

ARTIGO

Elementos que Impactam a Construção de um Modelo de Governança Pública no Brasil: O Caso da Marinha do Brasil

Érica Von Raschendorfer¹ericavon@coppead.ufrj.br |  0000-0002-8253-2128Ariane Roder Figueira¹ariane.roder@coppead.ufrj.br |  0000-0002-2900-3040Liliane Furtado¹liliane.furtado@coppead.ufrj.br |  0000-0003-3510-8321

RESUMO

Este artigo buscou investigar os elementos que impactam a construção de um modelo de governança pública no Brasil, com o objetivo de propor uma estrutura analítica (*framework*) com contribuições de diferentes lentes teóricas. Para isso, foram analisados os conceitos e debates emergentes da literatura, os instrumentos normativos que norteiam os princípios da governança pública no Brasil, e, por fim, foi realizada uma pesquisa empírica em uma organização pública brasileira (Marinha do Brasil). Como resultado, observou-se que, no contexto brasileiro, os órgãos de controle externo vêm exercendo o papel de ensejar um aumento dos níveis de governança no âmbito da administração pública, restringindo, em um primeiro momento, sua aplicação à perspectiva do controle, evoluindo em menor grau os conceitos da governança como instrumento para realização da efetividade político-administrativa. Esse resultado corrobora a necessidade de se pensar em propostas mais abrangentes relativas à criação de valor público, envolvendo tanto a estruturação política quanto administrativa brasileira.

PALAVRAS-CHAVE

Governança Pública, Marinha do Brasil, Valor Público, Eficiência Política, *Accountability*

¹Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Recebido: 20/12/2020.

Revisado: 08/07/2021.

Aceito: 24/03/2022.

Publicado Online em: 02/12/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15728/bbr.2023.20.1.5.pt>



1. INTRODUÇÃO

A governança pública é a base do paradigma mais atual da Administração Pública. De acordo com Lindsay et al. (2014) e Osborne (2017), essa noção surge no contexto de atuação dos governos no século XXI, marcado por um ambiente multidimensional e dinâmico no qual a coprodução e a colaboração tornam-se fatores intrínsecos aos processos e práticas da gestão pública, contribuindo para a oferta mais ampla (e de longo prazo) de serviços públicos sustentáveis.

Segundo as premissas desse novo paradigma, a moderna gestão pública deve transferir o foco do resultado e da eficiência financeira (bases do paradigma da *New Public Management [NPM]*) para a criação de valor público, pautada nas preferências coletivamente expressas e politicamente coordenadas (Kim, 2020; Osborne, 2006, 2008; O’Flynn, 2007). Como consequência dessa evolução paradigmática, tem-se um novo papel para a sociedade e o Estado: o Estado passa a ser coordenador do processo social, enquanto a sociedade, cada vez mais próxima dele, constrói ativa e conjuntamente as políticas públicas. Esse novo papel demanda maior “capacidade de coesão dos atores envolvidos” (Dias & Cario, 2014, p. 91), ressaltando a importância da modernização da gestão pública.

A crítica que se faz em relação a esses preceitos (Kissler & Heidemann, 2006) é a de que não há consenso sobre os elementos próprios de um ambiente de governança para as organizações públicas, que contribua para efetividade das políticas públicas propostas pelos governos.

No contexto brasileiro, observa-se, na transposição paradigmática NPM-Governança Pública, que os órgãos de controle vêm exercendo o papel de ensinar um aumento dos níveis de governança no âmbito da administração pública, restringindo, em um primeiro momento, sua aplicação à ótica do controle, evoluindo em menor grau os conceitos da governança como instrumento para realização da efetividade político-administrativa.

A esse respeito, elementos relacionados à boa governança formaram as bases para estruturação do modelo brasileiro. Nesse sentido, a análise dos normativos lançam a ética, a transparência, a confiança e as ações de combate à corrupção como bases para o novo modelo. A crítica que se faz é que o olhar para a Governança Pública, enquanto modelo e não apenas como ferramenta de gestão aplicada nos modelos de Administração Burocrática e *New Public Management* (NPM), requer abstrações as quais agreguem elementos que contribuam em maior grau para o fortalecimento da democracia, sedimentando o conceito de cidadania em uma abordagem de partes interessadas e ativas.

Também nesse contexto, o debate acadêmico acerca da temática ganha força, dando destaque à característica fundamental da moderna gestão pública, que reconhece e congrega inúmeros interesses e influências de atores em um processo de coprodução de políticas, práticas e resultados (Bitencourt Neto, 2017; Osborne et al., 2016; Wiesel & Modell, 2014; Young et al., 2020).

No entanto, cabe ressaltar que as pesquisas que alinham governança pública e contexto brasileiro abordam, quase que exclusivamente, os aspectos fiscais e de controle, sem, contudo, articular outros conceitos os quais contribuam para a compreensão da governança pública como um novo modelo da administração pública brasileira (Castro & Silva, 2017; Campos, 1990; Pereira & Ckagnazaroff, 2021; Teixeira & Gomes, 2019).

Portanto, tais contribuições deixam uma lacuna no conhecimento relativa aos elementos que impactam a construção de um modelo de governança pública no Brasil e a articulação de seus princípios basilares, abrindo novas possibilidades para a discussão mais ampla sobre o tema.

Com base nesses aspectos, este artigo buscou investigar os elementos que impactam a construção de um modelo de governança pública no Brasil, na intenção de propor uma estrutura analítica (*framework*) que condense contribuições de diferentes lentes teóricas, tendo como estudo de caso a Marinha do Brasil.

Para isso, optou-se por considerar três abordagens complementares para a compreensão dos fenômenos que envolvem a governança pública no contexto brasileiro: a conceitual, relativa aos pressupostos teóricos e achados na literatura compatíveis com os objetivos do estudo; a abordagem normativa, que visa identificar os níveis de convergência entre os instrumentos normativos brasileiros que versam sobre o tema e o debate teórico-conceitual dessa área; e a empírica, com o propósito de trazer a visão gerencial, consubstanciada na percepção dos gestores da organização pesquisada.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. GESTÃO PÚBLICA E REFORMAS: O BRASIL EM PERSPECTIVA

Alguns autores (Kim, 2020; O’Flynn, 2007; Osborne, 2006, 2008; Osborne et al., 2016; Pereira & Ckagnazaroff, 2021; Osborne et al., 2016) descrevem as reformas administrativas como mudanças conceituais, pautadas em abordagem histórica consubstanciada em três paradigmas dominantes: (1) O Paradigma da Administração (Osborne, 2006), Paradigma Burocrático (O’Flynn, 2007); (2) A *New Public Management (NPM) ou paradigma de gestão*; e (3) a Governança Pública que caracteriza o paradigma pós-competitivo. Neste artigo, optou-se pela utilização dessa tipologia, para descrever as fases da estruturação administrativa e política através dos modelos associados a cada paradigma.

No paradigma burocrático, também citado na literatura como Administração Pública Tradicional (*Tradicional Public Administration [TPA]*) (Bryson et al., 2014; Kim, 2020), o modelo dominante era o provedor/interventor, evidenciado, essencialmente, pelo atendimento integral das demandas sociais, tendo o governo como agente para o bem de todos.

Esse modelo surgiu como uma tentativa de afastar definitivamente o patrimonialismo, carregando o discurso amparado na eficiência nas operações do governo, sendo também caracterizado pela dicotomia política-administração, com clara separação entre formulação de política e execução administrativa.

Contudo, conforme pontua Bresser-Pereira (1996, p. 4), com o passar dos anos, a TPA demonstrou-se “lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”. Nessa lógica, os resultados da aplicação desse modelo expuseram graves fragilidades relacionadas à integração entre as camadas do governo, ao controle e ao processo de planejamento, resultando em sucessivas crises de governabilidade (Da Costa & Miano, 2014).

Como uma via para solucionar as disfunções do paradigma burocrático, surgiu um novo modelo consubstanciado no paradigma da *New Public Management (NPM)*: o modelo regulador/gerencial, caracterizado pela visão empresarial e pela busca por maior eficiência e fluidez aos serviços do Estado.

A NPM redefiniu as diretrizes gerenciais e práticas de governança no setor público amparadas pela lógica de mercado, colocando o conceito de eficiência em função do resultado, em busca de um modelo de gestão mais responsivo, isonômico e impessoal, tendo o cidadão como cliente do Estado, e o Estado, como elemento regulador dessa relação (Cordella & Bonina, 2012).

