



Universidade de Brasília

Faculdade UnB Planaltina - FUP

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP

Rogério Xavier Rocha

**GOVERNANÇA COMO INSTRUMENTO PARA A PROMOÇÃO
DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS.**

Brasília-DF

2023

Rogério Xavier Rocha

**GOVERNANÇA COMO INSTRUMENTO PARA A PROMOÇÃO
DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Junior.

Brasília-DF

2023

Ficha catalográfica

GOVERNANÇA COMO INSTRUMENTO PARA A PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Dissertação de Mestrado de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão Pública da Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Júnior
Universidade de Brasília – UnB
Orientador

Prof. Dr. André Nunes
Universidade de Brasília – UnB
Examinador – Membro Interno

Prof.^a Dra. Therese Hofmann Gatti Rodrigues da Costa
Universidade de Brasília – UnB
Examinadora – Membro Externo

Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva
Universidade de Brasília – UnB
Examinador – Membro Externo

Brasília, julho de 2023.

Agradecimentos

Agradeço a Deus, fonte de toda sabedoria.

A toda minha família, especialmente minha querida e doce esposa Vlândia e aos meus queridos filhos Guilherme e Gustavo, fontes da minha coragem e dedicação.

Aos amigos do Ministério da Justiça e Segurança Pública pela oportunidade, compreensão e apoio nos momentos de ausência para dedicação aos estudos.

Ao meu orientador, Professor Luiz Honorato da Silva Junior, pela grandiosa compreensão e paciência ao longo dessa jornada.

E a todos os colegas, demais professores e colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP, pelo companheirismo e dedicação.

Se você quer construir um navio, não chame as pessoas para juntar madeira ou atribua-lhes tarefas e trabalho, mas sim ensine-os a desejar a infinita imensidão do oceano.

Antoine de Saint-Exupéry

RESUMO

A presente pesquisa busca compreender a importância de um sistema de governança, seus arranjos e práticas estabelecidas, como um instrumento apto a fomentar a participação social no ciclo das políticas públicas a cargo de uma organização pública brasileira. Estabelecida a proposição central da pesquisa, de que a estruturação formal de um sistema de governança favorece o estabelecimento de arranjos institucionais de participação social no ciclo das políticas públicas, busca responder como um sistema de governança influencia a adoção de arranjos de participação social no ciclo das políticas públicas numa organização pública federal? Neste caminho, descreve o Sistema de Governança instituído no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, organização lócus da pesquisa, identificando os principais arranjos, instrumentos e práticas de governança e de participação social no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública e associa, a partir da percepção dos gestores públicos, a instituição do Sistema de Governança aos arranjos, práticas e instrumentos de participação social existentes. Para deslinde do objetivo da pesquisa, adota como principal procedimento metodológico o estudo de caso, de natureza descritiva, apoiado em pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Os dados foram estruturados, codificados e categorizados, a posteriori, e analisados e interpretados por meio da aplicação das técnicas de combinação de padrão referencial e da análise de conteúdo. Os resultados obtidos, permitem identificar e descrever o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública como um sistema de governança formalmente estruturado, com um conjunto de conceitos definidos e dotado de estruturas, arranjos e práticas instituídas de forma a cumprir os objetivos propostos a um sistema dessa natureza. Além disso, identificou e descreveu o conjunto de instrumentos de participação social utilizados pela organização. Embora não tenha sido identificado um modelo formal de participação formal, ficou demonstrada a institucionalização de um conjunto de práticas de participação social, tais como os conselhos de políticas públicas, o canal de ouvidoria e as consultas e audiências públicas. Os gestores demonstraram uma percepção positiva tanto em relação aos efeitos decorrentes da institucionalização do sistema de governança, com também em relação aos efeitos gerados pelo sistema de governança em relação aos esforços de participação social. Foi possível identificar que na visão dos gestores da organização há uma associação direta entre a instituição do sistema de governança e a ampliação institucional da capacidade de articulação e de envolvimento da sociedade na condução de políticas públicas da organização.

Palavras-chave: Governança Pública, Políticas Públicas, Participação Social.

ABSTRACT

This study seeks to understand the importance of a governance system, its arrangements and practices, as a tool to promote social participation in the public policy cycle in a Brazilian public organization. The central argument of the study is that the formal structuring of a governance system favors the establishment of institutional arrangements for social participation in the public policy cycle. It attempts to answer how a governance system influences the adoption of arrangements for social participation in the public policy cycle in a federal public organization? In this way, the governance system in the field of the Ministry of Justice and Public Security, the organizational setting of the research, is described, identifying the main regulations, instruments and practices of governance and social participation in the field of the Ministry of Justice and Public Security, and relating the establishment of the governance system from the perspective of public administrators to the existing arrangements, practices and instruments of social participation. In order to delineate the objective of the research, the main methodological procedure is the descriptive case study supported by bibliographic research, document searches and semi-structured interviews. The data were structured, coded and categorized, a posteriori, and analyzed and interpreted through the application of reference pattern combination techniques and content analysis. The results obtained allow identifying and describing the Governance System of the Ministry of Justice and Public Security as a formally structured governance system, with a set of defined concepts and endowed with structures, arrangements and practices instituted in order to fulfill the objectives proposed to a system of this nature. In addition, it identified and described the set of social participation instruments used by the organization. Although a formal model of formal participation has not been identified, the institutionalization of a set of social participation practices has been demonstrated, such as public policy councils, the ombudsman channel and public consultations and hearings. Managers showed a positive perception both in relation to the effects arising from the institutionalization of the governance system, as well as in relation to the effects generated by the governance system in relation to social participation efforts. It was possible to identify that, in the view of the organization's managers, there is a direct association between the institution of the governance system and the institutional expansion of the capacity for articulation and involvement of society in conducting the organization's public policies.

Keywords: Public Governance, Public Policies, Social Participation.

LISTA DE SIGLAS

CGRC	Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos
CGA	Comitê de Governança Administrativa
CGDI	Comitê de Governança de Dados e Sistemas de Informação
CGDSIC	Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação e Comunicação
CGE	Comitê de Governança Estratégica
CEPI	Comissão Executiva do Programa de Integridade do MJSP
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CT-CGE	Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica
Gespública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GM-MJSP	Gabinete do Ministro do Ministério da Justiça e Segurança Pública
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
PGRCI	Política de Gestão de Riscos e Controles Internos
POSIC	Política de Segurança da Informação e Comunicação
PR	Presidência da República
SG-MJSP	Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa do Referencial Teórico	8
Figura 2: Sistema de Governança, segundo TCU	21
Figura 3: Escada da Participação Cidadã	29
Figura 4: Organograma do Ministério da Justiça e Segurança Pública	40
Figura 5: Sistema de Governança do MJSP	46

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Fundamentos clássicos de concepção do conceito de Governança.	10
Quadro 2: Evolução conceitual da Governança, segundo Rhodes.	15
Quadro 3: Perspectivas de observação da Governança Pública, segundo TCU.	19
Quadro 4: Mecanismos de Governança, segundo TCU.	21
Quadro 5: Registro das entrevistas	34
Quadro 6: Síntese da codificação para análise de conteúdo	38
Quadro 7: Estruturas centrais de governança do SG-MJSP	44

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	4
1.2 OBJETIVOS	5
1.2.1 <i>Objetivo Geral</i>	5
1.2.2 <i>Objetivos Específicos</i>	5
1.3 JUSTIFICATIVA	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO	7
2.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	7
2.2 CONCEITO E ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA	9
2.3 IMPORTÂNCIA DA ADOÇÃO DE PRÁTICAS E ARRANJOS DE GOVERNANÇA.....	13
2.4 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO	14
2.5 ENFOQUES, PRÁTICAS E ARRANJOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	18
2.6 GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS	24
2.7 GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	27
3. METODOLOGIA.....	32
3.1 TIPO DE PESQUISA	32
3.2 PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	33
3.3 ESCOLHA E PERFIL DOS ENTREVISTADOS	35
3.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS.....	36
3.5 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PESQUISADA.....	39
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	42
4.1 MECANISMO DE LIDERANÇA E SUAS PRÁTICAS	42
4.2 ESTRATÉGIA E SUAS PRÁTICAS	54
4.3 CONTROLE E SUAS PRÁTICAS.....	60
4.4 IDENTIFICAÇÃO DOS ARRANJOS, INSTRUMENTOS E PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	67
4.4.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	67
4.4.2 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	69
4.4.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CANAL DE OUVIDORIA	71
4.4.4 USO DE CONSULTAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	72
4.4.5 OUTRAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS.....	74
4.5 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO MJSP	76
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS	84
APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO INSTITUCIONAL	91
APÊNDICE B - PROTOCOLO DE ESTUDO DE CASO	92
APÊNDICE C - DOCUMENTOS REFERENCIADOS	96

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a administração pública tem passado por uma profunda reflexão sobre a qualidade dos serviços e resultados entregues à sociedade, bem como sobre os meios e recursos públicos aplicados para atingimento desta finalidade. Em tempos em que termos como eficiência, transparência e controle social passaram a integrar cada vez mais o cotidiano da sociedade e das organizações públicas, a fronteira até então existente entre a máquina burocrática estatal e a sociedade civil tem se tornado cada vez menos perceptível, demandando novas composições e formas de gestão.

Essas transformações profundas na forma como o Estado atua também ocorrem em todo o conjunto da sociedade, especialmente na compreensão em como o cidadão, as empresas e as organizações civis se relacionam com os interesses da coletividade. Esse envolvimento do conjunto da sociedade para a viabilização de interesses coletivos vem gerando uma ampliação significativa da capacidade estatal, para além dos limites formalmente estabelecidos da administração pública (ROSAS HUERTA, 2008).

Como consequência desse movimento de maior proximidade com a sociedade, as organizações públicas têm buscado uma atuação cada vez mais proativa, com alta capacidade de adaptação, de inovação e interação social. Neste cenário, a gestão articulada de todo um conjunto de estruturas, parceiros, processos, mecanismos, controles e estratégias torna-se instrumento essencial ao gestor público para entrega de serviços públicos e de políticas públicas que representem respostas efetivas às necessidades da coletividade, conforme pontua o Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal (BRASIL, 2018).

No bojo da gestão das políticas públicas que se encontra campo para a melhoria da eficiência da ação estatal e da qualidade da gestão, pois no ciclo desta gestão que o Estado tem uma melhor compreensão das políticas que conduz, como avalia sua ação e a aprimora em benefício da sociedade em geral (RAMOS; SCHABBACK, 2012). Este esforço é centrado na busca pela geração de valor público para a ação estatal, a partir de um conjunto articulado de sistemas, produtos e esforços que atendam às necessidades e expectativas da própria sociedade (BICHIR, 2018).

Nesta seara surge a Governança, como o conjunto de arranjos institucionais, internos ou externos, composto por instrumentos que orientam a interação entre os atores

responsáveis pela gestão organizacional e por sua efetividade (CALMON; COSTA, 2013, p. 14). Emerge como uma resposta ao enclausuramento do aparato estatal, resultante das disfunções do modelo burocrático tradicional, da necessidade de compreensão dos múltiplos contextos organizacionais da administração pública, da complexificação dos problemas e das respectivas possibilidades de respostas (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

Estudos tem indicado que a governança pública tem ganhado relevância, constatando que a aproximação com as estruturas sociais tem se sedimentado como uma nova tendência para a administração pública e para a gestão de políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Neste contexto de conexão com a sociedade, fundamental para um sistema de Governança, que a participação social toma maior relevância, pois estabelece os arranjos que buscam incluir as pessoas na tomada de decisões e dos processos que impactam diretamente suas vidas. Se devidamente estruturada, estabelece processos efetivos de envolvimento e de participação do cidadão, de forma a proporcionar um ambiente democrático e inclusivo. É no estabelecimento da participação social que um sistema de governança cumpre seu papel de forma efetiva, estabelecendo os arranjos aptos a promover a transparência, a responsabilidade e a inclusão da sociedade nas políticas e decisões governamentais (PIRES, 2011).

Em razão disso, torna-se relevante compreender de que forma um sistema de governança, seus arranjos e práticas, interagem e impulsionam a gestão para um desempenho esperado em termos de entregas relevantes à sociedade e como sua estruturação afeta o fluxo de assimilação dos anseios da sociedade, dos problemas públicos, da formulação de soluções, da execução de ações e da entrega dos resultados esperados. É na análise dos arranjos institucionais da governança que é possível identificar e analisar a própria capacidade de ação do Estado (PIRES; GOMIDE, 2015).

1.1 Formulação do Problema de Pesquisa

É nesta seara que se colocou o foco de interesse da presente pesquisa, que buscou compreender e validar a importância da governança como instrumento apto a fomentar a participação social no ciclo das políticas públicas, respondendo o seguinte problema de pesquisa: **como um sistema de governança influencia a adoção de arranjos de participação social no ciclo das políticas públicas numa organização pública federal?**

Como decorrência, a **proposição central da pesquisa é que a estruturação formal de um sistema de governança favorece o estabelecimento de arranjos institucionais de participação social no ciclo das políticas públicas.**

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é investigar **como o Sistema de Governança instituído pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública influencia a participação social no ciclo de políticas públicas da instituição.**

1.2.2 Objetivos Específicos

- i. Descrever o Sistema de Governança instituído no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- ii. Identificar os principais arranjos, instrumentos e práticas de governança e de participação social no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública; e
- iii. Associar, a partir da percepção dos gestores públicos, a instituição do Sistema de Governança aos arranjos, práticas e instrumentos de participação social existentes.

1.3 Justificativa

No contexto da gestão pública, dada sua importância para a coletividade, é importante considerar que estabelecer ou listar mecanismos de governança por meio de instrumentos regulamentares, de implantação obrigatória, por si só, não garantem a sua plena aplicabilidade, ou seja, muitas vezes estas iniciativas formais não modificam em nada a realidade de uma organização pública, seus processos de trabalho e principalmente a qualidade e efetividade das políticas públicas voltadas para a sociedade (PAPENFUB; STEINHAEUER; FRIEDLANDER, 2019).

Neste ponto, o foco principal do estudo foi investigar se a estruturação de um sistema de governança influencia a condução de suas políticas públicas, especialmente no desenvolvimento de arranjos de participação social. Este tipo de estudo se faz necessário

em razão da relevância para a sociedade de que políticas públicas devem, necessariamente, ofertar soluções efetivas e razoáveis para os problemas públicos enfrentados pela coletividade, especialmente no contexto brasileiro, onde as instituições públicas lidam com constante escassez de recursos.

Além disso, a disseminação da governança, seus princípios ou diretrizes, quando balizada apenas em aspectos normativos tem provocado repercussões negativas para algumas instituições, em razão da tendência de modelos não adaptativos gerarem simplificações de realidades complexas e assimétricas do setor público (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Neste ponto, identificar componentes que estabeleçam uma visão mais ampla, analítica e participativa da governança é fator essencial para um melhor direcionamento da atuação de gestores públicos que tratam da temática.

Nesta linha, o estudo pode evidenciar caminhos para que os responsáveis pela gestão assegurem que o esforço da implantação da governança atribua valor ao serviço prestado nas diversas iniciativas e políticas públicas desenvolvidas pelo Estado Brasileiro e, em alguma medida, favorecer o estabelecimento de arranjos de participação social que venham a conferir maior efetividade de uma política pública e o desenvolvimento de programas estruturados para melhoria do processo de concepção e execução dessas políticas, bem como da avaliação de seus resultados (BRASIL, 2018).

Inserindo-se, neste contexto, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, órgão da estrutura do Poder Executivo Federal e lócus da pesquisa realizada. Órgão público, integrante da administração pública federal, é responsável por um conjunto de políticas públicas de alta relevância para a sociedade, tais como as políticas voltadas para a segurança pública, a política penitenciária, as políticas sobre drogas, as políticas de defesa do consumidor, entre outras. A partir de um sistema de governança aprimorado e eficiente, calcado em práticas, arranjos e instrumentos adequados à realidade e balizados pela sociedade, advindos de uma participação social efetiva, o Ministério pode obter maior capacidade para conceber e executar as políticas públicas sob sua responsabilidade.

Além disso, de maneira geral, estudos dessa natureza podem contribuir para a sedimentação de arranjos e estruturas, que organizados a partir de um sistema de governança, favoreçam à melhoria da gestão das políticas públicas como um todo, com potencial de replicação em órgãos com estruturas e desafios semelhantes, sendo campo fértil para novas pesquisas científicas a serem realizadas sobre tema.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta, de forma sistematizada, os caminhos percorridos para realização da revisão da literatura acerca dos principais eixos temáticos que permeiam este trabalho de pesquisa, partindo-se da busca de fundamentação teórica e científica sobre Governança Pública, Gestão de Políticas Públicas e Participação Social, temas fundamentais ao desenvolvimento e consecução dos objetivos propostos.

2.1 Pesquisa bibliográfica

Para realização da pesquisa bibliográfica, compreendida aqui como produção que busca evidenciar a literatura pertinente ao tema pesquisado (CRESWELL, 2010), foi utilizada inicialmente uma pesquisa exploratória, partindo-se de refinamento na seleção da produção científica acerca do tema, onde foram considerados procedimentos não sistematizados para obtenção e definição de relevância dos artigos científicos a serem utilizados no trabalho de pesquisa.

A obtenção da literatura utilizada na pesquisa está apoiada no protocolo proposto por Creswel (2010) que indica os passos na condução da realização de uma revisão de literatura, o que permitiu a captação, avaliação e resumo da literatura, não exaustiva, relacionada ao tema. Além disso, se alicerça também de alguns parâmetros sugeridos por Kotler, Couto e Hohendorff (2014) que alertam sobre a necessidade de observância quanto ao endosso científico do material bibliográfico coletado. Neste ponto, os autores ressaltam a importância do uso de artigos revisados por pares, que verifica se o tema tratado no artigo é relevante e original, se o método utilizado foi adequado para o deslinde dos objetivos propostos e se o texto apresentado fornece argumentos e interpretações suficientes para as conclusões apresentadas.

A pesquisa bibliográfica inicial foi realizada nos sítios eletrônicos de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, na base de dados Web of Science, e no Google Acadêmico, entre os meses de dezembro de 2021 e novembro de 2022, a partir de eixos temáticos definidos para a pesquisa.

Ademais disso, as consultas iniciais foram realizadas observando-se os seguintes parâmetros: (i) somente artigos científicos; (ii) publicados nos últimos 5 anos; e (iii) redigidos em língua portuguesa, língua inglesa ou língua espanhola. Para refinamento da

coleta, foram utilizados operadores booleanos AND e OR para melhor agrupamento dos artigos e redução do escopo de depuração.

Os descritores utilizados, em língua português e em língua inglesa, foram: artigos com título contendo as palavras “Public Governance” ou “Governança Pública” e nas palavras-chave do autor a inserção dos termos “Policie*” ou “Politic*” ou “Praticies” ou “Participation”. O uso dos termos em língua portuguesa buscou identificar artigos científicos que pudessem retratar, em alguma medida, a realizada da administração pública brasileira, ambiente de estudo da pesquisa.

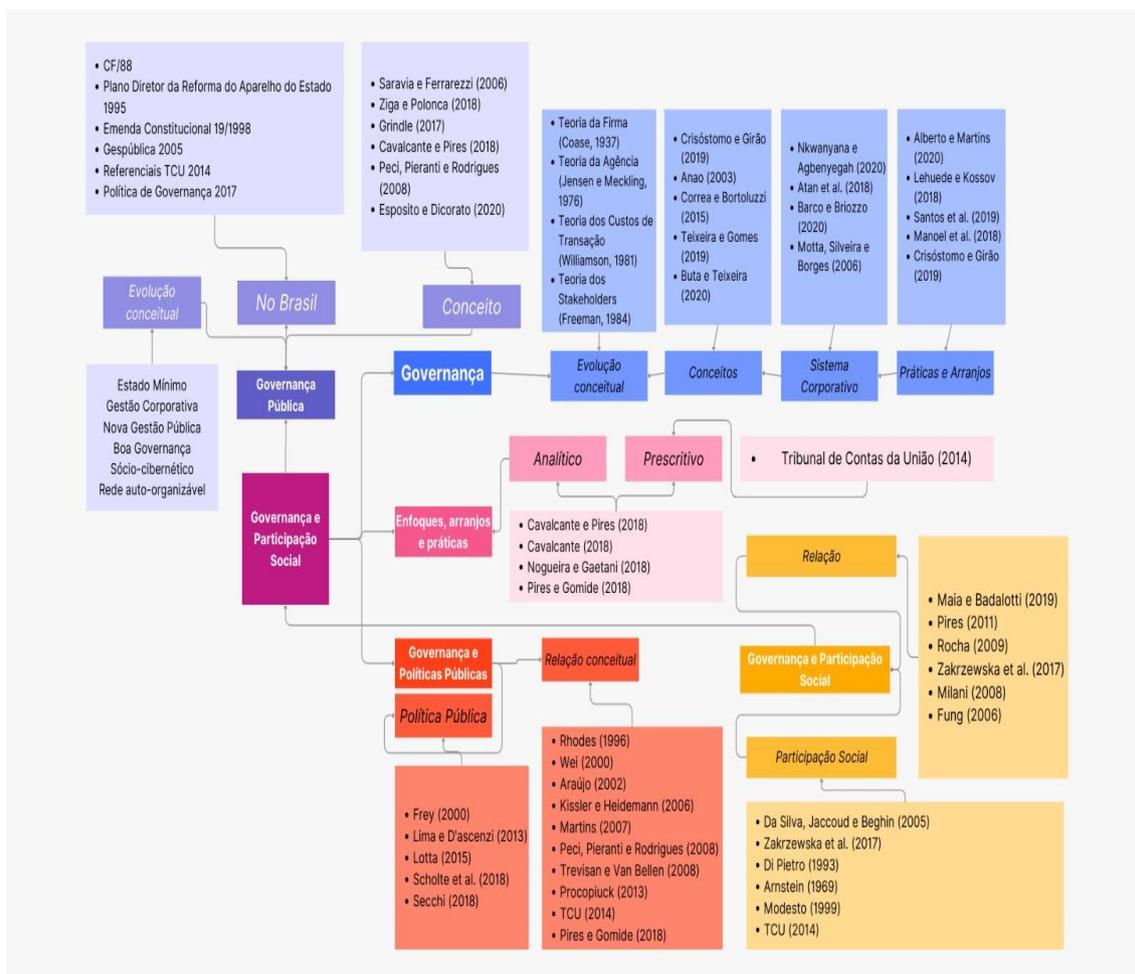
Esta organização inicial possibilitou a busca, a seleção, a coleta e a classificação de artigos científicos, a partir da utilização de fatores que permitiram identificar as produções relevantes ao contexto da pesquisa. Após a organização dos artigos científicos selecionados, foi realizado o refinamento da busca por meio da leitura do título, das palavras-chave e do resumo dos artigos selecionados.

As dimensões de análise obtidas estabelecem uma organização geral dos contornos teóricos necessários à consecução dos objetivos geral e específicos, permitindo uma melhor estruturação da conceituação dos temas principais, da evolução histórica das abordagens identificadas para cada tema, possibilitando, por fim, entendimento quanto aos contextos de aplicação da governança, seus arranjos e práticas, bem como da sua associação conceitual com a participação social no âmbito da gestão de políticas públicas de uma instituição.

Ademais, para realização da pesquisa, foram identificados alguns documentos referenciais sobre o tema Governança Pública no âmbito do Poder Executivo Federal, em especial os referenciais de governança expedidos pelo Tribunal de Contas da União ou sobre Políticas Públicas expedidos pela Presidência da República, obtidos em consulta aos sítios governamentais dos referidos órgãos.

Em suma, a Figura 1 ilustra a amplitude do referencial teórico utilizado na pesquisa, com a indicação dos principais autores referenciados em cada um dos temas principais.

Figura 1: Mapa do Referencial Teórico



Elaborado pelo autor.

2.2 Conceito e estruturas de Governança

Em linhas gerais, a governança tem em sua conceituação basilar a ideia de um sistema corporativo que compreende um conjunto de arranjos e práticas voltadas à melhoria da gestão da empresa, seu desempenho, e sua relação com o mercado (CRISÓSTOMO; GIRÃO, 2019, p. 45), estando associada aos mecanismos institucionais que conduzem a gestão corporativa para comportamentos aptos a maximizar os interesses da organização (KREUZBERG; VICENTE, 2019, p. 47). Estes mecanismos abrangem, conforme publicação da Australia National Audit Office (2003), os processos pelos quais as organizações são geridas e monitoradas, por meio das relações de autoridade, de gestão, de liderança, e das interações entre estruturas, processos e ambiente.

Contudo, a conceituação do que venha a ser governança ainda está em fase de plena sedimentação, conforme pontuam Žiga e Polonca (2018). Os autores, ao avaliarem de forma sistemática e quantitativa a produção científica sobre Governança, entre os anos de 2008 e 2016, indicam que o tema é a abordagem paradigmática predominante em

periódicos que tratam de tendências da gestão, citado em quase todos os artigos avaliados na pesquisa realizada, especialmente naqueles com ênfase nos elementos ideológicos mais contemporâneos das doutrinas *neo-weberiana* e da nova gestão pública.

Maia e Tsunoda (2020, p. 14) também enfatizam o crescente número de artigos sobre o tema governança corporativa, esclarecendo que o mapeamento da “produção científica sobre governança corporativa apresenta ascendência exponencial e que ainda não atingiu o ponto de saturação, uma vez que está em pleno crescimento.”

