

**A governança na Administração Pública Federal para a mitigação da corrupção:
uma análise de conteúdo da política pública**

**Governance in the Federal Public Administration for the mitigation of corruption:
an analysis of public policy content**

Jeferson Girardi¹

Antonio Gonçalves de Oliveira²

RESUMO

O contexto corporativo atual, após inúmeros escândalos financeiros reconhecidos mundialmente, que extinguiram grandes organizações, é configurado pela busca de relações negociais de confiança e riscos mínimos para com os seus públicos, preconizando condutas éticas às partes. Surge a Governança Corporativa como potencial instrumento de mediação de conflitos de interesses para o século XXI, pautada em uma cultura de probidade e transparência nas relações entre as organizações, e entre elas e seus profissionais. A partir dos anos 90, do século XX, as experiências e os conceitos da governança corporativa no setor privado recebem algumas adaptações e passam a ser aplicados no setor público, denominando-se Governança Pública. O presente trabalho busca examinar as características da publicação do decreto presidencial nº 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017, por meio da análise de conteúdo, sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e identificar os princípios constantes do instrumento com potencial de mitigar a corrupção.

Palavras-chave: Governança Corporativa. Governança Pública. Corrupção.

ABSTRACT

The current corporate context, after numerous financial scandals recognized worldwide which has extinguished large organizations, is shaped by the search for reliable negotiating relationships and minimal risks to their audiences, recommending ethical conducts to the parties. Corporate governance emerges as a potential instrument for mediating conflicts of interest for the 21st century, guided in a culture of probity and transparency in the relationships among organizations, and between them and their professionals. From the nineties of the twentieth century, the experiences and concepts of corporate governance in the private sector receive some adaptations and it is applied in the public sector, which is called public governance. This present study aims to examine the characteristics of the recent publication of the Presidential Decree n ° 9.203/2017, of November 22, 2017, by the means of the content analysis of the governance policy of the direct federal public administration, municipal and foundational and another government entity, and identify the principles contained in the instrument with potential to mitigate corruption.

Keywords: Corporate Governance. Public Governance. Corruption.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR/PR – Curitiba-PR. email: jefersongirardi@alunos.utfpr.edu.br

² Doutor em Engenharia de Produção; Mestre em Administração; Professor Associado do Programa de Mestrado/Doutorado em Planejamento e Governança Pública (PGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR/PR. Curitiba-PR. email: agoliveira@utfpr.edu.br

1 INTRODUÇÃO

O contexto histórico no setor público traz um conjunto de mudanças administrativas com vistas a explicar as relações entre o Estado, o governo e a sociedade.

A administração pública como disciplina busca a consolidação de vários campos de estudo (ciência política, sociologia, economia e administração) para a abordagem e a mediação entre as pessoas, as estruturas e as instituições que formam a rede de atendimento de serviços públicos.

Observa-se com frequência a aplicação de modelos de gestão empregados pelo setor privado no ambiente das organizações públicas. Esse fenômeno ocorre também com os conceitos e princípios da governança corporativa, adaptados à realidade dos órgãos, entidades, autarquias e fundações públicas, culminando na chamada governança pública, ou ainda, governança aplicada ao setor público no dizer de Matias-Pereira (2010).

Este artigo busca examinar as características da publicação do decreto presidencial nº 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017, por meio da análise de conteúdo, sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e identificar os princípios constantes do instrumento com potencial para mitigar a corrupção.

O escopo deste trabalho está dividido em cinco partes, sendo a primeira delas esta introdução, seguida de imediato pelo referencial teórico com um breve histórico da governança, sua importação ao setor público, as definições e os princípios atuais de governança pública. Na terceira parte, descreve-se o percurso metodológico da análise de conteúdo do atual decreto nº 9.203/2017, que configura o conteúdo empírico investigado. Na parte quatro, busca-se a apresentação e discussão dos dados obtidos na investigação. Nas considerações finais, apresenta-se a síntese do trabalho, as limitações e uma proposta de agenda para futuras pesquisas sobre o assunto.