Seguindo tal lógica, no Brasil, os desajustes nas contas públicas na década de 1980 a 1990 resultaram na incapacidade do governo em atender às necessidades públicas, resultando em uma nova crise de governabilidade. Assim a busca por melhores resultados, característico do NPM, definiu o foco nas iniciativas de reforma administrativa, apoiadas na transparência e no controle social (Teixeira & Gomes, 2019), instituindo um novo modelo para as ações de governo.

Segundo Osborne (2006, 2017) e O’Flynn (2007), as características da NPM reforçaram a teoria da competição entre organizações como meio de alcançar a eficiência, resultando em

fragmentação, em contraposição à natureza interdependente das atividades do setor público, colocando no centro da relação Estado e Sociedade a eficiência na gestão. A NPM carrega a concepção do cidadão como cliente do Estado, como parte totalmente passiva do processo de promoção de políticas públicas, evidenciando gestores pouco envolvidos no processo democrático e uma estrutura de responsabilização orientada para o mercado (Bryson et al., 2014).

Outras críticas foram endereçadas a esse modelo (Bitencourt Neto, 2017; Osborne et al., 2016; Wiesel & Modell, 2014; Young et al., 2020), em especial no que se refere ao distanciamento dos aspectos relativos ao desenvolvimento humano e social, impactando a legitimidade do Estado na relação com a sociedade, reacendendo o debate sobre a revisão de práticas para um modelo mais democrático e responsivo.

Em função das disfunções observadas com as tentativas anteriores, um novo modelo foi proposto, baseado no envolvimento mais amplo e proativo das partes interessadas como coprodutoras, por meio de um sistema mais colaborativo, no qual as regras de engajamento sejam definidas e as responsabilidades divididas (Kissler & Heidemann, 2006; Pereira & Ckagnazaroff, 2021; Yamamoto, 2016).

O modelo baseado em governança pública propõe uma estrutura de gestão mais participativa, baseada em gestão de redes, coprodução, flexibilidade e aplicação de novas teorias administrativas (Kissler & Heidemann, 2006; Osborne, 2006). Assim, traz as preferências dos cidadãos, a cidadania e democracia como elementos centrais, com vistas a estabelecer uma nova relação de troca entre Estado, Mercado, Sociedade, em prol da criação de valor público (Kim, 2020; Osborne, 2006, 2008; O’Flynn, 2007; Osborne et al., 2016; Osborne et al., 2016).

Bryson et al. (2014) pontuam que esse novo modelo, baseado em governança, reposiciona o valor das ações de governo, instituindo o valor público oriundo do diálogo e deliberação mais inclusivos. Nessa lógica, o governo promove o processo democrático, reduzindo a dicotomia política-administração, cabendo aos gestores públicos impulsionar a criação de valor público através da criação e condução das redes, evoluindo a eficácia geral, capacidade e responsabilidade de todo o sistema político-administrativo.

Da mesma forma, Alford e O’Flynn (2009) pontuam que esse novo paradigma destaca os valores políticos e desloca o foco da eficiência financeira para a efetividade por meio da criação de valor público.

A Tabela 1, a seguir, resume as principais características, as quais identificam os paradigmas da administração e os respectivos modelos.

2.2. GOVERNANÇA E CONTEXTO BRASILEIRO

Em uma análise histórica, a evolução dos modelos da administração pública marca um continuum, pois embora exista a divisão dos períodos em paradigmas, o que se observa é que cada modelo carrega elementos de seus antecessores e propõem outros, traduzindo-se em abordagens voltadas à superação de contradições e disfunções dos anteriores (Kim, 2020).

No Brasil, essa mudança conceitual/paradigmática vem progressivamente sendo discutida revelando preocupações mais amplas com a governança de sistemas mais complexos de prestação de serviços ao cidadão, pautados em uma visão mais transacional (Torres, 2016).

Nesse sentido, o modelo baseado em governança pública surge como resposta às limitações da NPM. Nele, a eficiência política e responsabilidade ganham destaque, adicionando ao novo contexto os aspectos relacionados à prestação de contas, transparência e combate à corrupção (Moreno-Enguix, Lorente-Bayona & Gras-Gil, 2019; Kim, 2020).

Tabela 1
Resumo das características dos paradigmas da administração pública

Paradigma	Public Administration	Public Management	Public Governance
Modelo	Provedor/Interventor.	Regulador/Gerencial.	Baseado em Governança Pública: Estado coordenador/garantidor.
Atuação Governamental	Estado provedor.	Visão empresarial e busca por maior eficiência e fluidez aos serviços do Estado.	Gestão participativa: o Estado reconhece e congrega múltiplos atores.
Característica	Igualdade processual; políticas econômicas como “pacotes” para solução de problemas sociais. Normas e rotinas para redução do clientelismo.	Gestão científica; Diretrizes gerenciais e práticas amparadas na lógica de mercado; Busca pela equidade e igualdade processual; Relevância, adaptação e foco no cliente. Desregulamentação e descentralização na prestação dos serviços, sem descentralizar responsabilidades.	Adaptação e democracia direta; destaca os valores políticos, deslocando o foco da eficiência estritamente financeira para a criação de valor público por meio da eficiência política; Coprodução, cooperação entre partes interessadas; incorpora os cidadãos na formulação de políticas públicas.
Valor Público	Eficiência nas operações do governo.	Eficiência gerencial amparada em padrões privados. Foco no cliente.	Ampliação da comunicação entre as partes interessadas; incentivo à participação social;
Sociedade	Padrões de consumo de serviços ofertados pelo Estado.	Cidadão-Cliente: visão passiva.	Visão participativa: Coprodução de políticas e resultados: Práticas amparadas em gestão em redes, coprodução.
Responsabilidade	Não hierárquica.	Controle externo para responsabilização de funcionários; transfere a prestação de serviços a outros agentes, sem descentralizar a responsabilidade pelos serviços com os contratantes.	Prestação de contas multifacetada e não hierárquica.
Processo Democrático	Dicotomia política-administração; Formulação de políticas públicas dissociada da gestão, como funções de governo distintas.	Busca pela Burocracia representativa; Gestores pouco envolvidos do processo democrático.	Fortalecimento da democracia; sedimenta o conceito de cidadania em uma abordagem de partes interessadas e ativas.
Ética	Supremacia do Estado: Definições das necessidades por parte do Estado.	Supremacia do interesse público – protagonismo do controle.	Prática da ética, foco no valor público, foco no cidadão, na comunicação com as Instituições.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Nessa linha, a evolução paradigmática brasileira estruturou-se em três pilares: i) (re) organização do Estado, com nova distribuição de papéis, descentralização administrativa e busca por maior fluidez dos serviços prestados ao cidadão; ii) foco no “cliente-cidadão” e iii) ampliação dos mecanismos de responsabilização (Bresser-Pereira, 2017).

Coerente com a proposta pontuada por Bresser-Pereira (2017), a descentralização teve como objetivo dar maior eficiência aos serviços prestados pelo Estado através da transferência destes para as agências e organizações sociais. Assim, entre os anos de 1996 e 2000, ocorreu a criação das Agências Executivas e Reguladoras brasileiras, dotadas de autonomia, em diferentes graus¹. Nessa esteira, em 2005, o Programa Nacional de Desburocratização é retomado, com foco na Eficiência, controle e na estruturação administrativa e contábil (Decreto nº 5.378, 2005).

No que se refere à responsabilização, as contribuições da Reforma Gerencial tinham o propósito de ensejar formas de responsabilização para além dos controles clássicos, exercidos pelas estruturas de controle interno e externo descritos, emergindo a responsabilização pelo controle de resultado, pela competição administrada, mas, sobretudo, a responsabilização pelo controle social, consubstanciada pela supremacia do interesse público na substituição da “clássica ética da disciplina burocrática pela ética da responsabilidade” (Bresser-Pereira, 2017, p. 10).

Contudo, a ampliação dos mecanismos de controle resultou em engessamento e menor fluidez das atividades do Estado, retomando aspectos próprios do período burocrático. O Período compreendido entre 2014 e 2020 marca o protagonismo dos órgãos de Controle na condução dos primeiros passos em direção à Governança Pública².

Mas, afinal, o que é governança? Quais elementos novos e antigos compõem o seu conceito? De que forma eles se relacionam com as demandas oriundas desses instrumentos normativos de controle?