Do ponto de vista semântico, Martins (2007) alerta que a amplitude conceitual do termo governança e sua larga utilização e tipificação, tem causado uma profusão conceitual sobre o tema. Tanto pelo uso como um sinônimo contemporâneo de gestão, como relacionado genericamente a diversos ambientes, objetos ou aspectos corporativos, em que não há uma definição clara de critérios ou condições de uso do termo.

De qualquer forma, a evolução do conceito de governança tem em sua fundamentação histórica algumas abordagens que permitem uma melhor compreensão do seu significado. O quadro 1 sintetiza as principais teorias, autores e características que balizaram a concepção do conceito de governança, aplicada ao ambiente corporativo.

Quadro 1: Fundamentos clássicos de concepção do conceito de Governança.

Teoria	Autores	Principais características da governança
Teoria da Firma	Coase (1937)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Governança estabelece concepções econômicas dos custos de transação para justificar o processo de tomada de decisão organizacional. ✓ Relações corporativas, nesta perspectiva da governança, devem envolver o estabelecimento das formas de negociação, redação e garantias do cumprimento dos contratos. ✓ A firma é posta como um arranjo institucional, garantidora dos contratos firmados, minimizando a necessidade de renovação recorrente de fatores de produção a partir do estabelecimento de relações duradouras.
Teoria da Agência	Jensen e Meckling (1976)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Governança como instrumento interveniente para lidar com os efeitos da separação entre a propriedade e controle, com as divergências no ambiente organizacional em sua gestão e propriedade e no existente conflito de interesses de administradores (agentes) e acionistas (principais). ✓ A governança aqui é suporte para resolução de conflitos, assimetrias informacionais e minimização de riscos corporativos.

Teoria dos Custos de Transação	Williamson (1981)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Governança é estabelecida para enfrentar os riscos do oportunismo e da prestação de informações parciais ou incongruentes. Amplia a concepção de governança para uma ferramenta de transparência, justiça e responsabilidade por parte das organizações ao se relacionar aos seus interesses de negócios. ✓ Governança, por seus mecanismos, avalia a eficácia de meios de organização, estabelecendo uma estrutura institucional em que a integridade de uma transação ou conjunto de transações relacionadas é realizada. ✓ A governança não opera de forma isolada em uma organização e varia de acordo com o ambiente institucional.
Teoria dos Stakeholders	Freeman (1984)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Governança Corporativa entendida como um conjunto de relacionamentos entre os parceiros da empresa, norteados pelos princípios da transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. ✓ Tem como diretrizes basilares: (1) Princípio da entrada e saída: onde qualquer contrato deve estabelecer os meios de entrada, saída e condições de renegociação; (2) Princípio da governança: Mudanças nas "regras do jogo" devem ser acordadas por consentimento unânime das partes; (3) Princípio das externalidades: Se um contrato impõe um custo para um terceiro, então esse deve ter a opção de fazer parte do contrato; (4) Princípio dos custos de contratação: estabelecer a melhor relação de custos para todas as partes no contrato.

Elaborado pelo autor. Adaptado de Campos e Costa (2018) e Amarante, Deretti e Silva (2015).

Como posto, a governança objetiva nesse enfoque estrutural e corporativo promover segurança aos acionistas e aos credores, minimizando interesses não adequados dos gestores da empresa (CORREA; BORTOLUZZI, 2015). Teixeira e Gomes (2019, p. 523) sintetizam o conceito da Governança Corporativa, sedimentado na abordagem da Teoria da Agência:

(...) a governança nasce tendo em vista o distanciamento dos proprietários, da gestão dos seus empreendimentos, com o objetivo primário de alinhar as expectativas dos gestores às dos primeiros, de modo a estabelecer as ações que venham dirigir, monitorar ou controlar as organizações para o alcance dos resultados pretendidos, sendo seus princípios plenamente aplicáveis aos mais diversos tipos de organizações.

Contudo, noutra perspectiva conceitual, advinda da teoria dos custos de transação, o conceito de governança se modifica para a identificação, compreensão e mitigação de riscos (BUTA; TEIXEIRA, 2020, p. 372). Nesta linha o foco da governança está mais relacionado às relações de mercado e sua complexidade, onde uma organização para ser eficaz, deve compreender complexidade deste mesmo mercado ou ambiente, levando em consideração todas suas relações e minimizando custos e riscos de suas operações (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Já na chamada teoria dos stakeholders a governança tem seu conceito atrelado para além da relação gerente-proprietário, visa à melhora da capacidade de gerenciamento para além dos aspectos econômicos favoráveis, mais também na busca por um relacionamento duradouro da organização com seus *stakeholders* e com o ambiente no qual atua (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Desta abordagem é que surge também a Governança como o conjunto de estruturas institucionais e de instrumentos que orientam a interação entre os atores responsáveis pela gestão organizacional, abordagem que sedimenta as bases da governança aplicada ao setor público (CALMON; COSTA, 2013).

Do ponto de vista da estrutura, a Governança é tida como um sistema de conformidade, que amplia a garantia de equidade, de competitividade, de transparência e de eficácia de custos (NKWANYANA; AGBENYEGAH, 2020), operando de forma correlacional em diversos aspectos multifacetados de um sistema corporativo (ATAN et al, 2018). Este sistema não precisa estar codificado ou estruturado formalmente, visto que a codificação formal da governança é relevante apenas quando outros mecanismos corporativos, como o sistema jurídico, as políticas e regras da empresa, os sistemas de controle, entre outros, são considerados de forma compreensiva (BARCO; BRIOZZO, 2020).

Motta, Silveira e Borges (2006) abordam a estruturação de sistemas de governança corporativa a partir de 5 variáveis principais. Para os autores um sistema de governança nasce a partir da perspectiva da (i) propriedade, ao se estabelecer o controle acionário da empresa e seus interesses; (ii) da representação dos proprietários, em geral exercida pela atuação de um conselho de administração, que tem por função a comunicação da estratégia e a sua supervisão, por meio de atividades de *accountability*; (iii) da gestão, representada em maior escala pelo principal executivo e a diretoria, faz a condução da estratégia e da gestão. (iv) da fiscalização, que estabelece um conjunto de

atividades para avaliação periódica e independente da situação da empresa e, por fim, (v) da variável da ética e cidadania, que tem foco o comportamento de toda a organização, assegurando atuação dentro dos interesses dos proprietários e em aderência às necessidades do público-alvo (MOTTA; SILVEIRA; BORGES, 2006).

2.3 Importância da adoção de práticas e arranjos de Governança

A adoção de arranjos e práticas de governança corporativa é um dos métodos eficazes para se reduzir a assimetria da informação e os problemas de agência, especialmente pela adoção de estruturas que proporcionam maior transparência à gestão. Para gerar tais efeitos, é necessário se dedicar à estruturação da governança, a partir de instituições e práticas (ALBERTO; MARTINS, 2020). Tal estrutura deve ser cuidadosamente constituída para identificar lacunas de controle e desempenho, avaliações de conformidade e de incentivos à adoção das práticas. Tal estrutura deve ser ativamente monitorada e fortemente fiscalizada por um órgão ou estrutura reguladora (LEHUEDE; KOSSOV, 2018).

Para Santos et al (2019), a adoção de arranjos de governança possibilita um melhor controle da tomada de decisão em relação aos riscos, afetando positivamente o desempenho organizacional e a imagem em relação ao público externo. Os autores concluem que empresas com desenvolvimento de mecanismos ou práticas de governança tendem a possuir um status superior no mercado, o que facilita a captação de recursos, reduz os custos da agência e o risco de perdas. Indicam também, ao analisar os diversos modelos de governança, a necessidade observância aos aspectos culturais, econômicos, jurídicos e socioeconômicos da empresa, como forma de se garantir sua plena e efetiva implantação.

Essa visão é compartilhada pelo estudo de Manoel et al (2018), que discorre sobre a existência de uma correlação entre a adoção de práticas de governança e a melhoria da performance organizacional. O estudo apresentado evidenciou que tais práticas propiciaram resultados positivos significativos para as empresas adotantes de práticas de governança, especialmente em relação ao nível de confiabilidade junto ao mercado. Crisóstomo e Girão (2019) também demonstram tal correlação, ao esclarecerem que diversas pesquisas têm documentado que, de fato, empresas com melhores práticas de governança corporativa apresentam desempenho e resultados de avaliações mais favoráveis que as demais.

Quanto a efetividade dos arranjos e práticas da governança, Crisóstomo e Girão (2019) demonstram que adoção de boas práticas de governança corporativa tem sido indicada como uma forma adequada para minimizar os chamados conflitos de agência e de custos. Os resultados apresentados pelos autores demonstram que práticas de governança corporativa têm sido adotadas por empresas visando uma melhor relação com o coletivo de *stakeholders* das mesmas. Os resultados da pesquisa evidenciaram que as empresas ainda não vislumbram com segurança uma favorável relação custo-benefício da adoção de práticas de governança corporativa, o que pode estar restringindo o avanço na adoção de boas práticas.

2.4 Governança no Setor Público

Buscando compreender a interlocução do conceito de Governança com a esfera pública, tem-se que para as organizações públicas, por se encontrarem em cenários globalizados de profundas e rápidas mudanças no contexto econômico e institucional, com crescente participação de grupos de interesses e de diversificação das necessidades da sociedade, a mudança nos formatos da ação governamental tornou-se imperativa (SARAVIA; FERRAREZI, 2006). Neste contexto, a administração pública sempre precisará refletir as mudanças sociais, especialmente para apoio ao processo de formulação e implementação de políticas públicas a partir de uma compreensão interdisciplinar que é favorecida pelos arranjos de governança pública (ZIGA; POLONCA, 2018).

Grindle (2017) esclarece que a governança aplicada ao setor público envolve os mesmos mecanismos voltados à gestão e ao monitoramento de organizações do setor privado, abrangendo, contudo, dimensões como decisões políticas e administrativas, o funcionamento de sistemas governamentais, e o relacionamento do Estado com a própria sociedade.

Do ponto de vista histórico, a expansão da utilização do termo governança no setor público está associada às reformas do aparato estatal ocorridas no final do século passado, no contexto da chamada nova gestão pública. Reestruturações balizadas por premissas do setor privado buscavam instituir uma dinâmica diferenciada ao Estado, com ampla desagregação dos monopólios burocráticos e de transferência de responsabilidades para organismos não estatais (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

Esse movimento de mudança de foco e conteúdo da gestão pública, indica que a governança pública se apresentou como uma contrapartida à concepção tradicional da administração pública, com o mote de estabelecer novos limites para a ação governamental e para as relações estabelecidas entre governo e setor privado, especialmente por suas características mais amplas (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Representou também uma extrapolação do modelo tradicional baseado nos parâmetros de eficiência, eficácia e custo-eficácia, ampliando a gestão para a análise da dimensão da avaliação do desempenho da administração pública, observando nessa perspectiva a equidade em relação às partes interessadas, a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a transparência, e a sustentabilidade econômica, social e ambiental (ESPOSITO; DICORATO, 2020).

Rhodes (1996) sintetiza os usos diversificados do termo governança no setor público, indicando sua evolução conceitual. O quadro 2 apresenta a concepção da evolução conceitual do termo, sob a ótica do autor:

Quadro 2: Evolução conceitual da Governança, segundo Rhodes.

Concepção da Governança	Descrição
Estruturação do Estado Mínimo	Uso da lógica de mercado para a entrega de serviços públicos.
Forma de gestão corporativa	Prevalência aos aspectos de controle organizacional, a partir de princípios de transparência, da integridade e da prestação de contas.
Estruturação da Nova Gestão Pública	Ampliação do uso de mecanismos típicos do setor privado no setor público e de mensuração de performance.
Estruturação da “Boa Governança”	Interlocação entre os princípios da Nova Gestão Pública e do liberalismo econômico.
Sistema sócio-cibernético	Estabelece a visão interdependente da ação do Estado a partir do reconhecimento do contexto sociopolítico no qual se insere.
Rede auto-organizável	Enfatiza o entendimento assimétrico de autonomia da Estado, da independência de sua atuação, e da interdependência de todos os atores envolvidos para a consecução dos objetivos coletivos.

Elaborado pelo autor. Adaptado de Rhodes (1996).

Nesta última concepção, a governança surge então como um movimento associado à integração, coordenação e articulação das atividades do governo, movimento

necessário à ampliação da capacidade estatal frente à nova realidade (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Essa ideia central, balizou o entendimento de que o movimento da governança deve necessariamente modificar e ampliar a atuação governamental, pois dada sua natureza pluralista baseia-se na cooperação de atores, dentro e fora da esfera do governo (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Com a amplitude conceitual, aspectos como equidade, melhoria da qualidade, transparência, bem como sustentabilidade econômica, social e ambiental passaram a caracterizar, de forma mais recorrente, a natureza multidimensional da Governança (ESPOSITO; DICORATO, 2020).

Demeriel (2018) reforça essa compreensão ao defender que um sistema de governança em instituições públicas deve, além de buscar a introdução de conceitos de planejamento e controle, inserir as premissas de análise de valor público, conduzindo o aumento de desempenho, de engajamento das partes interessadas e de gestão conjunta, como forma de avaliação da capacidade organizacional e do desempenho de serviços.

A partir dessa gama conceitual da governança pública, Teixeira e Gomes (2019) ressaltam que a governança, independente da teoria de alicerce conceitual, traz em si princípios comuns, tais como a relação com o ambiente e partes interessadas, a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos; a transparência e a credibilidade de informações; as políticas, a gestão e as estruturas públicas eficientes que legitimem as escolhas públicas.

No Brasil, conforme esclarece Abrucio (2005), a administração pública tem sido convocada à modernização da sua gestão, de modo a reavaliar os seus processos e resultados. Souza e Machado (2018) apontam, ainda, que a partir da Constituição de 1988, os mecanismos de participação social ampliaram a possibilidade de influência de atores não governamentais sobre a ação do Estado. Surge a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), a preconização do princípio da eficiência, de modo a mitigar os resquícios patrimoniais e burocratas existentes na administração pública brasileira (ABRUCIO, 2005).

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014), indica como origem da governança no Brasil a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), como movimento inadiável ao Estado na busca por um aumento de sua capacidade de

implementar, de forma eficiente, suas políticas públicas. Este mesmo referencial indica também o Decreto nº 5.378/2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública (BRASIL, 2005), como gênese da promoção conceitual da governança no setor público brasileiro.

Mais recentemente, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Governança Pública foi conceituada como sendo um conjunto de mecanismos de liderança, de estratégia e de 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, conforme definição trazida pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que atualmente dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal (BRASIL, 2017).

A política estabelecida tem com princípios: (i) a capacidade de resposta; (ii) a integridade; (iii) a confiabilidade; (iv) a melhoria regulatória; (v) a prestação de contas e responsabilidade; e (vi) a transparência (BRASIL, 2017).

Destacam-se dentre as diretrizes estabelecidas: o esforço institucional para direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; o monitoramento do desempenho e a avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; a articulação entre instituições e a coordenação de processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; a manutenção de processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e a promoção de uma comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (BRASIL, 2017).

Indica ainda, os mecanismos de exercício da governança, a saber: a liderança, como o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança; a estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade

da organização alcancem o resultado pretendido; e, por fim, o controle, que estabelece os processos estruturados para mitigar riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais, garantindo a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (BRASIL, 2017).

Do ponto de vista da organização da política de governança do Poder Executivo Federal, foi estabelecido o Comitê Interministerial de Governança – CIG, que tem finalidade assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. Bem como foi prevista a instituição, em cada pasta ministerial, de comitês internos de governança, com atribuições de: (i) 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 na política; (ii) 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; (iii) promover e acompanhar a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo CIG em seus manuais e em suas resoluções; e (iv) elaborar manifestação técnica relativa aos temas de sua competência (BRASIL, 2017).

2.5 Enfoques, práticas e arranjos de Governança Pública

Buscando uma abordagem mais estruturada do que venha a ser um sistema de governança na seara pública, Cavalcante e Pires (2018) indicam que o tema pode ter um enfoque prescritivo-formal ou um enfoque analítico. Os autores esclarecem que o enfoque prescritivo-formal é uma abordagem onde a governança pública é estruturada a partir de um rol de boas práticas com prescrições de arranjos, ações e recursos necessários para a efetividade do governo.

De forma complementar, o enfoque analítico da governança busca compreender o funcionamento do Estado e de suas políticas públicas, a partir de uma reflexão da própria atuação estatal e de suas relações com o ambiente. Os autores ressaltam que a partir da perspectiva analítica da governança o Estado passa a focar nos processos

interinstitucionais de condução coletiva dos assuntos de interesse público (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

Nogueira e Gaetani (2018) também indicam que diferentes abordagens da governança estão comumente presentes na evolução do tema e que estão atreladas à superação ou insuficiências do modelo oriundo da nova gestão pública. Os autores destacam que o assunto, no Brasil, teve uma predominância inicial arregimentada a partir da visão de órgãos de controle. Nesta abordagem, temos um direcionamento mais objetivo da governança, estabelecido como instrumento de *accountability*, de transparência e de verificação de estruturas de participação social, cuja avaliação está centrada na identificação do estágio de desenvolvimento do sistema de governança no âmbito de cada organização pública.

O próprio Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014b, p. 5) enfatiza esse modelo a partir do seu Referencial Básico de Governança, onde a conceituação da governança está apresentada como um rol de perspectivas, cada um com um conjunto de mecanismos de liderança, de estratégias e de controles aptos a permitir a adequada avaliação, direção e monitoramento da gestão na condução de políticas públicas e de prestação de serviços.

Apresenta, nesta linha, que a governança pode ser avaliada a partir das seguintes perspectivas de observação, cuja estruturação de cada uma delas permite uma avaliação específica de objetivos, vertentes de análise e de foco de aplicação. O quadro 3 apresenta perspectivas de observação para compreensão da governança aplicada ao setor público (BRASIL, 2014b, p. 27):

Quadro 3: Perspectivas de observação da Governança Pública, segundo TCU.

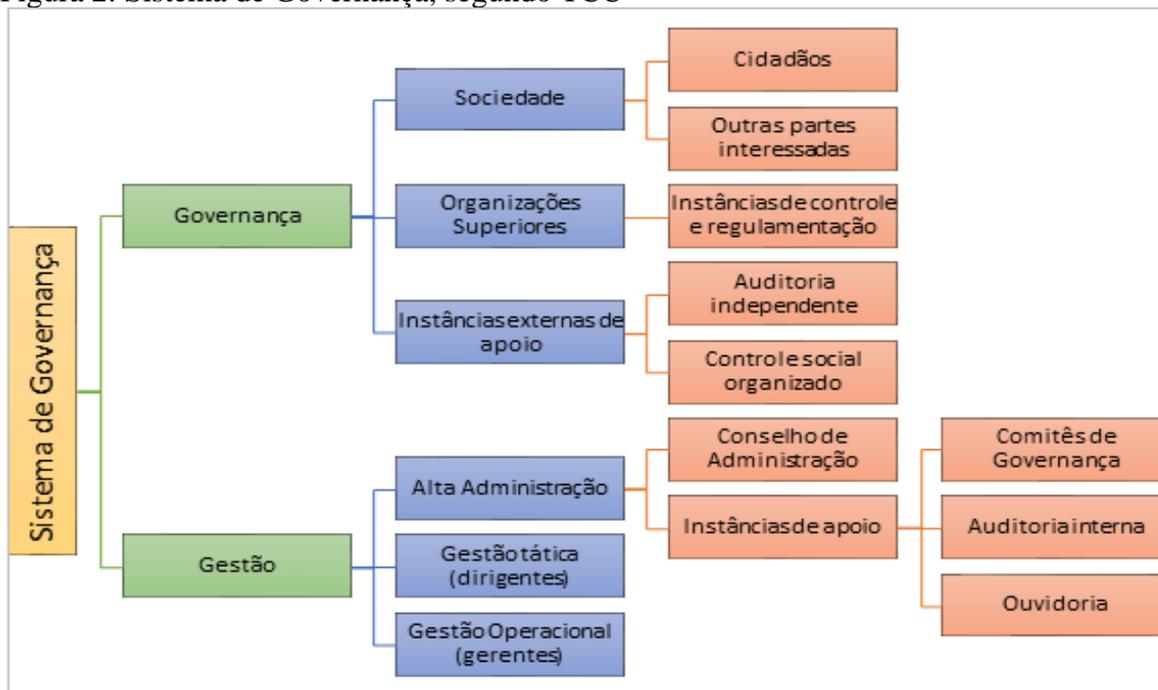
Perspectivas de observação	Objetivo	Vertente de análise	Foco de aplicação
Sociedade e Estado	Estabelecer regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado;	Política	Estruturas democráticas, constituição e sucessão de governos, divisão de poder e de autoridade, ética do governo, instrumentos institucionais de controles e relação dos cidadãos e as instituições de governo.

Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas	Estabelecer relações entre estruturas e setores, incluindo Esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada	Político-administrativa	Coordenação de ações; exercício do controle; estruturas de autoridade; divisão do poder e de responsabilidades; alocação de recursos; e capacidade de coordenação para implementação de políticas públicas.
Órgãos e Entidades	Avaliar e garantir que cada órgão ou entidade cumpra seu papel	Corporativa	Alinhamento ao interesse público; integridade e valores éticos; engajamento das partes interessadas; resultados econômicos, sociais e ambientais; definição de intervenções; identificação e desenvolvimento de capacidades necessárias; gestão de riscos e de desempenho; e mecanismos de transparência e responsabilização.
Atividades intraorganizacionais	Estabelecer mecanismos para redução de riscos, de otimização dos resultados e agregar valor aos órgãos ou entidades	Atividades	Processos decisórios; governança de pessoal; de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças; de regulamentações etc.

Elaborado pelo autor. Adaptado do Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2014b).

A partir da compreensão das perspectivas de observação da governança, concebe um sistema de governança que deve partir da visão do cidadão e do interesse coletivo até as estruturas mais operacionais da gestão de uma organização pública, entrelaçando estruturas administrativas, processos de trabalho, instrumentos, fluxos de informação, comportamentos dos atores envolvidos para estabelecer uma estrutura de governança das ações da organização pública. A figura 1, adaptada do Referencial Básico de Governança do TCU, representa a estruturação de um sistema, que perpassa as principais instâncias de atuação, de apoio e de monitoramento da governança e da gestão (BRASIL, 2014b, p. 26).

Figura 2: Sistema de Governança, segundo TCU



Elaborado pelo autor. Adaptado do Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2014b)

Além disso, o TCU prescreve um conjunto de funções que devem estar presentes num sistema de governança, tais como: direcionamento estratégico; supervisão da gestão; envolvimento das partes interessadas; gerenciamento de riscos estratégicos; gerenciamento de conflitos internos; avaliação e auditoria do sistema de gestão e controle; e promoção da prestação de contas e da transparência (BRASIL, 2014b).

Como posto, um sistema de governança necessariamente tem interlocução com o sistema de gestão, visto que suas funções direcionam de forma mais ampla a estratégia para o atingimento dos objetivos organizacionais e promove, a partir de um conjunto de mecanismos e práticas, a avaliação e o monitoramento da gestão. É a partir da compreensão de cada uma das funções da governança que se inicia o clássico ciclo da gestão, com as fases contínuas de planejamento, execução, controle e ação (BRASIL, 2014b).

Nessa linha, o TCU prescreve um conjunto de práticas como um referencial básico de estruturação da governança para organizações públicas. O quadro 4 apresenta esse conjunto de práticas, não exaustivas, recomendadas pelo Tribunal.

Quadro 4: Mecanismos de Governança, segundo TCU.

Mecanismos de Governança	Componentes	Práticas
--------------------------	-------------	----------

Liderança	Pessoas e competências	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção da alta administração	
		Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração	
		Estabelecer um sistema de avaliação de desempenho	
		Garantir transparência ao conjunto de benefícios para atrair bons profissionais	
	Princípios e comportamentos	Código de ética de conduta	
		Mecanismos de controle para evitar conflito de interesses	
		Estabelecer código de padrões de comportamento	
	Liderança Organizacional	Avaliar, direcionar e monitor a gestão	
		Estabelecer políticas e diretrizes para a gestão	
		Política de delegação e reserva de poderes	
		Estabelecer a gestão de riscos e controle interno	
	Sistema de Governança	Avaliar resultados de controle interno	
		Estabelecer as instâncias internas de governança	
Estratégia	Relacionamento com as partes interessadas	Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas	
		Estabelecer o sistema de governança e comunicá-lo às partes interessadas	
		Estabelecer canais de comunicação com as partes interessadas	
		Promover a participação social	
	Estratégia organizacional	Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia	
		Estabelecer que as decisões atendam ao maior número de partes interessadas, sem predominância de interesses	
		Estabelecer modelo de gestão da estratégia, com transparência e envolvimento das partes interessadas	
	Alinhamento transorganizacional	Estabelecer a estratégia da organização	
		Monitor e avaliar a execução da estratégia	
	Controle	Gestão de riscos e controle interno	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas
			Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno
		Auditoria interna	Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno
			Estabelecer a função de controle interno
Promover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente			
		Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização	
		Transparência da organização às partes interessadas	

	<i>Accountabilty</i> e transparência	Prestar contas da implementação dos sistemas de governança e de gestão
		Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas
		Garantir apuração de indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização dos agentes

Adaptado do Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2014b).

Retomando o enfoque mais analítico sobre os sistemas de governança, a Governança opera de forma a estabelecer um funcionamento equilibrado entre a esfera pública e demais parceiros (setor privado e sociedade), convergindo com a ampliação da capacidade de gestão de políticas públicas a partir da aplicação inovadora de um conjunto de instrumentos de gestão e serviços, conforme ressalta Cavalcante (2018).