2 REFERENCIAL TEÓRICO:

2.1 DA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA PÚBLICA

Para apreender o sentido de governança pública, parte-se de alguns conceitos de governança, em sentido *lato sensu*, por ser um termo composto por definições de diversas áreas de conhecimento que o investigam, a saber: economia, ciência política, administração e outras áreas das ciências sociais. Consoante aos distintos significados, esses vão desde a gestão interna no âmbito das firmas até as suas relações estratégicas interfirmas (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Segundo Robichau (2011), o que torna o tema governança atrativo à discussão é exatamente a diversidade dos significados, construídos em diferentes narrativas.

Além da utilidade como método de gestão empresarial (governança corporativa), e instrumento de mediação das relações entre atores públicos e privados (estado, mercado e sociedade civil) para a formulação e a implementação de políticas públicas (governança pública ou governamental), ela pode enfatizar assuntos de responsabilidade do estado, tal como a preservação ambiental (governança ambiental) ou ainda representar mecanismos de mitigação ao suborno e à corrupção de servidores públicos (governança pública). O propósito principal é que ela visa o aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições (ALVES, 2001ⁱ apud MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016)

Na área de administração, Miranda e Amaral (2011) assinalam que há diversos autores e instituições definindo a governança consoante múltiplas abordagens. No entanto, sobressai a abordagem que define governança corporativa e propõe políticas para a gestão de conflitos entre administradores (diretorias e conselhos) e acionistas (proprietários).

Kooiman (2003) evoca a comunidade científica para a perspectiva sociopolítica da governança, em que atores públicos e privados interagem na arena decisória, não cabendo mais, somente ao governo, planejar um modelo de gestão para o Estado.

Outro aspecto da governança, de acordo com Bevir e Rhodes (2001) é a compreensão pelas doutrinas neoliberal e de redes. A primeira refere-se à utilização de técnicas de gestão provindas do mercado e a segunda narrativa foca-se nas parcerias e transações interinstitucionais (BEVIR; RHODES, 2001).

Para reforçar o conceito de governança em rede, Denhardt (2012) aponta para a abertura da arena decisória no desenvolvimento das políticas públicas, em função de múltiplos grupos de interesse, agentes públicos, organizações governamentais, privadas e do terceiro setor. No passado o governo era o principal ator na produção de políticas públicas, hoje há mais atores envolvidos e o poder está pulverizado entre esses grupos de pressão, de forma horizontal, em forma de rede.

As dimensões que evocam maior participação dos atores, sejam públicos ou privados, nas decisões e mesmo na coprodução dos serviços públicos implicam desafios políticos, econômicos, administrativos e sociais, demandando em uma governança de proximidade, democrática e multinível, considerando entes descentralizados como estados e municípios (ABRUCIO; BONIVENTO; GRIN, 2017).

Uma das razões para a concepção de governança corporativa decorreu na América e na Europa a partir da década de 1990. Empresas do setor privado da área financeira, serviços e indústria, nos Estados Unidos e na Inglaterra, se viram rodeados por escândalos financeiros, por fraudes, que resultaram em falências. Para que houvesse a recuperação da confiança nas relações negociais, diversos agentes privados e públicos implementaram mudanças nos sistemas de gestão, visando o restabelecimento da credibilidade no mercado, e principalmente do relacionamento entre administradores e acionistas (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Com a repercussão das fraudes e falências, diversos padrões regulatórios foram estruturados em vários países - na América do Norte e na Europa. A partir desses acontecimentos, os agentes econômicos (como governos, órgãos reguladores e investidores) estabeleceram novos mecanismos de controle com a finalidade de fortalecer a governança corporativa (ALMEIDA et al., 2008).