O que se observa é que os esforços em prol de um modelo de governança pública propriamente dito, como tal, mais completo e multidimensional, esbarra no conceito, oriundo da NPM, focado em práticas administrativas, em uma visão intraorganizacional, evoluindo em menor grau em direção a um modelo mais horizontal e participativo.

Um elemento próprio do contexto atual e que individualiza o novo modelo é a criação de valor público, objetivo principal das ações do governo, e que difere da criação de valor, da visão tradicional ou de gestão. Portanto, um modelo de governança pública compreende a ampliação do conceito de criação de valor, percebida na Administração Tradicional e na NPM como a gestão do valor público, colocando foco nas preferências socialmente construídas, incluindo nesse novo contexto os valores democráticos (Bryson et al., 2014).

¹ Entre 1996 e 2005, foram criadas as seguintes Agências: Em 1997, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), 1999, a Agência Nacional do Petróleo (ANP); nos anos 2000, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária; em 2001, a Agência Nacional de Saúde Suplementar e a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANS e ANA); em 2001, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Cinema (ANCINE); e em 2005 a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

² No que se refere aos normativos analisados no período de 2014 a 2020, destacam-se os seguintes: em 2014, a publicação do primeiro Referencial Básico de Governança Pública pelo Tribunal de Contas da União (TCU); em 2015, tramita o Projeto de Lei da Política de Governança, encaminhado pelo Ministro do TCU; 2016 Criação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Nesse mesmo ano, a Controladoria-Geral da União lança seu Plano de Integridade; em 2017, o Decreto 9.094, revoga o Decreto que dispõe sobre o GESPUBLICA, instituindo a simplificação dos Serviços ao Cidadão; em 2018, ocorre a mudança do Relatório de Gestão para o Relato Integrado. Surgem as primeiras orientações para a condução dos Programas de Integridade dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta (Portaria Nº 1.089, de 25 de abril de 2018); em 2020, Nova revisão do Referencial Básico de Governança Pública, publicado pelo TCU.

O conceito de governança pública não possui uma definição única, sendo a identificação de seus elementos (oriundos de outros modelos e aqueles novos, próprios do contexto atual) uma maneira útil de descrevê-los, sendo um dos objetivos deste artigo.

3. DADOS E MÉTODOS

Este artigo buscou investigar os elementos que impactam a construção de um modelo de governança pública no Brasil, na intenção de propor uma estrutura analítica (*framework*) que condense contribuições de diferentes lentes teóricas.

Para isso, optou-se por considerarem três abordagens: a conceitual, relativa aos pressupostos teóricos e achados na literatura; a abordagem normativa, conduzida com o intuito de identificar os níveis de convergência entre os instrumentos normativos brasileiros que versam sobre o tema e o debate teórico-conceitual da área; e a empírica, com o propósito de trazer a visão gerencial, consubstanciada no estudo de caso único realizado na Marinha do Brasil.

Nessa lógica, a pesquisa foi conduzida em três etapas:

- **Etapa 1:** Foi realizada uma pesquisa exploratória, incluindo a Análise dos principais normativos brasileiros sobre governança pública;
- **Etapa 2:** Foi conduzida a revisão de literatura, seguida de análise de conteúdo, à base de dados EBSCO Host - *Business Source Complete*;
- **Etapa 3:** Fase empírica da pesquisa, na qual conduziu-se o Estudo de Caso único na Marinha do Brasil (MB).

Ao final, considerados os conceitos e debates emergentes da literatura, os conceitos que sustentam os instrumentos normativos que têm definido as diretrizes para administração pública brasileira e os insights do Estudo de Caso, propôs-se um *framework* conceitual reunindo elementos identificados nas três etapas da pesquisa, na intenção de identificar os elementos essenciais componentes de um modelo brasileiro de governança pública.

3.1. FASE 1: ANÁLISE DOS NORMATIVOS BRASILEIROS

Para a condução desta fase da pesquisa e seleção do material para leitura, utilizaram-se como critérios de inclusão: (I1) os normativos (leis e decretos) e documentos diretamente relacionados ao Programa Nacional de Desburocratização; (I2) GESPUBLICA; (I3) Gestão Pública; (I4) Governança Pública; e como critério de exclusão: (E1) normativos municipais e estaduais; (E2) documentos anteriores a 1990, na intenção de identificar aqueles publicados após a reforma gerencial de 1995. Os normativos selecionados para a leitura integral encontram-se listados na Tabela 2, a seguir.

Da análise dos normativos, observa-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) realiza inúmeros trabalhos em prol da governança pública no Brasil, incluindo, no período analisado, a publicação de pelo menos cinco manuais de boas práticas em governança.

Em 2017, o Tribunal publicou o Relatório TC 017.245/2017-6 sobre o levantamento realizado em 581 Órgãos e Entidades da administração pública federal sobre governança e gestão, com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a situação de governança pública nas organizações públicas brasileiras.

O Relatório em tela evidenciou baixos níveis de desempenho das organizações, denotando que 41% delas se encontram em estágio inicial de governança pública. No tocante à maturidade de governança das organizações públicas federais, os resultados foram ainda mais expressivos.

Tabela 2*Evolução no quadro normativo brasileiro acerca das premissas orientadoras da governança pública no contexto brasileiro.*

Normativo	Assunto	Descrição
Decreto 5.378/2005	Instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.	Marcou a retomada do Programa Nacional de Desburocratização, instituído em 1979.
Decreto 9.094/2017	Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.	Revoga o Decreto 5.378 e institui a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos.
Decreto nº 9.203/2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.	Institui a governança como uma política no Brasil.
Projeto de Lei 9.163/2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.	Foi apensado ao PL 4083/2015, Oriundo da comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), entre os anos de 2005 e 2015. O PL foi apensado aos outros de conteúdo semelhante, revelando o estreito envolvimento da Governança Pública no Brasil como ato contínuo aos movimentos de transparência pública e anticorrupção.
EMI nº00240/2017 MP CGU	Despacho que acompanha o PL 9.163/2017 e explica as bases para o estabelecimento da Política de Governança	A minuta do Projeto de Lei foi elaborada a partir de carta do Ministro do Tribunal de Contas da União –TCU.
Decreto 13.460/2017	Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.	
Cartilha TCU sobre Relato Integrado (2018)	Cartilha – Relatório de Gestão em formato de Relato Integrado.	Primeiro movimento do TCU para a modernização da apresentação das contas, instituindo o Relato Integrado como estrutura de comunicação.
Decisão Normativa TCU 178/2019	Relatório de Gestão em formato RI	Institui uma nova forma de prestação de contas, ampliando o conteúdo e a profundidade das informações prestadas no Relatório de Gestão. Desenvolvido com base no Relato Integrado.
Decreto 9.901/2019 Regulamenta a CIG	Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.	Descreve e dá atribuições ao Comitê Interministerial de Governança. Delimita o assunto ao nível ministerial.
Portaria nº 2.298, de 27 de setembro de 2019,	Institui o Comitê de Governança da Casa Civil da Presidência da República.	

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A pesquisa evidenciou que o quadro atual demonstra maturidade inferior ao relatado no levantamento realizado em 2014, de acordo com o Acórdão 1273/2015-TCU-Plenário, sugerindo um declínio nas práticas de governança e nos resultados.

Na esteira do processo de construção do conceito de governança pública no Brasil, foi enviado para apreciação ao Poder Legislativo o projeto de lei (PL) 9.163/2017, na intenção de definir os parâmetros essenciais da governança no contexto brasileiro. Concomitantemente, o Decreto 9.203/2017, de mesmo teor, foi sancionado. Cabe destacar que o despacho o qual encaminhou o PL 9.163/2017 à apreciação do Presidente da República foi elaborado a partir da carta do Ministro do TCU, dirigindo ao controle e a elementos de responsabilidade o conceito essencial para o modelo atual.

Em complemento, outras iniciativas buscaram evoluir o conceito através da implementação de práticas administrativas em direção ao Modelo baseado em Governança Pública, entre eles destaca-se a Decisão Normativa publicada pelo TCU (178/2019), a qual propôs o Relato Integrado (RI) como novo instrumento de governança, a ser utilizado pelos órgãos da Administração, em substituição ao Relatório de Gestão.