O autor apresenta um rol de recomendações, decorrentes do debate da governança, que estabelecem maior efetividade para a gestão das políticas públicas: o fomento à colaboração em rede, com a extrapolação das relações intragovernamentais, o estabelecimento de formatos diversificados de atuação entre o setor público e a sociedade, tendo a iniciativa privada a corresponsabilidade na prestação de serviços públicos; o fomento à formas alternativas de monitoramento e controle, em especial com engajamento social; o fortalecimento dos instrumentos de coordenação do governo em razão das políticas mais holísticas e integradas; e o aprimoramento do quadro funcional e de lideranças, com competências adequadas à atuação mais interativa e responsiva, apta ao processo inerente ao ciclo das políticas públicas (CAVALCANTE, 2018).

Deste enfoque, mais atrelado à gestão das políticas públicas, se estabelece uma compreensão da importância de arranjos institucionais mais sofisticados para o setor público, que possibilitem uma ação mais articulada do Estados com os demais entes estatais e não estatais, contribuindo para a construção de novas capacidades aptas a consecução das políticas públicas. Termos como capilaridade, flexibilidade, monitoramento multifocal e inovação decorrem da reflexão coletiva da ação estruturada da governança, ampliando a capacidade estatal a partir de um fluxo mais assertivo de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados (PIRES; GOMIDE, 2018).

Estabelecendo uma visão integrada entre os enfoques da governança, os autores enfatizam que a compreensão da ampliação da capacidade estatal deve ser analisada a partir da perspectiva técnico-administrativa (enfoque prescritivo-formal), que avalia a

existência e o funcionamento da burocracia, com suas estruturas organizacionais e recursos financeiros e tecnológicos disponíveis para ação estatal, a partir da tradicional análise de eficiência e eficácia. E a perspectiva político-relacional (enfoque analítico), que diz respeito a habilidade e procedimentos de articulação entre os múltiplos atores envolvidos no processo de concepção, execução e avaliação das políticas públicas, de forma consensual e coesa, cuja análise permeia a noção de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (PIRES E GOMIDE, p. 28, 2018).

2.6 Governança e Políticas Públicas

Buscando compreender de forma mais aprofundada o entrelaçamento da governança com o ciclo das políticas pública, importante retomar que a governança pública é indicada como o conjunto de instituições que definem como os bens públicos serão criados e disponibilizados para os cidadãos e como as políticas públicas são concebidas e implementadas (WEI, 2000).

Para exercício desta capacidade de gestão de políticas públicas, é na dimensão da governança que o Estado faz uso adequado das competências de ordem financeira, gerencial e técnica para atingimento de suas metas e propósitos (ARAUJO, 2002), que exige uma mudança de sentido na atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, renova as condições para o exercício do poder e para a organização estatal, apresenta novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada (RHODES, 1996).

Nesta linha, a governança pública se insere na complexidade inerente das políticas públicas, especialmente nos múltiplos interesses que rodeiam sua concepção e implementação. Neste sentido é importante uma boa coordenação dessas políticas (BRASIL, 2014), a partir de um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos (MARTINS, 2007). Diz respeito à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo (PROCOPIUCK, 2013).

Frey (2000, p. 228) pontua que o Ciclo de Políticas Públicas é o conjunto articulado das macroetapas de formulação, implementação e avaliação. É neste conjunto, de natureza não linear, que atua a governança, desde a percepção e definição de

problemas, na elaboração dos programas e na tomada de decisão, e, especialmente, nas fases de implementação e de avaliação das políticas públicas.

Lotta (2015) enfatiza este contexto de articulação, ao entender que a gestão de políticas públicas se dá exatamente pela interação entre atores no interior dos sistemas institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas. A implementação de uma política pública como um processo de interação, não linear, considera os diversos atores e fatores que impactam a construção das ações de execução, atentando para os diversos valores referenciais decorrentes dessa interação entre as partes.

No mesmo sentido, Lima e D'ascenzi (2013) explicam sobre o risco de se considerar a influência dos implementadores de políticas públicas, visto a capacidade de determinação atribuída a eles no desenho e no entendimento da trajetória e no resultado alcançado numa política pública. Como a efetivação das políticas públicas do Estado é feita pelas mãos dos burocratas, é fundamental compreender esse processo da ação e da interação realizadas por esses implementadores. Enfatiza que a atuação desses personagens é direcionada pelas instituições, por meio da qual são estabelecidas regras e normas para determinar suas práticas (LOTTA, 2015).

Lima e D'ascenzi (2013) ainda reforçam que o processo de implementação da política pública está sujeito a uma dinâmica que deve considerar fatores, para além dos resultados esperados, as próprias características do plano, o aparato administrativo responsável pela implementação e as ideias, os valores e as concepções de mundo dos implementadores.

Scholte et al (2018) esclarecem que é neste campo que se estabelece uma relação mais clara entre a Governança e a Gestão das Políticas Públicas. Discorrem sobre o que chamam de práticas de gestão delegada, que articula em todas as fases do processo de atuação estatal a compreensão da aproximação com atores externos ao setor governamental, desde a identificação de problemas, da preparação de soluções, da negociação e da implementação de políticas, até a sua avaliação. Os autores concluem que a ênfase nas partes interessadas é meio essencial de desenvolvimento de práticas de governança, pois fornece capacidades administrativas e técnicas, aumenta as capacidades do pessoal e das instituições públicas.

Esta correlação entre a governança e ciclo de políticas públicas, traz em si uma complexidade inerente à etapa do ciclo político, que busca determinar a pertinência e o

alcance dos objetivos inicialmente propostos em um programa governamental. Aspectos como eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade são necessariamente observados, possibilitando um aprimoramento no processo de tomada de decisão e correção de rumos na ação conduzida ou articulada pelo Estado (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Neste mesmo sentido a governança também tem foco na qualidade dos fatores estruturais que aumentam a probabilidade de que os resultados previstos sejam alcançados. Habilidade estratégica, redes cooperativas, estruturas estáveis e controle de resultados são postos como legitimadores da ação governamental, mesmo em estruturas multisetoriais, conforme demonstram os estudos de Kissler e Heidemann (2006).

Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) indicam ainda um ponto de atenção, a importância de se entender que a separação entre a formulação e a implementação de políticas públicas pode tornar frágil o princípio de governança, visto a descentralização e a coalizão com outros atores, sem que haja o princípio hierárquico. Neste ponto, a robustez e maturidade do sistema de governança e a capacidade de gestão das políticas é que são respostas para suprir essa fragilidade.

O reconhecimento de que redes de governança são necessariamente plurais, interdependentes e cooperativas exigem uma postura de dentro para fora do ambiente governamental, ao tempo que a inclusão da percepção do cidadão, por meio de instrumentos robustos de avaliação, é meio adequado para se conhecer, não somente os resultados planejados por meio das políticas de aliança e cooperação, como também seus efeitos colaterais não planejados (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Por fim, a compreensão de que a condução de políticas públicas se dá em contexto institucionais complexos e multifacetados, que envolvem além do cidadão, toda uma gama de atores estatais e não estatais, oferece consideráveis benefícios para o adequado desenho de programas e projetos necessários à gestão das políticas públicas, tanto para aqueles que serão ainda concebidos, como para aqueles em execução ou mesmo já concluídos, visto a ênfase dada ao mapeamento de atores envolvidos, de processos e de instrumentos necessários, identificando-se, com isso, gargalos, lacunas e insuficiências da capacidade de ação que podem prejudicar o desempenho e os resultados esperados pelas políticas públicas (PIRES E GOMIDE, 2018).

O TCU (BRASIL, 2014) também aborda a relação entre a governança e a gestão das políticas pública a partir da compreensão de que a ação estatal é balizada pela

definição de objetivos coletivos, definidos de forma legítima; com coerência entre as políticas públicas; com coordenação entre os atores envolvidos na sua realização. A implementação das políticas públicas é estruturada a partir da própria capacidade institucional e da atuação conjunta com entes não governamentais e do monitoramento e avaliação de resultados, que asseguram aprendizado e aperfeiçoamento contínuos.

Neste contexto, o TCU (BRASIL, 2014, p. 43-67) define oito componentes essenciais à governança das políticas públicas: a) Institucionalização: que define os aspectos formais ou informais da existência da política pública; b) Planos e Objetivos: estabelece a lógica de intervenção e os respectivos planos necessários à operacionalização das ações; c) Participação: elabora a política pública de forma mais participativa, facilitando o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva; d) Capacidade Organizacional e Recursos: estabelece estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, supervisiona as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório; e) Coordenação e Coerência: define papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado; f) Monitoramento e Avaliação: estabelece processo de julgamento da ação pública, verificando os sucessos e as falhas e afere seus resultados; g) Gestão de Riscos e Controle Interno: define e estabelece o adequado tratamento para os principais riscos de implementação; e h) *Accountability*: definir os instrumentos e meios de transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas.

A abrangência das práticas de governança listadas pelo TCU (BRASIL, 2014) indica a própria complexidade do ciclo das políticas pública e, nesse contexto, é relevante observar que a implantação de uma política pública não se traduz apenas em problemas técnicos ou administrativos, mas sim em um grande emaranhado de elementos que frustram os planejamentos definidos (SECCHI, 2010).

2.7 Governança e Participação Social

A relação conceitual entre governança e participação social é evidenciada largamente na literatura. Pires (2011) enfatiza a importância dessa relação, indicando que a participação social é instrumento significativo para reforço da governança, especialmente pela construção do processo de representação de interesses advindo dos arranjos de participação, que conduzida de forma transparente e democrática, confere maior precisão e legitimidade ao processo decisório institucional.

Maia e Badalotti (2019), ao tratarem dos pressupostos para o desenvolvimento regional, salientam que a governança, em sua perspectiva participativa, impulsiona o processo de desenvolvimento a partir de políticas públicas que consideram a complexidade e heterogeneidade do processo, pautado na participação de atores não estatais, o que confere maior efetividade à ação institucional.

Além disso, a participação na esfera pública toma relevância também pelo caráter pedagógico que imprime na gestão pública, que contribui para o reordenamento da gestão de uma cultura de favores para uma cultura de direitos (ROCHA, 2009).

Zakrzewska et al (2017), ao tratarem a relação entre os conceitos da governança e a participação social, esclarecem que é a partir do engajamento social que se dá o processo de transformação efetiva da gestão para a chamada boa governança, visto que é no envolvimento do cidadão que se estabelece a influência sobre os tomadores de decisão que tratam os assuntos públicos. Nesta linha, compreendem que sem participação social não se pode falar em governança.

Sobre a importância da participação social como instrumento da governança, Milani (2008) indica que a participação social é fundamento apto à construção de legitimidade da ação estatal e da tomada de decisão para tornar políticas públicas mais eficazes, características esperadas dos arranjos de governança. O autor indica, ainda, a necessidade do estabelecimento de marcos propícios ao intercâmbio dos atores, já a partir da identificação dos problemas públicos e, para tal, reforça a necessidade da existência dos instrumentos formais de mobilização da cidadania, da existência de regras e arranjos institucionais que garantam tal interlocução no âmbito das instituições (MILANI, 2008).

Sobre a institucionalização da participação social, Da Silva, Jaccoud e Beghin (2005) reforçam que esta deve ser compreendida como um mecanismo institucional que garante a efetiva proteção ou atendimento social. Deve ser entendida como uma nova institucionalidade, em que se busca assegurar a presença de múltiplos atores sociais no ciclo das políticas públicas.

Os autores sintetizam, neste contexto, que a relevância da participação social está associada aos seguintes aspectos: promoção da transparência e da visibilidade das ações, especialmente no bojo do sistema decisório; promoção das demandas sociais, estabelecendo cenários de maior igualdade e equidade nas políticas públicas; e maior

aproximação da sociedade em relação às ações estatais, garantindo defesa de interesses coletivos e alargamento de direitos (DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Quanto a existência dos arranjos de participação social, Zakrzewska et al (2017) destacam que estes se estabelecem a partir de um conjunto de condições que pressupõe a: a análise e defesa de políticas públicas; a regulamentação e fiscalização da atuação do Estado e da conduta dos servidores; e a identificação e articulação, pelos cidadãos, de seus valores, crenças, normas cívicas e práticas democráticas. Estabelecidas estas condições, afirmam que a sociedade cumpre o papel no foco da atuação do Estado, exigindo transparência, eficácia, abertura, capacidade de resposta e prestação de contas.

Quanto à forma, Di Pietro (1993) apresenta uma tipologia sobre as formas de participação social, destacando que ela pode ser direta, quando realizada sem intermediários eleitos, e que pode ser exemplificada pelos canais de ouvidoria ou de consulta à opinião pública; e a participação indireta, exercida por intermédio de representantes eleitos ou indicados, como em estruturas de participação em órgãos consultivos, em conselhos deliberativos, na participação por meio de *ombudsman* e a participação por via do Poder Judiciário.

Da Silva, Jaccoud e Beghin (2005) destacam que no Brasil a consolidação da participação social ocorreu de forma mais indireta, por meio dos diversos formatos de conselhos e dos diferentes mecanismos de parceria colocados em prática nas políticas sociais. Esclarecem, contudo, que a concepção deste tipo de estrutura de participação não se deu de maneira uniforme e balizada em princípios comuns.

Do ponto de vista da efetividade das estruturas da participação social, importante destacar as contribuições basilares de Arnstein (1969), que esboçou a estruturação dos oito degraus de participação social, examinados a partir da forma de institucionalização dos instrumentos oferecidos pelo Estado. Nesta concepção, cada um dos níveis e respectivos degraus apresentados, conforme Figura 2, representa um nível diferente de envolvimento social no processo de tomada de decisão acerca dos assuntos públicos.

Figura 3: Escada da Participação Cidadã



Fonte: Adaptado de Arnstein (1969)

Nesta representação, os dois degraus iniciais são postos como de não participação, onde estruturas são postas para não ofertar ao cidadão uma participação efetiva. Não há, nos degraus de manipulação e terapia, qualquer intervenção ou influência efetiva da população no processo decisório, embora possam existir canais formais estabelecidos para este fim. No nível de concessão mínima de poder, estão estabelecidos canais e registros formais da opinião do cidadão, sem que haja, contudo, uma garantia e clareza do uso das informações recebidas como fundamento para o processo decisório ou para o desenho de programas públicos. A partir do degrau “parceria”, no nível do poder cidadão, temos um compartilhamento da tomada de decisão entre o gestor ou detentor do poder e o cidadão, podendo chegar ao completo poder gerencial nas mãos do cidadão (ARNSTEIN, 1969).

Por fim, visando identificar com mais clareza o rol de instrumentos de participação social, Modesto (1999) apresenta um rol de instrumentos e canais de participação social, destacando: a) consulta pública; b) audiência pública; c) colegiados públicos; d) assessoria externa; e) denúncia pública; f) reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos; g) colaboração executiva; h) ombudsman (ouvidor); i) participação ou “controle social” mediante ações judiciais; e a j) fiscalização orgânica. Além disso, Araújo (2021) complementa este rol, indicando instrumentos jurídicos ou administrativos de participação social, sendo eles: a) plebiscito; b) referendo; c) iniciativa popular; d) ação popular; e e) orçamento participativo.

Por fim, o TCU (BRASIL, 2014), ao definir os componentes essenciais à governança das políticas públicas, indica as práticas específicas de participação social recomendadas, para se garanti, com isso, um processo de formulação mais participativo, com senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva na ação do Estado. As práticas indicadas pelo TCU são: a inserção da participação social e demais partes interessadas nos processos decisórios; a apresentação de informações técnicas e das bases de dados utilizadas no processo de formulação e avaliação das políticas públicas; a existência de um espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas; e o estabelecimento de um modelo formal de participação social.

Importante pontuar, conforme demonstram os estudos de Fung (2006), a participação pode diferir em termos de quem participa, como participa, com quem participa e com que finalidade participa. O autor destaca que a governança envolve múltiplos atores e processos, e que a participação pode desempenhar um papel fundamental no aumento da eficácia e eficiência da governança, razão pela qual propõe uma abordagem mais complexa e contextual para a participação na governança, que leve em conta as múltiplas dimensões e variáveis que influenciam a participação na formulação de políticas públicas.

3. METODOLOGIA

Aqui serão apresentados os métodos e técnicas de pesquisas utilizadas para a realização da pesquisa, buscando explicitar o tipo de pesquisa realizada, a caracterização da organização ambiente de pesquisa, os instrumentos e os procedimentos para a realização da coleta de dados, bem como os utilizados para análise dos dados e informações obtidas.

3.1 Tipo de Pesquisa

Tomando-se as características apresentadas por Creswell (2010, p. 208), que indica que as pesquisas qualitativas são um meio para se entender o significado sobre um problema social ou humano a partir de dados coletados em ambiente do participante e da análise de dados indutivamente construída pelo pesquisador, tem-se que, nos termos do objetivo geral apresentado, que buscou investigar como um sistema de governança influencia a participação social no ciclo de políticas públicas de uma instituição pública, é dotada de características de uma pesquisa de abordagem qualitativa.

Além disso, tem-se a governança como fenômeno central estudado, delimitado pela participação social no âmbito das ciclo das políticas públicas da instituição, particularidade a partir da qual se deu o processo de investigação (CRESWELL, 2010).

Quanto à natureza da pesquisa, tomando-se compreensão ofertada por Matias-Pereira (2016), a presente pesquisa tem natureza exploratória, visto que a capacidade de proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o explícito. Tal natureza foi corroborada pela adoção de procedimentos como o levantamento bibliográfico; a realização de entrevistas para se obter uma visão do problema pesquisado; pesquisas documentais e estudos de caso.

Como principal estratégia de investigação foi utilizado o Estudo de Caso, de estrutura descritiva, apoiado em protocolo sugerido por Yin (2015), cujos procedimentos, técnicas e instrumentos estão descritos nos itens posteriores. Segundo o autor, o Estudo de Caso é um método de pesquisa que estabelece uma investigação empírica e que permite explicar de forma ampla e profunda um fenômeno contemporâneo. Esclarece que sua aplicação se dá a partir da delimitação entre o fenômeno e o contexto, interpretados a

partir de múltiplas fontes de evidência, além de buscar compreender a complexidade do contexto social, como é o caso das organizações públicas.

Em suma, o protocolo definido para a pesquisa observou os componentes definidos por Yin (2015, p. 31): (1) definição da questão; (2) definição da proposição; (3) definição das unidades de análise; (4) identificação da lógica que une os dados e as proposições; e (5) os critérios para interpretar as constatações.

3.2 Procedimentos e instrumentos de coleta de dados

Como técnica inicial de coleta de dados foi utilizada a pesquisa documental, onde foram consultados documentos (portarias, relatórios, notas técnicas, apresentações, painéis etc.) produzidos pelo próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública e que tratam, em alguma medida, do sistema de governança instituído ou que estabeleça procedimentos e práticas relativas ao ciclo de políticas públicas e de participação social no órgão.

Em relação à pesquisa documental foram utilizados apenas dados abertos ou contidos em publicações, documentos ou processos com nível de acesso público que tratem do sistema de governança ou de políticas públicas no âmbito do MJSP, não tendo sido utilizado qualquer documento com dados de natureza pessoal, em respeito à Política de Proteção aos Dados de Pessoal da Instituição.

Os documentos coletados e utilizados na pesquisa estão devidamente relacionados no Apêndice C, contendo a codificação, título, descrição resumida e fonte.

Outra técnica de coleta de dados utilizada foi a entrevista semiestruturada, por meio da qual buscou-se a validação empírica da relação entre governança e participação social na gestão de políticas públicas, a partir da percepção dos gestores responsáveis pela condução destas no âmbito da instituição. A estrutura do roteiro semiestruturado abordou os seguintes tópicos:

- a) Descrição sucinta da política pública na qual atua (objetivo, público-alvo e principais estratégias de execução), indicando a atual fase da política pública; quando for o caso;
- b) Conhecimento e percepção de importância sobre o Sistema de Governança do MJSP, com a indicação de estruturas e práticas com as quais tenha interlocução;

- c) Conhecimento e percepção sobre arranjos, práticas e instrumentos de gestão de políticas públicas, em especial às relativas à participação social no âmbito da política pública na qual atua ou da estrutura de governança na qual atua;
- d) Percepção do gestor sobre a interação/relação entre o sistema de governança instituído com o ciclo de gestão de políticas públicas, com foco nos arranjos e práticas de participação social existentes (se for o caso) nas fases do ciclo das políticas públicas; e
- e) Percepção do gestor quanto aos pontos de melhoria em relação aos arranjos de participação social no âmbito do Sistema de Governança da instituição.

Além dos tópicos descritos, foram coletados dados dos gestores entrevistados para composição do perfil dos respondentes, sem identificação nominal ou documental. Os dados coletados foram: Dados gerais do entrevistado, visando a identificação de tendências ou homogeneidade de respostas entre os diversos participantes. Foram coletados os seguintes dados: Cargo efetivo, Cargo em comissão, Gênero, Formação escolar, Unidade de vínculo no MJSP, Tempo de serviço público, Tempo de exercício no MJSP e Tempo de exercício na função de gerente/responsável por política pública da instituição e experiências anteriores com a temática governança e gestão de políticas públicas.

As entrevistas realizadas foram gravadas, mediante prévia anuência do entrevistado, visando a facilitação da análise de conteúdo. O registro das entrevistas, com as respectivas datas e tempos de duração estão descritas no quadro 5 abaixo:

Quadro 5: Registro das entrevistas

Identificação	Data	Duração
Entrevistado 1	06/12/2022	44m55s
Entrevistado 2	06/12/2022	42m01s
Entrevistado 3	07/12/2022	46m50s
Entrevistado 4	07/12/2022	44m21s
Entrevistado 5	07/12/2022	50m40s
Entrevistado 6	07/12/2022	34m08s
Entrevistado 7	08/12/2022	51m23s
Entrevistado 8	14/12/2022	46m22s

Elaborado pelo autor.

3.3 Escolha e perfil dos entrevistados

Participaram das entrevistas conduzidas ao longo da pesquisa, gestores responsáveis pela condução de políticas públicas no âmbito do Ministério, identificados a partir das informações disponíveis na Carteira de Políticas Públicas do MJSP ou formalmente responsáveis pelas estruturas previstas no Sistema de Governança do Ministério.

Foi dada prioridade para políticas públicas em andamento, cujo público-alvo indicado fosse diretamente o cidadão e nas quais possam ser avaliadas, em alguma medida, as principais fases do ciclo de políticas públicas, a saber, a formulação, a execução e a avaliação de seus resultados, visando a identificação de arranjos e práticas de participação social existentes ou eventuais lacunas.

Além disso, outro critério de escolha dos entrevistados decorreu da classificação documental estabelecida ao material disponível sobre as políticas públicas analisadas, se classificadas com acesso público e irrestrito às informações de seu detalhamento no âmbito do MJSP. Tal critério adotado visou facilitar a compreensão da política pública tanto sob o aspecto formal, a partir dos dados registrados em formulários e documentos diversos, quanto em relação à percepção do gestor.

Quanto a caracterização dos entrevistados, foram colhidas informações quanto à relação direta do entrevistado com o SG-MJSP, o tipo de vínculo com o serviço público, se ocupante de cargo efetivo, se ocupante de cargo em comissão, o tempo de serviço público, o tempo de exercício no MJSP e a formação escolar, visando a identificação do perfil dos entrevistados.

Quanto à relação com o SG-MJSP, seis entrevistados (75%) atuam como gestores de política pública instituída formalmente no âmbito do MJSP, enquanto outros dois entrevistados (25%) tem atuação vinculada a estruturas específicas de governança institucional.

Em relação ao tipo de vínculo, sete entrevistados (87,5%) tem algum tipo de vínculo efetivo com o serviço público e apenas um dos entrevistados (12,5%) detém apenas cargo em comissão, de natureza provisória. Destes, sete entrevistados possuem vínculo efetivo, dos quais seis são detentores de cargo do próprio Poder Executivo Federal e um com vínculo com órgão estadual, estando no MJSP na condição de servidor cedido.

Outro ponto relevante, ainda relativo ao tipo de vínculo, identificou-se que cinco entrevistados (62,5%) pertencem ao Quadro de Pessoal do próprio MJSP.

Em relação à ocupação de cargo em comissão, todos os gestores entrevistados (100%) detinha, à época das entrevistas, algum tipo de cargo de natureza gerencial.

Em relação à formação escolar, todos os entrevistados (100%) possuem graduação de nível superior e, ao menos, algum tipo de especialização, em nível de pós-graduação. Em relação ao curso, identificou-se uma predominância de entrevistados formados em Direito (62,5% dos entrevistados), seguido do curso de Economia (25% dos entrevistados) e em Tecnólogo em Segurança Pública (12,5% dos entrevistados).

Em relação ao tempo de serviço público, três entrevistados (37,5%) contam com mais de 15 anos de serviço, outros três entrevistados (37,5%) tem entre 11 e 15 anos de serviço e, por fim, dois entrevistados (25%), entre 0 e 5 anos de serviço público. Em relação ao tempo de exercício no MJSP, três entrevistados (37,5%) tem entre 0 e 5 anos de exercício no Ministério, um entrevistado (12,5%) tem entre 6 e 10 anos de exercício, outros 2 entrevistados (25%) na faixa de 11 a 15 anos de exercício e outros 2 entrevistados (25%), com mais de 15 anos de exercício no MJSP. No que se refere ao tempo de atuação nas temáticas gestão de políticas públicas ou de governança, identificou-se predominância de 5 entrevistados (62,5%) com menos de 5 anos de atuação nos temas indicados e outros 3 entrevistados (37,5%) na faixa de 6 a 10 anos de experiência com os temas indicados.