Nos Estados Unidos, foi promulgada a *Sarbanes Oxley Act*, em 2002, que regula e institui obrigações para as empresas de capital aberto com ações comercializadas na Bolsa de valores de Nova Iorque, conhecidas no Brasil pelo nome de Sociedades Anônimas (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Na Inglaterra, em 1992, com a publicação do relatório *Cadbury*, várias ações foram prescritas para o setor financeiro, sendo que esse documento serviu de base para a Federação Internacional de Contadores (IFC) publicar, em 2001, o estudo nº 13 - direcionado para o setor público (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

No Brasil, os órgãos reguladores sobre a governança corporativa no setor financeiro são a Comissão de Valores Mobiliários - CVM (autarquia federal com a função de regulamentar o mercado de capitais), a Bolsa de Valores de São Paulo - BOVESPA (que dispõe as normas para avaliar as boas práticas de governança) e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC, desde 1995 (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Também no Brasil houve a publicação do decreto nº 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017, que dispõe especificamente sobre a Política de governança pública da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que estabelece um prazo de cento e oitenta dias para a estruturação de programas de integridade nas entidades

governamentais visando à prevenção, detecção, remediação e punição de atos de corrupção (BRASIL, 2017).

No âmbito das relações internacionais, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE define a governança como a relação entre a gerência de uma organização, os conselhos, os acionistas e os demais *stakeholders*. Partindo dessa relação, estabelece-se a estrutura na qual os objetivos da organização são fixados e quais os meios para alcançá-los. Além disso, mecanismos de monitoramento do desempenho também são determinados (SLOMSKI, 2008).

O tema governança corporativa perdura há longa data, entretanto, focada no âmbito público, ganhou notoriedade mundial, a partir de 1992, com a publicação do *Governance and Development* do Banco Mundial, que assim a define: “A maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando seu desenvolvimento” (THE WORLD BANK, 1992ⁱⁱ, p. 33). A partir disso, o assunto governança torna-se proeminente e começa a figurar na administração pública (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

A governança “trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas” (MATIAS-PEREIRA, 2010, 113). Já quando os princípios da governança corporativa do setor privado são aplicados na gestão das agências ou entidades do setor público, denomina-se governança no setor público.

Uma das especificidades da governança é o foco na prevenção de condutas desviantes, em vez da repressão delas. Por isso o realce às ações e procedimentos que contemplam os mecanismos de integridade tais como *accountability*, instâncias de auditoria, transparência e gestão de riscos (FORTINI; SHERMAM, 2017).

As referidas autoras defendem ainda que a governança repercute no contexto da corrupção. Coibir a corrupção é pensar em mecanismos de contenção de poder, delimitar a atuação e assegurar os interesses organizacionais. Finalizam dizendo que certamente a governança não é a panaceia, pois se trata de uma ferramenta de aperfeiçoamento da gestão, porém, os agentes públicos devem considerar o potencial para aprimorar a administração pública (FORTINI; SHERMAM, 2017).

Os fundamentos da governança pública se sustentam nos estudos desenvolvidos pelas ciências econômicas e políticas. Na área econômica, as pesquisas sobre o mérito da governança estão lastreadas na teoria institucional e na teoria de custos de transação. Na ciência política, a ênfase dos estudos está nas relações entre o Estado, o Governo e a sociedade civil (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para ilustrar o cenário, esses custos estão associados ao tempo de negociação entre os atores envolvidos, oportunismo político e aos diferentes grupos de interesse. Por esses motivos, evidencia-se a o mérito da *accountability* como atributo de controle (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Segundo Kissler e Heidemann (2006, p. 481) “A Governança Pública é um conceito importante que muitos utilizam sem compreender de fato o seu significado”. Esses autores ainda defendem que a governança pública pode ser delineada como “[...] uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 480).

A governança pública para Secchi (2009, p. 358) significa: “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas”. O autor declara ainda que o teor da governança pública está na capacidade de coordenação

horizontal entre organizações públicas e não-governamentais, dos cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, orientados na busca de soluções para as demandas coletivas. E completa dizendo que a governança pública requer o resgate da dimensão política na gestão pública, salientando a participação nos arranjos de deliberação da esfera pública (SECCHI, 2009).