O RI é, essencialmente, um instrumento de comunicação e gestão, que integra elementos financeiros e não financeiros, articulando seis dimensões, tangíveis e intangíveis, representadas por seus capitais (humano, social e de relacionamento, intelectual, natural, financeiro e manufaturado).

Rizzi et al. (2019) pontuam que o RI segue as normas internacionais de comunicação, de forma a integrar o resultado da organização, por meio da relação desta com os seis capitais, em prol da criação de valor, de forma mais abrangente, participativa e transparente.

No tocante à gestão, ele carrega a visão geral da organização com o ambiente externo e tem na governança corporativa seu princípio mais marcante. Assim, tem-se que o Relato Integrado contempla um modelo de gestão que desloca o foco da eficiência, estritamente financeira, para a criação de valor por meio da articulação de seis capitais, quais sejam: manufaturado, intelectual, humano, social, natural e financeiro.

Contudo, as pesquisas sobre o RI criticam que sua proposta central se relaciona amplamente à governança corporativa (ex.: Nunes et al., 2010; Ricardo et al., 2017; Zaro, 2015), evoluindo em menor grau aspectos mais transacionais e democráticos, conseqüentemente, reforçando os aspectos de equidade processual (Bryson et al., 2014; Kim, 2020) e pautando-se em *disclosure* de informações.

Em complemento, o RI não é de natureza prescritiva. Suas diretrizes são amplas e formuladas com base em um modelo geral, levando à necessidade de mais conhecimento sobre os capitais e de como gerenciá-los de forma a atender às especificidades das organizações usuárias, em termos de estratégia própria e criação de valor (Dumay et al., 2016).

Para as organizações do setor público, as diretrizes do RI devem apresentar métricas individualizadas. Portanto, sua aplicação, desconsiderando as características essenciais da governança pública, evolui em menor grau a ideia de que um modelo, o qual articule aspectos, tais como: transparência, responsividade, eficácia, eficiência, equidade e inclusão, redução da corrupção e aumento da capacidade de resposta para as necessidades sociais (Rahayu, Yudi & Rahayu, 2020). Face ao exposto, na segunda etapa da pesquisa, propôs-se identificar os elementos relativos às dimensões do RI, relacionando-os aos conceitos de administração pública.

3.2. FASE 2: PESQUISA EXPLORATÓRIA: CONSTRUÇÃO DE CATEGORIAS ANALÍTICAS

Na segunda etapa da pesquisa, foi realizada uma revisão da literatura seguida de análise de conteúdo (AC).

Para selecionar o material para a análise de conteúdo, foi realizada pesquisa à base de dados EBSCO Host - *Business Source Complete*, tendo como termo de busca os capitais do RI, utilizando-se as expressões “*Natural Capital*”, “*Social Capital*”, “*Financial Capital*”, “*Intelectual Capital*”, “*Manufactured Capital*” e “*Human Capital*”, associadas à “*Public Administration*”, contemplando critérios conduzidos em níveis, conforme a seguir:

- **Nível 1** - aplicação do termo de busca restringindo a localização ao campo AB *Abstract or Author Supplied Abstract*, limitada às revistas acadêmicas revisadas por pares;
- **Nível 2** - na intenção de dar maior robustez ao protocolo e selecionar publicações alinhadas aos conceitos mais atuais da pesquisa, optou-se por aplicar um critério complementar de resgate de documentos entre os anos 2008 e 2018;
- **Nível 3** - restrição às publicações referentes aos assuntos ligados às seguintes áreas: *Social Science, Public Administration, business enterprises, management, organizational performance, innovation in business, competitive advantage in business*;
- **Nível 4** - foi realizada a seleção dos periódicos por ranking, restringindo-se àqueles com avaliação igual ou superior a 1 (índice SJR [*Scimagojr*]);
- **Nível 5** - consistiu em analisar o título e o resumo dos artigos identificados nas etapas anteriores para filtrar os resultados; e
- **Nível 6** - por fim, realizou-se a análise de conteúdo (AC) (Bardin, 1977) dos demais artigos.

Do processo de seleção do material foram obtidos 196 artigos. Em função da quantidade de artigos selecionados para leitura integral, como critério de exatidão para a finalização da busca por novos achados, foi aplicado o protocolo para saturação teórica e codificação dos segmentos descritos por Bowen (2008).

A saturação teórica propõe que a finalização pela busca de novos elementos seja finalizada, tendo como referência o percentual de achados por texto analisado (como exemplo, na pesquisa realizada sobre capital humano [figura 1], o percentual de saturação demonstra que 95% dos achados foram identificados nos quinze primeiros textos analisados).

Da análise de conteúdo (AC), foram gerados 211 códigos, dos quais foram extraídas 12 categorias, as quais emergiram do agrupamento de características e da convergência de conceitos, entre elas: pessoas, aspectos organizacionais, relacionais, de conhecimento, culturais, éticos e de inovação e de governança ambiental, conforme as Tabelas 3 e 4, a seguir.

3.3. FASE 3: A ANÁLISE EMPÍRICA: O CASO MARINHA DO BRASIL

A Marinha do Brasil, instituição de Estado, pautada na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e direta do Comandante da Marinha, é composta por cerca de 430 organizações militares (OM), com denominação oficial, estrutura administrativa e tabela de lotação próprias.

No que tange à gestão pública, a Marinha tem um histórico de incentivo à modernização de práticas que a torna referência para outros órgãos da administração pública. Um exemplo desse protagonismo foi o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o modelo de administração das organizações militares prestadoras de serviços (OMPS), inovações com envolvimento direto da Força (Favero, 2010).

Tabela 3
Resumo dos elementos identificados na AC

Categories	Resumo dos elementos identificados
Pessoas	Centrados no indivíduo e relacionados à organização: conhecimentos e habilidades, pertencentes a ele e construídos ao longo da vida. Aspectos comportamentais e de capacitação.
Aspectos Organizacionais (intraorganizacionais)	Atributos processuais da organização: relativos às práticas organizacionais, ambiente, rotinas, estrutura física.
Aspectos Relacionais	Atributos físicos, culturais e comportamentais relativos às redes; fomento à formação de redes, envolvimento da alta administração, comunicação aberta e integração (intraorganizacional e interorganizacional).
Conhecimento, cultura e Inovação	Conhecimento tácito e processos de transformação em conhecimento útil. Articula os atributos ligados ao indivíduo, à organização e relacionais para a inovação; ambiente favorável; relações mais horizontais.
Éticos	Articula os valores inegociáveis, necessários ao estabelecimento de relações duradouras, tais como: fidelidade aos valores institucionais, transparência, confiança, comunicação aberta, códigos de ética e conduta.
Governança Ambiental	Responsabilidades compartilhadas da gestão de ecossistemas; interações estratégicas entre um conjunto de atores para solucionar problemas comuns; compartilhamento de riscos e responsabilidades; governança formal (cumprimento de leis e normas vigentes, políticas ambientais e códigos de responsabilidade socioambientais).

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A estruturação do caso teve como objetivo identificar a influência dos elementos emergidos nas fases anteriores, mediante a percepção dos participantes selecionados da MB, bem como fatores que pudessem explicar como a instituição trabalha tais conceitos e possíveis dificuldades para a sua implementação. Ou ainda, outros elementos que possam servir de guia para outras organizações públicas brasileiras.

A justificativa para escolha da Marinha do Brasil como organização alvo deste estudo deve-se ao fato de que a MB tem se destacado nas avaliações do Tribunal de Contas da União, em especial no que se refere à dimensão liderança, considerando o grupo das dezesseis organizações que atuam na Defesa Nacional³, destacando a organização em tela por sua robustez administrativa.

A importância desse critério para a seleção do caso converge com a definição de governança pública constante na política de governança brasileira que a define como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, que contribuem para a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade (Teixeira & Gomes, 2019). Para os autores, esse componente da política de governança pública (Liderança) abrange, não apenas os aspectos comportamentais, mas especificamente, os sistemas de governança.

³ O Referencial Básico de Governança Pública Organizacional, em sua terceira edição (2020), estabelece que a Liderança representa importante pilar para a implementação da governança pública no contexto brasileiro, relacionada diretamente à transparência, sendo uma via essencial à promoção de valores de integridade e de ética na administração pública. O esforço do tribunal de Contas da União em parametrizar dimensões de governança que permita comparabilidade entre os órgãos sobre este aspecto é evidenciado no Relatório de Levantamento TC 008.127/2016-6, o qual destaca a Marinha do Brasil como organização de Defesa com maior pontuação na dimensão Liderança (disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewj15p_WjLD7AhWLBkGHwvzD1oQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3DFF8080816364D7980163E13A259230F7&usq=AOvVaw3YdFUie5g7IXbm2WV8UNJ5).