3.4 Procedimentos de análise dos dados

Os dados obtidos por meio da pesquisa documental, bem como da aplicação das entrevistas semiestruturadas, foram estruturados, codificados e categorizados, a posteriori, por conjunto de assuntos, a partir de padrões definidos com a análise das informações emitidas nas verbalizações dos participantes das entrevistas, ou extraídas dos documentos selecionados na pesquisa documental, bem como identificadas no arcabouço teórico da pesquisa.

A técnica inicial de análise dos dados aplicada foi a combinação de padrão (Yin, 2015), que consiste na comparação de um padrão empírico, baseado nos resultados do estudo realizado, com um padrão previsto antes da coleta de dados, visando avaliar sua equivalência. Na presente pesquisa, foi utilizado como padrão referencial os componentes e práticas previstas nos referenciais do Tribunal de Contas da União sobre Governança

(BRASIL, 2014b) e sobre Governança de Políticas Públicas (BRASIL, 2014, p. 43-67), que estabelecem, respectivamente, o conjunto principal de arranjos e práticas de participação social no âmbito de um sistema de governança pública e de governança em políticas públicas.

Para análise e interpretação de dados obtidos nas entrevistas, foi aplicada a chamada Análise de Conteúdo, instrumento metodológico proposto por Bardin (2009), que permitiu que os dados obtidos fossem organizados em função de cada um dos objetivos específicos descritos da pesquisa, observada sua representatividade, exaustividade, homogeneidade e pertinência em relação aos resultados esperados.

Buscando conferir a exaustividade da análise das informações obtidas, foi realizada a leitura total do aparato documental e das transcrições obtidas das entrevistas realizadas. Nesta fase de pré-análise, identificou-se o conjunto de trechos mais relevantes e pertinentes ao escopo dos objetivos específicos e ao referencial teórico de alicerce da pesquisa.

Para a organização dos trechos destacados foi utilizado o suporte do *software* Atlas.ti, em versão web, que permitiu a estruturação do conteúdo e sua posterior codificação, conferindo assim a devida homogeneidade das informações analisadas. Esta decomposição do conteúdo e posterior agrupamento possibilitou a identificação dos principais temas verbalizados nas entrevistas (Governança, Ciclo de Políticas Públicas e Participação Social), bem a definição posterior da categorização utilizada para a interpretação (Institucionalização, Relação temática e Percepção de Influência).

Por limitação do software utilizado, em versão *web*, não foi possível a obtenção de uma análise quantitativa textual das transcrições obtidas nas entrevistas realizadas, em suporte à análise de conteúdo. Nesta seara, adotando-se uma categorização a partir da análise em contexto definido, a minimização de viés na produção dos dados interpretados a partir da aplicação da análise de conteúdo se deu com a expressa categorização temática de todas as percepções obtidas, tanto positivas quanto negativas em relação aos temas e categorias definidas, bem como à proposição central da pesquisa.

Em suma, o Quadro 6 sintetiza o conjunto de temas, categorias e códigos sistematizados para a realização da análise de conteúdo, com as respectivas quantificações das verbalizações associadas, extraídas das transcrições das entrevistas semiestruturadas.

Quadro 6: Síntese da codificação para análise de conteúdo

Tema	Categoria	Código	Verbalizações
Governança	Percepção de influência	Cobranças (percepção negativa)	2
		Aprimoramento Institucional	4
		Avaliação da Gestão	1
		Direcionamento estratégico	8
		Envolvimento de partes interessadas	1
		Foco nos resultados e continuidade	2
		Fortalecimento Institucional	2
		Gestão de Políticas Públicas	1
		Gestão de Riscos	2
		Supervisão da Gestão	4
		Transparência	1
	Institucionalização (Arranjos)	Não reconhecimento do SG-MJSP	2
		Controle Interno e Gestão de Riscos	3
		Direcionamento Estratégico	9
		Envolvimento de partes interessadas	4
		Institucionalização	12
		Prestação de Contas e Transparência	6
		Supervisão da Gestão	2
Participação Social	Percepção de Influência	Baixa influência	2
		Influência relevante	22
	Institucionalização	Atuação conjunta com Estados e Municípios	1
		Atuação conjunta com organismos não-governamentais	3
		Conselhos de Políticas Públicas	4
		Consultas e Audiências Públicas	2
		Instrumentos de Avaliação de Resultados	7
		Ouvidoria	7
Políticas Públicas	Governança e Políticas Públicas	Baixa relação	5
		Relação positiva	28
Total verbalizações			147

Fonte: Elaborado pelo autor.

Finalizando as etapas da análise de conteúdo, foi realizada a respectiva interpretação crítica dos resultados, de forma a possibilitar o atrelamento entre os achados destacados no âmbito de cada categoria definida e suas respectivas referências documentais e bibliográficas, buscando o deslinde dos objetivos da pesquisa.

Em suma, como resultado do processo de análise, buscou-se identificar uma vinculação empírica do sistema de governança com os arranjos e práticas de participação social no ciclo de políticas públicas, a partir do estudo bibliográfico, da pesquisa

documental e da percepção dos gestores públicos, neste último, conforme as informações obtidas nas entrevistas aplicadas.

A validade da pesquisa foi obtida com a utilização de múltiplas fontes de evidência, a partir da combinação de padrão e do suporte bibliográfico no estudo de caso. A confiabilidade foi obtida a partir da triangulação de dados tratados, da observância ao protocolo do estudo de caso e da representatividade dos participantes das entrevistas realizadas.

3.5 Caracterização da Organização pesquisada

Nos termos estabelecidos na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, o Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP é órgão integrante da estrutura do Poder Executivo Federal. Destacam-se, dentre suas competências principais, a defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais; dos direitos do consumidor; e dos direitos dos índios.

Atua na coordenação do Sistema Único de Segurança Pública; na política judiciária; na defesa da ordem econômica nacional; nas políticas sobre drogas; no combate ao tráfico de drogas, de crimes conexos e na prevenção e combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, dentre outras competências.

À época da pesquisa, conforme previa o Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022 (BRASIL, 2022), tinha em sua estrutura organizacional, além da estrutura do Gabinete do Ministro e da Secretaria-Executiva, órgãos singulares específicos responsáveis pela principais políticas públicas a cargo do Ministério, como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, o Departamento Penitenciário Nacional, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Secretaria de Operações Integradas, a Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública, a Secretaria Nacional de Justiça, a Secretaria Nacional do Consumidor, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e o Arquivo Nacional.

Além disso, atuava como o Ministério supervisor do Conselho Administrativo de Defesa Econômica e da Fundação Nacional do Índio, órgãos da Administração indireta que possuem competências também relevantes para a sociedade.

Tinha ainda a responsabilidade de presidir os seguintes Conselhos Nacionais: o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos; o Conselho Nacional

de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual; o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; o Conselho Nacional de Segurança Pública; o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública; o Conselho Nacional de Imigração; o Conselho Nacional de Arquivos; e o Conselho Nacional de Política Indigenista.

Para uma melhor compreensão de sua estrutura, os órgãos estão indicados na Figura 3, a partir do organograma do Ministério vigente à época da realização da pesquisa.

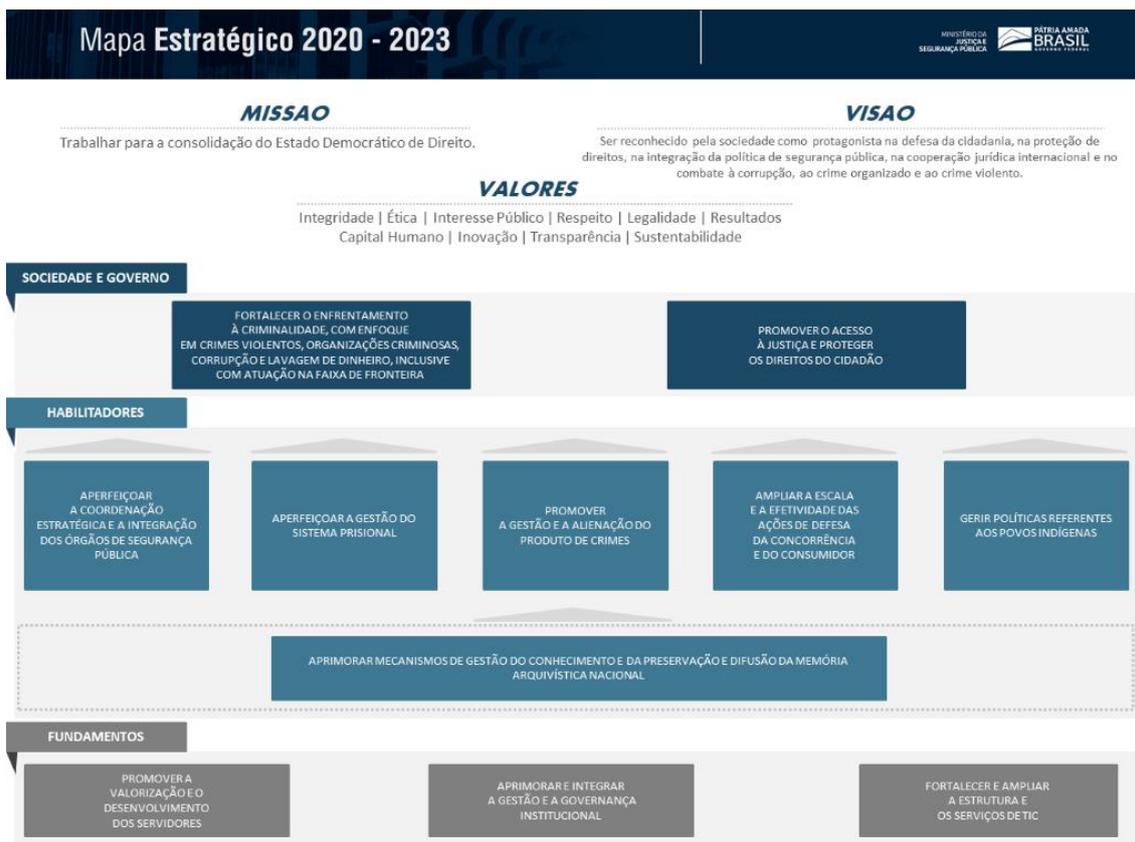
Figura 4: Organograma do Ministério da Justiça e Segurança Pública



Retirado do sítio do Ministério da Justiça e Segurança Pública

O sítio eletrônico do MJSP indicava ainda que o conjunto de políticas públicas sob responsabilidade do Ministério era formulado a partir do Plano Plurianual do Governo Federal, que estabelece o planejamento de longo prazo do Governo Federal. O mapa Estratégico da instituição (Figura 4) indicava a missão institucional, a visão de futuro institucional e os valores institucionais.

Figura 4: Mapa estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública



Retirado do sítio do Ministério da Justiça e Segurança Pública

Em linhas gerais, destacavam-se as políticas públicas com objetivo de: fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com enfoque em crimes violentos, organizações criminosas, corrupção e lavagem de dinheiro, inclusive com atuação na faixa de fronteira; promover o acesso à justiça e proteger os direitos do cidadão; aperfeiçoar a coordenação estratégica e a integração dos órgãos de segurança pública; aperfeiçoar a gestão do sistema prisional; promover a gestão e a alienação do produto de crimes; ampliar a escala e a efetividade das ações de defesa da concorrência e do consumidor; gerir políticas referentes aos povos indígenas; aprimorar mecanismos de gestão do conhecimento e da preservação e difusão da memória arquivística nacional.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Aqui são apresentados os principais resultados decorrentes da pesquisa, organizados de forma a cumprir cada um dos objetivos previamente estabelecidos. No que se refere a descrição do Sistema de Governança instituído no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, primeiro objetivo específico, a pesquisa documental evidenciou uma gama de documentos expedidos formalmente que definem toda a estruturação do sistema de governança no âmbito da organização.

Conforme já registrado na metodologia, a caracterização do SG-MJSP foi estabelecida inicialmente a partir dos documentos identificados na pesquisa documental e cuja validação, como um modelo dotado de características de um sistema de governança, se deu a partir da utilização da técnica analítica de combinação de padrão proposta por Yin (2015).

Foi realizada a comparação entre a estrutura estabelecida para o SG-MJSP com as estruturas, mecanismos e práticas estabelecidas pelo modelo proposto pelo TCU, definido como modelo referencial de comparação. Os principais achados estão apresentados por mecanismo de governança e observa os respectivos componentes e práticas previstas pelo referencial do TCU (BRASIL, 2014b).

A análise foi complementada com o registro da identificação, a partir das verbalizações obtidas dos gestores entrevistados, acerca do processo de institucionalização do SG-MJSP. Este reconhecimento pelos gestores também reforça o processo de validação do SG-MJSP como um sistema de governança devidamente estruturado, quando comparado ao modelo previamente estabelecido e pelas características identificadas na literatura de suporte à pesquisa.

4.1 Mecanismo de liderança e suas práticas

O primeiro componente do mecanismo liderança, conforme listado no modelo referencial, indica a necessidade de se estabelecer formalmente o Sistema de Governança, com a definição das instâncias internas de governança, com equilíbrio de poder e com segregação de funções críticas.

Nesta linha, o artigo 1º da Portaria MJSP nº 2, de 28 de janeiro de 2022 (DOC1), estabeleceu formalmente o sistema de governança institucional no âmbito da Pasta, com

a indicação expressa do rol de instância de governança. Principal achado que evidencia a prática é a instituição expressa do SG-MJSP em ato normativo de natureza interna, abaixo transcrito:

Art. 1º Instituir o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública -SG-MJSP, com o objetivo de organizar o processo decisório quanto à gestão estratégica, à gestão de riscos e controles internos, à integridade, à gestão de políticas públicas, à transparência, à gestão administrativa, à gestão de dados e à tecnologia e segurança da informação.

Em linhas gerais, o sistema instituído tem por objetivo principal a organização do processo decisório em relação à gestão estratégica, à gestão de riscos e controles internos, à integridade, à gestão de políticas públicas, à transparência, à gestão administrativa, à gestão de dados e à tecnologia e segurança da informação.

Referido documento (DOC1) indica que o SG-MJSP é caracterizado formalmente como um rol de estruturas e práticas gerenciais voltadas à entrega de valor público para a sociedade e tem por finalidade o estabelecimento de um modelo de tomada de decisão sobre o planejamento estratégico, as políticas públicas, a integridade, os riscos e controles, a informação, os recursos de tecnologia da informação e comunicação, os dados e sistemas de informação, as contratações, a gestão de pessoal e a transparência.

Dentre os objetivos principais esperados com a instituição do SG-MJSP, foram definidos formalmente: (i) a promoção e organização dos mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidas no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017; (ii) a implementação e o monitoramento da gestão estratégica; (iii) a gestão de políticas públicas em todas as suas fases; (iv) a identificação, avaliação e gerenciamento de riscos que possam afetar a organização; (v) a prevenção, detecção e punição de fraudes e atos de corrupção por meio de programa de integridade; (vi) a prestação de contas à sociedade sobre os resultados da atuação do Ministério; (vii) a promoção de mecanismos de ouvidoria; (viii) o controle da carteira de políticas públicas do Ministério; (ix) a implementação da gestão de dados e de sistemas de informações; e (x) a promoção da segurança da informação e comunicação (DOC1).

Os elementos centrais de governança do SG-MJSP foram assim estabelecidos: (i) a gestão estratégica; (ii) a gestão administrativa; (iii) a gestão de riscos e controles internos; (iv) a gestão de integridade; (v) a gestão de políticas públicas; (vi) a gestão de

transparência; (vii) a gestão de dados e de sistemas de informações; e (viii) a gestão de tecnologia da informação e comunicação (DOC1).

As estruturas centrais de governança do Ministério estão sintetizadas no quadro 7, onde estão explicitadas a característica de sua composição e o rol de principais competências, evidenciando o estabelecimento de um balanceamento de poder e de funções críticas entre as diversas instâncias instituídas, práticas previstas no modelo de referência.

Quadro 7: Estruturas centrais de governança do SG-MJSP

Estrutura	Nível de atuação	Principais competências
Comitê de Governança Estratégica – CGE (DOC2)	Alta administração dos órgãos específicos singulares e entidades vinculadas ao Ministério.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Definir as diretrizes estratégicas e promover o acompanhamento e as revisões no planejamento estratégico do Ministério; ✓ Aprovar a carteira de políticas públicas; ✓ Promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, transparência e efetividade das informações.
Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica - CT-CGE (DOC3)	Assessoria técnica na gestão de políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apresentar ao CGE relatório consolidado sobre a gestão das políticas públicas; ✓ Propor ao CGE a carteira de políticas públicas; ✓ Realizar o monitoramento da gestão de políticas públicas.
Comitê de Governança Administrativa - CGA (DOC4)	Gestão administrativa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Propor, implementar, acompanhar e avaliar as políticas da gestão administrativa
Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos – CGRC (DOC5)	Gestão de riscos e controles internos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Propor a aprovação de práticas, princípios de conduta e padrões de comportamento relacionados à gestão de risco e controle internos; ✓ Estimular a adoção de práticas institucionais de responsabilização dos agentes públicos.

Comissão Executiva do Programa de Integridade do MJSP – CEPI (DOC6)	Gestão de Integridade	✓ Elaborar e propor diretrizes, metodologias e mecanismos de controle relacionados à integridade.
Comitê de Governança de Dados e Sistemas de Informação – CGDI (DOC7)	Governança de Dados	✓ Gestão do compartilhamento, da transparência e da abertura de dados, informações e sistemas de informação; ✓ Avaliar solicitações para captação ou fornecimento de base de dados e informações.
Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação e Comunicação – CGDSIC (DOC8)	Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC	✓ Definir a Estratégia de Governo Digital – EGD do MJSP; ✓ Definir o Plano de Transformação Digital; ✓ Elaborar e monitorar o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação – PETIC e PDTI; ✓ Monitorar o Plano de Segurança da Informação e Comunicação; ✓ Monitorar a Política de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Fonte: Elaborado pelo autor. Extraído da Portaria MJSP nº 2, de 28 de janeiro de 2022 (DOC1)

Além das estruturas estabelecidas, a pesquisa documental evidenciou que o SG-MJSP é composto por um conjunto de políticas, programas e processos que estabeleçam diretrizes de governança para a instituição, a saber:

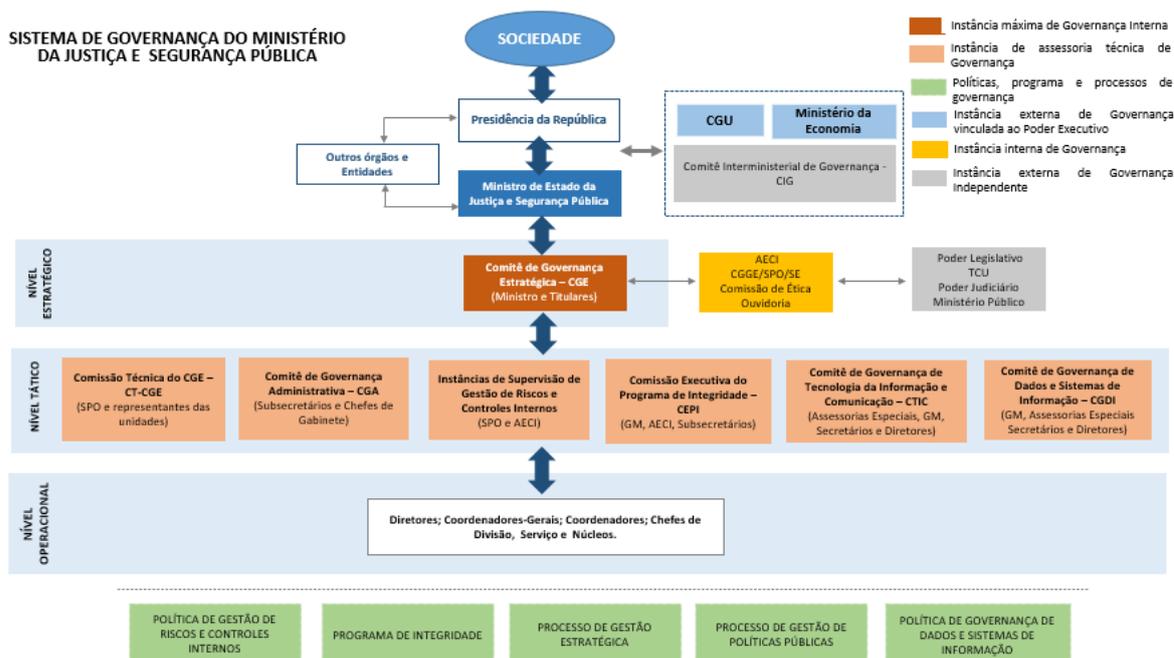
- Política de Gestão de Riscos e Controles Internos - PGRCI, com a finalidade de estabelecer princípios, diretrizes e responsabilidades mínimas a serem observados na execução dos planos estratégicos, programas, projetos e processos (DOC9);
- Programa de Integridade, como o conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, a detecção, a punição e a remediação de desvios éticos, fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança (DOC10);
- Processo de Gestão estratégica, definido como o processo gerencial contínuo e sistemático que objetiva definir a direção a ser seguida pelo Ministério,

visando otimizar sua relação com os ambientes interno e externo, por meio do alcance dos objetivos propostos (DOC11);

- Processo de Gestão de Políticas Públicas, que define o fluxo de gestão da carteira de políticas públicas do MJSP (DOC 12);
- Política de Governança de Dados e de Sistemas de Informação, que estabelece o conjunto de práticas gerenciais, mecanismos de liderança, estratégias e controles, instituídos com a finalidade de estabelecer o modelo de tomada e decisão nos assuntos relacionados à gestão, ao compartilhamento, à transparência e abertura de dados, às informações e sistemas de informação (DOC13); e
- Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC, que institui as diretrizes estratégicas que visam garantir a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações, bem como orientar as atitudes adequadas no manuseio, no tratamento, controle e proteção dos dados, informações, documentos e conhecimentos produzidos, armazenados, sob guarda ou transmitidos por qualquer meio ou recurso contra ameaças e vulnerabilidades (DOC 14).

Em suma, a Figura 4, extraída do sítio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, apresenta a estruturação do SG-MJSP em toda sua dimensão, abarcando visualmente a interação do sistema interno com a sociedade, com a instância externa de governança do Poder Executivo Federal e com as demais instâncias externas de governança. A abrangência definida para o SG-MJSP, evidencia um esforço de aproximação com atores externos, característica essencial de um sistema de governança, conforme indicam os estudos apresentados por Scholte et al (2018).

Figura 5: Sistema de Governança do MJSP



Fonte: Sítio do MJSP (2022).

Do ponto de vista histórico, verifica-se que o SG-MJSP tem como origem a publicação da Portaria MJ nº 658, de 14 de abril de 2014 (DOC15), que instituiu o modelo de governança em gestão de processos e o Comitê de Governança de Processos e, posteriormente, a Portaria nº 1.185, de 2 de julho de 2014 (DOC16), que instituiu o processo de planejamento estratégico e o Comitê de Governança Estratégica do então Ministério da Justiça, com atribuição principal de propor diretrizes estratégicas para a atuação do Ministério.

Do ponto de vista do reconhecimento dos gestores sobre a institucionalização do sistema de governança, conforme a categorização e codificação estabelecidas, as entrevistas E1 e E4 exemplificam o reconhecimento da estruturação formal do SG-MJSP, com referências conceituais que o indicam como um sistema dotado de estruturas voltadas ao controle, à supervisão e à comunicação da estratégia institucional, tal como caracterizado amplamente na literatura, como indica o estudo apresentado por Motta, Silveira e Borges (2006). As transcrições da E1 e E4 assim revelam:

Desde 2017, início de 2017, nós trabalhamos nas primeiras portarias de sistema de governança. Aqui já trabalhando, não num tamanho que que hoje ele se encontra, né? Foram entrando outros processos, outras políticas e importante para o nosso aprimoramento do sistema de governança (E1, grifo nosso)

Cada vez mais a gente precisa é sinalizar algumas competências, diretrizes, tá a nossa governança, é o nosso sistema de governança. Essa regulamentação tá lá, tem tudo, né? **Na verdade, tem competência, tem diretrizes, tem política, tem instâncias e também metodologias e boas práticas** (E1, grifo nosso).

Temos a portaria 2 de 2022 que institui o sistema de governança do Ministério. E eu vejo essa portaria como fundamental, porque através dessa portaria o meu entendimento é que **através dessa portaria estão criado todas as normas em termos de fluxo procedimentos, em variadas comissões, comitês e variadas demandas** (E4, grifo nosso).

Contudo, algumas verbalizações indicam que a visão acerca da ocorrência da institucionalização do SG-MJSP e dos arranjos de governança não é uniforme entre os gestores da instituição. As entrevistas E2 e E7 retratam esse achado, ao indicarem reconhecimento do tema governança e de alguns de seus instrumentos, contudo sem os atrelarem a um contexto formalmente estruturado. Esta percepção reforça as conclusões apresentadas por Alberto e Martins (2020), que indicam que o reconhecimento dos efeitos da governança numa organização decorrem da instituição de estruturas e práticas de governança e não necessariamente de sua formalização.