No sentido de enriquecer os meios de controle acerca da governança, Oliveira e Pisa (2015) desenvolveram um índice de avaliação da governança pública, inédito no Brasil, cuja base são os princípios da governança pública, e fornece aos entes estatais um instrumento de autoavaliação e controle social para os cidadãos (OLIVEIRA; PISA, 2015).

O tema governança tem figurado em muitos estudos recentes como em (TONELLI et al., 2016), na pauta de inovações na gestão pública, como no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido e incentivado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

Para finalizar o debate acadêmico, Sartori (2011, p. 84) compreende a governança pública como “um processo interativo que abrange diversos atores, mecanismos e práticas administrativas, sendo o estado um agente de participação ativa orientada para uma gestão eficiente e eficaz”.

Por outro lado, as organizações internacionais passaram a descrever o termo governança pública na tentativa de regular as suas relações com os Estados-Nações. O Banco Mundial, por exemplo, visando ao relacionamento com os Estados Nacionais, para a obtenção de empréstimos, introduziu esse conceito como critério para a cessão de crédito, definindo-o como a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando ao desenvolvimento; a governança pública implica ainda na capacidade dos dirigentes em planejar, formular e implementar políticas públicas por meio de sua autoridade, controle, administração e poder (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

A organização que apresenta uma definição mais pontual da Governança Pública abrangendo o caráter político, econômico e administrativo é a *United Nations Development Programme* (UNDP, 2004), que define como “um sistema de valores, políticas e instituições pelo qual uma sociedade gere seus assuntos nas dimensões econômica, política e social, por meio de interações dentro e entre o Estado, sociedade civil e setor privado” (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 145).

Neste matiz, considera-se então que a governança pública possui três aspectos: a) econômico: que contempla processos decisórios com consequências para as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias; b) político: que implica os processos decisórios em que se formulam as políticas públicas; c) administrativo: que se refere às atividades de implementação de políticas públicas (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Já para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2005) governança pública “constitui arranjos formais e informais que determinam como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes” (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 146).

Conforme Silva et al. (2014) a Comissão Europeia define governança pública como a maneira da sociedade resolver o que é do interesse comum, de forma isonômica, com vistas a um desenvolvimento sustentável. Isso subentende processos decisórios transparentes, instituições responsáveis e o fortalecimento da capacidade para prevenir e conter a corrupção.

A *International Federation of Accountants - IFAC* (2001ⁱⁱⁱ apud MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 147), compreende a governança como “a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas

comuns”.

De acordo com o estudo da IFAC, frisam-se os três princípios basilares de governança no setor público: *Openness* (transparência) – para garantir que as partes interessadas (sociedade) possam confiar no processo de tomada de decisão, nas ações das organizações do setor público, nos seus servidores e na gestão empreendida; *Integrity* (integridade) – compreende procedimentos honestos, de maneira objetiva, normas de propriedade e probidade na administração dos recursos públicos; *Accountability* (responsabilidade de prestar contas) – as entidades e os agentes públicos são responsáveis pelas decisões e ações, pela administração e pelo desempenho, sendo submetidos ao controle externo devido.

A IFAC, além dos seus princípios, recomenda que as entidades da administração pública devem seguir: Padrões de comportamento – como a administração da entidade exerce a liderança e estabelece as regras e os preceitos da instituição, determina os meios de organização e as normas de conduta das pessoas; Estruturas e processos organizacionais – como a diretoria da administração é designada, como as responsabilidades são definidas e asseguradas; Controle e Relatórios externos – como é a rede dos vários controles e das políticas internas no apoio ao alcance dos objetivos da organização e como ela demonstra a prestação de contas, sobre o desempenho e o uso do dinheiro público.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, em seu Código das Melhores Práticas de Gestão Corporativa – CMPGC, apresenta referências de boas práticas de Governança com o propósito de contribuir para o aperfeiçoamento da Governança Corporativa das empresas e demais organizações atuantes no Brasil.