Dimensões (Capitais RI)	Humano “Human Capital”	Social “Social Capital”	Intelectual “Intellectual Capital”	Natural “Natural Capital”	Natural “Environmental Capital”	Financeiro “Financial Capital”	Manufaturado “Manufactured Capital”
Termo de busca							
Critérios da pesquisa	Quantidade de artigos encontrados						
Nível 1	11.667	4.996	1.527	18	45	650	18
Nível 2	11.658	4.005	1.515	16	45	635	15
Nível 3	6.970	3.596	323	9	26*	419	6*
Nível 4	660	577	18	7	11	85	-
Nível 5	116	147	18	-	-	19	-
Nível 6	58	87	16	6	11	13	5
Totais	58	87	16	17	13	13	5
Saturação Teórica							
%	95%	91,2%	91,4%	92,8%		76,9%	-
Artigos utilizados	15	11	7	11	10	5	5
Codificação							
Artigos utilizados	20	20	16	16	13	13	5
Segmentos identificados	61	91	93	48	13	13	5
Segmentos codificados	46	42	71	42	10	10	-
Categorização							
	Humano Pessoas	Social Pessoas	Intelectual Pessoas	Natural	Natural	Financeiro Pessoas e Redes	Manufaturado
	Aspectos Organizacionais	Aspectos Organizacionais	Aspectos Organizacionais	Aspectos Intraorganizacionais	Aspectos Intraorganizacionais	Fontes de Financiamento	-
	Aspectos Relacionais	Aspectos Estruturais	Aspectos Relacionais	Governança Ambiental	Governança Ambiental	Cultura e Inovação	-
	Conhecimento e Inovação	Cultura	Aspectos Processuais Conhecimento	Gestão de Recursos naturais	Gestão de Recursos naturais	-	-

Fonte: Elaborado pelas autoras.

O caso foi estruturado com base nas categorias emergidas na AC, seguidas da aplicação de uma metodologia multicritério de apoio à decisão (AHP), para hierarquização dos elementos mais aderentes ao contexto de atuação da MB.

Destaca-se que o AHP é um método de priorização que relaciona múltiplas variáveis e critérios por meio da aplicação de um questionário e uma escala numérica, por meio dos quais os participantes analisam as alternativas par a par e atribui um grau (de 1 a 9). Para isso, em função de um objetivo definido, o decisor participante atribui às variáveis apresentadas valores os quais visam hierarquizar-las à luz dos critérios propostos (Saaty, 2010).

As seguintes etapas foram observadas, semelhantes às de Murata e Katayama (2013): (i) Formulação de um objetivo, dos critérios e alternativas; (ii) Definição dos participantes (decisores no processo); (iii) Construção do modelo de hierarquização, demonstrando a relação entre alternativas, critérios e o objetivo geral da decisão; (iv) Realização da comparação “par a par” das alternativas, à luz dos critérios propostos, utilizando-se a escala fundamental Saaty para quantificação dos resultados; e (v) Realização da análise dos dados.

As Tabelas 5 e 6 resumem o objetivo, os critérios e as alternativas propostos na pesquisa:

Tabela 5

Critérios para a aplicação do AHP - objetivo, critérios e alternativas

Objetivo	Quais alternativas são prioritárias para a construção de um modelo de governança pública?				
Critérios	Gestão Participativa	Criação de Valor		Eficiência Política	Sustentabilidade Organizacional
	Humano	Social	Intelectual	Natural	Financeiro
Alternativas Categorias criadas)	Pessoas	Pessoas	Pessoas	Aspectos Intraorganizacionais	Pessoas e Redes
	Aspectos Organizacionais	Aspectos Organizacionais	Aspectos Organizacionais		Fontes de Financiamento
	Aspectos Relacionais	Aspectos Estruturais	Aspectos Relacionais	Governança Ambiental	Cultura e Inovação
	Conhecimento e Inovação	Cultura	Aspectos Processuais	Gestão de Recursos naturais	
	Conhecimento				

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os critérios utilizados representam conceitos relacionados à governança pública, conforme dispõe a Tabela 6, a seguir:

Tabela 6
Critérios para a aplicação do AHP – Descrição e referências utilizadas

Critérios	Descrição	Principais Referências
Criação de Valor Público	Oriundo da Teoria de Valor Público, conceito que desloca o foco da eficiência para a efetividade da gestão;	Osborne (2006); O’Flynn (2007); Cordella e Bonina (2012); Bryson et al., 2014; Osborne et al., 2016; Kim, 2020
Gestão Participativa	Baseados em gestão de redes, coprodução, flexibilidade no uso de instrumentos de gestão, contratos relacionais;	Osborne (2006); Santos (2016)
Eficiência Política	Enfatizando o papel coordenador dos interesses dos atores participantes das atividades da organização;	Osborne (2006); O’Flynn (2007); Cordella e Bonina (2012); Bryson et al., 2014; Osborne et al., 2016; Kim, 2020
Sustentabilidade organizacional	Elementos mais processuais, relacionados à perenidade das organizações – visão de longo prazo e sustentabilidade.	Brito e Brito (2012); Osborne (2006, 2008, 2017)

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Após a definição do objetivo, dos critérios e das alternativas, foi possível estruturar o problema de forma a orientar a aplicação do método AHP. A Figura 1, a seguir, ilustra a estruturação do modelo hierárquico para o problema proposto.

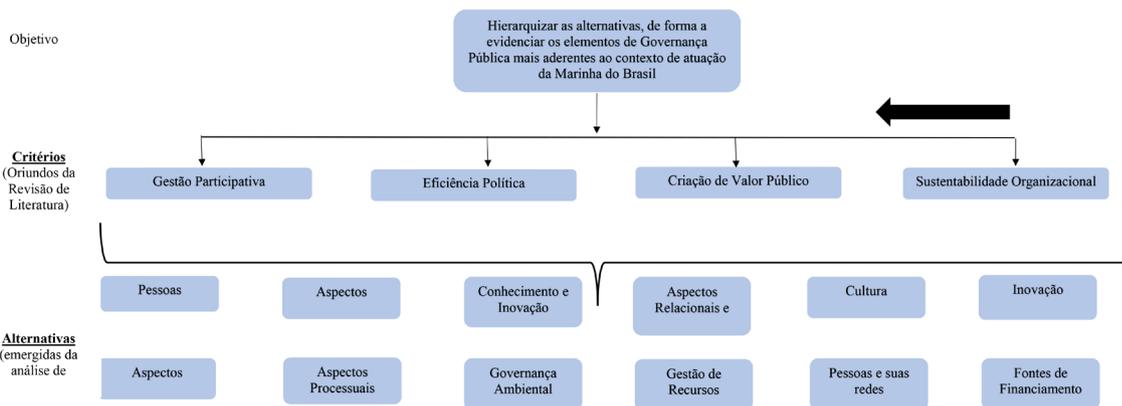


Figura 1. Modelo hierárquico de estruturação do problema.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A fase seguinte à estruturação do modelo hierárquico consistiu na seleção de participantes. Para isso, foram selecionados sete participantes (oficiais superiores, com o mínimo de 20 anos de serviço), em funções de assessoria, comando ou direção, conforme listado na Tabela 7, a seguir:

Destaca-se que a seleção dos participantes considerando o posto dos militares ocorreu com intuito de manter comparabilidade entre as respostas. Optou-se, então, por aplicar os questionários aos oficiais superiores (relativo aos postos de Capitães de mar e guerra (CMG); Capitães de Fragata (CF) ou Capitães de Corveta (CC)). Além do posto, a função exercida pelo oficial participante contribuiu para definição do participante. As informações dos participantes foram lançadas diretamente em um software on-line que automatiza os cálculos do método AHP (Transparentchoice®) (Grima et al., 2017; Lai et al., 1999).

