framework for public management. Risk Management, 3(3), 23–32.

Hillson, D. (2016). The risk management handbook: A practical guide to managing the multiple dimensions of risk. (D. Hillson, Ed.). KoganPage. London: KoganPage. Retrieved from http://www.theirm.org/publications/PUstandard.html

ISO. (2009). ISO 31000. Risk management - Principles and guidelines. International Organizational for Standardization.

ISO. (2018). ISO 31000 Risk management - Risk assessment techniques. International Organizational for Standardization. Retrieved from https://www.iso.org/about-us.html

Martins, M. A. F.; Santos, W. O. dos; Brito, R. L. de; & Alves, G. de F. (2017). Política de gestão de riscos corporativos: O caso de uma agência reguladora da saúde. Revista Do Serviço Público, 69(1), 7–32. Retrieved from https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3260

Moore, M. H. (2013). Recognizing public value. Harvard University Press.

OGC. (2010). Management of risk : Guidance for practitioners. Axelos. London: Office of Government Commerce - Axelos.

Osterwalder, A. & Pigneur, Y. (2010). Business model generation: A handbook for visionaries,

game changers, and challengers. New Jersey: John Wiley & Sons.

Paulo Henrique de Souza Bermejo; Sant'Ana, T. D.; Salgado, E. G.; Mendonça, L. C.; Anjos, F. H. dos; Alves, G. de F.;& Neves, T. J. G. das. (2019). ForRisco: gerenciamento de riscos em instituições públicas na prática (2nd ed.). Evobiz.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Public management reform: A comparative analysis. Oxford University Press. USA: Oxford.

Power, M. (2004). The risk management of everything. The Journal of Risk Finance, 5(3), 58–65. https://doi.org/10.1108/eb023001

Power, M. (2009). The risk management of nothing. Accounting, Organizations and Society, 34(6–7), 849–855. https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.06.001

Santos, C. D. dos; Silva, J. A. da; Silva, D. A. da; & Alves, G. de F. (2018). Gestão de riscos no setor público: Revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa. In: 15th International Conference On Information Systems & Technology Management - CONTECSI - 2018 (pp. 774–794). São Paulo. https://doi.org/10.5748/9788599693148-15CONTECSI/DOCT-5561

Stein, V. & Wiedemann, A. (2016). Risk governance: Conceptualization, tasks, and research agenda. *Journal of Business Economics*, *86*(8), 813–836. https://doi.org/10.1007/s11573-016-0826-4

Gustavo de Freitas Alves

https://orcid.org/0000-0001-5142-5250

PhD in Administration at University of Brasília - UnB (2020). Master´s in applied computer science at UnB (2015). Consultant for over 15 years with broad experience in Information Technology, ability to translate business needs into action, advising teams and organizations. Practical and academic abilities to deal with complex problem.

E-mail: gustavo@hepta.com.br

Mary Anne Fontenele Martins

https://orcid.org/0000-0002-8391-7695

Specialization and Master's degree in Public Health from the Federal University of Ceará (2003). PhD student in Public Health at the University of Brasília. Knowledge in health surveillance, management, strategic health planning & assessment, and application of risk identification and management techniques in public organizations.

E-mail: mary.martins@anvisa.gov.br

Rodrigo Lino de Brito

https://orcid.org/0000-0002-4647-6958

Master's degree (2007) in Public Health at Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Has experience in Public Management and Public Health fields. Since 2011, has worked as a Specialist in Public Policy and Government Management, developing projects in the areas of Planning, Governance and Innovation at the Ministry of Economy.

E-mail: rodrigo.l.brito@economia.gov.br

Wildenildo Oliveira dos Santos

https://orcid.org/0000-0003-4590-249X

Specialist in Public Administration by the University of Piauí (2005), in Health Surveillance by FIOCRUZ (2011) and in Health Surveillance Management by Instituto Sírio Libanês (2012), public servant at Anvisa (2007), experience in strategic planning, project management , regulatory quality, business processes and corporate risk management.

E-mail: wildenildo.santos@anvisa.go