São os princípios conforme o IBGC, hoje em sua 5ª edição, publicada em 2015: Transparência – o gestor com a postura de criar um clima de confiança nas relações internas e externas, substituindo a obrigação de informar pelo desejo de informar. Equidade – o tratamento isonômico a todos os públicos da organização, de capital minoritário ou demais *stakeholders*. *Accountability* – os gestores têm a obrigação de prestar contas aos que os elegeram e por todos os atos durante os seus mandatos. Responsabilidade corporativa – afirma-se a necessidade de zelar pela perenidade da organização, com especial realce à função social da empresa, da empregabilidade e da qualidade de vida.

Embora não exista um consenso sobre o conceito da governança pública, parece haver forte tendência dos autores em reconhecê-la pelos princípios de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Dessa maneira, serão as categorias utilizadas para esse estudo.

3 METODOLOGIA

Para atender ao objetivo de investigação do decreto presidencial nº 9.203/2017, utiliza-se o estudo de caso, com foco em dados primários – pesquisa documental, por meio da técnica da análise de conteúdo - abordagem qualitativa, em uma estratégia de pesquisa exploratória.

Essa técnica considera as manifestações: sentimentos, emoções, pontos de vista, pensamentos, memórias, planos e discussões das pessoas, contudo, são os registros escritos sobre esses elementos.

Conforme Bardin (1977, p. 95), a análise de conteúdo divide-se em três fases: preanálise; exploração do material; tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Em virtude da técnica empregada, apresenta-se um plano do estudo de acordo com o quadro 1 (fases da análise de conteúdo), à luz da revisão bibliográfica e da seguinte questão norteadora da pesquisa: Quais as características da publicação do decreto presidencial nº 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017, acerca da política de governança da administração

pública federal que juntamente com os princípios constantes do instrumento têm potencial para mitigar a corrupção?

Quadro 1 – Fases da análise de conteúdo

Fase	Critério de avaliação	Evidência
Preanálise	<p>Demonstrar que houve uma seleção prévia e organização do material a ser estudado com o objetivo de sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir um esquema de desenvolvimento das etapas.</p> <p>Esta etapa possui três ações necessárias: -escolha dos documentos; -formulação da hipótese/objetivo; -elaboração dos indicadores.</p>	<p>A análise exploratória do texto do decreto presidencial nº 9.203/2017 realizada na primeira quinzena de dezembro de 2017.</p> <p>O estudo objetivou encontrar conceitos e princípios da governança pública que contribuem para mitigar a corrupção.</p> <p>Definiu-se como indicadores: 1-conceitos/princípios de governança pública; 2-arranjo institucional; 3-participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)</p>
Exploração do material	<p>Verificar as operações de codificação, enumeração em função das regras formuladas na preanálise.</p>	<p>Codificação do texto do decreto nº 9.203/2017 de forma semântica (núcleos de sentido) conforme indicadores e temas do referencial teórico.</p>
Tratamento dos resultados	<p>Verificar a apresentação dos resultados de forma coerente com o plano previsto na etapa de preanálise.</p>	<p>Observa-se que o decreto nº 9.203/2017 apresenta outros princípios de governança pública, além dos três mencionados pelo IFAC e dos quatro citados pelo IBGC.</p>
Inferência e interpretação	<p>Verificar o resultado da análise e tratamento dos dados por meio das considerações finais do autor e revisão bibliográfica.</p>	<p>Identifica-se o incremento de conceitos e princípios da governança pública, que demandam a investigação complementar de material teórico além do previsto inicialmente na revisão bibliográfica (estudos do Tribunal de Contas da União-TCU).</p>

Fonte: quadro elaborado pelos autores – dezembro/2017

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Ao proceder à análise do material, identificam-se os núcleos de significados contidos no *corpus* do texto, que permitem uma codificação em três categorias:

- 1- Conceitos/princípios da governança pública;
- 2- Arranjo institucional/organizações (estrutura e processos);
- 3- Participação das partes interessadas (*stakeholders*).