Tabela 7
Critérios para seleção de participantes

Dimensões (Capitais do RI)	Posto	Função	Organização militar
Humana	CF	Encarregado da Divisão de distribuição de Oficiais	Comando do Pessoal de Fuzileiros Navais (CPESFN)
	CMG	Planejamento	Diretoria do Pessoal Militar da Marinha (DPMM)
Social	CF	Diretor	Centro de Distribuição e Operações Aduaneiras da Marinha (CDAM)
Intelectual	CC	Assessor do Conselho para Gestão do Conhecimento na MB	Diretoria de Administração da Marinha (DAdM)
Natural	CMG	Diretor	Depósito de Combustíveis da Marinha (DepCMRJ)
Financeira	CF	Chefe do Departamento do Plano Diretor e Operações de Crédito	Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM)
	CF	Assessor do Plano Diretor	Comando do Material do Corpo de Fuzileiros Navais (CMatFN)

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Ressalta-se, ainda, que o AHP foi aplicado como um método de priorização, na intenção de evidenciar elementos mais aderentes ao contexto de atuação da MB. Portanto, a replicação em outras burocracias é uma sugestão para pesquisas posteriores, as quais podem contribuir para a descoberta de novos elementos, evidenciar outras prioridades, ou sinergias, revelando distinções ou similaridades entre áreas e organizações.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1. ANÁLISE EMPÍRICA

A análise dos participantes, à luz dos conceitos relacionados à governança pública, apresentou os seguintes resultados (Tabela 8).

A parte superior da Tabela 8 descreve a visão dos participantes da MB acerca da importância atribuída aos elementos norteadores do conceito de governança pública (critérios). A identificação desses critérios norteia a definição dos elementos prioritários para o desenvolvimento de um ambiente de governança pública na organização pesquisada, revertidos em pesos para a classificação das alternativas de decisão (Saaty, 2010).

Na avaliação dos elementos relacionados ao conceito de governança pública, observou-se que os maiores percentuais dirigem as preferências dos participantes aos elementos relacionados à criação de valor público, à eficiência política e à gestão participativa. Opostamente, observou-se que os elementos relacionados ao conceito de sustentabilidade organizacional receberam menor grau de importância. A priorização de tais elementos sugere compromisso com a efetividade da gestão, em uma visão de partes interessadas (O’Flynn, 2007; Osborne, 2006, 2008).

Contudo, o menor percentual relacionado ao critério “criação de valor”, relaciona-se à dimensão social. A baixa pontuação (6%) enseja uma análise, no sentido de que os aspectos presentes na cultura organizacional podem incentivar em menor grau as trocas interorganizacionais, a comunicação com outras instituições, incluindo outras Forças (Exército e Aeronáutica).

Tabela 8
Resultados AHP

Critérios	Dimensão Humana		Dimensão Social		Dimensão Intelectual		Dimensão Natural		Dimensão Financeira	
	Prioridades	%	Prioridades	%	Prioridades	%	Prioridades	%	Prioridades	%
Criação de Valor	69%	31%	6%	11%	48%	45%	56%	18%	32%	28%
Gestão Participativa	9%	32%	52%	44%	28%	5%	28%	9%	11%	11%
Eficiência Política	4%	4%	14%	9%	9%	41%	5%	4%	4%	5%
Sustentabilidade Organizacional										
Alternativas	Score	%	Score	%	Score	%	Score	%	Score	%
Pessoas	100	57%	100	57%	62,16	29%	95,4	33%	-	-
Aspectos Organizacionais	26,63	15%	28,37	16%	32,18	15%	24,77	8%	-	-
Aspectos Relacionais e éticos	39,88	23%	44,32	25%	-	-	76,42	26%	-	-
Conhecimento e Inovação	8,4	5%	3,17	2%	-	-	74,25	25%	-	-
Aspectos Estruturais	-	-	-	-	21,31	0,1	-	-	-	-
Cultura	-	-	-	-	100	0,46	-	-	-	-
Aspectos Processuais	-	-	-	-	-	-	23,52	8%	-	-
Governança Ambiental	-	-	-	-	-	-	-	-	100	65%
Aspectos Intraorganizacionais	-	-	-	-	-	-	-	-	40,57	26%
Gestão de recursos naturais	-	-	-	-	-	-	-	-	13,78	9%
Pessoas e redes	-	-	-	-	-	-	-	-	99,99	56%
Cultura e Inovação	-	-	-	-	-	-	-	-	54,15	31%
Fontes de Financiamento	-	-	-	-	-	-	-	-	23,21	13%
TOTAL	174,91	100%	175,86	100%	215,65	100%	294,36	100%	154,35	100%
									177,35	100%
									68,19	45%
									61,53	41%
									20,96	14%
									150,68	100%

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Nessa mesma lógica, na dimensão intelectual, que condensa elementos relativos às capacidades dinâmicas, ao conhecimento e à inovação, foi observado o segundo menor percentual (11%), sugerindo menor importância atribuída pelos participantes aos atributos processuais da organização, às práticas formalmente estabelecidas, ambiente, rotinas, estrutura física, que fomentem a troca de informação e de conhecimento, como vias de criação de valor público.

A parte inferior da Tabela 2 demonstra que as variáveis de decisão apresentaram a seguinte ordem de importância: 1º - Pessoas; 2º - Aspectos Relacionais; 3º - Aspectos Organizacionais; e 4º - Conhecimento e Inovação. A análise dos percentuais indica que, para a organização pesquisada, os aspectos relacionados às “Pessoas” (centrados no indivíduo: conhecimentos e habilidades, pertencentes a ele; construídos ao longo da vida, relacionados ao comportamento ético, colaboração e de conhecimento), bem como aos “Aspectos Relacionais” (relativos aos atributos físicos, culturais e comportamentais, relativos às redes de relacionamento na organização) são prioritários para a construção de um modelo de governança pública.

Os aspectos organizacionais figuram com menores percentuais, demonstrando que os atributos estruturais, relativos às práticas organizacionais, ambiente, rotinas e estrutura física são menos representativos na percepção dos participantes sobre governança pública. Tais elementos dão suporte aos processos administrativos em qualquer organização, figurando como mediadores de seus resultados.

Em resumo, os conceitos de governança pública permeiam a cultura da MB e envolvem a articulação de elementos administrativos e de gestão política alinhados ao modelo teórico baseado em governança pública (Kissler & Heidemann, 2006; Osborne, 2006, 2008; Silvestre, 2019), demonstrando, assim, preocupações com sistemas mais complexos e transacionais. Contudo, destaca-se que os aspectos da governança formal, relativa aos instrumentos de governança (elementos oriundos dos normativos sobre governança pública) figuram como elementos adicionais observáveis no caso.

4.2. ANÁLISE COMPARATIVA: REVISÃO DA LITERATURA, ANÁLISE DE CONTEÚDO (AC) E ANÁLISE NORMATIVA (AN)

As análises realizadas propuseram relacionar os elementos característicos da governança pública presentes na Literatura, nos normativos brasileiros sobre o tema publicados nos últimos dez anos e elementos identificados no estudo de caso.

Com o intuito de propor uma estrutura analítica, capaz de resumir os resultados da aplicação dos métodos utilizados, trouxeram como contribuição principal o esforço em direção à caracterização do modelo brasileiro de governança pública para além das ferramentas de gestão, dirigidas a um modelo mais democrático e inclusivo.

Nesse sentido, propôs-se um Framework (Figura 2), resumindo os elementos emergidos, e uma discussão baseada na identificação das principais diferenças encontradas na AC e na AN.

O *Framework* é composto por três estruturas interdependentes: os pressupostos teóricos que condensam elementos novos caracterizadores da governança pública; o campo central, formado por elementos extraídos dos normativos brasileiros que versam sobre a política de governança pública, presentes na esfera administrativa, como o Relato Integrado e outros, referentes à prestação de serviço ao cidadão e aos instrumentos de controle.

A literatura propõe que a governança pública articula quatro grandes áreas: visão interorganizacional, a criação de valor público como razão fundamental, a sustentabilidade e a eficiência política, demonstrando que um modelo de governança pública deve articular aspectos administrativos, tanto quanto os de gestão política (Bryson et al., 2014; Cordella & Bonina, 2012; Kim, 2020; Osborne, 2006; O’Flynn, 2007; Osborne et al., 2016).