Talvez não tenha ficado claro assim pra mim ou pros outros servidores, exatamente esse link, né? Entre o modelo de governança e os instrumentos que o Ministério tem (E2, grifo nosso).

Agindo o tempo inteiro de maneira é reativa, né, digamos assim, porque a coisa está acontecendo e você precisa apagar aquele incêndio do dia e a gente e eu realmente não fui em nenhum momento. **E também fico até me perguntando, quem é? Eu não sei se tem um setor, alguma coisa que fizesse a gente pensar nessas políticas** (E7, grifo nosso)

Quanto ao componente “Princípios e Comportamentos”, o modelo referencial indica a necessidade de se estabelecer um código de ética de conduta dos integrantes da instituição, um código de padrões de conduta de comportamento e, ainda, mecanismos de controle para evitar o conflito de interesses. Nesta linha de comparação, o SG-MJSP indica de forma expressa as estruturas e práticas específicas para a promoção da integridade.

Tem-se a evidenciação documental posta pela Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1), onde o SG-MJSP prevê a integridade como elemento da governança, estabelecendo a implantação e o monitoramento de um programa de integridade, com expressa orientação sobre implementação de práticas e princípios de conduta e padrões de comportamento. Principais achados no âmbito do SG-MJSP:

Art. 4º São objetivos do SG-MJSP:

(...)

V - promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, detecção e punição de fraudes e atos de corrupção com a aprovação, **a implantação e o monitoramento de programa de integridade** que utilize a gestão de risco para identificação prévia e tratamento dos riscos;

(...)

Art. 5º São elementos da Governança:

(...)

IV - gestão de integridade;

(...)

Art. 16. O SG-MJSP será conduzido pelo CGE, com o apoio dos comitês, comissões e instâncias listados no art. 14 e no art. 15.

(...)

§ 4º **A CEPI funcionará como unidade de apoio executivo do CGE para temas relacionados com as atividades de integridade do Ministério**, de modo a acompanhar resultados e a identificar pontos que necessitem de deliberação pelo CGE.

Anexo V (DOC6)

Art. 1º Compete à Comissão Executiva do Programa de Integridade do MJSP - CEPI:

I - elaborar e propor diretrizes, metodologias e mecanismos de controle relacionados à integridade;

II - coordenar e assessorar a implementação de metodologias e instrumentos do Programa de integridade do Ministério;

III - propor objetivos estratégicos para o Programa;

IV - adotar e aprimorar as boas práticas em gestão de integridade;

V - atuar como facilitador na integração dos agentes responsáveis pela gestão de integridade;

VI - apoiar e orientar:

a) as ações de capacitação nas áreas de gestão de integridade;

b) a promoção da disseminação da cultura de gestão de integridade; e

c) a implementação de práticas e princípios de conduta e padrões de comportamento.

VII - coordenar a elaboração e a implementação do Programa;

VIII - exercer o monitoramento contínuo das ações estabelecidas no plano de integridade do Programa;

IX - apresentar e submeter à apreciação do Comitê de Governança Estratégica - CGE os resultados do grau de maturidade do Programa; e

X - praticar outros atos de natureza técnica e administrativa necessários ao exercício de suas responsabilidades.

Anexo IX (DOC10)

Art. 1º O Programa de Integridade do MJSP será estruturado nas seguintes diretrizes:

- I - comprometimento e apoio da alta administração;
- II - existência de Comissão responsável pela implementação do Programa de Integridade;
- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados à integridade; e
- IV - monitoramento contínuo das ações estabelecidas no plano de integridade do Programa.

(...)

Art. 4º O Programa de Integridade do MJSP tem como objetivos:

- I – promover a cultura ética e a integridade institucional, focada em valores e no respeito às leis e aos princípios da Administração Pública.

A identificação dessa prática pelos entrevistados ficou verbalizada em apenas uma única fala, registrada na entrevista E1. Este achado indica que a prática é tratada em alguma medida no âmbito do SG-MJSP, evidenciando-se que o sistema é dotado de estrutura voltada à monitoramento do comportamento de seus participantes, conforme premissa indicada por Motta, Silveira e Borges (2006) e por Rhodes (1996), que reforçam que ajustamento de comportamento dos indivíduos é característica essencial de sistemas de governança estabelecidos como modelo de gestão corporativa. A verbalização registrada na E1, assim relata:

Com isso, vieram também as questões de controle, vieram as questões de risco, **vieram a questões de integridade** e de governança de dados. **Ou seja, na verdade, tudo dentro de uma política de sistemas e de prioridades** (E1, grifo nosso).

Em relação ao componente “Liderança Organizacional”, prevista no modelo referencial do TCU, buscou-se identificar estruturas e práticas relativas à avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão; o estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão; políticas de delegação e reserva de poderes; o estabelecimento da gestão de riscos e de controle interno; e a avaliação de resultados do controle interno.

Nesta linha, a Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1) indica que o SG-MJSP é caracterizado como o conjunto de mecanismos de liderança com a finalidade de estabelecer o modelo de tomada de decisão. Identifica-se, no bojo da estruturação formal do sistema, um conjunto expressivo de diretrizes, procedimento, políticas e comandos que estabelecem rotinas de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão, nas diversas searas de atuação do SG-MJSP.

Art. 4º São objetivos do SG-MJSP:

(...)

II - promover a implementação e o **monitoramento** da gestão estratégica;

(...)

Art. 8º A gestão de riscos e controles internos do Ministério engloba a aplicação sistemática de procedimentos e práticas de gestão para as **atividades de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos**, bem como de comunicação com partes interessadas em assuntos relacionados a risco, nos termos dos Anexos IV e VIII.

(...)

Art. 10. A gestão de políticas públicas envolve a sua estruturação em uma Carteira de Políticas Públicas, **para permitir o monitoramento, a avaliação** e a alocação orçamentária pela alta gestão, promovendo a tomada de decisão baseada em evidências, contribuindo para a melhoria da qualidade do gasto, para a racionalização do uso de recursos públicos e para a difusão da cultura da transparência, nos termos do Anexo XI.

Contudo, não se identificou na pesquisa documental quais seriam os mecanismos específicos de promoção à capacidade de liderança, para além das próprias instâncias criadas no bojo do SG-MJP. Exemplifica isso o Comitê de Governança Estratégica, composto pela alta administração da instituição, que detém competências específicas relativas à definição da estratégia, à aprovação de planos e programas institucionais. A Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1) assim prevê:

Art. 16. O SG-MJSP será conduzido pelo CGE, com o apoio dos comitês, comissões e instâncias listados no art. 14 e no art. 15.

§ 1º O CGE será a instância máxima do SG-MJSP **para avaliar e aprovar as iniciativas** de gestão estratégica, de gestão de riscos e controles internos, de gestão de transparência, de gestão de integridade, de gestão de políticas públicas, de gestão administrativa, e de gestão de dados e sistemas de informação e de gestão da tecnologia da informação e comunicações.

Acerca da visão dos gestores, a liderança não foi evidenciada expressamente como uma prática estruturada, não sendo destacada em quaisquer das verbalizações registradas nas entrevistas realizadas. Tal achado pode evidenciar uma lacuna nas práticas identificadas, visto que, conforme assevera a Política de Governança da Administração Pública Federal (BRASIL, 2017), a liderança é mecanismo essencial de um sistema de governança.

Contudo práticas como a supervisão e de monitoramento da gestão, típicas das estruturas de liderança organizacional, ficaram evidenciadas nas verbalizações obtidas nas entrevistas E4 e E8, que associaram às práticas citadas como derivadas do SG-MJSP.

Supervisão da gestão é, eu também vejo algumas formas ali que eu vou lembrando, você vai falando, vou lembrando. Eu vejo algumas normas que atendem essa supervisão da gestão. Tem muita coisa ali na portaria 2 relacionado ao direcionamento, ao gabinete do ministro, né? Então, tem muita coisa ali que ela fala

que deve ser direcionado ao gabinete do ministro. Eu vejo isso como um item que atende essa supervisão de gestão (E4, grifo nosso).

(Temos) um monitoramento daquilo que é estratégico para o Ministério. A questão de ter informações, gerar informações, ter indicadores ou de controle, né, de ter, por exemplo, essa questão relativa à prestação de contas, prestação de contas, transparência, relatórios (E8, grifo nosso).

Considerando as principais funções de gestão, planejamento, organização, liderança e controle, o monitoramento do desempenho das funções de gestão, conforme estabelece a Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1), é posto em todas as estruturas do SG-MJSP e realizado em todos os elementos definidos no âmbito do sistema. Principais achados:

Art. 10. A gestão de políticas públicas envolve a sua estruturação em uma Carteira de Políticas Públicas, para permitir o monitoramento, a avaliação e a alocação orçamentária pela alta gestão, promovendo a tomada de decisão baseada em evidências, contribuindo para a melhoria da qualidade do gasto, para a racionalização do uso de recursos públicos e para a difusão da cultura da transparência, nos termos do Anexo XI.

Anexo II (DOC3)

(...)

Art. 4º O monitoramento da gestão de políticas públicas será realizado no âmbito da CTCGE e será guiado pelo Anexo XI dessa Portaria.

Anexo X (DOC11)

Art. 1º Gestão estratégica é o processo gerencial contínuo e sistemático que objetiva definir a direção a ser seguida pelo Ministério, visando otimizar sua relação com os ambientes interno e externo, por meio do alcance dos objetivos propostos.

Parágrafo único. O processo de gestão estratégica inclui as etapas de elaboração, de monitoramento, de avaliação e de revisão.

(...)

Art. 3º O planejamento estratégico, seus desdobramentos e resultados serão monitorados e avaliados periodicamente, no âmbito do Comitê de Governança Estratégica - CGE, com o intuito de acompanhar a implementação da estratégia, de identificar possíveis desvios e de implementar ações corretivas, visando o alcance dos objetivos estratégicos.

Sobre o monitoramento do alcance dos resultados organizacionais, na perspectiva dos gestores entrevistados, vê-se que o SG-MJSP estabeleceu de forma clara as instâncias de monitoramento da gestão. As entrevistas E2 e E4 evidenciam a prática de acompanhamento do planejamento estratégico e das pautas mais importantes para a instituição, a partir das próprias estruturas formais do SG-MJSP.

Olha eu não tenho, nunca fui atrás pra conhecer exatamente esse modelo, né? **Eu imagino que deve perpassar ali por aquele comitê de gestão estratégia. Acho que tem o planejamento, as metas estratégicas, os projetos. Imagino que passa por aí, mas não cheguei a ir atrás dessa portaria, nunca fui** (E2, grifo nosso).

A portaria 2, ela cuida de todos os conselhos, não? De todos os comitês? Nunca parei para ler a parte da CGE em relação a portaria 2, **mas em relação ao planejamento estratégico eu entendo que tá lá na CGE, né? Então eu acho que atende mesmo, porque todas as pautas mais importantes que tem a ver com o que *** é, a gente submeteu ao CGE** (E4, grifo nosso).

Supervisão da gestão é, eu também vejo algumas formas ali que eu vou lembrando. Eu vejo algumas normas que atendem essa supervisão da gestão. Tem muita coisa ali na portaria 2 relacionado ao direcionamento, ao gabinete do ministro, né? Então, tem muita coisa ali que ela fala que deve ser direcionado ao gabinete do ministro. Eu vejo isso como como um item que atende essa supervisão de gestão (E4, grifo nosso).

Não foram identificadas referências documentais ou verbalizações associadas às práticas formais de instituição de políticas de delegação e de reserva de poderes.

O último componente do mecanismo liderança, proposto no modelo referencial do TCU, traz o rol de práticas relativas às “Pessoas e Competências”, a saber: estabelecer e dar transparência ao processo de seleção da alta administração; assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração; estabelecer um sistema de avaliação de desempenho; e garantir transparência ao conjunto de benefícios para atrair bons profissionais.

Foram identificadas diretrizes alinhadas às práticas descritas, contudo sem uma identificação expressa de instrumentos específicos na formalização do SG-MJSP que possibilitem a instituição das práticas recomendadas.

Anexo I (DOC2)

Art. 1º Compete ao Comitê de Governança Estratégica - CGE:

(...)

IV - promover o alinhamento das diretrizes estratégicas com as ações relacionadas à gestão de dados e sistemas de informação, de tecnologia da informação e comunicação, de segurança da informação e comunicação, de riscos, de governança, de processos, de projetos, **de pessoas**, orçamentária, financeira, contábil e com a Estratégia de Governança Digital - EGD;

Anexo VIII (DOC9)

Art. 5º São princípios dos Controles Internos:

(...)

IV - compromisso da alta administração em atrair, desenvolver e reter pessoas com competências técnicas, em alinhamento com os objetivos do Ministério;

Da mesma forma, o estabelecimento de um sistema de avaliação de desempenho não foi identificado como uma prática formal decorrente do SG-MJSP e tampouco destacada nas verbalizações obtidas nas entrevistas realizadas. Há que se ressaltar que esta prática figura como sendo de natureza essencial para sistemas de governança, visto que a identificação de lacunas de desempenho e o monitoramento da ampliação do desempenho são características recorrentes nas diversas conceituações de governança corporativa (LEHUEDE; KOSSOV, 2018).

Não foram identificadas referências formais, práticas estruturadas ou mesmo verbalizações relacionadas à prática de transparência ao conjunto de benefícios para atrair bons profissionais, nem legislação específica sobre este tema.

4.2 Estratégia e suas práticas

Em relação ao mecanismo Estratégia, o modelo referencial do TCU prevê um conjunto de práticas relacionadas à estratégia organizacional, ao alinhamento transorganizacional e ao relacionamento com as partes interessadas. Nesta linha, tem-se como prática a necessidade de se estabelecer formalmente a estratégia organizacional.

Neste sentido, conforme definido na Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1), o SG-MJSP prevê os mecanismos de estratégia na composição da governança institucional, determinando sua promoção, implementação e monitoramento como elemento central do sistema. Principais achados:

Art. 3º O **planejamento estratégico**, seus desdobramentos e resultados serão monitorados e avaliados periodicamente, no âmbito do Comitê de Governança Estratégica - CGE, com o intuito de **acompanhar a implementação da estratégia**, de identificar possíveis desvios e de implementar ações corretivas, visando o alcance dos objetivos estratégicos.

Art. 4º São objetivos do SG-MJSP:

(...)

II - promover a implementação e o monitoramento da gestão estratégica;

Art. 5º São elementos da Governança:

I - gestão estratégica;

(...)

Art. 6º A **gestão estratégica compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos, projetos e ações**, além de critérios de priorização e alinhamento entre as partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade do Ministério

alcancem o resultado pretendido, nos termos do Anexo X.

Anexo I (DOC2)

Art. 1º Compete ao Comitê de Governança Estratégica - CGE:

I - **definir as diretrizes estratégicas** do Ministério;

II - **promover o alinhamento e a convergência do planejamento estratégico** do Ministério com as diretrizes estratégicas;

Anexo X (DOC11)

Art. 1º **Gestão estratégica é o processo gerencial contínuo e sistemático que objetiva definir a direção a ser seguida pelo Ministério**, visando otimizar sua relação com os ambientes interno e externo, por meio do alcance dos objetivos propostos.

Em relação ao monitoramento e avaliação da execução da estratégia, temos que o SG-MJSP estabelece as etapas de elaboração, de monitoramento, de avaliação e de revisão do planejamento estratégico institucional. Ademais, fixa atribuição de monitoramento do planejamento estratégico para a alta administração institucional, por meio do CGE. Principais achados:

Anexo X (DOC11)

Art. 3º **O planejamento estratégico, seus desdobramentos e resultados serão monitorados e avaliados periodicamente**, no âmbito do Comitê de Governança Estratégica - CGE, com o intuito de acompanhar a implementação da estratégia, de identificar possíveis desvios e de implementar ações corretivas, visando o alcance dos objetivos estratégicos.

(...)

Art. 6º São **elementos estratégicos** básicos:

I - missão;

II - visão;

III - atributos de valor para a sociedade;

IV - objetivos estratégicos;

V - indicadores e metas estratégicos; e

VI - projetos estratégicos.

(...)

Art. 7º Integram o planejamento estratégico do Ministério como **documentos essenciais**:

I - cadeia de valor;

II - mapa estratégico;

III - indicadores e metas estratégicos; e

IV - carteira de projetos estratégicos.

(...)

Art. 8º **O planejamento estratégico será disponibilizado nas páginas eletrônicas do Ministério**, na intranet e na internet.

Quanto ao monitoramento e avaliação da execução da estratégia, prática estabelecida no modelo referencial, a Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1), estabelece que a

promoção e o monitoramento dos resultados da atuação do Ministério é um dos objetivos do SG-MJSP. Principais achados:

Art. 4º São objetivos do SG-MJSP:

(...)

VI - **promover a prestação de contas** à sociedade sobre os resultados da atuação do Ministério;

Anexo X (DOC11)

Art. 3º O planejamento estratégico, seus desdobramentos e **resultados serão monitorados e avaliados periodicamente**, no âmbito do Comitê de Governança Estratégica - CGE, com o intuito de acompanhar a implementação da estratégia, de identificar possíveis desvios e de implementar ações corretivas, visando o alcance dos objetivos estratégicos.

Anexo XI (DOC12)

Art. 4º O controle da carteira de políticas públicas será apoiado pela Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica - CT-CGE, que produzirá informações e realizará encaminhamentos de modo a fundamentar as manifestações do CGE.

(...)

§ 2º Os órgãos específicos singulares do Ministério e as entidades vinculadas, responsáveis pela gestão de políticas públicas do Ministério deverão apresentar à CT-CGE **relatórios de monitoramento das políticas públicas**, conforme cronograma e parâmetros aprovados pela CT-CGE.

§ 3º Para fins de aplicação do disposto no caput, os relatórios deverão alinhar-se às informações pertinentes ao desempenho do Plano Plurianual - PPA e contemplar minimamente as seguintes informações:

I - **indicadores de monitoramento de execução da política pública**; e

II - **avaliação dos resultados da política pública** e proposição de medidas corretivas que reduzam falhas e promovam a eficiência.

As práticas relacionadas à gestão estratégica, dentre todas as demais indicadas no modelo referencial do TCU, são as de citação mais recorrente entre os gestores entrevistados. Na perspectiva desses gestores, tal como identificado nas verbalizações postas nas entrevistas E2, E6, E7 e E8, o planejamento estratégico é associado de forma muito direta ao próprio SG-MJSP, o que evidencia a adequação estrutural da governança como um sistema para definição e monitoramento da estratégia (BRASIL, 2017) e de comunicação dessa estratégia, conforme modelo descrito por Motta, Silveira e Borges (2006).

Mas eu sei que o planejamento estratégico é uma ferramenta que a gente é demandado periodicamente, né? Para prestar ali informações (E2, grifo nosso).

Eu imagino que deve perpassar ali por aquele comitê de gestão estratégica. Acho que tem o **planejamento, as metas estratégicas, os projetos.** Imagino que passa por aí, mas não cheguei a ir atrás dessa portaria, nunca fui (E2, grifo nosso).

A gente faz o planejamento estratégico daquele período, né? E dentro daquele período, a gente executa aquelas ações (E6, grifo nosso).

Olha, é, **não sei se está relacionado ao sistema de governança, mas eu tenho um projeto estratégico que que está aqui comigo, né? Que é importante pro Ministério, tanto que é um projeto estratégico.** (E7, grifo nosso).

Sim, o planejamento estratégico do Ministério é bastante comum dentro das nossas tomadas de decisões. Inclusive ele é utilizado para a geração de políticas públicas, né? Como é base de quando nós criamos uma dessas políticas (E8, grifo nosso).

O componente de alinhamento transorganizacional, prevê como prática referencial o estabelecimento de mecanismos de atuação conjunta na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Sobre essa prática, a pesquisa documental indica que o SG-MJSP tem em sua estruturação um conjunto de diretrizes e instrumentos relacionados a essa prática. A Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1) assim dispõe sobre o ciclo de políticas públicas:

Art. 1º Instituir o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública - SG-MJSP, com o objetivo de organizar o processo decisório quanto à gestão estratégica, à gestão de riscos e controles internos, à integridade, **à gestão de políticas públicas**, à transparência, à gestão administrativa, à gestão de dados e à tecnologia e segurança da informação.

(...)

Art. 4º São objetivos do SG-MJSP:

(...)

III - promover a gestão de políticas públicas em todas as suas fases, conforme disposto nos incisos V a VIII do art. 2º;

(...)

Art. 5º São elementos da Governança:

(...)

V - gestão de políticas públicas;

(...)

Art. 10. **A gestão de políticas públicas envolve a sua estruturação em uma Carteira de Políticas Públicas, para permitir o monitoramento, a avaliação** e a alocação orçamentária pela alta gestão, promovendo a tomada de decisão baseada em evidências, contribuindo para a melhoria da qualidade do gasto, para a racionalização do uso de recursos públicos e para a difusão da cultura da transparência, nos termos do Anexo XI.

Anexo II (DOC3)

Art. 2º A Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica terá as seguintes atribuições:

(...)

III - apresentar ao CGE relatório consolidado sobre a gestão das políticas públicas;

(...)

VI - propor ao CGE a carteira de políticas públicas do Ministério, bem como a sua atualização.

Anexo XI (DOC12)

Art. 4º O controle da carteira de políticas públicas será apoiado pela Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica - CT-CGE, que produzirá informações e realizará encaminhamentos de modo a fundamentar as manifestações do CGE.

(...)

§ 2º Os órgãos específicos singulares do Ministério e as entidades vinculadas, responsáveis pela gestão de políticas públicas do Ministério deverão apresentar à CT-CGE relatórios de monitoramento das políticas públicas, conforme cronograma e parâmetros aprovados pela CT-CGE.

Há que se pontuar que, embora o SG-MJSP estabeleça formalmente um processo de gestão de políticas públicas, tem-se que a estruturação de conselhos de políticas públicas figura como prática mais evidente adotada pela instituição para garantir essa articulação transorganizacional. Conforme já descrito na caracterização da organização, os documentos identificados na pesquisa documental (DOC25 a DOC32) trazem o rol de instrumentos legais e regulamentadores que estabelecem as estruturas compostas por organizações responsáveis pelo processo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas a cargo da instituição.

Neste mesmo sentido, as verbalizações obtidas nas entrevistas realizadas, especialmente naquelas categorizadas no tema política públicas, há indicativos que evidenciam essa prática de articulação com membros externos à organização, na fase de implementação e avaliação de políticas públicas a cargo da instituição. As entrevistas E1, E2 e E5 trazem evidências da ocorrência dessa articulação. São os achados mais relevantes:

Inicialmente a gente precisa entender como é que se dá a nossas políticas, né? **Ou seja, nossas políticas, boa parte delas são devido a mandamento constitucional, não é só pelos anseios da sociedade, mas nós temos política também que levam em consideração também esses anseios da sociedade nessa nossa construção.** Então nós temos algo híbrido (E1, grifo nosso).

Esse ano a gente conseguiu incluir a pauta do *** no Observatório para desenvolver uma série de outros produtos que a gente precisa dar andamento no âmbito da política. **Então, nesse teto, por exemplo, a gente tem como objetivo fazer uma avaliação do terceiro plano, construir a metodologia para a elaboração do quarto plano e promover alguns estudos e pesquisas sobre o enfrentamento *** no Brasil** (E2, grifo nosso).

E esse comitê gestor é formado pelo sistema nacional de defesa do consumidor e ele é formado pelo mercado, pelas empresas. Então isso também tira um pouco do peso do Estado em todas as decisões (E5, grifo nosso).

Ainda em relação ao mecanismo “Liderança”, no componente “Relacionamento com as partes interessadas”, temos como práticas referenciais o estabelecimento de canais de comunicação com as partes interessadas, o estabelecimento de relação objetiva e profissional com a mídia, o estabelecimento que as decisões atendam ao maior número de partes interessadas, sem predominância de interesses e, por fim, a própria promoção da participação social, esta última tratada de forma mais ampla neste estudo.

A Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1) assim dispõe sobre o relacionamento com as partes interessadas:

(...)

Art. 6º A gestão estratégica compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos, projetos e ações, **além de critérios de priorização e alinhamento entre as partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade do Ministério alcancem o resultado pretendido**, nos termos do Anexo X.

(...)

Art. 8º A **gestão de riscos e controles internos do Ministério engloba a aplicação sistemática de procedimentos e práticas de gestão para as atividades de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos, bem como de comunicação com partes interessadas** em assuntos relacionados a risco, nos termos dos Anexos IV e VIII.

Anexo XII (DOC13)

XIX - gestão de continuidade dos negócios: processo abrangente de gestão que identifica ameaças potenciais para uma organização e os possíveis impactos nas operações de negócio, caso essas ameaças se concretizem, além de fornecer uma estrutura para que se desenvolva uma resiliência organizacional que seja capaz de responder efetivamente e salvaguardar os interesses das partes interessadas, a reputação e a marca da organização e suas atividades de valor agregado;

Em relação às verbalizações obtidas nas entrevistas, classificadas no código “Envolvimento das partes interessadas”, os gestores indicam que há uma busca pelo

envolvimento efetivo de outros parceiros nas ações institucionais, evidenciando a adoção da prática. As entrevistas E2, E6 e E7 registram indicativos nesse sentido:

No eixo da assistência a gente tem muito envolvimento do Ministério da Cidadania, da sociedade civil, do Ministério das Relações Exteriores, que também tem a questão da assistência às vítimas que estão fora. E aí, no eixo da repressão envolve mais Ministério Público, Polícia, Judiciário, que tem toda essa parte de responsabilização em julgamento dos casos (E2, grifo nosso).