De posse dessas três dimensões, foram obtidos os índices de referência para a transformação dos dados brutos do texto por meio do recorte, agregação e enumeração, identificando a representação das expressões contidas no decreto conforme o quadro 2.

Quadro 2 – Índices de referência/categorias

Princípios/conceitos de governança pública	Arranjo institucional-organizações (processos, estruturas)	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
<p>Governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;</p> <p>Gestão de riscos – processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer a segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.</p>	<p>Comitê Interministerial de Governança – CIG</p> <p>Secretaria-Executiva do CIG - Assessoria da Presidência da República</p> <p>Condução da política de governança da administração pública federal;</p> <p>Grupos de trabalho;</p> <p>Comitês, comissões temáticas;</p> <p>Colegiados interministeriais temáticos específicos.</p>	<p>Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República – coordenador;</p> <p>Ministro de Estado da Fazenda;</p> <p>Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;</p> <p>Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União;</p> <p>Secretários-executivos (suplentes dos membros titulares).</p>
Capacidade de resposta	Sistema de gestão de riscos e controles internos.	Representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal poderão ser convidados a participar das reuniões, sem direito a voto.
Integridade	Programa de integridade com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.	Representantes de órgãos e entidades públicas e privadas poderão ser convidados a participar dos grupos de trabalho constituídos pelo CIG.
Confiabilidade	Auditoria interna governamental e auditoria independente.	Membros dos colegiados constituídos pelo CIG – ou representantes do CIG – prestação de serviço público

Princípios/conceitos de governança pública	Arranjo institucional-organizações (processos, estruturas)	Participação das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
		relevante não remunerado.
Melhoria regulatória	Unidade responsável pela implementação do programa de integridade em cada órgão/entidade.	Órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional – como executores da política nacional de governança pública.
Prestação de contas e responsabilidade		
Transparência	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União estabelecerá os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.	
Resultados para a sociedade		
Valor público – produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.	Diretriz da governança – 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 prioridade.	

Fonte: Brasil - Decreto nº 9.203/2017 – quadro elaborado pelos autores - dezembro/2017

Observam-se pela análise vertical do quadro acima, conceitos e princípios da governança pública, agrupados por grupo de significados – unidades de registro da análise de conteúdo.

Dando prosseguimento à análise, a interpretação dos resultados é feita por meio da inferência, que para Bardin (1977, p.38, grifos) é a “operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras”.

Percebe-se um conceito relativamente diverso, na toada dos autores revisitados na literatura deste estudo, que separa as funções de governança e gestão, enfocando a qualidade de supervisão daquela sobre esta, pois:

Governança pública – conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à

prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017, p. 1).

No que se refere aos princípios da governança, verifica-se que além daqueles materializados pela Federação Internacional dos Contabilistas – IFAC (transparência, integridade e prestação de contas) e dos citados pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa), são também acrescentados aos princípios da governança pública (capacidade de resposta, confiabilidade e melhoria regulatória), ficando estabelecidos nesta ordem: I- capacidade de resposta. II- integridade; III- confiabilidade; IV- melhoria regulatória; V- prestação de contas e responsabilidade; e VI- transparência.

No que diz respeito às categorias temáticas do quadro 2 - arranjo institucional/organizações/processos e estruturas, identifica-se a previsão de instâncias de deliberação interorganizacional, o Comitê Interministerial de Governança – CIG e intraorganizacional tais como colegiados, comitês, comissões, unidades de responsabilidade pela implementação do programa de integridade de cada órgão/entidade da administração pública. Outras instâncias ainda são citadas como auditoria interna e independente, sistema de gestão de riscos e controles internos e grupos de trabalho com funções específicas. Essas instâncias, processos e estruturas obedecerão à Política Nacional de Governança Pública do Comitê Interministerial de Governança, conduzida pela Presidência da República e assessorada pela Casa Civil.