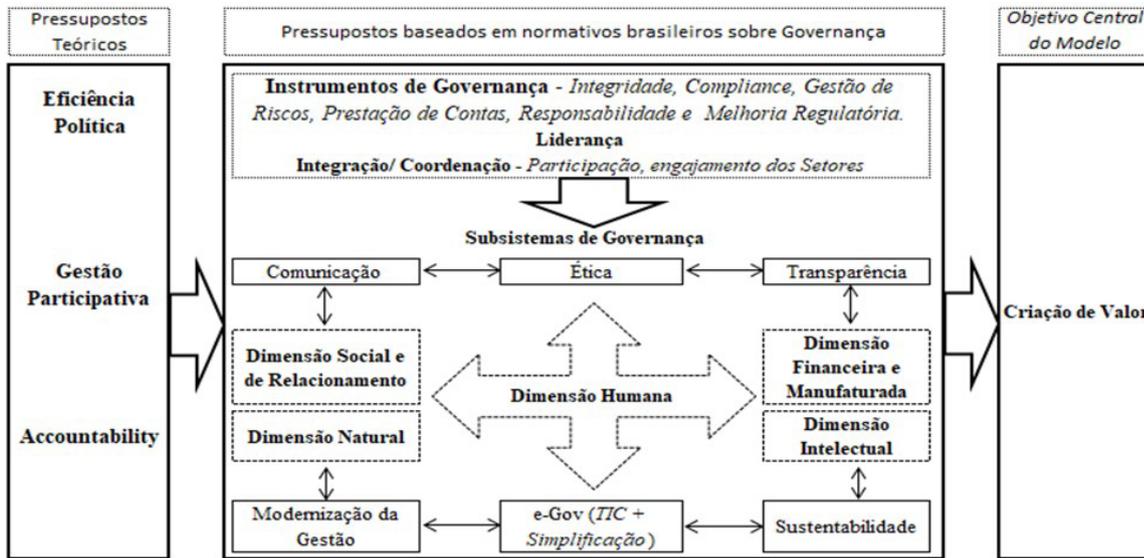


Figura 2. Proposta de Framework: Elementos que impactam um modelo brasileiro de governança.
Fonte: Elaborado pelas autoras.

Seguindo a mesma lógica, a visão interorganizacional reflete a importância da interdependência das organizações, pressuposto essencial à colaboração e coprodução de políticas públicas, revelando novos atores – “Estado, sociedade, redes sociais e comunidade” (Kissler & Heidermann, 2006, p. 485) – e novos mecanismos de regulação e coordenação, diferentes do controle tradicional. Os autores complementam que a criação de valor se refere ao bem comum, abrangendo o conceito de coletividade e participação social.

Nesse sentido, considerando as três análises, o modelo brasileiro de governança mostra-se híbrido, formado por subsistemas de governança, pautados nas regras de negócio para gestão das organizações e por instrumentos de governança, norteadores do modelo, oriundos dos normativos jurídicos analisados.

A evolução dos normativos dirige esforços à responsabilidade, demonstrando maior aproximação com o conceito de *Accountability* (Olsen, 2018), evidenciados pela modernização da gestão através de instrumentos de controle, razão pela qual a *Accountability* encontra-se localizada no campo esquerdo do Framework, dedicado aos pressupostos teóricos do modelo.

Olsen (2018, p. 43) pontua que a Teoria da *Accountability* se relaciona à “vigilância, manutenção ou fortalecimento de uma ordem política com regras”. Assim, os processos de *Accountability* são baseados em instrumentos de controle, próprios para garantir o cumprimento de regras e disciplinar os agentes. Nessa lógica, a estreita aproximação com a Teoria da *Accountability*, presente na estruturação dos normativos analisados, influencia a prática administrativa,

No tocante à criação de valor público, destaca-se que as contribuições da AN se distanciam da literatura, pois dirigem esforços aos aspectos mais processuais e de controle, ensejando, em menor nível, as discussões acerca de como as práticas constantes dos princípios da Política de Governança Pública e documentos relacionados se propõem a criar valor público, restringindo a sua aplicação à perspectiva do controle, reforçando padrões normativos, fornecendo competências e influenciando o processo de estruturação administrativa e política (Olsen, 2018).

Há que se registrar que a visão multidimensional, presente na estruturação do RI, traduzida no framework como “Subsistemas de Governança”, demonstra o esforço em prol da superação da visão restrita aos aspectos financeiros e contábeis.

Contudo, se, por um lado, esta essa visão evolui a concepção da governança pública como modelo, por outro, persiste a inquietação acerca de como as burocracias devem articular os elementos de cada dimensão em busca da criação de valor público, evoluindo em menor grau a ampliação da comunicação entre cidadãos e governo, envolvendo, tanto a estruturação política quanto administrativa, constituindo uma importante lacuna a ser superada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo investigar os elementos que impactam a construção de um modelo de governança pública no Brasil, na intenção de propor uma estrutura analítica (*framework*), que condense contribuições de diferentes lentes teóricas.

Em linhas gerais, observou-se que, na abordagem conceitual, a literatura propõe que os paradigmas da administração pública são um *continuum*, que mostram a evolução da atividade administrativa e política em um período. Dessa forma, tem-se que os modelos carregam elementos novos e antigos (relativos à paradigmas anteriores) e que, em função da complexidade crescente dos problemas governamentais, devem ser analisados sob óticas diversas: histórica, política, administrativa, ética, entre outras.

Dessa análise prévia, observou-se que a base do paradigma mais atual da administração pública, baseado em governança pública, é a estruturação da NPM, e que alguns elementos são, naturalmente, transpostos de um para o outro. Assim, a governança pública busca a eficiência política, por meio de um modelo mais transacional, baseado nas pessoas e suas redes; institui novos papéis para o Estado, para a sociedade e para o mercado, mas não abandona a eficiência administrativa.

O estudo de caso proporcionou a identificação de uma oportunidade de avanço, no que se refere à estruturação de um modelo de governança, superando as práticas gerenciais, aplicadas aos paradigmas anteriores. Os resultados sugerem que a criação de valor por meio da visão interorganizacional ocorra em menor grau, ensejando oportunidades de maior integração entre a MB e outras instituições, incluindo outras as outras Forças.

Cabe destacar que as Forças Armadas têm peculiaridades relativas à sua Missão constitucional e estruturação administrativas que requerem menor abertura. Contudo, se, por um lado, existem diferenças entre as instituições públicas brasileiras, por outro, os normativos jurídicos são pouco específicos. Dessa forma, a relevância da pesquisa empírica se revela na individualização da aplicação da norma, emergindo desafios próprios de cada caso para a efetivação do modelo.

Quanto à evolução da prática burocrática no Brasil, o estudo revelou que o conceito de governança pública, oriundo da literatura, difere do proposto nos normativos brasileiros. A literatura expressa um conceito mais abrangente de governança pública, envolvendo as práticas de gestão, estrutura organizacional, aspectos comportamentais, de liderança e de gestão política, bem como os impactos da inovação, do conhecimento, da ética e de controle, articulando elementos administrativos e políticos.

Seguindo esse raciocínio, o conceito extraído dos normativos brasileiros demonstra preocupações, prioritariamente, com o controle, evidenciando, em menor grau, os aspectos de gestão administrativa e política. Tal consideração aproxima o conceito brasileiro de governança pública aos aspectos de *Accountability*, tendo, como princípio para a estruturação administrativa, o engendramento político, e, como pano de fundo, o conflito de interesses e divergências que ensejam disputas por poder (Olsen, 2018).

Nesse sentido, considera-se que a abordagem da *Accountability* pode contribuir para a compreensão do processo de estruturação atual de governança no Brasil, influenciada por padrões normativos, estruturais e na própria crença, acerca dos conceitos que envolvem o tema e sua aplicação prática.

Quanto às contribuições da pesquisa, podem ser destacadas as seguintes contribuições teóricas: o estudo debruçou-se sobre os elementos do contexto atual brasileiro acerca de governança, oferecendo uma discussão a respeito dos pilares da estruturação do modelo no Brasil, destacando pontos de maior e menor evolução. A pesquisa também propôs um modelo analítico (*framework*), o qual resume os aspectos oriundos da literatura e outros, dos normativos brasileiros sobre o tema, que propõem uma estrutura para a criação de valor público, servindo de base para outros estudos ou aplicações em outras organizações públicas.

Adicionalmente, a pesquisa convida a uma reflexão sobre a necessidade de modernização das práticas de gestão atuais, sendo uma fonte para novos estudos acadêmicos, importantes para as propostas de modelos mais democráticos, ampliando as diferenças entre os conceitos na esfera política e administrativa, que podem impactar a transposição paradigmática no contexto brasileiro.