O papel dessas ONGs é justamente de trazer elementos demandas da sociedade para discussão no comitê. Só que na prática, o que a gente vê é que falta essa conexão da sociedade com essas ONGs, para levarem subsídios para o comitê. Então eu acho que é um mecanismo importante essa configuração do comitê, mas falta aprimoramento dos fluxos e tudo mais (E2, grifo nosso).

Todas as nossas, nós somos órgãos fomentadores, então a gente muita participação do Ministério público, das secretarias, é da Defensoria pública, né? Porque tudo é diz respeito ao *. Então tem sim uma participação bem conjunta.** Tudo que a gente faz aqui a gente tenta falar até com o Ministério da economia. A gente tenta fazer grupos de trabalho, né? A gente desenvolve algumas coisas assim. A maioria das ações, na verdade, são com outros órgãos (E6, grifo nosso).

A Secretaria nacional * faz parte do sistema nacional ***, do qual integra um monte de instituições, de órgãos, dos ***, dos ministérios públicos, defensorias públicas. É, eu tenho total consciência disso. E eu acho que a própria normatização, enfim, a própria razão de ser assim da Secretaria nacional *** já é o incentivo para que haja essa atuação coordenada,** até porque é uma das nossas missões, né? Aquela é a articulação com os *** e tudo mais (E7, grifo nosso).

Na pesquisa documental e nem nas entrevistas realizadas foram identificadas práticas claras que façam referência à instituição de relação objetiva e profissional com a mídia, evidenciando uma lacuna na estruturação de práticas relativas ao componente “Relacionamento com as partes interessadas”, posto no modelo referencial.

4.3 Controle e suas práticas

A gestão de riscos e controle interno é a primeira prática listada em relação ao mecanismo “Controle”, estabelecida no modelo referencial do TCU. Em relação a esta

prática, a Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1) define que o SG-MJSP tem a gestão de riscos como elemento da governança, estabelecendo a implantação e o monitoramento de uma Política de Gestão de Riscos e Controles Internos. Principais achados:

Art. 4º São objetivos do SG-MJSP:

(...)

V - promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, detecção e punição de fraudes e atos de corrupção com a aprovação, a implantação e o monitoramento de programa de integridade que **utilize a gestão de risco para identificação prévia e tratamento dos riscos;**

(...)

Art. 5º São elementos da Governança:

(...)

III - gestão de riscos e controles internos;

(...)

Art. 8º A **gestão de riscos e controles internos do Ministério engloba a aplicação sistemática de procedimentos e práticas de gestão** para as atividades de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos, bem como de comunicação com partes interessadas em assuntos relacionados a risco, nos termos dos Anexos IV e VIII.

Anexo IV (DOC5)

Art. 1º **Para assessorar o Comitê de Governança Estratégica - CGE nas atividades de gestão de riscos e controles internos, relativas à definição e à implementação de diretrizes, políticas, normas e procedimentos, são definidas as instâncias de supervisão de gestão de riscos e controles internos** com as atribuições estabelecidas nos termos deste Anexo.

Art. 2º As instâncias de supervisão de gestão de riscos e controles internos têm como função precípua apoiar e dar suporte aos diversos níveis hierárquicos do Ministério na **integração das atividades de gestão de riscos e controles internos** nos processos e atividades organizacionais.

Art. 3º As instâncias de supervisão são compostas por:

I - **Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos - CGRC;**

II - **Unidade de Gestão de Riscos e Controles Internos - UGRC;** e

III - Gestor de Processos.

(...)

Art. 7º Compete ao CGRC:

I - **propor aprovação ao CGE de práticas, princípios de conduta e padrões de comportamento relacionados à gestão de risco e controle internos** a serem observados pelos órgãos do Ministério;

Anexo VIII (DOC9)

Art. 1º A **Política de Gestão de Riscos e Controles Internos - PGRCI será executada no âmbito do Ministério, com a finalidade de estabelecer princípios, diretrizes e responsabilidades mínimas a serem observados na execução dos planos estratégicos, programas, projetos e processos.**

Em relação às verbalizações obtidas com as entrevistas realizadas, é possível verificar que a gestão de riscos é prática formalmente institucionalizada e posta como instrumento de apoio à gestão. As entrevistas E1, E6 e E8 indicam que a política de gestão de riscos implantada no âmbito do SG-MJSP integra as rotinas administrativas da instituição e auxilia, gestores e autoridades e cumpre, em alguma medida, as premissas de governança advindas da Teoria da Agência e da Teoria dos Custos de Transação, que conforme pontuam Buta e Teixeira (2020), estabeleceram a identificação, a compreensão e a mitigação de riscos na gestão como um processo decorrente dos arranjos da governança.

Com isso, vieram também as questões de controle, **vieram as questões de risco**, vieram as questões de integridade, as questões de governança de dados. Ou seja, na verdade, **tudo dentro de uma política de sistemas e de prioridades** (E1, grifo nosso).

A gente tem a Gestão de Riscos e tem a assessoria de assuntos estratégicos. Como a parte de trabalho *** tem tanto projeto estratégico com o indicador estratégico, a gente sempre está em contato com essas pessoas, né? Porque a gente tem sempre essas revisões de projeto, não é? Tem também para colocar os indicadores, né? Os dados do ***. **E a gente também, toda vez que a gente faz qualquer tipo de projeto, a gente tem um projeto que chama ***, a gente submeteu também a gestão de riscos** (E6, grifo nosso)

Nós temos uma **assessoria de gestão de riscos. Que faz um papel não fiscalizatório, mas um papel de é conselheiro deliberativo da chefia**, avaliando os nossos instrumentos à medida que se encontra um erro ou até de forma mesmo que deveria ter sido feito por espécie de documento foi feito por outro. **Isso nos é avisado e nós passamos por esse crivo dentro da nossa gestão de riscos** (E8, grifo nosso).

A Portaria nº 2/2022 (DOC1) ao definir o SG-MJSP, indica que a organização dos controles internos integra o corpus do objetivo principal do sistema, conforme também previsto no modelo referencial do TCU. Caracteriza o SG-MJSP, dentre uma série de práticas, às relacionadas ao estabelecimento de controles internos e é definido como elemento básico da governança organizacional. No que se refere a promoção da transparência, foram identificados os seguintes achados:

Art. 3º O SG-MJSP, caracterizado como o conjunto de práticas gerenciais voltado à entrega de valor público para a sociedade, com a finalidade de estabelecer o modelo de tomada de decisão sobre planejamento estratégico, políticas públicas, integridade, riscos

e controles, informação, recursos de tecnologia da informação e comunicação, dados e sistemas de informação, contratações, pessoal e transparência.

(...)

Art. 5º São elementos da Governança:

(...)

III - gestão de riscos e controles internos;

(...)

VI - gestão de transparência;

(...)

Art. 11. A gestão de transparência e acesso à informação do Ministério busca promover o direito constitucional dos cidadãos de acessar informações públicas de interesse particular ou coletivo, produzidas ou acumuladas pelo Ministério, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, no Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, e na Resolução nº 11, de 11 de dezembro de 2017, da Comissão de Ética Pública.

Anexo VI (DOC7)

Art. 2º Compete ao Comitê de Governança de Dados e Sistemas de Informação MJSP:

I - prestar assessoria técnica ao CGE no tocante à gestão, ao compartilhamento, à transparência e abertura de dados, às informações e sistemas de informação;

Anexo VIII (DOC9)

Art. 6º São objetivos da Gestão de Riscos e Controles Internos:

(...)

IX - assegurar que as informações produzidas sejam íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento das obrigações de transparência e à prestação de contas.

Anexo IX (DOC10)

Art. 3º São princípios da integridade:

(...)

IV - transparência;

(...)

Art. 4º O Programa de Integridade do MJSP tem como objetivos:

(...)

IX - promover a transparência de informações à sociedade;

Anexo XII (DOC13)

Art. 3º São objetivos da Política de Governança de Dados e Sistemas de Informação do MJSP:

(...)

VI - aprimorar a transparência pública do MJSP e assegurar o acesso aos dados públicos existentes, em formato aberto, permitida sua livre utilização, consumo e cruzamento.

(...)

Art. 4º São princípios da Política de Governança de Dados e Sistemas de Informação do MJSP:

I - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência e da participação social;

(...)

Art. 22. A transparência ativa visa o aumento da disseminação de dados e informações para a sociedade, inclusive em formato aberto, de modo a incentivar a participação social e promover a melhoria da qualidade dos dados publicados.

Não foram identificadas verbalizações, nas entrevistas realizadas, com registro expresso de reconhecimento de estruturas de estabelecimento de práticas de controle interno. Já em relação às práticas de *accountability* e transparência, destaca-se verbalização registrada na E1, que atrela esta prática ao processo de aproximação direta com a sociedade posto no SG-MJSP.

Uma questão que seria importante pra você conceber, que eu acabei não tocando, é o nosso processo de transparência, ou seja, do que está na gestão da supervisão, tá tudo no site hoje. Ou seja, a gente trata diretamente com a sociedade ou se a gente presta conta para a sociedade, no site tem um site específico onde está lá. Nosso planejamento estratégico, nossa cadeia de valor, nosso sistema de governança, nossos processos. Coordenação, corregedoria, controle, é nossos indicadores, nossas metas, nosso planejamento estratégico. Ou seja, tudo isso está relacionado com a sociedade (E1, grifo nosso).

A garantia de *accountability*, expressa pelas práticas de responsabilização e prestação de contas previstas no modelo referencial, é indicada no âmbito do SG-MJSP como um dos seus objetivos principais. Figura ainda como competência a cargo da alta administração, conforme os seguintes achados:

Anexo I (DOC2)

Art. 1º Compete ao Comitê de Governança Estratégica - CGE:

(...)

V - estimular a adoção de práticas institucionais de responsabilização dos agentes públicos na prestação de contas e efetividade das informações;

(...)

XIII - promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, transparência e efetividade das informações;

Anexo VIII (DOC9)

Art. 5º O Programa de Integridade do MJSP tem como instrumentos:

(...)

III - os procedimentos de responsabilização;

Relatório de Gestão (DOC19)

A atuação do Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP no cumprimento de sua missão institucional, durante o exercício de 2021, em conformidade ao disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, está demonstrada neste Relatório de Gestão (RG), que foi elaborado de acordo com as orientações constantes da Decisão Normativa TCU nº 187, de 9 de setembro

de 2020, e do Guia Relatório de Gestão na Forma de Relato Integrado, com o objetivo de promover a transparência na utilização dos recursos públicos e demonstrar os resultados atingidos dos trabalhos à sociedade (p.7).

Acerca das práticas de responsabilização, não foram registradas verbalizações nas entrevistas com a identificação expressa da prática. Já em relação às práticas de práticas de controle instituídas no âmbito do SG-MJSP, especialmente às relacionadas à prestação de contas e à transparência, as entrevistas E1, E6 e E8 indicam as práticas no âmbito do SG-MJSP, reforçando neste aspecto que a concepção do SG-MJSP está aderente à Política de Governança da Administração Pública Federal (BRASIL, 2017) e ao modelo descrito por Teixeira e Gomes (2019), que indica a prestação de contas como princípio essencial da governança.

a sociedade, a forma como a gente presta conta hoje para a sociedade é lá no portal, no site específico, tá? Hoje a gente não presta conta para o tribunal, a não ser que o tribunal indique. É auditoria para Controladoria Geral da União fazer aí entra num processo à parte, né? Mas não estando, **a gente presta diretamente para a sociedade e é neste portal que a gente presta conta que tá lá, tá atualizado. Com as informações** (E1, grifo nosso).

Uma questão que seria importante pra você conceber, que eu acabei não tocando, **é o nosso processo de transparência, ou seja, do que está na gestão da supervisão, tá tudo no site hoje. Ou seja, a gente trata diretamente com a sociedade ou se a gente presta conta para a sociedade**, no site tem um site específico onde está lá. Nosso planejamento estratégico, nossa cadeia de valor, nosso sistema de governança, nossos processos. Coordenação, corregedoria, controle, é nossos indicadores, nossas metas, nosso planejamento estratégico. **Ou seja, tudo isso está relacionado com a sociedade** (E1, grifo nosso).

É um sistema de acesso ao público, ao cidadão. Tal, isso, ele é semestral e ele está ali no site do ***. Inclusive a gente teve os melhores resultados de trabalho desde 2005 (E6, grifo nosso),

Sim, porque hoje a gente tem um BI aqui, né, que tem todo o repasse. **Então qualquer pessoa pode entrar, ver o valor do repasse dos nossos convênios**, né? Que a gente tem um projeto que chama ***, que é nosso carro chefe, que é o maior repasse de dinheiro que a gente tem aqui e aí consegue ver o estado, qual é o número do convênio. Inclusive, **pode entrar lá na plataforma +Brasil com o número daquele convênio e**

consultar algumas coisas. Então eu acho que é muito transparente assim (E6, grifo nosso).

Rotina de trabalho absolutamente, por exemplo. Como eu trato de transferências voluntárias, sendo que dessas transferências 97% são convênios, a própria plataforma mais Brasil é extremamente exigente nos trâmites, é entre concedente e conveniente. **É tudo que acontece ali é de acesso público** (E8, grifo nosso).

Quanto a avaliação da imagem da organização e da satisfação das partes interessadas, como prática do mecanismo de controle também previsto no modelo referencial, o SG-MJSP estabelece a compreensão de que os instrumentos de gestão estratégica e de gestão de riscos devem considerar o alinhamento e participação das chamadas partes interessadas, conforme achados descritos abaixo, retirados da Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1). Contudo não foi identificada alguma prática específica ou alguma diretriz que trate diretamente da avaliação de satisfação das partes interessadas. Principais achados:

Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1)

Art. 6º A gestão estratégica compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos, projetos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre as partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade do Ministério alcancem o resultado pretendido, nos termos do Anexo X.

(...)

Art. 8º A gestão de riscos e controles internos do Ministério engloba a aplicação sistemática de procedimentos e práticas de gestão para as atividades de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos, bem como de comunicação com partes interessadas em assuntos relacionados a risco, nos termos dos Anexos IV e VIII.

Em relação a identificação da prática a partir das entrevistas realizadas, as verbalizações obtidas indicam a existência do estabelecimento do envolvimento de partes interessadas no âmbito das rotinas e das políticas públicas a cargo da instituição, contudo sem uma indicação expressa de mecanismos ou práticas de avaliação de satisfação. Como já registrado anteriormente, as entrevistas E1, E2 e E6 fazem menção ao envolvimento de múltiplos atores em ações da instituição, contudo sem evidenciar uma correlação dessa prática a algum mecanismo derivado ou incentivado pelo SG-MJSP. De qualquer forma, a evidenciação do envolvimento de partes interessadas, ainda que não estabelecida por meio de mecanismos evidentes, indica que o SG-MJSP busca em alguma medida o engajamento dessas partes interessadas (DEMERIEL, 2018), indicando uma extrapolação

ao modelo burocrático tradicional advindo com a governança pública (ESPOSITO; DICORATO, 2020).

No que se refere ao estabelecimento formal de prática de efetividade da auditoria interna, importante destacar que a utilização do termo auditoria na estrutura normativa que estabelece o SG-MJSP está mais relacionada à auditoria de Tecnologia da Informação, conforme largamente utilizada no Anexo XIII (DOC14) da Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1), que trata da Política de Segurança da Informação e Comunicação.

Não foram identificadas práticas formais estabelecidas no âmbito do SG-MJSP para avaliação da efetividade da auditoria interna. Convém esclarecer que no âmbito do Poder Executivo Federal as atividades de auditoria interna nos órgãos pertencentes à Administração Direta (Presidência e Ministérios) é atribuição a cargo da Controladoria-Geral da União, conforme definia a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelecia a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

4.4 Identificação dos arranjos, instrumentos e práticas de participação social

Retornando ao segundo objetivo específico da pesquisa, que buscou identificar os principais arranjos, instrumentos e práticas de participação social no âmbito das políticas públicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, adotou-se o rol de instrumentos de participação social listados por Di Pietro (1993), por Modesto (1999) e pelo Tribunal de Contas da União, no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014).

4.4.1 Institucionalização da participação social

O SG-MJSP, a partir da própria Portaria MJSP nº 2/2022 (DOC1) e seus anexos, tem dentre seus objetivos a previsão de se estabelecer mecanismos de participação. Vejam os achados:

Art. 4º São objetivos do SG-MJSP:

(...)

VII - promover mecanismos para ouvir reclamações e sugestões da sociedade;

Anexo IX (DOC10)

Art. 4º O Programa de Integridade do MJSP tem como objetivos:

(...)

XI - promover a participação e o controle social nos mecanismos de comunicação com o público externo, com o objetivo de estimular o recebimento de insumos sobre a

implementação de melhorias e a obtenção de informações sobre desvios de conduta a serem apurados; e

Anexo XII (DOC13)

Art. 4º São princípios da Política de Governança de Dados e Sistemas de Informação do MJSP:

I - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência e da participação social;

(...)

Art. 22. A **transparência ativa** visa o aumento da disseminação de dados e informações para a sociedade, inclusive em formato aberto, **de modo a incentivar a participação social** e promover a melhoria da qualidade dos dados publicados.

O Relatório de Gestão do MJSP (DOC19), relativo ao exercício de 2021, também indica a relevância para a composição de instrumentos e canais de participação social no processo de elaboração e controle das decisões políticas no âmbito do MJSP.

A participação social é um importante canal para a consolidação da democracia de um país. Ela permite o diálogo entre a sociedade e o governo, permitindo que o cidadão seja agente ativo na elaboração e no controle das decisões políticas. Pensando nisso, o Ministério disponibiliza também de canal para ouvir o cidadão frente às demandas e decisões importantes do órgão, sobretudo por meio de audiências e consultas públicas. No ano de 2021, a rede recebeu 342 sugestões, que depois de formalizadas são encaminhadas às unidades responsáveis. Por meio do Canal de Ouvidoria os cidadãos podem sugerir melhorias na prestação dos serviços.

As entrevistas realizadas, de um modo geral, trouxeram a evidenciação de esforços de ampliação da ação institucional para além da própria estrutura organizacional. A indicação de institucionalização de diretrizes, mecanismos ou práticas de participação social foram registradas em 24 verbalizações.

As entrevistas E1, E2 e E6 exemplificam que a estruturação dos aspectos de governança institucional ou mesmo de governança das políticas públicas levam em consideração a atuação de outros atores na consecução das competências da instituição. Tais registros indicam que o SG-MJSP é dotado de práticas que buscam estabelecer os arranjos para incluir as pessoas na tomada de decisões (PIRES, 2011).

O processo de construção da governança do plano nacional de segurança pública foi feita com a participação da sociedade, com a participação de organismos, com a participação total na sua construção, no seu sistema de governança (E1, grifo nosso).

Nos 3 eixos que a gente tem, o eixo da prevenção, o eixo da assistência às vítimas e o eixo da repressão, **para cada um desses eixos, a gente tem atores que têm uma maior**

participação. Então, por exemplo, no eixo da prevenção, acaba que as envolve toda uma gama de atores que aí fazem ações, palestras, conscientização, seminários (E2, grifo nosso).

Através disso, a gente tem as OSC (Organizações da Sociedade Civil) que participam, né? A gente consegue fazer essa gestão com o Estado e OSC, para elas entrarem ali pra mostrar para o *** como se comportar no trabalho (E6, grifo nosso).

4.4.2 Conselhos de Políticas Públicas

Em relação arranjos e práticas identificadas, constata-se a partir da pesquisa documental que a estruturação de Conselhos de Políticas Públicas é a forma de participação social mais evidente no âmbito do MJSP, compondo os arranjos de condução das principais políticas públicas a cargo da Pasta Ministerial, indicando que, em alguma medida, há uma estruturação apta à participação social e das demais partes interessadas nos processos decisórios da instituição, prática prevista no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014a), bem como no rol de instrumentos de participação social destacados por Di Pietro (1993) e Modesto (1999).

Além disso, a opção pela estruturação de conselhos de políticas públicas, reforça as conclusões de estudos acadêmicos que indicam que o formato de participação indireta, realizado por meio de conselhos, é a forma mais usual de participação social utilizada pelo Estado Brasileiro (DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Conforme se extrai dos documentos DOC25 a DOC32, a composição dos conselhos estabelece, em alguma medida, a participação de partes interessadas nos processos deliberativos das principais políticas institucionais, embora nem todos tenham a participação de representantes diretos da sociedade civil, fator que pode impedir maior legitimidade e efetividade à participação social (ZAKRZEWSKA et al, 2017) como reforço significativo para a governança (PIRES, 2011).

O próprio Relatório de Gestão (DOC19) evidencia o uso dos conselhos como instrumento de participação no processo decisório acerca das políticas públicas, conforme os achados abaixo:

(...)

O Conselho Nacional de Imigração – CNIg, presidido pelo MJSP, aprovou texto da Resolução nº 45, de 9 de setembro de 2021, publicada em janeiro de 2022, que disciplina a concessão de visto temporário e de autorização de residência para o chamado

“Nômade Digital”, imigrante que, de forma remota e com a utilização de tecnologias da informação e de comunicação, possa realizar no Brasil atividades para empregador estrangeiro.

(...)

No que concerne à gestão da Política Nacional de Arquivos, destaca-se a aprovação do novo Regimento Interno do Conselho Nacional de Arquivos - Conarq em julho de 2021, ratificando a sua competência como órgão responsável pela definição da política nacional de arquivos públicos e privados e aprimorando os seus modelos de funcionamentos, de forma a possibilitar maior efetividade na orientação técnico-normativa como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos; entre outras atribuições relevantes.

(...)

A elaboração do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas (PLANAD), que teve início em julho de 2020, a partir da aprovação da Resolução CONAD nº 2/2020, que estabeleceu a metodologia de planejamento, monitoramento e avaliação da política sobre drogas, bem como o guia metodológico do Plano;

(...)

Assim, em 3 de agosto de 2021, o CONAD aprovou, por meio da edição da Resolução CONAD nº 06/2021, a criação, em caráter experimental, no âmbito do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas, do Subsistema de Alerta Rápido sobre Drogas (SAR), composto pela SENAD, Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (SENAPRED), SENASP, PF, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Receita Federal do Brasil (RFB).

(...)

A atuação dos Conselhos também foi evidenciada nas verbalizações obtidas com as entrevistas realizadas, como exemplificam os trechos das entrevistas E2 e E8.

As ONGs do *, desde 2018, têm sido eleitas por meio de um processo público.** (...)

a gente lança um edital e as ONGs se habilitam. Então tem lá os critérios para habilitação dessas ONGs e as ONGs habilitadas passam pra esse sistema para serem votadas pela sociedade, pelos cidadãos nacionais e estrangeiros (E2, grifo nosso).

É, eu não mencionei antes, mas é a gente tem também, no modelo de governança da política nacional, além da rede de núcleos e postos da nossa coordenação, que tem esse papel de fomentar a gente. Tem o comitê nacional. Que é o ***, né, que é o comitê nacional de ***. **Esse comitê foi concebido para prever a participação da sociedade civil por meio de ONGs que tenham trabalhos no enfrentamento ao tráfico de pessoas** (E2, grifo nosso).

Utilizo sim. Eu tenho parceiros com o conselho nacional de justiça, conselho nacional do Ministério público, com CNMP, conselho nacional de políticas penitenciárias e criminais. Então, esses órgãos e o CNCPC, em especial ele, tem poder. **As medidas são vinculativas, inclusive. Eu, todos esses conselhos são fontes de tomadas de decisões nessas medidas, das nossas políticas** (E8, grifo nosso).

4.4.3 Institucionalização de Canal de Ouvidoria

Outro instrumento de participação social identificado na própria estrutura organizacional é a Ouvidoria-Geral do MJSP, que conforme ressalta o Relatório de Gestão (DOC19), é órgão integrante do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal e tem como competência receber, registrar, analisar, responder, encaminhar e monitorar reclamações, solicitações de providências, elogios, sugestões e denúncias.

O documento analisado indica que por meio deste canal específico, foram realizadas mais de 5.411 manifestações de ouvidoria, apenas em 2021, das quais 343 foram sugestões recebidas diretamente da sociedade sobre serviços prestados ou políticas conduzidas pelo MJSP. O estabelecimento deste tipo de espaço de interlocução indica adoção de prática de participação social prevista pelo próprio Tribunal de Contas da União no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014a).

Ainda sobre a institucionalização da Ouvidoria, como prática de participação social sugerida por Di Pietro (1993) e por Modesto (1999), foi identificada a publicação da Portaria MJSP nº 825, de 19 de novembro de 2019 (DOC24), que instituiu a Rede de Ouvidoria do Ministério da Justiça e Segurança Pública, definindo o rol de finalidades e competências listadas abaixo:

(...)

Art. 2º A Rede de Ouvidoria - OuvJus tem como finalidades precípua, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

I - fortalecer a atividade de ouvidoria; e

II - dar tratamento às manifestações de ouvidoria recebidas.

Parágrafo único. Para efeito desta Portaria, consideram-se como manifestações de ouvidoria:

I - demandas de simplificação de serviços públicos;

II - denúncias;

III - elogios;

IV - reclamações;

V - solicitações referentes às políticas e aos serviços públicos prestados, sob qualquer forma ou regime; e

VI - sugestões.