E sobre o tema participação dos *stakeholders*, observa-se que compõem o Comitê Interministerial de Governança - CIG os Ministros de Estado: Chefe da Casa Civil da Presidência da República na função de coordenador; da Fazenda; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Transparência e Controladoria-Geral da União e os respectivos Secretários-Executivos na condição de suplentes dos membros titulares.

Já os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional como executores da política nacional de governança pública. Os representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal poderão ser convidados a participar das reuniões, sem direito a voto. Outros representantes de órgãos e entidades públicas e privadas poderão ser convidados a participar dos grupos de trabalho constituídos pelo CIG. Os trabalhos realizados pelos membros dos colegiados constituídos pelo CIG – ou seus representantes – serão considerados como prestação de serviço público relevante e não serão remunerados.

Na análise de conteúdo do decreto nº 9.203/2017 ainda se constata que há uma preocupação com produtos e resultados para a sociedade, como se percebe em uma das diretrizes da governança: “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 prioridade” (BRASIL, 2017, p. 1).

E no conceito de valor público:

Produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (BRASIL, 2017, p. 1).

E por último, verifica-se a amplitude do decreto ao dedicar dispositivos para estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos, bem assim promover a instituição do programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta análise de conteúdo da legislação que dispõe sobre a Política de Governança da administração pública, federal direta, autárquica e fundacional contribuiu para identificar as características acerca da política de governança da administração pública federal e quais os princípios que têm potencial para mitigar a corrupção, bem assim estimular a continuidade da discussão sobre o conceito de governança pública, ainda não pacificado no âmbito acadêmico.

Neste lume, em resposta ao problema norteador no que se refere aos conceitos, não há unanimidade entre os autores, o que pode enfatizar uma temática em processo de evolução, carecendo de mais testes empíricos para formar um arcabouço teórico mais estável sobre a área.

No que se refere aos princípios, já se percebe a consolidação de alguns e o incremento de outros, muitos foram operacionalizados por empresas privadas, falharam ou tiveram êxito, entretanto, são novos na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Ressalte-se que na dimensão - participação dos *stakeholders* - há a previsão ampliada de agentes públicos, e alguma participação, com restrição - sem direito a voto, de agentes privados. Entende-se que se trata de um primeiro movimento oficial massivo (toda a administração pública e entidades), e talvez, por isso, demanda uma sensibilização da cultura do programa de integridade como está proposto, pelas instituições e pessoas que integram a estrutura do aparelho do estado.

Contudo, o usuário-cidadão, ou parceiro de serviços públicos (termo contemporâneo) participa na condição de mero espectador, munido de muitas informações proporcionadas pela transparência. Talvez em um futuro próximo, ampliar esses esforços, em busca de atender a governança de forma plena, com a implementação gradativa da participação de todas as partes interessadas, por uma gestão mais participativa, seria desejável.

O que se pode inferir, é que possui grande potencial de sucesso, pois contempla uma especificidade da governança, que é a sua ênfase na prevenção e não na repressão de condutas desviantes. Daí o destaque dado a procedimentos e mecanismos de integridade como gestão de riscos, *accountability*, transparência e instâncias de auditoria.

Esta pesquisa não tem a pretensão de esgotar o tema, que é bastante dinâmico, em função das mudanças frequentes por que passam as organizações, as leis que normatizam o ambiente organizacional e prescrevem as condutas dos agentes públicos, bem assim a origem dos recursos que sustentam os investimentos, projetos e a configuração dos serviços públicos para a sociedade.