A despeito das contribuições da pesquisa, alguns questionamentos permanecem. Este trabalho teve como objetivo contribuir para a construção de um conceito acerca da governança pública no Brasil, considerando, para isso, contribuições de diferentes lentes. Em função da análise de normativos jurídicos, foi possível localizar os elementos na estrutura conceitual. Porém, pouco se evoluiu sobre a proposta de um modelo para o futuro, considerando as críticas relacionadas às estruturas, mais democráticas de gestão e coordenação. Sobre esses aspectos, sugere-se a ampliação da pesquisa.

Optou-se por uma abordagem mais ampla sobre governança pública, envolvendo múltiplas dimensões, numa abordagem integrativa, em detrimento de um estudo mais aprofundado sobre temas específicos. Registra-se que o tema “valor público” se apresenta como um dos fluxos de pesquisa sobre governança pública, com agenda de pesquisa própria, não abordados, em profundidade, nesta pesquisa.

Como último ponto de análise crítica, propõe-se investigação sobre as relações causais para o fenômeno identificado, na tentativa de explicar as razões para as diferentes visões de governança pública identificadas (normativas e oriundas da literatura), bem como expandir sua replicação em outras burocracias brasileiras.

REFERÊNCIAS

- Alford, J., & O’Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900690902732731>
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Bitencourt Neto, E. (2017). Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, 4(1), 207–225. <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/49773/31680>
- Bowen, G. A. (2008). Naturalistic inquiry and the saturation concept: A research note. *Qualitative Research*, 8(1), 137–152. <https://doi.org/10.1177/1468794107085301>
- Bresser-Pereira, L. C. (2017). *A restrição democrática na reforma da gestão pública*. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.544.4781&rep=rep1&type=pdf>
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 120(47), 7–70. <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>

- Brito, R. P. D., & Brito, L. A. L. (2012). Ventaja competitiva, creación de valor y sus efectos sobre el desempeño. *Revista de Administração de Empresas*, 52(1), 70–84. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902012000100006>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Campos, A. M. (1990). Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30–50. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>
- Castro, C. J., & Silva, G. V. (2017). Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: Uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. *Espacios*, 38(17), 26–49. <https://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>
- Cordella, A., & Bonina, C. M. (2012). A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, 29(4), 512–520. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.03.004>
- da Costa, F. L., & Miano, V. (2014). Planejamento governamental no Brasil: Entre a estratégia e a rotina processual. *Planificación Estratégica*, 153–178. <https://repositorio.udesu.edu.ar/jspui/bitstream/10908/2751/9/5bP%5d%20Cap%206-Planejamento%20Governamental%20no%20Brasil%20entre...-F.%20Lustosa%20da%20Costa%20y%20V.%20Miano.pdf>
- Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro 2005 da Presidência da República. Diário Oficial da União, Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm
- Decreto no 9.203 de 22 de novembro de 2017 da Presidência da República. Diário Oficial da União, Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm
- Dias, T., & Cario, S. A. F. (2014). Governança pública: Ensaando uma concepção. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 17(3), 89–108. <https://www.revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/621>
- Dumay, J., Bernardi, C., Guthrie, J., & Demartini, P. (2016). Integrated reporting: A structured literature review. *Accounting Forum*, 40(3), 166–185. <https://doi.org/10.1016/j.acfor.2016.06.001>
- Favero, C. G. (2010). *Avaliação de programas públicos: Sistema de avaliação do Programa Nacional de gestão pública e desburocratização aplicado na Marinha do Brasil: O caso do programa Netuno* (Publicação 957) [Dissertação de doutorado, Fundação Getúlio Vargas]. FGV Repositório Digital.
- Grima, N., Singh, S. J., & Smetschka, B. (2017). Decision making in a complex world: Using OPTamos in a multi-criteria process for land management in the Cuitzmala watershed in Mexico. *Land Use Policy*, 67, 73–85. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.05.025>
- Kim, Y. (2020). Searching for newness in management paradigms: An analysis of intellectual history in US Public Administration. *The American Review of Public Administration*, 51(2). <https://doi.org/10.1177/0275074020956678>
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479–499. <https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/?format=pdf>
- Lai, V. S., Trueblood, R. P., & Wong, B. K. (1999). Software selection: A case study of the application of the analytical hierarchical process to the selection of a multimedia authoring system. *Information & Management*, 36(4), 221–232.

- Lindsay, C., Osborne, S. P., & Bond, S. (2014). The 'new public governance' and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, 92(1), 192–207. <https://doi.org/10.1111/padm.12051>
- Moreno-Enguix, M. D. R., Lorente-Bayona, L. V., & Gras-Gil, E. (2019). Can E-government serve as a tool for public authorities to manage public resources more efficiently?. *Journal of Global Information Management (JGIM)*, 27(2), 122–135.
- Murata, K., & Katayama, H. (2013). A study of the performance evaluation of the visual management case-base: Development of an integrated model by quantification theory category III and AHP. *International Journal of Production Research*, 51(2), 380–394. <https://doi.org/10.1080/00207543.2011.638944>
- Nunes, J. G., Teixeira, A. J., Nossa, V., & Galdi, F. C. (2010). Análise das variáveis que influenciam a adesão das empresas ao índice BM&F Bovespa de sustentabilidade empresarial. *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS*, 7(4), 328–340. <https://www.redalyc.org/pdf/3372/337228644007.pdf>
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- Olsen, J. P. (2018). *Accountability democrática, ordem política e mudança: Explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia*. Enap.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P. (2008). Ten years of public management review. *Public Management Review*, 10(4), 451–452. <https://doi.org/10.1080/14719030802263814>
- Osborne, S. P. (2017). Public management research over the decades: What are we writing about. *Public Management Review*, 19(2), 109–113. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1252142>
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639–653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>
- Pereira, B. A. D., & Ckagnazaroff, I. B. (2021). Contribuições para a consolidação da New Public Governance: Identificação das dimensões para sua análise. *Cadernos EBAPE*, 19(1), 111–122. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200104>
- Rahayu, S., Yudi, & Rahayu. (2020). Internal auditors role indicators and their support of good governance. *Cogent Business & Management*, 7(1), 1751020.
- Ricardo, V. S., Barcellos, S. S., & Bortolon, P. M. (2017). Relatório de sustentabilidade ou relato integrado das empresas listadas na BM&FBovespa: Fatores determinantes de divulgação. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 11(1), 90–104. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v11i1.1233>
- Rizzi, D. I., Mazzioni, S., Moura, G. D., & Oro, I. M. (2019). Fatores determinantes da conformidade dos relatórios integrados em relação às diretrizes divulgadas pelo International Integrated Reporting Council. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 13(1), 21–39. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v13i1.1596>
- Saaty, T. L. (2010). *Mathematical principles of decision making: Principia mathematica decernendi*. RWS publications.
- Santos, P. R. (2016). Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. *Revista de Administração Pública*, 50(3), 501–511. <https://doi.org/10.1590/0034-7612147073>

- Silvestre, H. C. (2019). *A (nova) governança pública*. Enap.
- Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: Uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, 70(4), 519–550. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>
- Torres, R. D. (2016). Governabilidade, governança e poder informal: Um problema central de sociologia política. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 16(1), 153–171. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.1.19581>
- Wiesel, F., & Modell, S. (2014). From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175–205. <https://doi.org/10.1111/faam.12033>
- Yamamoto, K. (2016). Management for public governance—The case of childcare services in Japan. *ZögU Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 39(1–2), 175–187. <https://doi.org/10.5771/0344-9777-2016-1-2-175>
- Young, S. L., Wiley, K. K., & Searing, E. A. (2020). “Squandered in real time”: How public management theory underestimated the public administration–politics dichotomy. *The American Review of Public Administration*, 50(6–7), 480–488.
- Zaro, E. S. (2015). *Análise comparativa de relatos integrados das empresas brasileiras a luz da estrutura conceitual* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina]. Repositório Institucional UFSC.

CONTRIBUIÇÕES DE AUTORIA

EVR: Estruturação da pesquisa, aplicação da metodologia e condução dos resultados. **ARF:** Orientação da pesquisa e da construção do artigo; revisão dos resultados. **LF:** Coorientação da pesquisa, validação metodológica, condução de parte do método (análise de conteúdo e AHP).

CONFLITO DE INTERESSE

Os autores informam que não há conflito de interesses.