Art. 3º Compete à Rede de Ouvidoria - OuvJus receber, analisar e responder às manifestações de ouvidoria de que trata o inciso II do caput do art. 2º desta Portaria, atendendo, entre outras, as seguintes diretrizes:

I - agir com presteza e imparcialidade;

II - atuar com vistas à consolidação da participação social como método de governo; e

III - contribuir para a efetividade das políticas e dos serviços públicos, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Da identificação da prática a partir das entrevistas realizadas, as entrevistas E1, E2, E4 e E7 registram verbalizações que demonstram a efetiva estruturação de canais de ouvidoria no âmbito do SG-MJSP.

O consumidor, o prisional, **tudo tem ouvidorias específicas**, né? Que apresentam resultado, próprio do MJSP (E1, grifo nosso).

Olha, sim e hoje cada vez mais, ou seja, aí eu vou falar de outras áreas importantes. Você acabou de citar a própria ouvidoria, ou seja, **o fala BR, é a sociedade se comunicando, reclamando, ou seja, aquelas coisas todas que a gente já sabe que está bem construído** (E1, grifo nosso).

Mas eu acho que dá para dizer que tem sim uma participação social, que a gente está aberto. **A gente tem canais para receber essas demandas** e tudo, mas sempre tem espaço para aperfeiçoamento também (E2, grifo nosso).

Em relação à demanda de ouvidoria. Eu não sei exatamente como que está a nossa estatística, mas o que eu percebo é que de sugestão, de elogio, ou em termos de simplifique, é realmente a minoria, né? A maior parte é denúncia, comunicação, solicitação na maior parte. Então é uma percepção, não é você avaliando sobre o ponto da perspectiva do cidadão (E4, grifo nosso).

A gente responde bastante fala BR sim, acho que acho que essa é uma ferramenta que é relativamente nova, né? E que vem aumentando assim a participação eu acho, a gente recebe bastante. (E7, grifo nosso).

4.4.4 Uso de Consultas e Audiências Públicas

Embora não previstas formalmente na estrutura do SG-MJSP, as práticas de Consulta Pública e de Audiência Pública, estabelecidas como de participação social no rol de Di Pietro (1993) e de Modesto (1999), foram identificadas no ciclo das políticas públicas do MJSP, conforme se extrai do Relatório de Gestão (DOC19), nos seguintes excertos:

Em atendimento às diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, o Governo Federal atualizou e publicou, conforme Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, o novo Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (PNSPDS), com prazo de duração de dez anos. O Plano conta com 13 metas principais que incluem a redução dos índices de mortes violentas, da violência contra a mulher e de crimes contra o patrimônio; aumento de vagas, de atividade laboral e educacional no sistema prisional; e priorização da valorização e proteção dos profissionais de segurança pública. **A atualização do Plano passou por processo de consulta pública, com ampla participação da sociedade e das instituições.**

(...)

Por fim, destaca-se a elaboração e encaminhamento à casa Civil/PR da proposta de decreto de instituição da PGDeArq e do Programa de Gestão de Documentos e Arquivos da Administração Pública Federal (PROGED), realização de uma importante iniciativa para a gestão de documentos e arquivos da APF. Importante destacar que proposta foi preparada em muitas etapas, e por meio de um amplo processo de discussão com os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, a comunidade acadêmica e os profissionais de arquivo, **incluindo uma consulta pública, que trouxe contribuições enriquecedoras, muitas devidamente incorporadas ao texto proposto.**

(...)

Cabe ressaltar que **o modelo brasileiro de classificação indicativa foi construído a partir da participação de órgãos públicos e da sociedade civil**, e é exercido de modo objetivo, técnico e democrático, a fim de possibilitar que todos os interessados na informação possam participar de sua construção, difusão e consolidação.

Corroborando tais achados, o sítio eletrônico do MJSP indica a realização no exercício de 2022, de 9 consultas públicas e 5 audiências públicas realizadas e que permitiram ao público opinar formalmente sobre aspectos diversos na fase de formulação ou de execução de políticas públicas a cargo do Ministério. A adoção deste tipo de prática encontra amparo no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014a) e indica, em alguma medida, a institucionalização do envolvimento social no processo de tomada de decisão acerca dos assuntos públicos (ARNSTEIN; 1969).

A identificação das audiências públicas ou das consultas públicas como instrumentos de participação social, a partir da visão dos gestores entrevistados, está

registrada apenas na entrevista E7, o que indica que a prática embora existente, não se configura como um mecanismo institucionalizado ou amplamente reconhecido pelos gestores de políticas públicas da instituição.

Agora eles fizeram a regulamentação do decreto do SAC. Toda a parte de acessibilidade ficou de ser regulamentada pela Secretaria. E aí quando a gente fez essa minuta de portaria, a gente escutou tanto o setor público quanto o setor privado, empresas, todo mundo. Então **foi aberta uma espécie de consulta pública para que a gente pudesse escutar todo mundo** (E7, grifo nosso).

Porque a gente fez duas audiências públicas, a gente fez um seminário híbrido com trabalho presencial aqui no Ministério da Justiça, com ampla participação, tanto presencial quanto virtual, né? **E aí e depois a gente fez um relatório, né, que foi votado com várias propostas. Ações recomendadas ao conselho, que assessora o ministro o resultado desses trabalhos. Então ali tem um resultado, ali tem a voz das pessoas, né, que foram ouvidas nas audiências, nos seminários, né? Durante todo esse trabalho** (E7, grifo nosso).

4.4.5 Outras práticas identificadas

Outro achado relevante no bojo da gestão das políticas públicas do MJSP e que estabelece uma integração direta com a participação social é a estrutura formalmente estabelecida para definição, detalhamento e monitoramento das políticas públicas do Ministério. Tal prática tem convergência com as práticas indicadas pelo TCU no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014a), que sugere a necessidade de se formalizar as decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos que atendam ao maior número possível de partes interessadas quando da formulação de uma política pública, dando-lhe a devida transparência.

No âmbito do SG-MJSP foi identificado o estabelecimento da Carteira de Política Públicas (DOC20) e os respectivos formulários de detalhamento (DOC21) e de monitoramento (DOC22) de políticas públicas, que demandam do gestor um rol de informações técnicas que cumprem este papel de se buscar o atendimento das partes interessadas. O detalhamento exigido no conjunto das informações estabelece:

- O diagnóstico do problema (causas do problema, evidências, comparações internacionais, razões para atuação estatal, políticas semelhantes existentes);

- A escolha da solução (objetivos da política, ações previstas, articulação com outras políticas, árvore de causalidade, análise custo-benefício, fundamentações teóricas e **arranjos de participação social**);
- O desenho da política pública (legislação, **identificação das partes interessadas**, vigência da legislação, ações escolhidas, articulação estabelecida com outras políticas, análise de ambiente, impactos ao meio-ambiente);
- A estratégia de Implementação (modelo lógico, **matriz de responsabilidades** e canais de comunicação);
- O impacto orçamentário e financeiro;
- As estruturas de confiança e de suporte político;
- As estruturas e mecanismos de monitoramento, avaliação e controle (indicadores, **instrumentos de avaliação de resultados, transparência**, gestão de riscos e mecanismos de controles).

Além disso, ainda com base em prática listada pelo Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014), o SG-MJSP prevê a apresentação de informações técnicas e das bases de dados utilizadas no bojo das políticas públicas do Ministério. O Anexo XII (DOC13) do ato de institucionalização do SG-MJSP, cria a Política de Governança de Dados e de Sistemas de Informação, automatizados ou não automatizados, do MJSP. Os excertos abaixo demonstram a correlação da prática com a participação social:

Anexo XII (DOC13)

Art. 3º São objetivos da Política de Governança de Dados e Sistemas de Informação do MJSP:

(...)

VI - aprimorar a transparência pública do MJSP e assegurar o acesso aos dados públicos existentes, em formato aberto, permitida sua livre utilização, consumo e cruzamento.

(...)

Art. 4º São princípios da Política de Governança de Dados e Sistemas de Informação do MJSP: I - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência e da participação social;

Não foram identificados no âmbito do SG-MJSP práticas relacionadas ao estabelecimento formal e específico de um modelo de participação social, conforme também sugere o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014).

4.5 A percepção dos gestores sobre a relação entre governança e participação social no âmbito do MJSP

Importante ressaltar, para efeito da composição dos resultados a seguir apresentados e conforme já estabelecido na metodologia descrita, que a aplicação da análise de conteúdo buscou identificar a percepção dos gestores em relação aos instrumentos de governança e dos processos participativos no âmbito do SG-MJSP, sem a pretensão de quantificar, qualificar ou mesmo avaliar a efetividade das estruturas e arranjos, quando identificados.

A partir da organização das verbalizações obtidas nas entrevistas, conforme metodologia apoiada em Bardin (2009), buscou-se então associar em que medida o SG-MJSP influenciou o estabelecimento de diretrizes, mecanismos e práticas de participação social e, como consequência, ao aprimoramento do ciclo de políticas públicas no âmbito da instituição lócus da pesquisa.

Numa análise mais ampla dos resultados das entrevistas realizadas, verifica-se que os gestores têm, em sua maioria, uma percepção positiva acerca da influência do SG-MJSP sobre os principais sistemas corporativos da instituição. O conjunto de verbalizações nesta categoria, num total de 26 falas codificadas, indicam essa influência positiva a partir da identificação expressa de práticas de governança, tais como o direcionamento estratégico, o aprimoramento institucional, a supervisão institucional e a transparência, como práticas derivadas do SG-MJSP.

Esta percepção positiva do SG-MJSP é destacada nas entrevistas E1, E2 e E4, que indicam que a estruturação de arranjos e práticas de governança tem gerado efeitos positivos sobre a gestão corporativa da instituição.

Sobre as funções de um sistema de governança. Olha, esse é um processo. É dinâmico, né? Na verdade, as boas práticas, as iniciativas, exemplos vão acontecendo. E a gente precisa sempre estar trabalhando com essas questões temáticas, né? Porque tudo isso, em que pese a gente ter regulamentado, estruturado, faz parte de uma atividade rotineira nossa, tá? E faz parte de uma cultura. E por fazer parte de uma cultura, sempre é necessário a gente estar reforçando e trabalhando nisso (E1, grifo nosso).

(...) a governança nos ajudou a melhorar em muito a questão do planejamento estratégico que antes, quando eu cheguei aqui, não era um bem um planejamento

estratégico, que tinham bastante iniciativa sobre essa questão, mas era um planejamento estratégico elaborado por um setor (E1, grifo nosso).

Sim, eu enxergo sim. Assim eu percebo que pelo menos quanto a inclusão de projetos estratégicos é. Não tem muito assim. São poucos e são aqueles bem estratégicos mesmos, né? Tanto é que as como eu falei, a gente aqui a gente não tem nenhum projeto. **Mas eu percebo que isso é de fato, são projetos que orientam a atuação do Ministério e das áreas, para alcançar as metas** (E2, grifo nosso).

A questão da transparência, que também eu me baseei muito na portaria 2, né? Eu acho que em termos de transparência, principalmente ali, a transparência ativa, né? **Eu acho que a portaria 2 ela atende o nosso Ministério. Ela, ela traz normas efetivas do que as unidades precisam fazer para os assuntos que são considerados de relevância para a sociedade.** De estarem em transparência ativa (E4, grifo nosso).

Noutro sentido, ainda que em menor ocorrência, foram registradas verbalizações que ainda atrelam a estruturação do sistema de governança a mera rotina de controle da gestão, corroborando que a governança, em suas primeiras inserções em instituições públicas, era tida como um instrumento apenas de *accountability*, conforme apontamentos apresentados por Nogueira e Gaetani (2018) ao tratarem da evolução da governança pública no Brasil. As verbalizações registradas na E6, exemplificam essa associação.

É pela primeira vez eu entendi que a governança não é a cobrança, mas sim meios que a gente pode trazer outros atores. Então, eu não via a governança, nem sabia. Achava que a governança era muito ligada a esse estratégico, prazos (E6, grifo nosso).

Eu acho que tem um distanciamento muito grande da governança com a política pública. A gente vê muita governança, como uma cobrança, né? Certo, então, isso é uma coisa muito ruim. Então, na minha opinião, sempre que alguém de qualquer tipo te chama você já fica naquela assim. Ai, meu Deus, o que eu estou devendo, né? (E6, grifo nosso).

Em relação à percepção dos gestores sobre a influência do SG-MJSP no ciclo das políticas públicas da instituição, foi registrado um conjunto de 33 verbalizações associadas à categoria “Governança e Políticas Públicas”, das quais, 28 foram codificadas como sendo de expressão positiva à influência do SG-MJSP sobre os processos inerentes ao ciclo das políticas públicas a cargo da instituição. Tal achado demonstra que o SG-

MJSP propicia, em alguma medida, um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos para alterar uma determinada realidade social, corroborando a identificação da influência exercida por sistemas de governança no processo de formulação e de execução de políticas públicas, conforme pontuado por Martins (2007).

As verbalizações obtidas nas entrevistas E1, E5 e E8 exemplificam tanto a relação positiva entre o SG-MJSP e o ciclo das políticas públicas, como evidenciam um aprimoramento dos resultados institucionais em relação às políticas públicas conduzidas pela instituição, a partir do sistema de governança. Os achados mais relevantes nesta codificação:

Eu não tenho dúvida nenhuma com relação a essa situação, basta ver os resultados que nós tínhamos antes e os resultados que nós possuímos hoje, né? E melhoramos até as questões dos indicadores, um por um. Nossos indicadores demonstram um êxito das entregas das políticas públicas, né? (E1, grifo nosso)

E você enxerga então que, de alguma forma, esse sistema ajuda no desenvolvimento da própria política. No fortalecimento, né? É, a gente teve algumas mudanças ao longo desses últimos anos e na medida em que a gente tem um documento estruturado, onde você tem esses planejamentos e reuniões com a Secretaria-Executiva, com a Subsecretaria de Administração, onde isso sobe, né? E onde os seus gestores superiores, o alto escalão do governo já entendeu, já internalizou essa política. Isso fica mais fácil para a área técnica (E5, grifo nosso).

Ajudou, sim, bastante. O que quando você preencha o formulário, né? Que você traz as problemáticas, você começa a pensar nas soluções relacionadas àquela problemática que você estabelece. Então, sim. Até porque você faz um compromisso de aquele programa ter pelo menos aquela iniciativa (E8, grifo nosso).

Como visto e em linhas gerais, as verbalizações reforçam que a governança é tida pelos gestores como um arranjo que afeta o processo de articulação para solucionar um dado problema coletivo (PROCOPIUCK, 2013), que atua na complexidade própria do ciclo político, apoiando o alcance dos objetivos inicialmente propostos em um programa governamental (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Contudo foram registradas percepções que expressam uma visão ainda formal e burocrática dos instrumentos do SG-MJSP. Revelam que embora identificadas práticas decorrentes do sistema de governança no bojo do ciclo da política pública, a verbalização

registrada indica que não há uma evidenciação da influência do SG-MJSP na melhoria de performance nos resultados da política pública. A entrevista E2 traz verbalização que indica isso de forma bem expressa.

Então a gente já está fez o detalhamento. Acho que o Ministério fez de todas as políticas. Apresentei lá na CGE o detalhamento da política. Mas assim sendo, bem sincera, você falou que eu podia, por enquanto esse mecanismo, a gente ainda não consegue usar aqui como uma ferramenta de gestão, sabe? **É, a gente vê assim mais como um mecanismo formal mesmo pra atender essa demanda do Ministério. Mas em termos práticos, ele não tem, a gente não tem utilizado ele para gerir a nossa política? Não, infelizmente, não** (E2, grifo nosso).

Este achado evidencia que o SG-MJSP ainda não estabelece, de maneira uniforme para os gestores, uma visão integrada das práticas de governança e da perspectiva político-relacional, que exige uma articulação efetiva entre os múltiplos atores envolvidos no processo de concepção, execução e avaliação das políticas públicas (PIRES E GOMIDE, 2018).

Sobre a associação da governança e a participação social, verificou-se a partir da organização das informações obtidas com as entrevistas realizadas, que 22 verbalizações codificadas foram categorizadas como sendo de natureza afirmativa para a percepção de influência do SG-MJSP sobre o processo de participação social no âmbito da instituição.

Das afirmações codificadas, destacam-se as percepções registradas nas entrevistas E1, E2 e E5, que fazem uma associação direta entre o SG-MJSP e a ampliação institucional da capacidade de articulação e de envolvimento da sociedade na condução de políticas públicas. Esta premissa, conforme pontua o estudo de Milani (2008), indica que a participação social é fundamento apto à construção de legitimidade da ação estatal e da tomada de decisão para tornar políticas públicas mais eficazes, característica essencial dos arranjos de governança e identificada, em certa medida, no SG-MJSP.

O sistema de governança também é importantíssimo pra gente estar conversando e organizando, estruturando as políticas, a cargo do MJSP (E1, grifo nosso).

O processo de construção da governança do plano nacional de segurança pública. Ela foi feita com a participação da sociedade, com a participação de organismos, com a participação total na sua construção, no seu sistema de governança (E1, grifo nosso).

Mas eu acho que dá para dizer que tem sim uma participação social, que a gente está aberto. A gente tem canais para receber essas demandas e tudo, mas sempre tem espaço para aperfeiçoamento também (E2, grifo nosso).

Desde o momento da concepção, a gente já pensou numa estrutura de governança e eu acho que isso tem que acontecer. Não foi algo natural, até porque quando a gente institui o ***, por meio de um decreto presidencial, a gente monta um comitê gestor. Certo? **E esse comitê gestor, é formado pelo sistema nacional de defesa do consumidor e ele é formado pelo mercado, pelas empresas. Então isso também tira um pouco do peso do Estado em todas as decisões (E5, grifo nosso).**

Noutro sentido, o registro de verbalizações de gestores com entendimento que a participação social não se encontra estruturada de forma efetiva no âmbito das políticas públicas, conforme registrado em 2 verbalizações e exemplifica no trecho da entrevista E4.

Eu acho que o tema é muito bonito, mas eu acho o tema muito difícil. Acho muito desafiador a questão da participação social. Certo, política pública simplesmente porque eu não vejo a sociedade com uma cultura de parar em algum momento, alguma hora do dia e poder escrever o que ela acha de melhoria e descrever de uma forma formal, de uma forma calma, de uma forma correta, não só ficar reclamando no WhatsApp, ficar reclamando, sei lá o quê (E4, grifo nosso).

Este achado indica uma necessidade de amadurecimento do processo de participação social no âmbito da organização, por evidenciar que o tema e os instrumentos de participação social, tal como identificados na pesquisa documental e nas próprias verbalizações de alguns gestores, não são percebidos e compreendidos de maneira uniforme pela estrutura organizacional, o que pode afetar a própria efetividade da ação institucional, conforme evidências apontadas nos estudos de Maia e Badalotti (2019).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado teve por objetivo principal investigar como o Sistema de Governança instituído pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública influenciou a participação social no ciclo de políticas públicas da instituição. Para tal, buscou responder como esse sistema de governança influenciou a adoção de arranjos de participação social no ciclo das políticas públicas da organização? Esta pergunta de pesquisa balizou a definição da proposição central da pesquisa, de que a estruturação formal de um sistema de governança favorece o estabelecimento de arranjos institucionais de participação social no ciclo das políticas públicas.

Importante reforçar, para delimitação das conclusões apresentadas, que a aplicação da análise de conteúdo buscou identificar a percepção dos gestores em relação aos instrumentos de governança e dos processos participativos no âmbito do SG-MJSP, sem a pretensão de quantificar, qualificar ou mesmo avaliar a efetividade dessas estruturas, arranjos e práticas, quando identificadas.

A partir do estudo de caso realizado foi possível identificar o SG-MJSP e descrevê-lo como um sistema de governança formalmente estruturado, com um conjunto conceitos definidos e de estruturas, arranjos e práticas instituídas de forma a cumprir os objetivos propostos ao sistema. Nessa descrição pormenorizada, foi possível identificar o rol de atribuições e competências das instâncias de governança da instituição, o que evidenciou um envolvimento da alta administração nos principais processos gerenciais da organização, em especial no direcionamento estratégico, elemento de governança de maior prevalência no âmbito do sistema, sendo associado de forma recorrente pelos gestores como principal processo decorrente do sistema de governança.

Nesta linha, a aderência do SG-MJSP como um sistema de governança foi reforçada pela identificação do sistema a partir da sua comparação com o modelo referencial proposto pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014b). A partir da comparação realizada entre o conjunto de mecanismos e práticas referenciais, foi possível identificar um rol expressivo de práticas formalmente estabelecidas no SG-MJSP que cumprem o escopo de atuação esperado de um sistema de governança, conforme características definidas na literatura pesquisada. Contudo, a análise das verbalizações

obtidas junto aos gestores da instituição, indicaram que não há uma uniformidade na percepção das práticas identificadas como algo decorrente do SG-MJSP ou mesmo de amplo conhecimento no âmbito da organização.

Além disso, foram registradas algumas lacunas na estruturação do SG-MJSP, especialmente relacionadas às práticas ligadas ao mecanismo de liderança organizacional, tais como falta de mecanismos de promoção da capacidade de liderança, bem com a instituição de uma política de reserva de poderes nos fluxos organizacionais. Um ponto de atenção e melhoria na estruturação do sistema, de natureza essencial aos arranjos de governanças como o SG-MJSP, é a necessidade de estruturação de práticas de avaliação de satisfação das partes interessadas, visto que é no dinamismo da articulação de diversos atores que um sistema de governança pode oferecer maior potencial para o aprimoramento organizacional e para sua capacidade de resposta.

Cumprindo o segundo objetivo específico da pesquisa, o estudo identificou e descreveu o conjunto de instrumentos de participação social utilizados pela organização. Ficou evidente a institucionalização formal de um conjunto de práticas de participação social e o uso dos canais mais usualmente utilizados de participação social por organizações públicas brasileiras, tais como os conselhos de políticas públicas, o canal de ouvidoria e as consultas e audiências públicas. Neste ponto, restou evidenciada uma lacuna relevante na estruturação do SG-MJSP, decorrente da falta de estabelecimento formal de um modelo de participação social, conforme sugerido pelo TCU no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014a).

Ficou identificado que, para além dos conselhos de políticas públicas e dos canais de ouvidoria, não se identifica na estrutura formal do SG-MJSP mecanismos inovadores que possam impulsionar uma maior articulação com membros externos à organização. Tal achado pode indicar uma certa fragilização no processo de implementação das políticas públicas a cargo da organização, visto que a atuação conjunta com atores não governamentais asseguram o aprendizado e o aperfeiçoamento contínuos na condução de políticas públicas, conforme assevera o próprio Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014), característica esperada de arranjos de governança pública, conforme demonstram as conclusões do estudo apresentado por Ziga e Polonca (2018).

Em relação à percepção dos gestores quanto a influência do SG-MJSP nos processos de participação social existentes na organização. Em geral, os gestores demonstraram uma percepção positiva tanto em relação aos efeitos decorrentes da

institucionalização do SG-MJSP, com também em relação aos efeitos gerados pelo sistema de governança em relação aos esforços de participação social. Foi possível identificar, nas verbalizações registradas e categorizadas, que na visão dos gestores da organização há uma associação direta entre a instituição do SG-MJSP e a ampliação institucional da capacidade de articulação e de envolvimento da sociedade na condução de políticas públicas da organização.

É exatamente dessa avaliação é que se torna possível inferir a assertividade da proposição central da pesquisa, de que a estruturação formal de um sistema de governança favoreceu o estabelecimento de arranjos institucionais de participação social no ciclo das políticas públicas da instituição, cumprindo-se, então, o terceiro e último objetivo específico da pesquisa

Como limitação ao presente estudo, indica-se a falta do registro, no bojo do estudo, da percepção tanto de gestores considerados como integrantes da alta gestão da instituição como também dos integrantes não detentores de cargos gerenciais, restringindo a possibilidade de se estabelecer uma compreensão mais ampla quanto a efetividade e influência dos instrumentos estabelecidos no sistema de governança. Embora identificados efeitos positivos a partir da instituição do SG-MJSP, conforme registrado na categorização das entrevistas, a percepção desses efeitos não se mostrou uniforme dentre os próprios gestores. Nesta linha, estudos que possam identificar a percepção dos efeitos de sistemas de governança de forma mais ampla e categorizada, a partir dos diversos níveis hierárquicos existentes, podem identificar e mensurar pontos e nuances não identificadas neste estudo.

REFERÊNCIAS

ANAO. **Australian National Audit Office**. Better Practice Guide on Public Sector Governance, Volumes 1 and 2, July 2003, n. 18. Disponível em: https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_better_practice_public_sector_governance_2003.pdf?acsf_files_redirect. Acessado em: 21 fev. 2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 39, n. 2, p. 401 a 422, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada de participação cidadã. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, pág. 216-224, 1969.

ALBERTO, José Guilherme Chaves; MARTINS, Henrique Cordeiro. Effect of Corporate Governance on the Returns of the Shares Due to the Share Buyback Announcement. **Contabilidade Gestão e Governança**, [S.l.], v. 23, n. 3, p. 294-308, dec. 2020. ISSN 1984-3925. Disponível em: <<https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/2013>>. Acessado em: 18 abr. 2022.

AMARANTE, Janaína Gabrielle Moreira Campos da Cunha.; DERETTI, Sandro. SILVA, Eduardo Damião da. Governança Corporativa e Responsabilidade Social Corporativa: uma revisão sistemática dessa relação. **Revista de Ciências da Administração**, vol. 17, núm. 43, 2015, pp. 123-140 Universidade Federal de Santa Catarina Santa Catarina, Brasil.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: **ENAP**, 2002.