Por fim, sugere-se o acompanhamento das pesquisas realizadas, com a incorporação dos dados após a divulgação dos resultados e o monitoramento da implementação da política de governança da administração pública pelos entes pertencentes àquela estrutura organizacional, no intuito de coletar as experiências das instituições e servidores sobre quais as características e princípios acerca da Política pública de Governança obtiveram sucesso ou necessitam de aprimoramento para mitigar a corrupção.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; BONIVENTO, José Hernández; GRIN, Eduardo José. O governo das grandes cidades na América Latina: desafios para a governança da descentralização. **Cadernos Adenauer**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2017. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/23369-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

ALMEIDA, F. A. S. et al. **A governança corporativa em empresa pública e a visão de suas práticas pelos stakeholders**. In: Encontro da Associação Nacional de pós-graduação e pesquisa em administração, 32, 2008, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Anpad, 2008. 15 p.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUER, Martin W; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BEVIR, M.; RHODES R. A. W. A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. **Institute of Governmental Studies**. Paper, mar. 2001.

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

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2666622.PDF>> Acesso em: 22 nov. 2017.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann Educational Books, 1979.

BUENO, R. L. P.; BRELÀZ, G.; SALINAS, N. S. C. Administração Pública Brasileira no Século 21: Seis Grandes Desafios. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. Ed. Especial, p. 7-28, 2016.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2007. cap 9.

DENHARDT, R. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. Tradução: Francisco G. Heidemann. 6.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

EUROPEAN COMMISSION. European Governance: a white paper. 2001. Disponível em:<http://www.ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm>. Acesso em: 11 nov. 2017.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. **Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar/abr. 2017. Disponível em:

<<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2017/05/governanca-combate-corrupcao.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108p. ISBN 978-85-99645-38-3. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP_5edicao_web.pdf>. Acesso em 20 nov. 2017.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee. **Study 13: Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, aug. 2001. 85 p. Disponível em: <<http://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-publicsector>>. Acesso em: 1 maio 2013.

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, p.479-499, mai/jun. 2006.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: SAGE, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010b. 286 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. 266 p.

MEZA, M. L. Figueiredo Gomes de; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo, 2016. Governança Pública. In: GONÇALVES (Org.), **Gestão e Governança Pública: aspectos essenciais**. 2016, cap. 5, p. 135-194. Curitiba: UTFPR, 2016. 336p.

OCDE. **OECD Principles of Corporate Governance**. 2004. 69 p. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria. **Gestão e Governança Pública: aspectos essenciais**. Curitiba: UTFPR, 2016. 336 p.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, out. 2015. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

ROBICHAU, R. W. The Mosaic of Governance: Creating a Picture with Definitions, Theories, and Debates. **The Policy Studies Journal**, vol. 39, n. 1, p. 113-131, 2011.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing Without Government. **Political Studies**. University of Newcastle-upon-Tyne. n. 44, p. 652-667, 1996.

SARTORI, R. **Governança em agentes de fomento dos Sistemas Regionais de CT&I**. 2011. 227 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, vol. 43, n. 2, mar/abr. 2009, p. 347-369.

SILVA, R. M. et al. **Plataformas logísticas**: uma análise propositiva da aplicabilidade dos princípios da governança corporativa e pública. Espacios, Mérida, v. 35, n. 8, p. 2-24, Jul. 2014.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008. 202 p.

TONELLI, Dany et al. Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública. **Revista do Serviço Público**. Brasília. v. 67. Ed. Especial. p. 59-84. 10.21874/rsp.v67i0.1089. dez./2016 Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1089/778>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Basic facts about the United Nations**. New York: Department of Public Information, 2004.

UNITED STATES. **Sarbanes-Oxley Act. Public Law 107-204**: 107th Congress, Washington, D. C.: p. 745-810, 30 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.sec.gov/about/laws/soa2002.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

YIN, Robert K. Comparando estudos de caso com outras estratégias de pesquisa. In: **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p. 21-28.

ⁱ ALVES, L. E S. Governança e cidadania empresarial. RAE: Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 4, n. 4, p. 78-86, out/dez. 2001.

ⁱⁱ WORLD BANK. Governance and development. Washington, DC, 1992.

ⁱⁱⁱ INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee. Study 13: Governance in the public sector: a governing body perspective. New York: IFAC, aug. 2001. 85 p. Disponível em: <<http://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-publicsector>>. Acesso em: 1 maio 2013.