ARAÚJO, Wedna Tavares. Democracia Participativa e seus Instrumentos de Participação Popular: Virtudes e Dilemas. *Revista de Direito UNIFACEX*, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 1–16, 2021.

ATAN, Ruhaya; ALAM, Md. Mahmudul; SAID, Jamaliah; ZAMRI, Mohamed. The Impacts of Environmental, Social, and Governance Factors on Firm Performance: Panel Study on Malaysian Companies. 2018. **Management of Environmental Quality an International Journal**.

BARCO, Eliana; BRIOZZO, Anahí Eugenia. Corporate Governance Code in Argentina: Analysis of the Level of Compliance. **Revista De Ciências Administrativas Y Económicas** 10, no. 19 (2020).

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA Marco Antonio Carvalho. Governança Pública Em Três Dimensões: Conceitual, Mensural e Democrática. **Organizações & Sociedade** 27.94 (2020): 370–395. Organizações & Sociedade. Disponível em: <https://www.mendeley.com/catalogue/1ea35f35-7f89-32f5-871f-6f2ca4edf79c/>. Acesso em 6 mar. 2022.

BICHIR, Renata. Governança Multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2018). Brasília: Ipea, 2018.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, 1995.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/688521.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que atualmente dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014. 91 p.

_____. 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, 2014b.

_____. Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

CALMON, Paulo.; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e Governança das Políticas Públicas. RP3 - **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, 25 jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>. Acesso em 7 mar. 2022.

CAMPOS, Suzana; COSTA, Raquel. Teoria da Agência, Stewardship Stakeholders: Um Ensaio sobre sua Relevância no Contexto das Organizações. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**—v. 8, n. 3, p. 77-91, set./dez. 2018ISSN 2238-5320, UNEB, Salvador/BA. Disponível em:

<https://www.revistas.uneb.br/index.php/financ/article/view/5416>. Acesso em: 15fev2022.

CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2018). Brasília: Ipea, 2018.

CAVALCANTE, Pedro. PIRES, Roberto Rocha C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2018). Brasília: Ipea, 2018.

CORREA, Maiara Severo; BORTOLUZZI, Sandro César. Governança Corporativa: Análise bibliométrica e de conteúdo da literatura científica nacional de alto impacto. In: **Congresso de Contabilidade, 2015**. Anais...Santa Catarina, 2015. Disponível em: http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/70_16.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

CRESWEL, John W. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. Artmed. 2010. 9788536323589. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536323589/>. Acesso em: 01 Apr 2022

CRISÓSTOMO, Vicente Lima.; GIRÃO, Aline Maria Coelho. Análise do *compliance* das empresas brasileiras às boas práticas de governança corporativa. **Revista Ambiente Contábil** - Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036, v. 11, n. 2, p. 40-64, 3 jul. 2019.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas. Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, v. 1, p. 373-407, 2005.

DEMIREL, Demokaan. Rethinking Performance Management Practices in Local Administrations? An Evaluation of BV, CPA, And WPI Practices in the United Kingdom. **Foundations of Management**. 2018. 10. 87-98. 10.2478/fman-2018-0008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista de direito administrativo*, v. 191, p. 26-39, 1993.

ESPOSITO, Paolo; DICORATO, Spiridione Lucio. Sustainable development, governance and performance measurement in public private partnerships (PPPs): A methodological proposal. **Sustainability**, v. 12, n. 14, p. 5696, 2020.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** n° 21 - junho de 2000.

FUNG, Arconte. Variedades de participação em governança complexa. *Public Administration Review*, v. 66, n. s1, pág. 66-75, 2006.

GRINDLE, Merilee. Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30(1) 2017, 17–22. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12223>

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 fev. 2022.

KOLLER, Silvia H. COUTO, Maria Clara P. de Paula. HOHENDORFF, Jean Von. (Org.). Manual de produção científica. Porto Alegre: Penso, 2014.

KREUZBERG, Fernanda; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues. Para onde estamos caminhando? Uma análise das pesquisas em governança corporativa. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 23, n. 1, p. 43 –66, jan. / fev. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v23n1/1982-7849-rac-23-01-0043.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

LEHUEDE, Hector J. KOSSOV, Anastasia, Corporate Governance of Russia's State-Owned Enterprises. 2018. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3062579> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3062579>

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, Dec. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 Feb. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>.

LOTTA, Gabriela S. Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na estratégia saúde da família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

MAIA, Cláudio Machado, BADALOTTI, Rosana Maria. Pressupostos para o desenvolvimento regional: cooperação transfronteiriça, governança e participação social em processos de integração regional. *Informe Gepec*, v. 23, Edição Especial, p. 56-70, 2019.

MAIA, Marcelo.; TSUNODA, Denise Fukumi. Governança corporativa: levantamento da produção em artigos recuperados da Scopus. *RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, Campinas, SP, v. 18, n. 00, p. e020019, 2020.

MANOEL, Aviner Augusto Silva, MORAES, Marcelo Botelho C., NAGANO, Marcelo Seido, SOBREIRO, Vinicius Amorim. Cash holdings and Corporate Governance: The effects of premium listing in Brazil, **Review of Development Finance**, Volume 8, Issue 2, 2018, Pages 106-115.

MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Brasil, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010

_____. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. Editora Atlas: Grupo GEN, 2016. 9788597008821. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597008821/>. Acesso em: 01 Apr 2022

MILANI, Carlos RS. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, p. 551-579, 2008.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. *Jus Navigandi*, Teresina, ano, v. 6, 1999.

MOTTA, José Luiz de Souza. SILVEIRA, Alfredo Maciel da. BORGES, Luiz Ferreira Xavier. (2006). Exemplo de Modelo Referencial de Governança Corporativa. **Revista de BNDES**. Rio de Janeiro. V. 13, N. 26, P. 191-222, DEZ. 2006

NKWANYANA, Nontuthuko S. AGBENYEGAH, Albert T. 2020, The effect of supply chain management in governance: Public sector perspectives. **Journal of Transport and Supply Chain Management**.

NOGUEIRA, Ronaldo Alves. GAETANI, Francisco. A Questão do Controle no Debate de Governança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2018). Brasília: Ipea, 2018.

PAPENFUß, Ulf. STEINHÄUER, Lars. e FRIEDLÄNDER, Benjamin. (2019). Clearing the fog for an overall view on state-owned enterprises: quality of aggregate holdings reporting by public administrations in 12 countries. **International Review of Administrative Sciences**, 85(1), 116–136. <https://doi.org/10.1177/0020852316681445>

PECI, Alketa.; PIERANTI, Octaviano Penna.; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. **Revista Organizações e Sociedade**, V. 15, n. 46, pp. 39-55, Julho/Setembro de 2008.

PIRES, Roberto Rocha Coelho Organizador. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. 2011.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 24, n. 58, p. 121-143, june 2015. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/47224>>. Acesso em: 08 mar. 2022.

_____. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. 2018.

PROCOPIUCK, Mario. Políticas Públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, Oct.2012. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 6 Mar. 2022. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005>.

RHODES, R., 1996. The New Governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, pp.652-667. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 1, n. 11, p. 3-30, 2009.

ROSAS HUERTA, Angélica. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, v. 30, p. 119-134, 2008. JESSOP, B. Bringing the State back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. **International Review of Sociology**, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.

SANTOS, Ruan Carlos. ORSO, Lidinei. MACHADO, Monica. SOUSA, Antonia. 2019. Foreign investors? The effects of the property structure and legal system as mechanisms of corporate governance in Brazilian regulated companies. **Corporate Governance International Journal of Business in Society**. 19. 1082. 10.1108/CG-02-2019-0072.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. vol. 1

SCHOLTE, Paul. AGNANGOYE, Jean-Pierre. CHARDONNET, Bertrand. ELOMA, Henri-Paul. NCHOUTPOUEN, Chouaibou. NGOGA, Telesphore. A Central African Perspective on Delegated Protected Area Management. **Tropical Conservation Science**. 2018. doi: 10.1177 / 1940082918796621

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 6, p. 1194–1194. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p. ISBN 9788522110797

SOUZA, Michele Souza. MACHADO, Cristiani Vieira. Governança, intersetorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2018, vol.23, n.10, pp.3189-3200. ISSN 1678-4561. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320182310.14112018>.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI:

10.21874/rsp.v70i4.3089. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 23 fev. 2022.

TREVISAN, Andrei Pittol e VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública** [online]. 2008, v. 42, n. 3, pp. 529-550. Disponível em:
<<https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300005>>. Epub 11 Set 2008. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300005>.

VOIVODIC, Maurício de Almeida. BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos. Os desafios de legitimidade em Sistemas Multissetoriais de Governança: uma análise do Forest Stewardship Council. **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. XIV, n. 1. p. 115-132 jan.-jun. 2011.

WEI, Shang-Jin. Corruption and poor public governance: costs, causes and reform proposals –Project Overview. **The Brookings Institute**, 2000.

YIN, Robert K. Estudo de Caso. **Bookman**. Porto Alegre, 2015. E-book. ISBN 9788582602324.

ZAKRZEWSKA, Mał et al. O papel da participação social no conceito de boa governança - uma abordagem teórica. **Políticas públicas e Administração**, v. 16, n. 4, pág. 529–537-529–537, 2017.

ŽIGA, Kotnik; POLONCA, Kovač, 2018. Development of Public Administration and Governance in Central and Eastern Europe: Content Analysis of The NISPAcee Journal, **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, Sciendo, vol. 11(1), 229-252, June. <<https://ideas.repec.org/a/vrs/njopap/v11y2018i1p229-252n10.html>>

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO INSTITUCIONAL

TERMO DE CONSENTIMENTO INSTITUCIONAL

Senhor Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Justiça e Segurança Pública,

A presente pesquisa será realizada pelo pesquisador Rogério Xavier Rocha, servidor público em exercício nesse Ministério da Justiça e Segurança Pública e aluno do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB). A pesquisa é requisito para obtenção do título de mestre em Gestão Pública, com a orientação e supervisão do Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Junior.

A pesquisa, de abordagem qualitativa, tem como foco investigar como a adoção de um sistema de governança influencia a adoção de arranjos de participação social no ciclo das políticas públicas em órgãos federais e prevê a realização de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com servidores dessa Pasta Ministerial, a partir de protocolo de estudo de caso apresentado no anexo ao presente termo.

Neste escopo, solicito vossa autorização para a realização da pesquisa na instituição. Após a conclusão da pesquisa, prevista para janeiro de 2023, a dissertação contendo todos os dados e conclusões, no formato eletrônico, será disponibilizada para consulta na Biblioteca Central da Universidade de Brasília, e uma via encaminhada à instituição como forma de agregar à temática de governança e políticas públicas dessa Pasta. Agradecemos sua autorização, ao mesmo tempo em que reforçamos a importância desta pesquisa e de sua participação para a construção do conhecimento sobre o assunto.

Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Junior
Professor orientador

Rogério Xavier Rocha
Aluno Pesquisador
Nº Mat. UnB 200100882

Tendo ciência das informações contidas neste Termo de Consentimento Institucional, eu, _____, ocupante do cargo de _____, autorizo a aplicação desta pesquisa nesta instituição.

Assinatura e carimbo

Protocolo com autorização formal no MJSP: SEI 08005.000111/2022-00

APÊNDICE B - PROTOCOLO DE ESTUDO DE CASO

PROTOCOLO DE ESTUDO DE CASO

1. Visão Geral do Estudo

Diante de um movimento de maior proximidade das organizações públicas com a sociedade, a gestão articulada de todo um conjunto de estruturas, parceiros, processos, mecanismos, controles e estratégias torna-se instrumento essencial ao gestor público para entrega de serviços públicos e de políticas públicas que representem respostas efetivas às necessidades da coletividade (BRASIL, 2018).

E é justamente no ciclo das políticas públicas, em especial nos fluxos dedicados à participação social, que se encontra terreno para a melhoria da eficiência da ação estatal e da qualidade da gestão, momento em que o Estado tem a possibilidade de melhor compreender e avaliar o que efetivamente entrega à sociedade e, caso necessário, buscar o aprimoramento de sua ação em benefício da sociedade em geral (RAMOS; SCHABBACK, 2012).

Neste esforço que surge a Governança, como o conjunto de arranjos institucionais, internos ou externos, composto por instrumentos que orientam a interação entre a sociedade e os atores responsáveis pela gestão e efetividade organizacional e (CALMON; COSTA, 2013, p. 14). E é nesta seara que se coloca o foco de interesse da presente pesquisa, que busca compreender e validar a importância da governança como instrumento apto a fomentar a participação social no ciclo das políticas públicas. Busca-se responder o seguinte problema de pesquisa: **como um sistema de governança influencia a adoção de arranjos de participação social no ciclo das políticas públicas numa organização pública federal?**

Assim, tem-se como objetivo geral deste estudo investigar **como o Sistema de Governança instituído pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública influencia a participação social no ciclo de políticas públicas da instituição**. Para tal, será necessário descrever o Sistema de Governança instituído no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública; identificar os principais arranjos, instrumentos e práticas de participação social no âmbito das políticas públicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública; e associar, a partir da percepção dos gestores públicos, a instituição do Sistema de Governança aos arranjos, práticas e instrumentos de participação social existentes, identificando também suas eventuais lacunas.

A proposição central do presente estudo é que a estruturação formal de um sistema de governança favorece o estabelecimento de arranjos institucionais de participação social no ciclo das políticas públicas a cargo das organizações.

2. Procedimentos de coleta de dados

Como principal estratégia de investigação, será utilizado um Estudo de Caso, de caso único e de estrutura descritiva, apoiado em protocolo sugerido por Yin (2015), cuja estruturação encontra-se registrada no presente protocolo.

Buscando a consecução de cada um dos objetivos propostos, visando a elucidação do problema de pesquisa, os dados de interesse da pesquisa são os seguintes: **(1)** as estruturas formais de Governança estabelecidas no MJSP; **(2)** as práticas, arranjos e instrumentos de participação social instituídos; **(3)** as práticas, arranjos e instrumentos de gestão de políticas públicas instituídos; e a **(4)** a percepção de gestores públicos responsáveis pela condução de políticas públicas acerca da interação entre o sistema de governança institucional e os arranjos e práticas de participação social no ciclo de políticas públicas.

3. Técnicas de Coleta de dados

Como técnica inicial de coleta de dados será utilizada a pesquisa documental, onde serão consultados documentos (portarias, relatórios, notas técnicas, apresentações, painéis etc.) produzidos pelo próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública que tratem do sistema de governança instituído e que estabeleça procedimentos e práticas relativas a qualquer uma das principais fases do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) no órgão.

Em relação à pesquisa documental serão utilizados apenas dados abertos ou contidos em publicações, documentos ou processos com nível de acesso público que tratem do sistema de governança ou de políticas públicas no âmbito do MJSP. Não serão utilizados dados de natureza pessoal.

Outra técnica de coleta de dados a ser utilizada será a entrevista semiestruturada, por meio da qual buscar-se-á a validação empírica da relação entre governança e participação social na gestão de políticas públicas, a partir da percepção dos gestores responsáveis pela condução destas no âmbito da instituição.

Os dados dos gestores entrevistados serão coletados apenas para composição do perfil dos respondentes, sem identificação nominal ou documental, sendo utilizados exclusivamente para fins acadêmicos propostos no presente protocolo. As entrevistas realizadas poderão ser gravadas, mediante prévia anuência do entrevistado, visando a facilitação da análise de conteúdo.

4. Característica dos entrevistados

Serão convidados para participação em entrevistas, gerentes responsáveis pela condução de políticas públicas no âmbito do Ministério, identificados a partir das informações disponíveis na Carteira de Políticas Públicas do MJSP ou formalmente responsáveis pelas estruturas previstas no Sistema de Governança do Ministério. Dar-se-á prioridade para políticas públicas em andamento, cujo público-alvo indicado seja diretamente o cidadão, e nas quais possam ser avaliadas, em alguma medida, as principais fases do ciclo de políticas públicas, a saber, a formulação, a execução e a avaliação de seus resultados, visando a identificação de arranjos e práticas de participação social existentes ou eventuais lacunas.

5. Formato da entrevista

O roteiro preliminar da entrevista semiestruturada abordará os seguintes aspectos:

- a. Dados gerais do entrevistado, visando a identificação de tendências ou homogeneidade de respostas entre os diversos participantes. Serão coletados dados como: Cargo efetivo; cargo em comissão; gênero; idade; formação escolar; competências técnicas associadas ao tema, unidade de vínculo no MJSP; tempo de serviço público, tempo de exercício no MJSP, tempo de exercício na função de gerente/responsável por política pública da instituição e experiências anteriores com a temática governança e gestão de políticas públicas;
- b. Descrição sucinta da política pública na qual atua (objetivo, público-alvo e principais estratégias de execução), indicando a atual fase da política pública (ciclo da política pública), quando for o caso;
- c. Conhecimento e percepção sobre o Sistema de Governança do MJSP, com a indicação de estruturas e práticas com as quais tenha interlocução;
- d. Conhecimento e percepção sobre arranjos, práticas e instrumentos de participação social no âmbito da política pública na qual atua;
- e. Percepção do gestor sobre a interação/relação entre o sistema de governança instituído com o ciclo de gestão de políticas públicas, com foco nos arranjos e práticas de participação social em cada fase do ciclo das políticas públicas; e
- f. Percepção do gestor quanto aos pontos de melhoria em relação aos arranjos de participação social no âmbito do Sistema de Governança da instituição.

6. Análise e interpretação dos dados

Os dados obtidos por meio da pesquisa documental, bem como por meio da aplicação das entrevistas semiestruturadas, serão estruturados, codificados e categorizados, *a posteriori*, por conjunto de assuntos, a partir de padrões a serem definidos com a análise das informações emitidas nas verbalizações dos participantes das entrevistas, ou extraídas dos documentos selecionados na pesquisa documental, bem como identificadas no arcabouço teórico da pesquisa.

A técnica inicial de análise dos dados será a combinação de padrão (Yin, 2015), utilizando como referencial os componentes e práticas previstas nos referenciais do Tribunal de Contas da União sobre Governança e Governança de Políticas Públicas (BRASIL, 2014, p. 43-67), que estabelecem o conjunto principal de arranjos e práticas de participação social no âmbito de um sistema de governança pública e de governança em políticas públicas.

Para análise e interpretação de dados obtidos nas entrevistas, será aplicada a chamada Análise de Conteúdo, instrumento metodológico proposto por Bardin (2009), que permitirá que os dados obtidos sejam organizados em função de cada um dos objetivos específicos descritos da pesquisa, observada sua representatividade, exaustividade, homogeneidade e pertinência em relação aos resultados esperados.

Como resultado, buscar-se-á a identificar uma **vinculação empírica do sistema de governança com os arranjos e práticas de participação social no ciclo de políticas**

públicas, a partir do estudo bibliográfico, da pesquisa documental e da percepção dos gestores públicos, a partir das entrevistas aplicadas.

A validade da pesquisa será obtida com a utilização de múltiplas fontes de evidência e a própria combinação de padrão e teoria no estudo de caso único. A confiabilidade será obtida a partir da triangulação de dados tratados, da observância ao presente protocolo do estudo e da representatividade dos participantes das entrevistas a serem realizadas.

Protocolo no MJSP: SEI 08005.000111/2022-00

APÊNDICE C - DOCUMENTOS REFERENCIADOS

DOC	Ano	Título	Assunto	Fonte	Descrição
DOC1	2022	Portaria MJSP nº 2, de 28 de janeiro de 2022	Governança Institucional	GM-MJS P	Institui o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública.
DOC2	2022	Anexo I da Portaria MJSP nº 2/2022	Governança Estratégica	GM-MJS P	Estabelece as competências e a composição do Comitê de Governança Estratégica
DOC3	2022	Anexo II da Portaria MJSP nº 2/2022	Governança Estratégica	GM-MJS P	Estabelece as competências e a composição da Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica - CT-CGE
DOC4	2022	Anexo III da Portaria MJSP nº 2/2022	Governança Administrativa	GM-MJS P	Estabelece as competências e a composição do Comitê de Governança Administrativa - CGA
DOC5	2022	Anexo IV da Portaria MJSP nº 2/2022	Gestão de Riscos e Controles Internos	GM-MJS P	Estabelece as competências e a composição das Instâncias de supervisão de gestão de riscos e controles internos
DOC6	2022	Anexo V da Portaria MJSP nº 2/2022	Integridade	GM-MJS P	Estabelece as competências e a composição da Comissão Executiva do Programa de Integridade do MJSP - CEPI
DOC7	2022	Anexo VI da Portaria MJSP nº 2/2022	Governança de Dados e Sistemas	GM-MJS P	Estabelece as competências e a composição do Comitê de Governança de Dados e Sistemas de Informação - CGDI
DOC8	2022	Anexo VII da Portaria MJSP nº 2/2022	Governança de Tecnologia da Informação	GM-MJS P	Estabelece as competências e a composição do Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação e

					Comunicação - CGDSIC
DOC9	2022	Anexo VIII da Portaria MJSP nº 2/2022	Gestão de Riscos e Controles Internos	GM-MJS P	Estabelece os conceitos, princípios, objetivos e instrumentos da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos - PGRCI
DOC10	2022	Anexo IX da Portaria MJSP nº 2/2022	Integridade	GM-MJS P	Estabelece os conceitos, princípios, objetivos e instrumentos do Programa de Integridade do MJSP
DOC11	2022	Anexo X da Portaria MJSP nº 2/2022	Governança Estratégica	GM-MJS P	Estabelece os conceitos, princípios, objetivos e instrumentos do Processo de Gestão estratégica
DOC12	2022	Anexo XI da Portaria MJSP nº 2/2022	Políticas Públicas	GM-MJS P	Estabelece os conceitos, princípios, objetivos e instrumentos do Processo de Gestão de Políticas Públicas
DOC13	2022	Anexo XII da Portaria MJSP nº 2/2022	Governança de Dados e Sistemas	GM-MJS P	Estabelece os conceitos, princípios, objetivos e instrumentos da Política de Governança de Dados e de Sistemas de Informação
DOC14	2022	Anexo XIV da Portaria MJSP nº 2/2022	Segurança da Informação	GM-MJS P	Estabelece os conceitos, princípios, objetivos e instrumentos da Política de Segurança da Informação e Comunicação - POSIC
DOC15	2014	Portaria MJ nº 658, de 14 de abril de 2014	Governança Institucional	GM-MJS P	Institui o modelo de governança em gestão de processos e o Comitê de Governança de Processos.
DOC16	2014	Portaria MJ nº 1.185, de 2 de julho de 2014	Governança Institucional	GM-MJS P	Institui o processo de planejamento estratégico e o Comitê de Governança

					Estratégica do Ministério da Justiça.
DOC1 7	2017	Portaria MJSP nº 378, de 11 de maio de 2017	Governança Institucional	GM-MJS P	Institui o processo de planejamento estratégico e o Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Justiça e Segurança Pública.
DOC1 8	2021	Portaria MJSP nº 543, de 10 de dezembro de 2021	Políticas Públicas	GM-MJS P	Institui o Sistema de Governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSP 2021- 2030
DOC1 9	2022	Relatório de Gestão 2021	Informações institucionais	GM-MJS P	Relatório de Gestão integrado do Ministério da Justiça e Segurança Pública - Exercício de 2021
DOC2 0	2022	Carteira de Políticas Públicas	Políticas Públicas	CGE	Rol de políticas públicas formalmente estabelecidas no âmbito do MJSP
DOC2 1	2022	Formulário de Detalhamento de Políticas Públicas	Políticas Públicas	CT- CGE	Estabelece, a partir da metodologia de avaliação ex-ante, o rol de informações para a estabelecimento de políticas públicas no âmbito do MJSP
DOC2 2	2022	Formulário de Monitoramento de Políticas Públicas	Políticas Públicas	CT- CGE	Estabelece, a partir da metodologia de avaliação ex-ante, o rol de informações para o monitoramento de políticas públicas no âmbito do MJSP
DOC2 3	2021	Levantamento de Governança e Gestão Pública	Governança Institucional	TCU	Relatório individualizado do Tribunal de Contas da União, contendo a avaliação sobre as estruturas e práticas de governança do MJSP.
DOC2 4	2019	Portaria nº 825, de 19 de novembro de 2019	Rede de Ouvidoria	GM-MJS P	Institui a Rede de Ouvidoria do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

DOC2 5	1994	Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994.	Conselho de Política Pública	PR	Estabelece as competências e a composição do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
DOC2 6	2019	Decreto nº 9.875, de 27 de junho de 2019.	Conselho de Política Pública	PR	Estabelece as competências e a composição do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual
DOC2 7	2019	Decreto n. 9.926, de 19 de julho de 2019.	Conselho de Política Pública	PR	Estabelece as competências e a composição do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas - CONAD
DOC2 8	1984	Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.	Conselho de Política Pública	PR	Estabelece as competências e a composição do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
DOC2 9	2018	Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018	Conselho de Política Pública	PR	Estabelece as competências e a composição do Conselho Nacional de Segurança Pública - CNSP
DOC3 0	2019	Decreto nº 9.873, de 27 de junho de 2019.	Conselho de Política Pública	PR	Estabelece as competências e a composição do Conselho Nacional de Imigração - CNI
DOC3 1	2002	Decreto nº 4.073, de 03 de janeiro de 2002	Conselho de Política Pública	PR	Estabelece as competências e a composição do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ
DOC3 2	2015	Decreto nº 8.593, de 17 de dezembro de 2015	Conselho de Política Pública	PR	Estabelece as competências e a composição do Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI