



Vol. 71, nº 2

Abr/Jun 2020

ISSN: 0034-9240

E-ISSN: 2357-8017

Simulação de Monte Carlo para estimativa do tempo ótimo de contratos de concessão: estudo de caso baseado em rodovias do Rio Grande do Sul
Rodrigo Nobre Fernandez, André Carraro, Helton Saulo, Douglas Pivatto, Everton Freitas

O teletrabalho como indutor de aumentos de produtividade e da racionalização de custos: uma aplicação empírica no Ministério da Justiça e Segurança Pública
José de Albuquerque Nogueira Filho, Míriam Aparecida Mesquita Oliveira, Fabiano Pereira Corrêa Sâmy, André Nunes

Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul
Gabriella Rodrigues da Graça, Fernanda Filgueiras Sauerbronn

Alinhando governança corporativa e gestão: descrição e análise do modelo do Banco Central do Brasil
Rosalvo Ermes Streit, Fernando de Abreu Faria

Parlamento de saberes: a atuação de cientistas sociais nos debates na Câmara dos Deputados como uma forma de serviço público
Antonio Teixeira de Barros

Proposta de instrumento para avaliação da governança organizacional em uma instituição do setor público
Nildete dos Passos Oliveira, Pedro Carlos Resende Junior



Brasília – 2020

Missão da Revista do Serviço Público

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

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Seleção e Formação de Carreiras: Rodrigo Torres

Diretor de Educação Continuada: Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento: Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação: Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Gestão Interna: Cilair Rodrigues de Abreu

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

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

Periodicidade

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

Expediente

Editora-chefe: Diana Coutinho. *Editor-Adjunto:* Claudio Djissey Shikida. *Editora-Executiva:* Mila Lopes Mesquita. *Colaboradora:* Carolina da Cunha Rocha. *Revisão ortográfica:* Adriana Vieira Braga, Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Editoração eletrônica:* Amanda Soares Moreira. *Revisão gráfica e capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso. (Servidores da Enap). *Estagiários:* Igor Batista de Oliveira e Elizabeth R. Anderson.

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

v.: il.; 25,5 cm.

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

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

ISSN:0034-9240

E-ISSN: 2357-8017

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

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Enap, 2020

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



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

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

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

Sumário | Contents

Editorial	243
Simulação de Monte Carlo para estimativa do tempo ótimo de contratos de concessão: estudo de caso baseado em rodovias do Rio Grande do Sul <i>Monte Carlo simulation to estimate the concession contracts optimal time: a case study based on Rio Grande do Sul highways</i>	245
<i>Rodrigo Nobre Fernandez, André Carraro, Helton Saulo, Douglas Pivatto, Everton Freitas</i>	
O teletrabalho como indutor de aumentos de produtividade e da racionalização de custos: uma aplicação empírica no Ministério da Justiça e Segurança Pública <i>Teleworking as an inducer of productivity increases and cost rationalization: an empirical application in the Ministry of Justice and Public Security</i>	274
<i>José de Albuquerque Nogueira Filho, Míriam Aparecida Mesquita Oliveira, Fabiano Pereira Corrêa Sämy, André Nunes</i>	
Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul <i>Codes of ethics in public governance systems: a comparative study Brazil, United States, United Kingdom, New Zealand and South Korea</i>	297
<i>Gabriella Rodrigues da Graça, Fernanda Filgueiras Sauerbronn</i>	
Alinhando governança corporativa e gestão: descrição e análise do modelo do Banco Central do Brasil <i>Aligning corporate governance and management: description and analysis of the Banco Central do Brazil model</i>	330
<i>Rosalvo Ermes Streit, Fernando de Abreu Faria</i>	
Parlamento de saberes: a atuação de cientistas sociais nos debates na Câmara dos Deputados como uma forma de serviço público <i>Parliament of knowledge: the role of social scientists in debates in the Chamber of Deputies as a form of public service</i>	364
<i>Antonio Teixeira de Barros</i>	
Proposta de instrumento para avaliação da governança organizacional em uma instituição do setor público <i>Proposal of an instrument for assessment of organizational governance in a public sector institution</i>	397
<i>Nildete dos Passos Oliveira, Pedro Carlos Resende Junior</i>	

Editorial

Este segundo número do septuagésimo primeiro volume da Revista do Serviço Público (RSP) é lançado em um período de extrema ansiedade na sociedade brasileira por conta da pandemia ocasionada pela variante Covid-19 da chamada família dos *coronavírus*. A RSP entende que a pandemia será mais uma das batalhas que a humanidade vencerá com o uso de sua inteligência coletiva, seu *last resource*, como dizia Julian Simon a se referir, basicamente, à inteligência humana.

Mais do que nunca, o serviço público é chamado a se mostrar relevante no auxílio à sociedade. A equipe editorial da RSP tem a mais absoluta certeza de que boas notícias nos aguardam em breve. Até lá, mantendo sua tradição de trazer temas diversificados e relevantes para a administração pública, este número da RSP traz seis artigos inéditos.

As concessões de praças de pedágio no Rio Grande do Sul são o tema do primeiro artigo. Os autores se perguntam sobre o tempo ótimo de cada contrato, ou seja, aquele que minimize o risco de desequilíbrio financeiro, tão preocupante em contratos de longa duração. Analisando sete trechos licitados – Polo Metropolitano (Porto Alegre – Metrovias), Polo Gramado (Convias), Polo Vacaria (Rodosul), Polo Caxias do Sul (Brita), Polo Carazinho (Coviplan), Polo Santa Cruz do Sul (Santa Cruz) e Polo Lajeado (Sul Vias) –, as simulações indicam que o tempo ótimo teria sido menor do que o acordado em contrato.

O teletrabalho, que agora é uma realidade bem mais presente em nossas vidas, é alvo do segundo artigo. Os autores trabalham com dados de 2016-2017 e mostram que, no contexto do Ministério da Justiça e Segurança Pública, esta prática mostrou-se benéfica à produtividade do ministério, tendo também ocasionado queda de custos (uma economia diária estimada de R\$ 907,49/servidor em teletrabalho e uma economia mensal de cerca de R\$ 1 milhão).

A governança pública motiva o terceiro artigo, que faz uma análise comparada de códigos de ética do serviço público em cinco países: Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul. A análise do conteúdo dos códigos mostra a presença de vários conteúdos comuns entre eles e convida o leitor a uma discussão mais aprofundada sobre os códigos de ética e a governança pública comparada.

O quarto artigo também trata de governança, mas do Banco Central do Brasil (BCB). Por meio de redes semânticas, os autores construíram um modelo que alinha governança corporativa e gestão. Por meio de oficinas de trabalho e desse modelo teórico, analisam-se aspectos internos e externos da governança do BCB.

O quinto artigo questiona como a *expertise* intelectual do campo das Ciências Sociais pode dialogar com a *expertise* política e burocrática, por meio de entrevistas com servidores e cientistas sociais envolvidos em debates na Câmara dos Deputados. Discutem-se os impactos positivos, bem como as limitações do uso da *expertise* intelectual no campo político.

O sexto e último artigo propõe-se a auxiliar na construção de um instrumento de avaliação da governança em instituições públicas. Usando dados coletados em uma Instituição de Ensino Superior (IES), sob condição de anonimato, os autores propõem um questionário com 58 itens para a avaliação da governança, usando a escala Lickert.

Desejamos a todos boa leitura e muita saúde.

Diana Coutinho

Editora-Chefe

Simulação de Monte Carlo para estimativa do tempo ótimo de contratos de concessão: estudo de caso baseado em rodovias do Rio Grande do Sul

Rodrigo Nobre Fernandez

Departamento de Economia da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Pelotas, RS – Brasil

André Carraro

Departamento de Economia da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Pelotas, RS – Brasil

Helton Saulo

Departamento de Estatística da Universidade de Brasília (UNB), Brasília, DF – Brasil

Douglas Pivatto

Prefeitura Municipal do Rio Grande, Rio Grande, RS – Brasil

Everton Freitas

Engenheiro de Produção

Este trabalho tem por objetivo analisar os contratos de concessão de praças de pedágio existentes no Estado do Rio Grande do Sul no período de 1998 até 2012, utilizando as informações obtidas do Relatório de Acompanhamento do Programa Estadual de Concessão Rodoviária do Rio Grande do Sul (PECR-RS). Para atingir tal meta, emprega-se o modelo de simulação proposto por Ng *et al.* (2007), o qual utiliza o procedimento de simulação de Monte Carlo, que permite inserir as informações contratuais, de modo a visualizar um possível comportamento das empresas durante a execução dos mesmos. Em suma, os resultados encontrados indicam que, para as praças analisadas com a taxa interna de retorno sendo aquela considerada no projeto básico de exploração, o tempo ótimo simulado foi igual ou menor do que aquele acordado contratualmente. Deve-se destacar que os contratos apresentados pelas concessionárias Rodo Sul e Santa Cruz seriam economicamente inviáveis dentro deste período de tempo.

Palavras-chave: concessões rodoviárias, análise de projetos, simulação de projetos

DOI: 10.21874/rsp.v71i2.3983 | ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

[Artigo recebido em 13 de agosto de 2019 e aceito em 27 de janeiro de 2020.]



Simulación de Monte Carlo para estimar el tiempo óptimo de los contratos de concesión: estudio de caso basado en carreteras en Rio Grande do Sul

Este trabajo tiene como objetivo analizar los contratos de concesión para las plazas de peaje existentes en el Estado de Rio Grande do Sul de 1998 a 2012, utilizando la información obtenida del informe de monitoreo del Programa Estatal de Concesión de Carreteras de Rio Grande do Sul (PECR) -RS). Para lograr este objetivo, se usa el modelo de simulación propuesto por Ng *et al.* (2007), que utiliza el procedimiento de simulación Monte Carlo, que permite ingresar información contractual, para visualizar un posible comportamiento de las empresas durante su ejecución. En resumen, los resultados encontrados indican que, para las plazas de peaje analizadas siendo la tasa interna de retorno considerada en el proyecto de exploración básica, el tiempo óptimo simulado fue igual o menor que el acordado en el contrato. Cabe señalar que los contratos presentados por los concesionarios Rodo Sul y Santa Cruz serían económicamente inviables dentro de este período de tiempo.

Palabras clave: concesiones de carreteras, análisis de proyectos, simulación de proyectos

Monte Carlo simulation to estimate the concession contracts optimal time: a case study based on Rio Grande do Sul highways

This work aims to analyze the concession contracts for toll plazas existing in the State of Rio Grande do Sul from 1998 to 2012, using the information obtained from the Monitoring Report of the State Highway Concession Program of Rio Grande do Sul (PECR-RS). To achieve this goal, was used the computational model proposed by Ng *et al.* (2007), which uses the Monte Carlo simulation procedure, which allows entering contractual information, in order to visualize a possible behavior of companies during project execution. In short, the results indicate that for the analyzed plazas, with the internal rate of return being that considered in the basic exploration project, the simulated optimal time was equal to or less than that agreed in the contract. It should be noted that the contracts presented by the concessionaires Rodo Sul and Santa Cruz would be economically unfeasible within this period of time.

Keywords: road concessions, project analysis, project simulations

1 Introdução

Em um país que centralizou a expansão da malha rodoviária no Governo Federal, não deixa de ser surpreendente que a primeira rodovia do Brasil foi particular, por meio de delegação. Datada do século 19, a Rodovia União da Indústria, a qual começou a ser construída em 1856 e terminada em 1861, tinha 144km de extensão. Era utilizada para atender ao ciclo do café, cruzando o Vale do Paraíba e atendendo aos municípios que por ali passavam (DUARTE, 2012).

Ainda que este tenha sido o primeiro caso, durante a maior parte do século 20 o Governo Federal passou a ser o principal responsável pela construção e manutenção das rodovias brasileiras. Tais experiências iniciaram na década de 1920. Em 1945, a União criou o fundo rodoviário nacional (FRN), destinado a financiar a construção e a manutenção das rodovias federais na época. Como uma consequência da crise da dívida externa do país, a década de 1980 foi marcada por inflação alta, baixo crescimento, dentre outros problemas, o que acabou por diminuir o investimento em diversos setores, como o rodoviário, ocasionando na deterioração da malha existente (BARBO *et al.*, 2010; DUARTE, 2012).

Procurando melhorar a infraestrutura rodoviária brasileira, a partir da década de 1980 e, de forma mais intensificada na década de 1990, ocorreram diversos projetos de privatizações e concessões à iniciativa privada. Pinheiro (2003) observa que, entre 1992 e 2001, foi um período de mudanças significativas no setor de infraestrutura brasileiro. Conforme constatou o autor, nesse período a participação do setor privado aumentou de forma significativa em setores como o de telecomunicações, eletricidade, ferrovias, portos, rodovias, água e saneamento.

O Programa de Concessões de Rodovias Federais iniciou-se em 1993 com a Portaria nº 010/1993, do Ministério dos Transportes (BARBO *et al.*, 2010). No intuito de buscar melhorias nos mais diversos setores de infraestrutura brasileira, deve-se apontar como marco regulatório a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995[1]), lei a qual permitia que o governo concedesse à iniciativa privada a execução de um serviço, antes prestado pelo Poder Público, mediante processo de licitação (Lei nº 8.666/1993[2] – Lei de Licitações), via concorrência, demonstrando capacidade para a execução do projeto, tendo por sua

conta e risco e tendo o prazo determinado quando da assinatura do contrato. A partir da publicação da Lei das Concessões que foram assinados os primeiros contratos de concessão rodoviária no país.

Assim como em todo o país, a partir de 1995, no Rio Grande do Sul, foram feitas concessões rodoviárias a empresas privadas objetivando a diminuição dos gastos públicos. Tinha-se como principal meta aumentar a eficiência na prestação do serviço público e reduzir-se o gasto governamental. Nesse arranjo contratual, as empresas assumiam um investimento inicial atrelado à melhoria do sistema de transporte rodoviário, cobrando tarifas de pedágio dos consumidores finais.

A gestão dos contratos firmados com as empresas concessionárias implica na administração de interesses diametralmente opostos. Para o usuário, é pagar menos; para a concessionária, ter um contrato economicamente vantajoso que seja lucrativo ao longo do seu ciclo de vida. Contratos de longo tempo de duração naturalmente possuem riscos difíceis de se prever, tais como aumento do custo operacional, da taxa de juros, entre outros, que podem tornar o contrato em desequilíbrio financeiro, o que pode ocasionar revisões contratuais.

Dentro desse escopo, este trabalho tem por objetivo estimar o tempo ótimo de cada contrato para projetos de concessão de praças de pedágio existentes no Estado do Rio Grande do Sul no período de 1998 até 2012, calibrando com dados obtidos do Relatório de Acompanhamento do Programa Estadual de Concessão Rodoviária do Rio Grande do Sul (PECR-RS). Para realizar tal tarefa, os cálculos são feitos a partir do modelo de simulação proposto por Ng *et al.* (2007), que permite estimar com qual probabilidade o projeto será executado de forma exitosa dentro do período de contrato.

Em suma, os resultados indicam que, para as praças analisadas com a taxa interna de retorno sendo aquela considerada no projeto básico de exploração, o tempo ótimo foi igual ou menor àquele acordado contratualmente. Deve-se destacar que, com as propostas comerciais apresentadas pelas concessionárias Rodo Sul e Santa Cruz, os contratos seriam economicamente inviáveis dentro desse período de tempo.

Por fim, este trabalho está estruturado em cinco seções, tendo sido iniciado por esta breve introdução. Na seção dois, apresenta-se uma revisão da literatura. Na

terceira, mostra-se o modelo de simulação de Ng *et al.* (2007) e os dados utilizados para a calibragem do modelo. Na quarta seção, tem-se a apresentação dos resultados, bem como a discussão. Encerra-se com as considerações finais.

2 O programa de concessões federais e estaduais

A prática de concessão de rodovias para administração privada é bastante comum a diversos países ao redor do mundo. Conforme relatam Galilea e Medda (2010), Carpintero e Barcham (2012) e Beria *et al.* (2015), esse processo se intensificou no início da década de 1990 nos países emergentes, principalmente aqueles pertencentes aos continentes latino americano e europeu central e oriental. De acordo com o *Private Participation in Infrastructure Database*[3] (PPI), entre 1990 a 2018 foram investidos aproximadamente 119 bilhões de dólares em projetos de infraestrutura e concessões de rodovias.

No contexto dessas nações, a possibilidade de concessão de rodovias tornou-se uma alternativa viável tendo em vista que muitos governos apresentaram dificuldades em prover investimentos num patamar semelhante a décadas anteriores, mesmo que o aparato institucional precise evoluir bastante para atingir-se níveis adequados, e, assim, reduzir o grande número de renegociações contratuais (GUASCH *et al.*, 2008).

No Brasil, após a década “perdida” de 1980, marcada por altas taxas de inflação, baixo crescimento econômico e políticas diversas para conter a pressão inflacionária houve uma expressiva queda no investimento, principalmente aquele relacionado a setores de infraestrutura. Tendo em vista essa degradação, tem-se que o investimento anual médio no setor rodoviário caiu de 5,2% nos anos 1980 para 2,1% do Produto Interno Bruto (PIB) no início dos anos 2000. O que agravava esse cenário é que as rodovias são responsáveis pela maior parte do transporte do volume de cargas no país (61%). Deste modo, torna-se visível que uma infraestrutura inadequada é um dos entraves ao desenvolvimento do Brasil (CNT, 2011).

Em 1995, iniciou-se o programa de concessões das rodovias federais, tendo sido licitados diretamente pelo Ministério dos Transportes seis trechos que operavam no sistema de pedágios em uma extensão total de aproximadamente 1.500 Km, e com prazos oscilando

entre 20 e 27 anos. No período de 2007 a 2008 teve-se a segunda fase com a licitação de 3200 km e, em 2013, a terceira etapa do programa com 3900 km de rodovias licitadas.

Embora a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) tenha sido fundada em 2001, somente em 2005 esta instituição iniciou a realização de estudos acerca dos trechos a serem licitados. Tendo em vista que a regulação do setor estava melhor estruturada, buscava-se evoluir seus mecanismos, para garantir a qualidade dos serviços prestados. Esse processo foi marco importante para a elaboração dos novos contratos, buscando uma maior eficiência, para que pudesse beneficiar tanto o poder público quanto a iniciativa privada, possibilitando maiores benefícios ao consumidor (RIBEIRO; MEYER, 2006).

Para que o contrato de concessões se tornasse uma ferramenta viável para estados e municípios, em 1996 foi promulgada a Lei Federal nº 9.277[4], a qual permitia a solicitação da delegação de trechos federais, para que esses entes pudessem fazer parte de seus regimes de concessão rodoviária. Ainda em 1996, a União e o Estado do Rio Grande do Sul firmaram convênios de delegação de rodovias federais, os quais viriam a integrar o PECCR-RS, com vigência de 15 anos. Quanto à elaboração dos contratos, um ponto importante é que a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), agência reguladora que cuida deste tipo de serviço no estado, começou a operar em 1997, sendo que os primeiros contratos foram celebrados em 1998 (RIO GRANDE DO SUL, 2009; SOUZA JR.; BALBINOTTO NETO, 2005).

Em particular, o governo gaúcho trabalhou com a metodologia de subsídios cruzados, baseando-se na proposta do Departamento Autárquico de Estradas de Rodagem (Daer) no agrupamento de trechos de maior tráfego com os de menor tráfego. Essas passagens eram selecionadas devido à sua importância econômica, além daquelas que necessitavam investimentos para a melhoria da segurança e conforto ao usuário final, visto que na época os investimentos apresentavam-se de forma deficitária (ROSA *et al.*, 2010; RECK, 2012).

No sentido de avaliar as concessões federais e as do Rio Grande do Sul, Profeta *et al.* (2015) observaram que o modelo gaúcho apresentava pouca clareza em relação a quais padrões seriam seguidos, além de não terem sido impostas definições sobre quais parâmetros seriam usados para avaliar a qualidade do serviço prestado pelo concessionário. Outra questão apontada pelos autores é a existência de assimetria de informações, o que

pode ocasionar em risco moral, visto que o regulador possui conhecimento limitado em relação ao mercado no qual se está regulando, o que pode gerar o chamado comportamento oportunista por parte da empresa prestadora do serviço.

Por fim, em um estudo mais recente sobre o tema, Pivatto *et al.* (2017) investigaram as rodovias da terceira etapa de concessões rodoviárias federais, com a realização de simulações para os trechos dessa etapa, além de uma simulação para uma empresa representativa do setor. Nos excertos apresentados foram celebrados contratos de 30 anos de duração (apenas uma exceção, que foi de 25 anos), podendo ser renovados uma vez por igual período. No entanto, foi observado que, mesmo os contratos tendo sido assinados há poucos anos (a partir de 2013), foi possível inferir que há possibilidade de que alguns dos contratos venham a apresentar desequilíbrios dentro de sua execução, inclusive com pedidos de refinanciamento.

3 Modelo de simulação

A preocupação com a eficiência da prestação dos serviços, bem como com possíveis desequilíbrios econômicos e financeiros das concessões estaduais, não é uma temática recente, mas o assunto segue em voga. Neste sentido, Paranaíba *et al.* (2016) relatam que as projeções de fluxo de veículos podem ter resultados espúrios, o que pode ocasionar eventuais comportamentos oportunistas por parte do licitante vencedor.

Tendo em vista as incertezas dos projetos de longo prazo, já que, quanto maior o tempo de contrato, mais difícil é realizar previsões precisas acerca do cumprimento do mesmo; o procedimento de Monte Carlo pode ser utilizado como um instrumento para simular diversos cenários possíveis considerando-se que esse mecanismo possui um baixo custo computacional (MALINI, 1999; NG *et al.* (2007); NG; XIE, 2008).

Com o propósito de verificar qual o tempo de duração ótimo de um contrato na modalidade de Parceria Público Privada (PPP), NG *et al.* (2007) propuseram um modelo de simulação contratual de Monte Carlo. No algoritmo proposto pelos pesquisadores, o período do contrato de concessão é um parâmetro de *output* (saída) e não de entrada.

Ao inserirem-se as informações sobre a taxa interna de retorno e sobre o regime tarifário, cada ciclo pode ser calculado de acordo com a estrutura de custos e receitas.

O algoritmo computacional proposto por esses autores utiliza diversos dados para estimar um tempo ótimo de contrato. Entre essas informações aplicadas ao trabalho dos mesmos estão a tarifa cobrada pela concessionária, o investimento feito nos cinco primeiros anos, o custo operacional, o fluxo de veículos, a taxa de crescimento de veículos e as taxas internas de retorno (TIRs), para que com estas se compare a probabilidade de o projeto, ao menos teoricamente, estar dentro do prazo de contrato. O Quadro 1 expressa o algoritmo de simulação proposto pelos pesquisadores:

Quadro 1 | Diagrama de simulações para determinar o período de concessão

Etapa 1	Inicia-se o ciclo de simulação, (total 1000 réplicas) dados $t = 0$ e $VPL = 0$.
Etapa 2	Seja $t = t + 1$. 1. Insere-se os parâmetros iniciais do contrato. 2. Gera-se números aleatórios de uma distribuição normal para determinar os valores da taxa de inflação. 3. Calcula-se, ou determina-se, o custo (inicial) no ano t , C_t , de acordo com os valores da taxa de inflação gerados no passo anterior. 4. Desconta-se C_t para calcular o VPL utilizando a taxa de retorno esperada.
Etapa 3	Tem-se $t = T_c$ (período de construção)? Se sim, prossegue-se para a Etapa 4 . Caso contrário, volta-se à Etapa 2 .
Etapa 4	Seja. $t = t + 1$ 1. Gera-se números aleatórios de uma distribuição normal para determinar os valores dos riscos (crescimento do tráfego de veículos). 2. Calcula-se, ou determina-se, o custo (inicial) no ano t , C_t , de acordo com os valores de risco gerados no passo anterior. 3. Desconta-se C_t para calcular o VPL usando a taxa de retorno esperada.
Etapa 5	Gera-se números aleatórios de uma distribuição normal para determinar a quantidade de usuários do ano t ; Regime de tarifas quantidade de usuários => Receita operacional, R_t .
Etapa 6	1. Calcula-se a renda do ano t : $I_t = R_t - C_t$. 2. Desconta-se I_t para calcular o VPL utilizando a taxa de retorno esperada.
Etapa 7	O $VPL \geq 0$? Se sim, prossegue-se à Etapa 8 . Caso contrário, volta-se à Etapa 4 e repete-se a operação até que se consiga ao menos um $VPL \geq 0$, para que se possa seguir à Etapa 8 .
Etapa 8	O período de concessão é t .
Etapa 9	O ciclo se encerra.

Fonte: NG et al. (2007) (adaptado).

3.1 Parâmetros do modelo

O modelo de simulação a ser executado possui um número de parâmetros que fornecem a calibragem inicial. Abaixo, listam-se os componentes básicos, como segue:

1. **Período de Manutenção (M_c):** trata-se do período de duração do contrato propriamente dito, partindo do tempo de operacionalização e manutenção do mesmo.
2. **Taxa Interna de Retorno (TIR):** é a taxa mínima atribuída pelo investidor, para que o projeto possa ser viável economicamente. A TIR é a taxa que torna o VPL (valor presente líquido) igual a zero, na série de fluxos de caixa da empresa. Ainda devido às incertezas que o projeto apresenta, o investidor possui uma taxa de retorno mínima, para poder realizar o projeto.
3. **Regime de tarifas:** o regime de tarifas é baseado na média das tarifas cobradas historicamente no programa, para que se faça uma análise do mesmo.

Além de parâmetros iniciais, o modelo também pode admitir, por exemplo, a existência da inflação no período de análise, visto que é uma característica natural da economia. Na sequência, tem-se os parâmetros que sofrem influência de fenômenos puramente econômicos ou financeiros:

1. **Custo no ano t (C_t):** considera-se o custo total do projeto, ou seja, incluindo custos de elaboração do projeto, operacionalização, gerenciamento, manutenção, gastos com pessoal, dentre outros.
1. **Custo operacional no ano t (O_c):** são considerados os custos relacionados à administração da concessionária e a operação do polo.
1. **Receita operacional em t (R_t):** a receita deste tipo de contrato é gerada pela utilização dos serviços por parte do consumidor final, sendo representada pelo número de usuários e pelo regime de tarifas estabelecido. Enquanto o regime de tarifas é um parâmetro determinístico, o número de usuários pode variar de acordo com o nível de desenvolvimento econômico do lugar onde se instala a

praça do pedágio, a disposição a pagar dos consumidores, a existência de rotas alternativas, dentre outros.

2. **Renda em t (I_t):** a renda anual no período operacional é representada pela diferença entre a receita e o custo total no correspondente ano. Após o período de construção, a renda é a diferença entre a receita operacional e o custo operacional.

Ainda, devem ser consideradas algumas hipóteses adicionais para a execução da simulação. A primeira delas é que o cronograma de investimentos segue a proporção de: 10%, 20%, 30%, 20% e 20%, para os primeiros cinco anos, a começar pelo segundo ano do contrato. Por simplificação, admite-se que haja um período de construção, de 5 anos, dedicado a obras de recuperação, manutenção das vias, dentre outros. Adicionalmente, supõe-se que a economia apresente uma taxa de inflação seguindo uma distribuição normal com média de 0.05 e um desvio padrão de 0.2. O volume de tráfego também apresenta uma taxa de crescimento (ou decrescimento) com base num desvio padrão de 20%. Por fim, o custo operacional segue uma distribuição uniforme definida no intervalo $[COR-0.02, COR+0.02]$, em que COR é a taxa média do custo operacional no período de concessão como uma proporção das receitas.

3.2 Dados

Para a realização deste estudo, levantaram-se os dados referentes ao período de concessão tendo como base os editais de licitações de sete trechos, a saber: Polo Metropolitano (Porto Alegre – Metrovias), Polo Gramado (Convias), Polo Vacaria (Rodosul), Polo Caxias do Sul (Brita), Polo Carazinho (Coviplan), Polo Santa Cruz do Sul (Santa Cruz) e Polo Lajeado (Sul Vias). Nesses documentos destacam-se que as companhias vencedoras foram as que ofereceram uma proposta que abrangesse o gerenciamento de uma maior extensão rodoviária (quilometragem) com a cobrança de uma tarifa mais baixa de pedágio.

Um ponto importante a ser considerado é que o volume total de veículos não está separado por categoria, desta forma utilizou-se a tarifa média inicial para se conseguir projetar as receitas futuras. Ainda, o volume inicial de veículos foi considerado no período de 1999, tendo em vista que todas as empresas já estavam operando neste ano e que para

a maioria das concessionárias a variação do fluxo de veículos entre o primeiro e o segundo ano é bastante elevada.

Na Tabela 1, apresentam-se os dados utilizados para as simulações. Cabe destacar que o custo operacional está apresentado como uma proporção das receitas totais.

Tabela 1 | Resumo dos dados utilizados

Empresa	Custo operacional (%)	Cresc. do fluxo de veículos (%)	Tráfego inicial (milhões de veículos)	Preço inicial (R\$)	Investimento inicial (milhões R\$)
Metrovias	24	10	4,62	4,16	74,67
Brita	34	13	1,072	3,74	14,44
Sul Vias	21	18	4,516	4,38	59,68
Coviplan	21	22	2,681	4,53	45,22
Rodosul	27	12	1,239	5,51	26,25
Convias	30	21	3,000	3,46	33,91
Santa Cruz	21	10	2,256	3,78	43,85

Fonte: elaboração própria com base em PECCR-RS.

Com base nos dados da Tabela 1, é importante relatar que o crescimento do tráfego de veículos foi considerado como a taxa média de crescimento do segundo período até o último. A mesma simplificação foi utilizada para o cálculo da proporção média dos custos operacionais sobre as receitas. Esse procedimento foi feito porque a variação entre o primeiro período e o segundo é muito abrupta, fazendo com que o valor médio ficasse discrepante do valor real ao longo do tempo de operação das empresas. Nesse sentido, como o preço médio inicial da empresa Brita era muito baixo, R\$ 0,80, o que inviabilizaria as simulações, considerou-se o preço médio inicial do segundo período de operação.

Em relação ao investimento, considera-se o valor investido para reparo e ajustes no trecho operado apenas nos cinco primeiros anos. Em geral, nesse período a empresa concessionária dispende um maior valor monetário para melhorias e ajustes na rodovia.

4 Resultados

Inicialmente, fez-se uma simulação para cada um dos sete trechos contratados no Programa de Concessões Rodoviárias, os quais foram calculados separadamente. O fluxo para um período de doze meses de cada modalidade de veículo e o preço inicial também foram realizados para cada tipo de veículo.

Adicionalmente deve-se destacar que cada polo trabalhou com uma TIR diferente. Um aspecto interessante a ser considerado é que, em virtude da situação econômica daquele período, caracterizada por bastantes incertezas, as TIRs trabalhadas foram bastante elevadas, se comparadas com investimentos realizados atualmente.

Pivatto *et al.* (2017) observam que, para fins de comparação, a TIR utilizada nos contratos de concessão da terceira etapa de concessões federais era de 7,2%, contra taxas que poderiam passar de 20% ao ano, devido ao risco inerente ao projeto. Na Tabela abaixo, tem-se as TIRs projetadas para cada empresa participante do certame, de acordo com as suas propostas comerciais (PC) e nos projetos básicos de exploração (PBE).

Tabela 2 | Comparativo entre PBE e PC – Taxa Interna de Retorno

Polo rodoviário (empresa)	PBE (sem financ.- %) (TIR 1)	PC (sem financ. - %) (TIR 2)	PC (com financ. - %) (TIR 3)
Metrovias	16,30	20,43	26,10
Brita	15,90	20,07	27,69
Sul Vias	17,00	18,70	23,60
Coviplan	17,60	21,77	28,12
Rodosul	17,40	18,52	27,16
Convias	16,30	17,60	24,34
Santa Cruz	17,20	18,30	23,32
Média	16,81	19,34	25,76

Fonte: PECR-RS.

Como é possível observar na Tabela 2, as TIRs apresentadas pelas empresas, tanto nas propostas comerciais (PC) quanto nos projetos básicos de exploração (PBE) são bastante elevadas, em virtude dos riscos contratuais e conjunturais. Quanto às propostas

sem e com financiamento, esta última, se aprovada, seria dada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)(RIO GRANDE DO SUL, 2009). Reck (2012) destaca que as variáveis fixas que foram expostas no PBE foram: i) valor da tarifa, ii) tempo de concessão e iii) trechos de conservação obrigatória.

Assim, na Tabela 3, resumem-se os resultados das simulações com base nos parâmetros apresentados na Tabela 1 e nas TIRs mostradas acima. Avalia-se o andamento do programa com os preços iniciais utilizados, considerando uma taxa de inflação de 5% ao ano, para que se possa corrigir possíveis acréscimos nos preços das tarifas.

Tabela 3 | Cenários simulados

TIR1				TIR2			TIR3		
Praça	VPL (R\$ mi)	Tempo p/ VPL ≥ 0 (em anos)	Prob (T≤t)	VPL (R\$ mi)	Tempo p/ VPL ≥ 0 (em anos)	Prob (T≤t)	VPL (R\$ mi)	Tempo p/ VPL ≥ 0 (em anos)	Prob(T≤t)
Metrovias	3.97	12	0.75	0.88	13	0.62	0.38	18	0.91
Brita	3.16	13	0.98	0.28	15	0.99	0.39	19	0.93
Sul Vias	3.09	11	0.99	8.68	12	0.99	0.48	12	0.92
Coviplan	5.80	12	0.99	0.16	14	0.99	3.98	15	0.99
Rodosul	1.76	15	0.99	3.64	14	0.98	0.03	15	0.43
Convias	6.70	12	0.99	5.70	12	0.99	1.47	13	0.94
Santa Cruz	2.75	16	0.99	3.04	16	0.98	4.64	15	0.32

Fonte: elaboração própria.

Notas: as probabilidades de sucesso referem-se a possível cumprimento do contrato dentro de seu período (no caso, 15 anos).

A Tabela 3 resume os resultados das simulações executadas com base no modelo de Ng *et al.* (2007). Considerando-se o ordenamento das TIRs apresentado na Tabela 2, na primeira coluna apresenta-se o VPL em milhões de reais; a segunda mostra o tempo para que o valor presente líquido fosse maior que zero; e a terceira apresenta a probabilidade de o tempo de concessão ser menor ou igual ao valor da segunda coluna. Essa probabilidade foi estimada usando a função de distribuição empírica das réplicas de Monte Carlo.

Tendo como base os parâmetros estipulados, com a primeira TIR todos os polos conseguem obter um VPL maior que zero. Pode-se destacar que somente a concessionária Rodosul atinge esse valor no período de 15 anos, e a Santa Cruz precisa de um ano adicional para obter essa marca. Ainda a empresa Sul Vias obtém essa métrica no período de 11 anos, ou seja, com quatro anos de antecedência.

Para a segunda taxa interna de retorno, novamente salvo o trecho administrado pela empresa Santa Cruz, todas as demais conseguiriam obter um VPL maior que zero dentro do prazo contratual estipulado. Destaca-se o caso da empresa Sul Vias, que apresentou um grande montante para o valor presente líquido comparada às demais e um período de três anos inferior ao estabelecido contratualmente para o cumprimento dessa marca.

Avaliando-se a TIR3, observa-se que em média os VPLs são menores, isto é, com o acréscimo da TIR a probabilidade que o VPL seja maior que zero no período de 15 anos é menor. Nesse cenário, destacam-se os casos da Rodosul, que possui apenas 43% de chances de que o valor presente líquido seja maior que zero nesse período e o da Santa Cruz, que apresenta somente 32% de chances de sucesso.

De posse dessas informações, observa-se que as taxas informadas na Tabela 2 são economicamente viáveis, com algumas exceções, de acordo com o modelo de simulação.

Assim, pode-se notar que, com uma taxa de retorno mais baixa (TIR1), todas as empresas possuem boas chances de obtenção de retorno positivo dentro do prazo contratual estabelecido. Contudo, ao considerarem-se as incertezas de política econômica, sendo essas incorporadas no valor da taxa interna de retorno, as chances de sucesso do cumprimento contratual dentro do prazo estipulado diminuem de forma drástica apenas para os trechos das concessionárias Santa Cruz e Rodosul.

Embora as estimativas sejam restritivas, devido à parametrização imposta pelo modelo de simulação, os resultados indicam que, com as taxas internas apresentadas nos projetos básicos de exploração há uma boa chance de cumprimento correto do certame, sem a necessidade de renegociações e aditivos contratuais. No entanto, quando são apresentados os cenários com a proposta comercial e a TIR3 os trechos concessionados pela empresa Rodo Sul e Santa Cruz apresentam-se economicamente inviáveis.

Como uma forma de se verificarem a estabilidade das simulações, realizou-se uma análise de sensibilidade oscilando o valor da TIR1 até a TIR3 em 0.01. A Tabela 4 apresenta as médias para as variáveis computadas, como segue:

Tabela 4 | Análise de sensibilidade para a TIR

Praça	VPL (R\$ mi)	Tempo p/ VPL \geq 0 (em anos)	Probabilidade ($T \leq t$)	TIR
Metrovias	3.95	15	0.84	0.21
Brita	0.78	15	0.80	0.22
Sul Vias	5.78	12	0.94	0.20
Coviplan	3.84	13	0.92	0.23
Rodosul	1.55	14	0.79	0.22
Convias	2.76	12	0.91	0.20
Santa Cruz	1.92	16	0.81	0.20

Fonte: elaboração própria.

Tomando como referência a análise de sensibilidade, nota-se que, para uma pequena variação (de 0.01 pontos) entre a TIR1 e a TIR3, em média as concessões seriam cumpridas dentro do prazo de 15 anos. É importante enfatizar que as concessionárias Sul Vias, Coviplan, Rodosul e Convias conseguiriam obter um VPL positivo antes do término do certame. Somente a empresa Santa Cruz precisaria de um ano adicional.

De acordo com os estudos prévios de Souza Jr e Balbinoto (2005), Rosa *et al.* (2010), Reck (2012), Profeta *et al.* (2015), Parnaíba *et al.* (2016), essas diferenças entre o período de contrato e a obtenção de um retorno financeiro positivo por parte da maioria das concessionárias nos trechos avaliados, podem se dar principalmente por assimetrias informacionais. Em resumo, se as firmas conseguiram prever adequadamente o montante de custos atrelados ao longo do período de contrato e mensuraram corretamente as possíveis oscilações econômicas, as mesmas podem ter se beneficiado da administração do empreendimento. Deste modo, o papel do governo como prestador de serviços à população é de fiscalizar e estabelecer métricas para computar se não há abuso por parte das firmas (por exemplo, lucros extraordinários) e se o consumidor está sendo atendido de forma adequada.

Em suma, embora os resultados apresentem a adequabilidade das concessões estaduais, deve-se atentar para algumas restrições do modelo de simulação: (i) não são controlados os possíveis desdobramentos jurídicos por parte tanto do Poder concedente quanto do Judiciário que poderiam promover mudanças ou aditivos contratuais; (ii) o cálculo da taxa de crescimento dos veículos é realizado sem serem descontados automotores que não pagam tarifa, isto é, não geram receita mas usam o trecho concedido e de certa forma contribuem com os gastos de manutenção; (iii) o uso do preço médio da tarifa não considera os diferentes preços cobrados por veículos leves e pesados o que poderia subestimar as estimativas; (iv) durante esse período houve momentos em que as praças de pedágio foram obrigadas a reduzir suas tarifas ou foram fechadas por decreto do Governo do Estado.

5 Considerações finais

Com as necessidades de ampliação da malha rodoviária, um dos instrumentos utilizados pelo governo brasileiro foi o marco regulatório referente à Lei de Concessões. Dentro desse contexto, este artigo teve por objetivo estimar o tempo ótimo dos contratos de concessão de pedágios para o estado, no Rio Grande do Sul, no período de 1998 a 2015. Para realizar tal tarefa usou-se o modelo de simulação proposto por Ng *et al.* (2007) e dados disponíveis no Relatório de Acompanhamento do Programa Estadual de Concessão Rodoviária do Rio Grande do Sul

Assim, os resultados apontam que, com as taxas internas de retornos propostas no projeto básico de exploração, todas as empresas possuíam uma alta probabilidade do cumprimento contratual dentro do prazo de 15 anos. Destaca-se que algumas delas conseguiriam obter um valor presente líquido positivo antes do período final de concessão. Esse fato pode ser oriundo de boas práticas de governança das firmas, já que o governo deve atuar como fiscalizador para verificar a qualidade das rodovias e coibir a cobrança de taxas abusivas.

Contudo, com as propostas comerciais apresentadas pelas concessionárias Rodo Sul e Santa Cruz os contratos seriam economicamente inviáveis dentro desse período

de tempo. Como, na época das assinaturas dos contratos, os modelos de concessões rodoviárias eram recentes no Brasil e, de acordo com a instabilidade econômica, os riscos de mercado eram mais elevados, o que demandava que as TIRs fossem mais elevadas do que se tem atualmente. Em outras palavras, quanto mais alta a taxa interna de retorno, mais tempo as concessionárias necessitariam para recuperar seus investimentos.

Embora o modelo de simulação possua restrições quanto à sua parametrização, o algoritmo apresenta diferenças no tempo assinado contratualmente e no tempo previsto, principalmente quando as taxas de retorno tornam-se mais elevadas. De modo intuitivo, isso quer dizer que não seria possível que as empresas recuperassem o valor investido dentro do prazo estipulado para a concessão.

Por fim, para a evolução deste trabalho, tem-se a possibilidade de construir modelos mais sofisticados, que podem vir com a adição de outros parâmetros referentes às características das próprias empresas e, também, de fatores econômicos que possam tornar a dinâmica ainda mais real e propiciar uma análise ainda mais acurada.

6 Referências bibliográficas

BARBO, A. R. de C.; CORREIA, D. E. R.; ENGELMANN, E. T.; GUZEN, E. R.; GOIS, G. de A.; QUEBAUD, M. R.; ALI, M. M.; SOUZA, N. M. de; QUEBAUD, S. A evolução da regulação nas rodovias federais concedidas. *Revista ANTT*, ISSN 2177-6571, v. 2, n.2, novembro.2010. Disponível em: <http://appweb2.antt.gov.br/revistaantt/ed3/_asp/ed3-artigosEvolucao.asp>. Acessado em 05/11/2019.

BERIA, P.; RAMELLA, F.; LAURINO, A. *Motorways economic regulation: a worldwide survey*. *Transport Policy*, n. 41, p. 23-32, 2015.

BIASOTO Jr., Geraldo; AFONSO, José Roberto R. *Oferta de infraestrutura e desenvolvimento econômico: os desafios do investimento público no Brasil*. Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público, *Caderno Virtual*, v. 2, n. 14, 2007.

CARBONARA, N.; COSTANTINO, N.; PELLEGRINO, R. *Concession period for PPP: a win-win model for a fair risk sharing*. *International Journal of Project Management*, v. 32, Issue 7, p. 1223-1332, 2014.

CARPINTERO, S.; BARCHAM, R. Private toll roads: lessons from Latin America. *International Conference on Traffic and Transportation Engineering (ICTTE 2012)*, IPCSIT v. 26, *IACSIT Press*, Singapore, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT) (2011). *Pesquisa CNT de rodovias 2011: relatório*

gerencial. Brasília. CNT:SEST:SENAT, 2011.

DUARTE, A.S.S. *Concessões de rodovias federais brasileiras: uma proposta para gestão das receitas extraordinárias a favor da modicidade do pedágio*. Dissertação de Mestrado em Transportes, Publicação T.DM – 002ª/2012, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

GALILEA, P.; MEDDA, F. *Does the political and economic context influence the success of a transport project? An analysis of public-private partnerships*. *Research in Transportation Economics*, n. 30, p. 102-109, 2010.

GUASCH, J. L.; LAFFONT, J.J.; STRAUB, S. *Renegotiation of concession contracts in Latin America: evidence from the water and transport sectors*. *International Journal of Industrial Organization*, n. 26, p. 421-442, 2008.

MALINI, E. Build Operate Transfer Municipal Bridge Projects in India. *Journal of Management in Engineering*, n. 15, p. 51-58, 1999.

NG, S. T.; CHEUNG, Y. K.; JEFFERIES, M.; XIE, J. A simulation model for optimizing the concession period of public-private partnerships schemes. *International Journal of Project Management*, n. 25, p. 791-798, 2007.

PARANÁIBA, A.D.C; FONSECA, A.P.; COSTA, A.D.J.B. Review and suggestions to the demand forecast model in highway concessions projects in Brazil. *Journal of Research in Economics and International Finance*, v. 5, n. 1, p. 8-13, 2016.

PIVATTO, D.; FERNANDEZ, R. N.; SAULO, H.; CARRARO, A. Estimating the Optimal Time for a Road Concession Contract in Brazil. *International Journal of Economics and Finance*, v. 9, n. 12, 2017.

PINHEIRO, A. C. *Regulatory reform in Brazilian infrastructure: where do we stand?* Texto para discussão nº 964, Ipea, 2003.

PROFETA, G. A.; LÍRIO, V. S.; SANTOS, E. S. Modelos de concessões de rodovias no Brasil e necessidade de regulação no setor. *Revista Espacios*, v. 36, n. 16, 2015.

RECK, D. C. S. *O Estado como regulador econômico: uma avaliação da experiência gaúcha de concessão de rodovias (dissertação de mestrado)*. Programa de Pós-Graduação em Economia, Mestrado em Economia do Desenvolvimento, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), 2012.

RIBEIRO, M. P.; MEYER, A. *Private Participation in Infrastructure – the legal and regulatory frameworks in the case of Brazil*. OECD Investment Committee “International Investor Participation in Infrastructure: Lesson for Governments”, Paris, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs). Programa Estadual de Concessão Rodoviária – histórico, evolução e desequilíbrios contratuais – Análise descritiva – 1996/2009, 2009. Disponível em: www.agergs.rs.gov.br. Acessado em 20/09/2017.

RIO GRANDE DO SUL. Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (Daer). Relatório de acompanhamento do Programa de Concessões de Rodovias no Rio Grande do Sul – 1998 a 2012.

Relatório n. 27, (2013). Disponível em: www.daer.rs.gov.br. Acessado em 20/09/2017.

ROSA, M. V. F. DA.; SENNA, L. A. DOS S.; LINDAU, L. A. *Highways concessions – Brazilian View*. 12th WCTR, July 11-15, 2010 – Lisbon, Portugal.

SOUZA JR., R. T. de.; BALBINOTTO NETO, G. *O leilão de Demsetz como mecanismo regulador: a experiência gaúcha na concessão de rodovias*. IV Congresso Brasileiro de Regulação, Manaus, Abar, junho de 2005.

Rodrigo Nobre Fernandez

 <https://orcid.org/0000-0001-8596-2898>

Doutor em Economia pelo PPGE/UFRGS. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pelotas.

E-mail: rodrigo.fernandez@ufpel.edu.br

André Carraro

 <https://orcid.org/0000-0001-5085-8185>

Doutor em Economia pelo PPGE/UFRGS. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pelotas.

E-mail: andre.carraro@gmail.com

Helton Saulo

 <https://orcid.org/0000-0002-4467-8652>

Doutor em Economia pelo PPGE/UFRGS. Professor do Departamento de Estatística da Universidade de Brasília.

E-mail: heltonsaulo@gmail.com

Douglas Pivatto

 <https://orcid.org/0000-0001-6759-2694>

Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Pelotas.

Servidor da Prefeitura Municipal do Rio Grande.

E-mail: douglaspivatto@hotmail.com

Everton Freitas

 <https://orcid.org/0000-0002-2442-214X>

Bacharel em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pelotas. E-mail: everton_freitas1996@hotmail.com

Agradecimentos

Rodrigo Nobre Fernandez gostaria de agradecer ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo suporte financeiro.

Material Suplementar:

O material suplementar, bem como, planilhas e editais e scripts usados para realizarem-se as simulações podem ser obtidos em: http://www.rodrigofernandez.com.br/mat_sup_enap.zip

Apêndice 1

```
# Versao executada no R-3.6.1

# Pacotes necessarios

# Se voce nao tiver e necessario realizar a instalacao

# Para isso rode o seguinte comando: install.packages("nome_do_pacote")

# Exemplo:install.packages("FinCal")

#Limpar o espaco de trabalho

rm(list=ls())

#Carregando as bibliotecas (pacotes) necessárias

library(FinCal)

library(Hmisc)

library(EnvStats)

# Simulacao de Monte Carlo - Fatores Aleatórios

# Valor Presente Liquido (VPL) = Net Present Value (NPV)

# Os dados dessa simulacao estao calibrados para o polo metropolitano

# concessionaria Metrovias

NREP          <- 1000 # Replicas de Monte Carlo

Tc            <- 6 # Tempo de Contrucao (considera-se 5 anos)

apportioned   <- c(0.0,0.1,0.2,0.3,0.2,0.2) # estrutura de custos no periodo de
construcao
```

```
vecIRR2      <- c(0.163,0.2043,0.261)

#vecIRR      <- 0.261

# Analise de Sensibilidade

vecIRR<-seq(vecIRR2[1],vecIRR2[3],by=0.001) # tirar o comentario para realizar a
para a analise de sensibilidade

prob1<-matrix(0,nrow=length(vecIRR),ncol=1)

tempo1<-matrix(0,nrow=length(vecIRR),ncol=1)

npvt<-matrix(0,nrow=length(vecIRR),ncol=1)

#Parametros do modelo

II<- 74676274.37 # Investimento Inicial (5 primeiros anos)

rocost <-0.24 #custo operacional como proporcao das receitas

Ccost      <- numeric() # Custo de Construcao

Ocost     <- numeric() # Custo de Operacao

NPV       <- numeric() # Valor Presente Liquido

Concession_Period <- numeric() # Periodo de Concessao

Revenue   <- numeric() # Receita Total

Income    <- numeric() # Renda

matrix_NPV <- matrix(NA,NREP,100) # Essa matriz armazena cada VPL para
cada tentativa
```

```
Matrix_Concession_Period <- matrix(NA,NREP,length(vecIRR)) # Essa matriz  
armazena o tempo de concessao para cada TIR
```

```
Traffic_Volume_cars <- numeric() # volume de veiculos
```

```
Annual_growth_cars <- numeric() #taxa de crescimento dos veiculos
```

```
p_cars <- numeric() # preco medio por veiculo
```

```
First_Traffic_Volume_cars <- 4620869 # primeiro valor do volume de veiculos ou  
segundo se a discrepância for muito grande
```

```
First_p_cars <- 4.17 # preco medio por veiculo no primeiro ano
```

```
growth_cars <- (1+0.1) # taxa de crescimento médio no período de concessão
```

```
# Simulacao de Monte Carlo
```

```
for (j in 1:length(vecIRR)){
```

```
IRR <- vecIRR[j]
```

```
for(i in 1:NREP) {
```

```
    t <- 1 # t = 0; Primeiro Periodo
```

```
    NPV[t] <- 0
```

```
    Ccost[t] <- 0
```

```
    Total_Construction_Cost <- 0
```

```
while (t < Tc) {
```

```
    t <- t + 1
```



```
Ccost <- Total_Construction_Cost * apporioned * (1 + rnorm(1,
mean = 0.05, sd = 0.02)) # Custo de Construcao considerando a taxa de inflacao

NPV[t] <- npv(r= IRR, cf=-c(Ccost[1:t])) # VPL a cada periodo

}

n <- 0 # número de periodos

Revenue[1:t] <- 0

Ocost[1:t] <- 0

Income[1:t] <- 0

Traffic_Volume_cars[1:t] <- 0

Annual_growth_cars[1:t] <- 0

r <- 0 # primeiro periodo de trafego

while(NPV[t] <= 0) {

  t <- t + 1

  if(r == 0){

    Traffic_Volume_cars[t] <- First_Traffic_Volume_cars

    p_cars[t] <- First_p_cars

  }

  else {

    Traffic_Volume_cars[t] <- abs(rnorm(1, mean = First_Traffic_
Volume_cars, sd = 0.2*First_Traffic_Volume_cars))

    p_cars[t] <- p_cars[t-1]*(1+abs(rnorm(1, mean =0.05, sd = 0.2)))
```

```

    }

    Annual_growth_cars[t] <- Traffic_Volume_cars[t]* (growth_cars)^(n)
# Crescimento anual de carros

    Revenue[t] <- p_cars[t]*Annual_growth_cars[t] # Receita

    Ocost[t] <- Revenue[t] * runif(1, min = rocost-0.02, max =
rocost+0.02)# Custo Operacional Anual - Flutua dentro de uma distribuicao uniforme

    Income[t] <- Revenue[t] - Ocost[t] # Renda

    NPV[t] <- npv(r = IRR, cf = c(-
Ccost,Income[(length(Ccost)+1):t]) ) # VPL a cada periodo

    n <- n + 1

    r <- r + 1

    }

    Concession_Period[i] <- (t-1)

npvt[j]<-NPV[t]
tempo1[j]<-t
}

matrix_NPV[i,1:length(NPV)] <- NPV

Matrix_Concession_Period[,j] <- Concession_Period #computa o
período de concessão para cada TIR

}

```

```
# Resultados
```

```
npvt <- npvt[!is.na(npvt)]/10^6;
```

```
npvt
```

```
tempo1 <- tempo1[!is.na(tempo1)];
```

```
tempo1
```

```
# Tempo medio de concessao
```

```
mCP <- round(mean(Concession_Period));
```

```
mCP
```

```
#Tempo de concessao que faz o VPL>0
```

```
t
```

```
# VPL
```

```
mNPV <- colMeans(matrix_NPV,na.rm=TRUE)/10^6
```

```
mNPV <- mNPV[!is.na(mNPV)];
```

```
mNPV[t]
```

```
#Grafico do VPL

x <- seq(1,length(mNPV),by = 1)

plot(x,mNPV,xlab="Periodo de Concessao",ylab="VPL
(milhoes)",type="l",xlim=c(0,30))

abline(h = 0, v = mCP-1, col = "gray60", lty = 2)

dev.off()

# Funcao de distribuicao empirica

Concession_Period_IRR001 <- Matrix_Concession_Period[,1]

EmpiricalDist_IRR001 <- Ecdf(Concession_Period_IRR001,pl=FALSE)

# Ver os resultados

View(EmpiricalDist_IRR001)

for (k in 1:length(EmpiricalDist_IRR001$x))
{
  if (EmpiricalDist_IRR001$x[k]==t){
    tempo=EmpiricalDist_IRR001$x[k]
    prob=EmpiricalDist_IRR001$y[k]
```

```
}
```

```
}
```

```
# Resumo dos Resultados
```

```
dados=matrix(c(t,prob,mNPV[t]),nrow=1,ncol=3)
```

```
colnames(dados)=c("tempo","prob","VPL")
```

```
dados
```

```
# Para a analise de sensibilidade
```

```
for (i in 1:length(vecIRR))
```

```
{
```

```
Concession_Period_IRR001 <- Matrix_Concession_Period[,i]
```

```
EmpiricalDist_IRR001 <- Ecdf(Concession_Period_IRR001,pl=FALSE)
```

```
for (k in 1:length(EmpiricalDist_IRR001$x))
```

```
{
```

```
if (EmpiricalDist_IRR001$x[k]==tempo1[i])
```

```
{
```

```

                                prob1[i]=EmpiricalDist_
IRR001$y[k]
                                }
                                }
                                }
}

```

Resumo dos Resultados Sensibilidade

```
dados1<-matrix(c(tempo1,prob1,npvt,veclIRR),nrow=length(veclIRR),ncol=4)
```

```
colnames(dados1)<-c("tempo","prob","VPL","TIR")
```

```
dados1
```

#Media dos Dados da Analise de Sensibilidade

```
mdados1<-colMeans(dados1)
```

```
mdados1[1]<-round(mdados1[1])
```

```
mdados1[2]<-round(mdados1[2],digits=2)
```

```
mdados1[3]<-round(mdados1[3],digits=2)
```

```
mdados1[4]<-round(mdados1[4],digits=2)
```

```
mdados1
```

[1] Para mais detalhes veja: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm

[2] Veja o texto na íntegra: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

[3] <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>

[4] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9277.htm

Anexo 1 – Material Suplementar

O material suplementar, bem como planilhas e editais, e scripts usados para realizarem-se as simulações podem ser obtidos em:

http://www.rodrigofernandez.com.br/mat_sup_enap.zip

http://www.rodrigofernandez.com.br/script_r.html

O teletrabalho como indutor de aumentos de produtividade e da racionalização de custos: uma aplicação empírica no Ministério da Justiça e Segurança Pública

José de Albuquerque Nogueira Filho

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF – Brasil

Míriam Aparecida Mesquita Oliveira

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF – Brasil

Fabiano Pereira Corrêa Sãmy

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF – Brasil

André Nunes

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF – Brasil

O objetivo deste artigo é avaliar a implementação do teletrabalho no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com relação à redução de custos e ao aumento da produtividade. A literatura especializada apresenta benefícios para organizações e teletrabalhadores, relacionando-os à elevação da produtividade e à racionalização de custos, bem como à satisfação do teletrabalhador. Os dados analisados provêm de avaliações realizadas pelo Comitê Gestor do órgão no período de 01/09/2016 a 31/08/2017. Os resultados preliminares indicam que o teletrabalho contribui: na otimização de uso dos espaços físicos, possibilitando racionalização dos custos comuns da instituição; no aumento significativo da produtividade média dos servidores em teletrabalho. Logo, percebe-se que os resultados desta pesquisa corroboram os achados na literatura, sobretudo naquilo que se refere aos benefícios percebidos pela organização, visto que a adoção do teletrabalho evidenciou a elevação da produtividade e possibilidades reais de racionalização de custos no referido ministério.

Palavras-chave: teletrabalho, racionalização de custos, produtividade.

El teletrabajo como inductor de aumentos de productividad y de racionalización de costes: una aplicación empírica en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

El objetivo de este artículo es evaluar la implementación del teletrabajo en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, con relación a la reducción de costes y al aumento de la productividad. La literatura especializada presenta beneficios para organizaciones y teletrabajadores, relacionándolos con la elevación de la productividad y la racionalización de costes, así como a la satisfacción del teletrabajador. Los datos analizados provienen de evaluaciones realizadas por el Comité Gestor del órgano, en el período de 01/09/2016 a 31/08/2017. Los resultados preliminares indican que el teletrabajo contribuye: en la optimización del uso de los espacios físicos, posibilitando la racionalización de los costes comunes de la institución; en el aumento significativo de la productividad media de los servidores en teletrabajo. Por lo tanto, se percibe que los resultados de esta investigación corroboran con los hallazgos en la literatura, sobre todo en lo que se refiere a los beneficios percibidos por la organización, ya que la adopción del teletrabajo evidencia elevación de la productividad y posibilidades reales de racionalización de costes en el Ministerio.

Palabras clave: teletrabajo, racionalización de costes, productividad

Teleworking as an inducer of productivity increases and cost rationalization: an empirical application in the Ministry of Justice and Public Security

The objective of this article is to evaluate the implementation of telework, within the scope of the Ministry of Justice and Public Security, in relation to cost reduction and productivity increase. The specialized literature presents benefits for organizations and teleworkers, relating them to the increase of productivity and the rationalization of costs, as well as the satisfaction of the teleworker. The data analyzed comes from evaluations made by the Management Committee of the organ, in the period 01/09/2016 to 08/31/2017. Preliminary results indicate that telecommuting contributes to: optimizing the use of physical spaces, making it possible to rationalize the institution's common costs; in the significant increase of the average productivity of the servants in telework. Therefore, the results of this research corroborate with the findings in the literature, especially regarding the benefits perceived by the organization, since the adoption of telework shows productivity increase and real possibilities of cost rationalization in the Ministry.

Keywords: teleworking, cost rationalization, productivity

Introdução

As aceleradas transformações que o mundo do trabalho vem passando nos últimos anos, em virtude do surgimento de novas tecnologias de informação e comunicação, tornam necessário que novos formatos organizacionais sejam definidos. Essas mudanças estão relacionadas à modificação da cultura do trabalho, que se intensifica na busca por maior eficiência e produtividade. Nesse cenário de alta competitividade, a flexibilidade organizacional vem tomando maiores proporções. As organizações precisam diminuir o excesso de formalidades e regras para que possam tornar-se mais eficientes e competitivas.

Segundo Pyöriä (2011), as transformações causadas pela globalização estão relacionadas à transformação da cultura do trabalho, na qual predomina e se fortalece a busca constante por maior eficiência e produtividade. Nesse sentido, o desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação permite a mobilidade de diversas tarefas corriqueiras para além do local tradicional de trabalho, possibilitando a utilização do teletrabalho como alternativa de flexibilização do trabalho.

Bernardino (2010) afirma que o teletrabalho pode ser utilizado, principalmente, por organizações que buscam a redução de custos, já que a função profissional passa a ser exercida de maneira remota pelo trabalhador, sem a necessidade de atuar no ambiente físico da organização. Assim, o alto custo dos imóveis comerciais, instalações e manutenção pode ter impacto direto na decisão de se adotar o teletrabalho nas organizações, uma vez que nessa modalidade de trabalho, existe uma considerável redução da necessidade de dispor de infraestrutura predial e tecnológica para alocação de funcionários (SILVA; VIEIRA; PEREIRA, 2015).

No que se refere ao setor público, é possível perceber que a demanda da sociedade por serviços públicos rápidos e de qualidade vem aumentando exponencialmente e a utilização das tecnologias da informação, que viabilizam a adoção do teletrabalho, pode auxiliar nesse processo de melhoria e modernização.

Nesse sentido, o teletrabalho vem sendo adotado nas organizações públicas como ferramenta capaz de proporcionar vantagens para o serviço público, compatibilizando

a redução de custos e o aumento da produtividade; além de permitir a criação de um modelo organizacional mais moderno e eficiente, capaz de prestar serviços mais céleres e de maior qualidade à sociedade.

Com base nisso e considerando o atual cenário político e econômico vivenciado no Brasil, este artigo tem como objetivo avaliar a implementação do teletrabalho no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, verificando se, de fato, durante o período experimental, o teletrabalho foi capaz de auxiliar na racionalização de custos e no aumento da produtividade.

Para tal, apresenta-se, inicialmente, uma breve contextualização da necessidade de modernização das atividades do setor público por meio das tecnologias da informação, seguida da revisão de literatura sobre o tema. Posteriormente, apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa e a discussão dos resultados alcançados. Por fim, nas considerações finais, sugere-se a realização de estudos futuros que sejam capazes de analisar questões qualitativas do teletrabalho nos âmbitos institucional e pessoal. Além disso, percebe-se a necessidade de condução de estudos longitudinais que busquem identificar a existência da redução de custos e o aumento de produtividade em outros contextos organizacionais do setor público.

Teletrabalho

Desde o início dos anos 1980, a necessidade de flexibilidade organizacional vem ocupando lugar de destaque nas análises da estrutura e dos processos das organizações. Com o surgimento do computador pessoal, as organizações passaram por grandes modificações no cenário corporativo e, a partir da década de 1990, foi possível uma maior interação entre as organizações e as pessoas por meio da conectividade proporcionada pelas ferramentas de tecnologia da informação e comunicação (TIC), a exemplo, o correio eletrônico, redes internas de comunicação, *intranets*, teleconferências, entre outros (GASPAR *et al.*, 2011).

A flexibilidade organizacional pode ser vista como grande vantagem para a organização, visto que permite a autonomia de horários ao trabalhador, gerando um aumento em seu comprometimento. Para Malik *et al.* (2016), além dos benefícios

individuais, o uso do teletrabalho pelas organizações se deve ao fato de existir uma relação positiva com produtividade, compromisso e desempenho, além da redução de custos imobiliários e do absenteísmo.

Essa evolução tecnológica, bem como o crescimento exponencial de sua utilização têm gerado profundas mudanças no desenvolvimento das relações de trabalho, permitindo que os trabalhadores tenham a oportunidade de trabalhar a distância (COLUMBU; MASSONI, 2017). Nesse caso, evita-se o custo de deslocamento e aumenta-se o controle sobre a realização da atividade profissional (WATSON-MANHEIM; CHUDOBA; CROWSTON, 2012).

Não é possível datar com precisão a origem do teletrabalho. Esse termo origina-se do inglês *telecommuting* ou *telework*. Nilles (1997, p. 15) define o teletrabalho como o processo de “levar o trabalho aos trabalhadores, em vez de levar estes ao trabalho; atividade periódica fora do escritório central, um ou mais dias por semana, seja em casa ou em um centro de telesserviço”. Significa, ainda, que o teletrabalho pode ser entendido como a substituição parcial ou total das viagens diárias do trabalho por tecnologias de informação e comunicação.

Alves (2008) entende o teletrabalho como forma organizacional inovadora pela flexibilidade, que gera benefícios para empresas e para os trabalhadores, estimulando o autoempreendedorismo. Mello e Santos (2010) afirmam que o teletrabalho pode ser entendido como um emprego estável e a distância, em que o trabalhador exerce suas atividades em local distinto do escritório tradicional, podendo estar em sua casa, em um escritório virtual ou em qualquer outro lugar alternativo.

Para Estrada (2014), o teletrabalho pode ser entendido como a atividade laboral realizada com ou sem subordinação por meio de antigas e novas formas de telecomunicação, em função de uma relação de trabalho, que possibilita sua realização a distância, não necessitando da presença física do trabalhador na organização.

Segundo Ramos Filho e Neves (2017), o teletrabalho é definido como o trabalho realizado a distância, seja em domicílio, em deslocamento ou fora do ambiente físico da organização, e que envolve tecnologias de informação e comunicação. Para Hoffman (2017), o teletrabalho pode ser conceituado como forma de prestação de serviços por

meio da qual o trabalhador presta serviços a partir de seu próprio domicílio ou de qualquer outro lugar que não seja o posto de trabalho tradicional.

Além desses conceitos, o teletrabalho também pode ser entendido como forma flexível da organização do trabalho. Consiste no desempenho do trabalho fora do ambiente usual durante parte de sua jornada, podendo ser realizado tanto em tempo parcial, como total (SALAZAR, 2007).

Para Petit (2017), o teletrabalho pode ser entendido como um incentivo, devendo, portanto, ser concedido por meio de critérios de desempenho, de modo que sua adoção permita melhores padrões de produtividade, menos rotatividade e melhor compatibilidade entre trabalho e vida familiar.

O teletrabalho, no cenário brasileiro, pode ser considerado um assunto relativamente novo, uma vez que, com a intensificação da globalização, o teletrabalho passa a ser uma realidade no Brasil a partir da década de 1990 (NOGUEIRA; PATINI, 2012).

Nilles (1997) aponta que o principal critério para a adoção do teletrabalho é o mesmo em todos os casos. Para o autor, se um serviço, ou a maior parte dele, não depende da localização do trabalhador, então é viável a adoção do teletrabalho. Além disso, Nilles (1997) afirma que, mesmo com todos os custos de planejamento, projetos, organização, alterações tecnológicas, treinamento e inovação, o teletrabalho apresenta retorno no prazo máximo de um ano.

Por outro lado, Mello (1999) demonstra preocupação com a adoção do teletrabalho apenas como estratégia para redução de custos. Segundo ele, ao se adotar o teletrabalho dentro de todos os padrões aconselhados, o resultado poderá ser um instrumento de benefício tanto para as organizações quanto para o trabalhador e a sociedade. Na perspectiva organizacional, os benefícios adquiridos por meio da implantação de um programa de teletrabalho bem-sucedido são diversos. Entretanto, o teletrabalho também apresenta desvantagens para as organizações e trabalhadores.

Para Nogueira e Patini (2012), a possibilidade de atuar em regime de teletrabalho permite ao trabalhador a redução do estresse gerado pelas políticas do escritório e de horários de entrada e saída; como também a diminuição do desgaste ocasionado pelos

deslocamentos nos momentos de pico. De acordo com Mello (1999), as principais vantagens e desvantagens percebidas com a adoção do teletrabalho são diversas, conforme pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 | Vantagens e desvantagens do teletrabalho

Vantagens	Desvantagens
<p>Organização:</p> <ul style="list-style-type: none"> · redução dos custos de infraestrutura; · aumento da produtividade e eficácia; · possibilidade de recrutamento a partir de área geográfica maior; · redução no índice de rotatividade; · redução do absenteísmo; · ambiente de trabalho mais flexível; <p>Teletrabalhador:</p> <ul style="list-style-type: none"> · ambiente de trabalho mais flexível; · aumento da produtividade; · redução do estresse provocado pelos congestionamentos no trânsito; · mais tempo com a família e dedicação ao lazer. 	<p>Teletrabalhador:</p> <ul style="list-style-type: none"> · visão preconceituosa; · tédio devido ao isolamento social; · distração com os membros da família e invasão do espaço profissional; · desorganização na administração do tempo; · trabalho em dias de folga.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Mello (1999).

Nesse sentido, Salas (2017) ratifica determinadas vantagens inerentes ao teletrabalhador; entre essas, o aumento da qualidade de vida com a diminuição dos níveis de estresse, como também a economia de renda, uma vez que não se incorre em custos de transporte, por exemplo. Todavia, evidencia a possível desvantagem relativa à falta de disciplina do trabalhador, pois alguns não conseguem realizar produção satisfatória em teletrabalho, necessitando de melhor preparação técnica e comportamental para atuar de forma remota.

Na perspectiva da organização, a adoção do teletrabalho permite importantes retornos sobre o investimento realizado pela organização (SALAS, 2017), tais como uma redução significativa do custo dos serviços públicos, da utilização do papel, do absenteísmo e da poluição ambiental; melhoria da imagem institucional; a potencialização das competências e da inovação dos trabalhadores; e maior autonomia profissional. Para o autor, considerando essas vantagens, a importância de se implementar a modalidade

de teletrabalho torna-se vital, não somente em empresas privadas, mas também nas organizações públicas.

Carcelén (2017) afirma que o teletrabalho possui uma série de vantagens no contexto organizacional recente. Para ele, o teletrabalho pode ser considerado como uma opção mais eficaz na busca de um equilíbrio entre as obrigações trabalhistas e as obrigações familiares, pois permite uma importante economia de tempo com os deslocamentos entre trabalho e residência. Coenen e Kok (2014) são mais abrangentes no que se refere aos benefícios do teletrabalho para as organizações. Para eles, a flexibilidade de horário traz menor rotatividade de pessoal e permite ao funcionário o aumento de sua produtividade.

Para Nilles (1997), o critério para adotar o teletrabalho consiste em avaliar se um determinado serviço, no todo ou em grande parte dele, não depende intrinsecamente da localização do trabalhador. Nesse sentido, quanto maior o grau de dependência manual das tarefas, menor será a possibilidade de aplicação do teletrabalho. Mello (1999) afirma que a definição das melhores tarefas para o teletrabalho depende de uma combinação entre a natureza das atividades realizadas e a tecnologia utilizada. Para o autor, as tarefas baseadas em informações com quantidade mínima de contato pessoal podem ter boas perspectivas.

Na tentativa de modernização da administração pública, diversos órgãos públicos estão adotando o teletrabalho. Segundo Silva (2015), a primeira organização a adotar o modelo do teletrabalho foi o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). A implantação ocorreu inicialmente como um projeto-piloto, no período de 2005 a 2006, e apresentou um ganho em produtividade de 10,5% e uma economia em logística de 47,1%.

A exemplo do Serpro, outros órgãos também fizeram adesão ao regime de teletrabalho, entre eles, o Tribunal de Contas da União, a Receita Federal, o Tribunal Superior do Trabalho etc.. Em todos os casos, o teletrabalho foi implantado com a estipulação de metas de produtividade superiores para os servidores que optaram pelo trabalho a distância, além de avaliações periódicas de desempenho. No caso do TCU, foi possível alcançar 45% de redução do estoque de processos. Nesse sentido, a adoção do regime de teletrabalho deve ser pautada pela busca de melhoria dos serviços prestados, pelo aumento da produtividade e pela redução de custos, possibilitando melhorar os resultados da administração pública.

Para Silva (2015), o teletrabalho no Brasil, tanto no setor privado, como no setor público, já pode ser tido como realidade. A implementação dos programas busca atingir objetivos comuns nas distintas esferas, visto a necessidade de gerar maior produtividade combinada com a possibilidade de redução de custos operacionais.

O Teletrabalho no Ministério da Justiça e Segurança Pública

O teletrabalho foi implementado no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ), inicialmente, como experiência-piloto e como um projeto estratégico, buscando promover maior nível de eficiência e eficácia às atividades do órgão, além do fortalecimento da qualidade de vida no trabalho de seus servidores.

O projeto teve como objetivo principal a implementação do teletrabalho, em caráter experimental, no âmbito do Núcleo Central do MJ, e seus objetivos específicos consistem em:

- a) aumentar a produtividade e qualidade dos processos de trabalho;
- b) ratificar o objetivo estratégico que trata da promoção de iniciativas de formação e educação continuada dos servidores;
- c) flexibilizar o horário de trabalho, de modo a conciliar as necessidades do servidor, do processo de trabalho e do interesse público;
- d) promover a qualidade de vida dos servidores;
- e) reduzir custos e otimização de espaço físico; e
- f) promover a sustentabilidade ambiental.

Porém, para fins do estudo ora proposto, apenas o aumento da produtividade e a redução de custos, devido à otimização dos espaços físicos, serão analisados.

É importante destacar que a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), no MJ, foi fundamental para alavancar o processo de trabalho a distância. O SEI, além de garantir maior segurança da informação e redução dos gastos com papel, possibilitou,

às unidades organizacionais, promover uma nova rotina de trabalho, favorecendo o trabalho colaborativo, inclusive aquele realizado a distância. Assim como outros sistemas eletrônicos desenvolvidos para o aperfeiçoamento da administração pública, o SEI permite total portabilidade e possibilita o acesso remoto por meio de computadores, *notebooks*, *tablets* e *smartphones*, sendo tais plataformas eletrônicas fundamentais para a introdução da experiência-piloto do teletrabalho no MJ.

Nessa perspectiva, o teletrabalho foi instituído pela Portaria MJ nº 469, de 13 de abril de 2016 (BRASIL, 2016d), ocasião em que o órgão estudado se intitulava Ministério da Justiça, cuja estrutura regimental estava contida no Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016 (BRASIL, 2016b). Com o intuito de adequar a norma do teletrabalho à nova estrutura organizacional introduzida pela Medida Provisória nº 726/2016 (BRASIL, 2016c), convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, que, entre outras medidas, transformou o então Ministério da Justiça em Ministério da Justiça e Cidadania (BRASIL, 2016a), a Portaria MJ nº 469/2016 foi substituída pela Portaria MJ nº 947, de 25 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016e).

Por conseguinte, por meio da Portaria SE nº 1.578, de 08 de novembro de 2016, foram designados os representantes indicados pelas unidades organizacionais (UO's) para comporem o Comitê Gestor do Teletrabalho (CGT), objetivando o acompanhamento, análise, avaliação e proposição de ajustes relativos à modalidade de teletrabalho no âmbito do ministério (BRASIL, 2016f).

De acordo com a Portaria MJ nº 947/2016, a meta de desempenho estipulada para o teletrabalhador será, no mínimo, vinte por cento superior à estipulada para os servidores que realizam as mesmas atividades nas dependências do MJ. Logo, é requisito para a implementação do teletrabalho, no âmbito da unidade organizacional, a estipulação de metas diárias, semanais ou mensais, devendo estar alinhadas ao planejamento estratégico do órgão (BRASIL, 2016e). Assim, com o intuito de compatibilizar a iniciativa de gestão de “teletrabalho” aos objetivos organizacionais do órgão, bem como aos resultados almejados junto ao processo de trabalho respectivo, os gestores estabelecem metas de desempenho e prazos a serem alcançados com base no histórico de produtividade *in loco* e em parâmetros de qualidade da entrega/produto final, sendo acompanhados e avaliados trimestralmente por meio de Comitê Gestor do Teletrabalho.

Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa pode ser caracterizada como estudo de caso classificado como estudo descritivo. Para Vergara (2003), o estudo de caso consiste em uma técnica de pesquisa documental que pode ser caracterizada por examinar profundamente uma unidade em particular, buscando compreendê-la. Godoi e Mattos (2006) afirmam que o estudo de caso descritivo é aquele que permite apresentar um relato detalhado de um determinado fenômeno que envolva seu planejamento, estrutura e relacionamento com outros fenômenos.

A coleta de dados foi realizada no período de outubro de 2017 e a pesquisa foi aplicada no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ). Foram analisados os documentos elaborados pelo Comitê Gestor do Teletrabalho (MJ-CGT), instituído pela Portaria MJ nº 469, de 13 de abril de 2016 (BRASIL, 2016d); bem como o Manual de Apuração de Custos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017b), aprovado pela Portaria MJ nº 653, de 4 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017).

Até a finalização da experiência-piloto, ocorrida em 31 de outubro de 2017, o Ministério mantinha, em regime de teletrabalho, 50 servidores, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 | Quantidade de servidores em teletrabalho por unidade de lotação

Unidades organizacionais – MJ	Quantidade de servidores
Consultoria Jurídica	10
Gabinete do Ministro (Corregedoria-Geral)	4
Comissão de Anistia	8
Secretaria Executiva	12
Secretaria de Assuntos Legislativos	1
Secretaria Nacional de Justiça	6
Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas	3
Secretaria Nacional de Segurança Pública	4
Secretaria Nacional do Consumidor	2

Fonte: elaborado pelos autores.

Considerando o modelo de custos aprovado pela Portaria MJ nº 653, de 4 de agosto de 2017, é possível verificar a composição de custos do ministério, que são divididos em custos comuns e de pessoal (BRASIL, 2017).

Os custos utilizados para a presente análise correspondem ao período de agosto de 2017, sendo o valor de R\$ 26.866.339,11 referente aos custos comuns e o valor de R\$ 6.599.152,39, aos custos de pessoal.

Para identificar o custo por servidor, o valor total foi dividido pelo quantitativo de 955 servidores ativos do Ministério e pelo número de dias do mês agosto de 2017, ou seja, trinta e um dias. Desse modo, no que se refere apenas aos custos comuns, obteve-se um custo mensal por servidor de R\$ 28.132,29 e um custo diário de R\$ 907,49, sendo que a soma dos custos comuns e de pessoal totalizaram os valores de R\$ 35.042,40 e R\$ 1.168,00, respectivamente.

As informações utilizadas foram extraídas por meio do Sistema de Informação de Custos (SIC) do Governo Federal, que realiza a extração dos dados oriundos do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).

Assim, com base nas informações inerentes aos custos comuns diluídos por servidor, como também na metragem mínima, de 9 m²/pessoa (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017a), necessária para a boa acomodação individual, estruturaram-se as seguintes equações para análise referente aos custos e economicidade associados à otimização de espaço físico: otimização do espaço com o teletrabalho; economicidade gerada.

$$Otim\ Esp = Qtde\ TT \times mm$$

Onde:

Otim Esp=Otimização do espaço com o teletrabalhador

mm=metragem mínima por servidor

Qtde TT=Quantidade de servidores em teletrabalho

$$E = Qtde\ TT \times CC$$

Onde:

E=Economicidade gerada

Qtde TT=Quantidade de servidores em teletrabalho

CC=Custo comum por servidor

A primeira calcula a quantidade de espaço disponibilizado pelos servidores que passaram a atuar em regime de teletrabalho. A segunda compreende o cálculo de economicidade gerada a partir do reaproveitamento de espaço físico disponibilizado com a iniciativa teletrabalho; ou seja, o valor indicado pelo resultado dessa equação pode ser comparado ao valor gasto com contrato de locação de imóveis, verificando vantajosidade financeira entre reaproveitar o espaço disponível ou manter o custo com aluguel.

Com relação ao planejamento e ao aumento da produtividade por meio do teletrabalho, a Portaria MJ nº 947, de 25 de outubro de 2016, que instituiu a experiência-piloto de teletrabalho no âmbito do ministério, determina, para quem atua em regime de teletrabalho, produtividade superior no mínimo em 20%, comparada com a produtividade *in loco*, ou seja, com aquele que atua ou produz suas atividades presencialmente (BRASIL, 2016e).

Assim, cada unidade organizacional deve apresentar plano de trabalho com o histórico de produtividade *in loco*, como também a proposta de aumento de produtividade alinhada com a nova regulamentação, ou seja, respeitando o aumento mínimo de produtividade de 20%.

Todavia, como a portaria supracitada não limita percentual máximo de produtividade, algumas unidades podem definir meta superior a 20%, desde que com a devida fundamentação. Entre os fatores que fundamentam aumento de produtividade maior do que 20%, destacam-se:

1. Característica do processo – o teletrabalhador instrui grande parte dos processos de baixa complexidade, aqueles que não exigem maior nível de análise e pesquisa para estruturação de parecer ou nota técnica.

2. Designação de Função Comissionada Técnica (FCT) – com o incremento de remuneração por meio de função comissionada, é possível definir aumento de produtividade superior a 20% aos ocupantes de função comissionada, sendo que geralmente o aumento da produtividade deve ser equiparado ao aumento da remuneração proporcionado pela função.

Dessa forma, a produção para o regime de teletrabalho, no âmbito do MJ, segue as seguintes diretrizes:

1. $AumProd$ (padrão) = $Prod$ in loco + 20% $Prod$ in loco;
2. $AumProd$ (processo padrão) = $Prod$ in loco + 20% $Prod$ in loco + X% $Qtde$ processo padrão;
3. $AumProd$ (FCT) = $Prod$ in loco + 20% $Prod$ in loco + Y% $Qtde$ Processos por FCT;
4. $AumProd$ (processo padrão e FCT) = $Prod$ in loco + 20% $Prod$ in loco + X% $Qtde$ processo padrão + Y% $Qtde$ Processos por FCT.

Onde:

$AumProd$ (padrão) = Aumento de produtividade estipulado apenas com o percentual mínimo definido pela regulamentação do MJ;

$Prod$ in loco = Produtividade para quem atua presencialmente no órgão;

20% $Prod$ in loco = incremento de 20% de produtividade definido pela regulamentação do MJ;

X% $Qtde$ processo padrão = percentual de aumento de produtividade com base em processos de baixa complexidade;

Y% $Qtde$ Processos por FCT = percentual de aumento de produtividade com base no incremento de remuneração proporcionado pela função designada ao teletrabalhador.

Apresentação e análise dos resultados

A avaliação da produtividade dos teletrabalhadores, como também o comprometimento e a motivação no desempenho das atividades devem ser destacados como instrumento fundamental para fins de demonstração do ganho organizacional obtido com o teletrabalho.

De acordo com o relatório final da experiência-piloto do teletrabalho no MJ, foram realizados quatro encontros trimestrais do Comitê Gestor do Teletrabalho (CGT) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017). No primeiro encontro, o CGT verificou a produtividade de 31 teletrabalhadores, no período 01/09/2016 a 31/08/2017, o que possibilitou identificar que 30 desses haviam atingido as metas de desempenho conforme pactuadas com suas unidades, sendo que apenas um servidor não alcançou as metas estipuladas, sendo, portanto, desligado do regime teletrabalho. Com isso, percebe-se que 96% dos servidores em teletrabalho alcançaram as metas pactuadas.

Por conseguinte, nos outros três encontros, foi possível observar que 100% dos servidores em regime de teletrabalho atingiram as metas de desempenho pactuadas, conforme pode ser observado no Quadro 3.

Quadro 3 | Percentual de atendimento das metas pactuadas

Avaliação trimestral	Quantidade de servidores em teletrabalho	Atendimento das metas pactuadas (%)
1ª	31	96
2ª	34	100
3ª	47	100
4ª	50	100

Fonte: elaborado pelos autores.

Importante salientar que o quantitativo de servidores em regime de teletrabalho mudou a cada avaliação de produtividade pelo CGT. Esse quantitativo foi alterado devido ao aumento de produtividade constatado pelo próprio comitê-gestor, e pretendeu incentivar os gestores a promover um maior ingresso de servidores na modalidade de

trabalho remoto. Além disso, como o ingresso do servidor é voluntário e não obrigatório, as vantagens pessoais dos servidores com a experiência do teletrabalho pode ser outro fator de atratividade que justifica tal aumento (Quadro 3).

No que concerne ao aumento de produtividade, a pactuação de metas foi realizada de acordo com os tipos de processos de trabalhos e ficou a cargo de cada unidade organizacional. Nesse quesito, foi possível verificar um incremento de produção igual ou superior a 20% (Quadro 4).

Quadro 4 | Nível de produção por unidade/servidor

Unidade organizacional	Unidade gestora	Servidor	Aumento de produção (%)	% média por UO
Comissão de Anistia	Coordenação de Controle Processual da Comissão de Anistia	A	24,17	20,52
		B, C	20	
	Coordenação de Análise da Comissão de Anistia	D, E, F	20	
	Coordenação-Geral de Projetos e Ações Educativas	G, H	20	
Consultoria Jurídica	Coordenação de Contencioso Judicial	I, J	25	28,5
	Coordenação de Justiça, Cidadania e Assuntos Estratégicos	L, M, N	20	
	Coordenação de Licitação e Contratos Administrativos	O, P, Q, R	37,5	
		S	25	
Secretaria Executiva	Coordenação-Geral de Gestão Documental e Serviços Gerais	T, U	20	67,08
	GT Convênios	V, X, Z, a, b	75	
	Coordenação-Geral de Recursos Humanos	c, d, e	100	
	Coordenação-Geral de Licitações e Contratos	F	30	
		G	60	

Unidade organizacional	Unidade gestora	Servidor	Aumento de produção (%)	% média por UO
Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania	Coordenação-Geral de Cooperação Jurídica Internacional	H	20	20,83
	Departamento de Migrações	i, j, l, m	20	
	Departamento de Políticas de Justiça	N	25	
Secretaria Nacional de Segurança Pública	Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse	o, p, q, r	20	20
Secretaria de Assuntos Legislativos	Departamento de Elaboração Normativa	s	20	20
Secretaria Nacional do Consumidor	Coordenação-Geral de Cooperação Técnica e Capacitação	t	25	129
	Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado	u	233	
Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas	Coordenação-Geral de Prevenção	v, x	50	62,67
	Coordenação de Formalização e Conclusão de Parcerias	z	88	
Gabinete do Ministro	Corregedoria-Geral	aa, bb, cc, dd	20	20
Percentual médio do aumento de produção			40,10	43,18

Fonte: elaborado pelos autores.

Ainda, conforme demonstrado no Quadro 04, é possível perceber um aumento máximo de produção de 129% no âmbito da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), e um aumento médio de produção, por servidor, estimado em 40,10%.

Os resultados apresentados indicam um aumento de produção considerável, acarretando o ganho de produtividade almejado com a implementação do teletrabalho. Porém, as diferenças de ganho de produtividade, por unidade organizacional, evidenciam a necessidade de verificar quais fatores influenciaram essa diferença.

Para avaliar a redução de custos e a otimização de espaço físico com o ingresso de servidores em teletrabalho, dimensionou-se o custo por servidor no MJ. Para tanto, foi realizada apuração de custos comuns, tais como manutenção predial e prestação de serviços nos edifícios sede, anexo I e II do referido ministério.

A fim de verificar uma possível otimização de espaço físico, a metragem mínima estimada do espaço físico necessária para a acomodação individual de cada servidor foi de 9 m²/pessoa, parâmetro utilizado pela área de arquitetura e engenharia do ministério (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017a).

Dessa forma, aplicando a primeira fórmula apresentada nos procedimentos metodológicos, obtém-se o seguinte resultado:

$$E = 50 \times 907,49 = R\$ 45.374,50$$

O valor de R\$ 45.374,50 refere-se a possível economicidade diária incorrida com a quantidade de 50 servidores em regime de teletrabalho, considerando como período de referência o mês de agosto de 2017, totalizando uma possível economia mensal de R\$ 1.406.609,50, uma vez que esses profissionais não utilizaram a estrutura predial e demais recursos mantidos às expensas do ministério.

Porém, tal valor não pode ser suprimido do total de custos comuns (R\$ 26.866.339,11), visto que se trata de custo fixo, ou seja, não pode ser contingenciado, uma vez que a manutenção predial e a prestação de serviços nos edifícios (sede, anexo I e II) ocorrem integralmente, não podendo ser particularizado para cada servidor ou por grupo de servidores.

Todavia, com o intuito de apresentar qual o espaço físico disponibilizado, ou seja, a metragem desocupada pelos servidores ao ingressarem em teletrabalho, aplica-se a segunda fórmula:

$$Otim Esp = 50 \times 9 = 450m^2$$

Assim, a metragem mínima necessária para acomodar os 50 servidores em teletrabalho (450m²) pode ser utilizada como parâmetro de otimização de espaço e, conseqüentemente, possível economicidade em relação ao pagamento de aluguel de

imóvel de unidades ativas fora do espaço físico do MJ (sede, anexo I e II). Logo, esses resultados, economicidade gerada com custos comuns e otimização de uso do espaço físico, evidenciam oportunidade de racionalização de custos para o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Considerações finais

Seguindo a lógica do mercado de trabalho, onde as inovações tecnológicas exigem dos trabalhadores competitividade, eficiência e maior efetividade funcional, ou seja, maior foco no resultado, o teletrabalho passa a ser vislumbrado como mecanismo de desenvolvimento institucional.

A conectividade proporcionada pelas novas tecnologias da informação e comunicação possibilita a flexibilização organizacional, oportunizando uma maior autonomia de horário do trabalhador, o que parece aumentar o seu comprometimento com a organização. Segundo a literatura, o teletrabalho, fruto dessas transformações dos ambientes organizacionais, mostra-se vantajoso tanto para a organização, que aprimora o seu desempenho, como para o trabalhador, que melhora a sua qualidade de vida.

O presente artigo se propôs a analisar a experiência-piloto no âmbito do MJ no período de 01/09/2016 a 31/08/2017, a partir das quatro avaliações trimestrais realizadas pelo Comitê-Gestor do Teletrabalho. Essas avaliações tiveram como objetivo verificar a produtividade dos servidores, sendo que, apenas na primeira avaliação, foi identificado o não cumprimento das metas por um único servidor. Por outro lado, nas demais avaliações, foi possível perceber um acréscimo gradativo no número de servidores em teletrabalho, sendo que todos atingiram as metas estabelecidas.

Desse modo, é possível inferir que há evidências de que a produtividade no ministério estudado teve um aumento superior a 20%. O percentual médio de produtividade por servidor foi de 40,10%, sendo que as três unidades organizacionais que obtiveram os melhores desempenhos foram a Secretaria Nacional do Consumidor, com 129%; a Secretaria Executiva, com 67,08%; e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, com 62,67% de aumento na produtividade.

Quanto à redução dos custos, os cálculos apontam para uma economia diária de R\$ 907,49 para cada servidor em teletrabalho. Durante o período avaliado, estima-se uma economia mensal de R\$ 1.406.609,50. Contudo, é importante salientar que esse valor não pode ser suprimido dos custos comuns, pois consiste em custos fixos, os quais independem da presença dos servidores no ambiente organizacional. Por outro lado, com a adoção do teletrabalho, é possível perceber uma otimização de espaço físico e, portanto, uma possível economia com contratos de aluguel.

Logo, considerando que a redução de 450m² do espaço de trabalho pode ser aumentada em função de novas adesões ao teletrabalho, a redução do espaço físico e a otimização para a acomodação e logística das unidades operacionais podem gerar uma oportunidade de racionalização de custos para o MJ.

Assim como outros trabalhos, o presente artigo possui algumas limitações. A análise realizada baseou-se apenas na experiência-piloto do teletrabalho no Ministério da Justiça e Segurança Pública e os dados relativos às análises de redução de custos são referentes a um período de trinta dias. Além disso, os resultados aqui encontrados não podem ser generalizados. Para confirmar a efetiva redução de custos com espaço físico e logística, bem como o aumento da produtividade oriundos da adoção do teletrabalho no setor público, faz-se necessária a condução de estudos longitudinais em outros contextos organizacionais, a fim de avaliar os resultados do teletrabalho nas organizações públicas, sobretudo aqueles voltados à eficiência e economicidade.

Referências bibliográficas

ALVES, D. A. de. *Gestão, produção e experiência do tempo no teletrabalho*. 2008. (Tese de doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2008.

BERNARDINO, A. F. *Teletrabalho e gestão de recursos humanos: estudo de caso em uma organização de prestação de serviços em tecnologia da informação*. 2010. 131 f. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba. 2010.

BRASIL. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 set. 2016. Seção 2, p. 2, 2016a.

_____. Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, aloca funções de confiança e dispõe sobre cargos em comissão e Funções Comissionadas Técnicas mantidos temporariamente na Defensoria Pública da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 fev. 2016. Seção 1, p. 1, 2016b.

_____. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 mai. 2016. Seção 1, Edição Extra – B, p. 1, 2016c.

_____. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. Portaria nº 469, de 13 de abril de 2016. Regulamenta o teletrabalho, a título de experiência-piloto, no âmbito de unidades organizacionais do Ministério da Justiça e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 2016. Seção 1, p. 30, 2016d.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Gabinete do Ministro. Portaria MJ nº 947, de 25 de outubro de 2016. Institui, no âmbito de unidades organizacionais do Ministério da Justiça e Cidadania, a experiência-piloto denominada teletrabalho, o Comitê Gestor do Teletrabalho e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 out. 2016. Seção 1, p. 25, 2016e.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Executiva. Portaria SE nº 1.578, de 08 de novembro de 2016. Designar os componentes do Comitê Gestor do Teletrabalho – CGT para acompanhamento, análise, avaliação e proposição de ajustes relativos à modalidade Teletrabalho no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania. *Boletim Interno*, Brasília, DF, 08 nov. 2016, 2016f.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria MJ nº 653, de 4 de agosto de 2017. Aprova a nova edição atualizada do Manual de Apuração de Custos do Ministério da Justiça e Segurança Pública - 2ª Edição, Brasília, 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 ago. 2017. Seção 1, p. 45, 2017.

CARCELÉN, J. C. C. *Retos de la implementación del teletrabajo en el sector público peruano*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, XXII. Madrid, Espanha, 2017.

COENEN, M.; KOK, R. A. W. Workplace flexibility and new product development performance: the role of telework and flexible work schedules. *European Management Journal*, v. 32, n. 4, p. 564-576, 2014.

COLUMBU, F.; MASSONI, T. de O. Tempo de trabalho e teletrabalho. In: STOLZ, Sheila.; MARQUES, Carlos A. M. (Orgs.) *Teletrabalho*. São Paulo: LTR, 2017. p. 39-45

ESTRADA, M. M. P. *Teletrabalho & Direito: o trabalho à distância e sua análise jurídica em face aos avanços tecnológicos*. Curitiba: Juruá, 2014. 188 p.

GASPAR, M. A.; BELLINI, C. G. P.; DONAIRE, D.; SANTOS, S. A. dos.; MELLO, Á. A. Teletrabalho no desenvolvimento de sistemas: um estudo sobre o perfil dos teletrabalhadores do conhecimento. *Rev. Ciênc, Admin.*, Fortaleza, v. 17, n. 3, p. 1029-1052, set./dez. 2011.

GODOI, C.K.; MATTOS, P.L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C.K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; BARBOSA DA SILVA, A. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006.

HOFFMANN, F. *O teletrabalho e a nova competência da justiça do trabalho: um desafio aos direitos material e processual do trabalho*. In: STOLZ, Sheila.; MARQUES, Carlos A. M. (Orgs.) *Teletrabalho*. São Paulo: LTr, 2017. p. 221-251

MALIK, A.; ROSENBERGER, P. J.; FITZGERALD, M.; HOULCROFT, L. Factors affecting smart working: evidence from Australia. *International Journal of Manpower*, v. 37, n. 6, p. 1042-1066, 2016.

MELLO, Á. *Teletrabalho (telework): o trabalho em qualquer lugar e a qualquer hora*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed. ABRH-Nacional, 1999.

MELLO, Á. A. A.; SANTOS, S. A. dos. Telework and virtual organizations: some business practices in the context of Brazil. In: 2010's Telework. Buenos Aires, 2010. *Proceedings...* Buenos Aires, Telework, 2010. p. 1-16

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Relatório final Experiência-piloto do teletrabalho promovida pela portaria MJ nº 947/2016*. Brasília, 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Memorando nº 255/2017/CGAE/SAA/SE. Custo e metragem ideal de utilização do espaço físico por servidor no MJSP. Brasília, 2017a.

_____. *Manual de Apuração de Custos do Ministério da Justiça e Segurança Pública*. – 2. ed. Brasília, 2017b.

NILLES, J. M. *Fazendo do teletrabalho uma realidade: um guia para telegerentes e teletrabalhadores*. Tradução: Ferreira, Eduardo Pereira e. São Paulo: Futura, 1997.

NOGUEIRA, A. M.; PATINI, A. C. Trabalho remoto e desafio dos gestores. *Revista de Administração e Inovação*, São Paulo, v. 9, n.4, p.121-152, out./dez. 2012.

PETIT, F. N. W. *Primer piloto de teletrabajo en el sector público de Chile*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, XXIII. Madrid, Espanha, 2017.

PYÖRIÄ, P. Managing telework: risks, fears and rules. *Management Research Review*, v. 34, n.4, p. 386-399, 2011.

RAMOS FILHO, W.; NEVES, S. M. das. Trabalho imaterial e teletrabalho: contradições e limites da sociedade informacional. In: STOLZ, Sheila.; MARQUES, Carlos A. M. (Orgs.) *Teletrabalho*. São Paulo: LTr, 2017.. p. 21-38

SALAS, F. C. *El teletrabajo en las entidades públicas colombianas: retos y oportunidades*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, XXIII. Madrid, Espanha, 2017.

SALAZAR, C. C. El teletrabajo como aporte a la inserción laboral de personas con discapacidad em Chile: Una gran carretera virtual por recorrer. *Revista Ciencia y Trabajo*, v. 19, p. 89-98, 2007.

SILVA, V. G.; VIEIRA, Almir M.; PEREIRA, Raquel da S. A gestão do teletrabalho: nova realidade ou mera adaptação à tecnologia? *Revista Perspectivas Contemporâneas*, v.10, n.3, p. 35-55, set./dez. 2015.

SILVA, A. M. S. da. A aplicação do teletrabalho no serviço público brasileiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE: MÍDIAS E DIREITOS DA SOCIEDADE EM REDE, 3.. *Anais*. Santa Maria: UFSM, 2015. Disponível em <<http://www.ufsm.br/congressodireito/anais>>. Acesso em: 30 de outubro de 2017.

VERGARA, S. C. *Projeto e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas Editora, 2003.

WATSON-MANHEIM, M. B.; CHUDOBA, K. M.; CROWSTON, K. Perceived discontinuities and constructed continuities in virtual work. *Information Systems Journal*, v. 22, n. 1, p. 29-52, jan. 2012.

José de Albuquerque Nogueira Filho

 <https://orcid.org/0000-0002-7589-6185>

Mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

E-mail: albuquerquealbuquerque@gmail.com

Miriam Aparecida Mesquita Oliveira

 <https://orcid.org/0000-0002-1033-5619>

Mestra em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

E-mail: miriam.oliveira21@gmail.com

Fabiano Pereira Corrêa Sämy

 <https://orcid.org/0000-0001-6102-4186>

Mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

E-mail: fabianosamy75@gmail.com

André Nunes

 <https://orcid.org/0000-0001-9928-6245>

Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

E-mail: andrenunes@unb.br

Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul

Gabriella Rodrigues da Graça

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ – Brasil

Fernanda Filgueiras Sauerbronn

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ – Brasil

O presente trabalho tem por objetivo analisar comparativamente os elementos centrais dos códigos de ética do serviço público do Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul, por serem um instrumento fundamental em sistemas de governança pública. Os autores centram sua revisão de literatura na relação entre ética e o poder discricionário na administração pública no âmbito da Nova Administração Pública. A revisão concentra-se também nos conceitos de código de ética e sistemas de gestão de ética. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, a pesquisa coloca foco nos códigos de ética dos referidos países, utilizando categorias de análise de estudos internacionais. Os resultados indicam diferenças de conteúdo entre os códigos investigados – como a motivação dos códigos e a forma como as sanções são tratadas – e, por fim, são apontadas contribuições para a revisão ou ampliação dos códigos de ética na administração pública brasileira de forma a contribuir com a governança pública.

Palavras-chave: governança pública, código de ética, estudo comparado

Códigos de ética en sistemas de governanza pública: un estudio comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda y Corea del Sur

Este estudio tiene como objetivo analizar comparativamente los elementos básicos del código de ética del servicio público de Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda y Corea del Sur, ya que son un instrumento fundamental en los sistemas de gobernanza pública. Los autores concentran su revisión de la literatura sobre la relación entre la ética y la discrecionalidad en la administración pública, dentro del alcance de la Nueva Administración Pública. La revisión también se centra en los conceptos del código de ética y los sistemas de gestión de la ética. A través de una investigación bibliográfica y documental, la investigación se centra en los códigos de ética de esos países, utilizando categorías de análisis de estudios internacionales. Los resultados indican diferencias en el contenido entre los códigos investigados, como la motivación de los códigos y la forma en que se manejan las sanciones. Y, finalmente, se señalan las contribuciones a la revisión o expansión de los códigos de ética en la administración pública brasileña para contribuir con la gobernanza pública.

Palabras clave: código de ética, administración pública, estudio comparativo

Codes of ethics in public governance systems: a comparative study Brazil, United States, United Kingdom, New Zealand and South Korea

This study aims to analyze comparatively the core elements of public servants' codes of ethics from Brazil United States, United Kingdom, New Zealand and South Korea, as a fundamental instrument in public governance systems. Therefore, the authors focus the literature review on the relationship between ethics and discretion in public administration in the scope of New Public Management. The review is concentrated on the concepts of code of ethics and ethics management systems. Through a bibliographical and documentary research, the paper presents a focus on the ethical codes of these countries, based on analytical categories identified by some international research. The results indicate differences in content between the codes investigated - such as the motivation of codes and the way sanctions are handled -, and, final considerations outline contributions for the revision or extension of the code of ethics in Brazilian public administration in order to contribute to public governance.

Keywords: code of ethics, public administration, comparative study

1 Introdução

Tangente ao advento da expansão dos meios de comunicação em massa, escândalos acerca do desvio dos recursos públicos ganharam, nacional e internacionalmente, repercussão na economia e acentuaram a desconfiança da sociedade quanto às atividades governamentais e às suas instituições (NASCIMENTO *et al.*, 2018; PADULA; ALBUQUERQUE, 2018; PINHO, 2016). No rastro do desenvolvimento de legislações e acordos internacionais, foi criada no Brasil a Lei Anticorrupção (LAC), nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 e, conseqüentemente, o seu regulamento por meio do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Conforme apontam Ayres *et al.* (2018), a LAC impõe sanções para as entidades responsabilizadas por atos de corrupção e, entre outros aspectos, estabelece que a dosimetria das sanções considerará a existência de mecanismos de integridade e a aplicação efetiva de códigos de ética.

Este contexto mostra-se particularmente interessante para aprofundar os estudos sobre códigos de ética na administração pública brasileira, principalmente se considerarmos que as normativas internacionais reconhecem os códigos de ética como instrumento fundamental para o desenvolvimento de sistemas de governança em organizações públicas (MARQUES, 2007; AYRES *et al.*, 2018).

A literatura de administração pública indica cada vez mais a relevância dos códigos de ética para que sociedades em transição democrática (e, também, aquelas cujo posicionamento antiético é incrustado historicamente) incorporem o entendimento da importância do comportamento ético do funcionário público (GOMES, 2014; OLIVEIRA, 2012). Seguindo essa abordagem, os funcionários públicos, de forma geral, devem respeitar os direitos dos cidadãos, servir ao interesse da sociedade e, de forma transparente, prestar contas dos serviços públicos (AMORIM, 2000) visando a uma melhor governança pública (BENEDICTO *et al.*, 2013; SAUERBRONN, 2017). Para que a ética seja praticada, os servidores devem estar cientes das dimensões éticas da sua atividade profissional e seguir as normas socialmente aceitas e especificadas para o comportamento do agente público (CARNEIRO, 1998).

No presente trabalho, considera-se que um código de conduta ética atue em algumas dimensões da governança pública (SLOMSKI *et al.*, 2008; MATTOS *et al.*, 2017). Primeiro, funciona como um documento interno, que regula as atividades e, em particular, no processo de tomada de decisão (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001). Ao mesmo tempo, o código é projetado para servir ao público e para satisfazer suas expectativas em relação a uma organização ou profissão (LAWTON, 1998). Por último, um código de conduta ética é entendido como um documento que reflete exigências da moralidade pública, das normas legais e dos valores profissionais, servindo como um guia de comportamento (INTERNATIONAL CITY MANAGEMENT ASSOCIATION, 2014).

A rigor, pode-se dizer que a literatura faz uma diferenciação entre **código de ética** e o **código de conduta** (QUEIROZ *et al.*, 2008). O primeiro estaria muito mais ligado a promover padrões de comportamento, enquanto o segundo teria como objetivo inspirar, orientar e regular. Entretanto, para este trabalho, tomaremos ambos como sinônimos, uma vez que o sucesso de um código depende da capacidade de equilibrar esses fins concorrentes em um documento.

Pesquisadores, fóruns e grupos multidisciplinares, além da Organização das Nações Unidas (ONU), debruçaram-se sobre a questão da moralidade pública, do combate à corrupção e do desenvolvimento de sistemas e instrumentos de governança pública (CAVALCANTE; LUCA, 2013; NASCIMENTO *et al.*, 2018; AYRES *et al.*, 2018). Um resultado desse esforço foi a criação do Código de Boa Conduta Administrativa, recomendado aos funcionários públicos, pelo Conselho da Europa, como fruto do Grupo Multidisciplinar sobre a Corrupção, no ano 2000. Desde então, diversos países vêm aprimorando seus instrumentos de código de ética, inclusive o Brasil.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar comparativamente os elementos centrais dos códigos dos Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia, Coréia do Sul e, especialmente, o código do Brasil. Esse objetivo torna-se relevante uma vez que a implementação dos códigos de conduta ética pode funcionar como um instrumento útil aos mecanismos de controle interno (OLIVEIRA, 2012) e, da mesma forma, tem a capacidade de incorporar a realidade do **burocrata de nível de rua** ao regulamento de suas atividades com possibilidade de modificar a cultura organizacional (BARBOSA; TEMOCHE, 2007) e prover melhorias no sistema de governança pública (BENEDICTO *et al.*, 2013; MATTOS *et al.*, 2017).

Nesse sentido, o presente artigo está estruturado em mais cinco seções. Na primeira é discutida a relação entre ética e o poder discricionário na administração pública. Na segunda, são apresentados os conceitos de código de ética e sistemas de gestão de ética, dada sua centralidade para a governança pública. Na terceira, são apresentados os procedimentos metodológicos. Na quarta, são apresentadas as análises dos dados, estruturadas em três dimensões. E, por fim, o quinto capítulo dedica-se a apresentar as conclusões e as recomendações para futuras pesquisas.

2 Estruturando um estudo sobre ética na administração pública

2.1 Estado, poder discricionário e ética

Ao Estado cabe a responsabilidade intransferível de garantir a prevalência do interesse de todos e do bem-estar geral sobre os interesses privados (AMORIM, 2000). Ele é um ator de alta relevância, numa esfera que representa o espaço do interesse coletivo, sendo o resultado de um tipo de relação entre os detentores do poder político e a sociedade. A função principal do Estado-nação no mundo contemporâneo – realizada por meio do governo e da administração pública – é a de ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para tal, sem as prerrogativas dos poderes administrativos aos agentes, o Estado não poderia alcançar os fins a que se destina (MEIRELLES, 2014). Portanto, entre os poderes administrativos, o poder discricionário ganha relevância, já que as atividades dos agentes são fundamentais para a implementação de políticas públicas voltadas para promoção do bem-estar coletivo (SLOMSKI *et al.*, 2008).

O poder discricionário é conferido por lei ao administrador público para que, nos limites nela previstos e com certa parcela de liberdade, adote, no caso concreto, a solução mais adequada para satisfazer o interesse público (MEIRELLES, 2014). Segundo o autor, o poder discricionário situa-se diante da impossibilidade de a lei traçar todas as condutas de um agente administrativo. Em diversas situações, a própria lei lhes confere a possibilidade de violação de conduta, cabendo, assim, ao agente avaliar a **conveniência**

e a **oportunidade** dos atos que vai praticar na qualidade de administrador dos interesses coletivos (MARQUES, 2007). A conveniência indica em que condições vai se conduzir o agente, enquanto a oportunidade diz respeito ao momento em que a atividade deve ser produzida. Além disso, o poder discricionário tem duplo condicionamento, tanto na esfera externa quanto na esfera interna. Externamente, limita-se ao ordenamento jurídico e, internamente, pelas exigências do bem comum e da moralidade administrativa (BENEDICTO *et al.*, 2013).

Entretanto, há que se reconhecer o elemento inebriante inerente ao exercício do poder em geral – a possibilidade de manipulação da realidade em função de interesses individuais em detrimento do interesse público, gerando problemas de governança a partir de interesses particulares dos agentes (MARQUES, 2007). O administrador público não pode querer impor a sua vontade pessoal perante os administrados, deve limitar o uso do poder discricionário a fim de não cometer desvios de finalidade, agindo de acordo com os pilares do interesse coletivo e permanecendo dentro dos ditames do ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Portanto, não se pode cogitar a discricionariedade como um poder absoluto. Ela deve estar subordinada aos princípios da boa administração e serve como uma alternativa outorgada ao administrador público para cumprir os objetivos que verdadeiramente constituem as demandas dos administrados (MEIRELLES, 2014). Além disso, para que o exercício do poder discricionário possa ser considerado legal, reconhece-se a necessidade de limitação desse poder. Os fatores exigidos para legalidade de seu exercício são a adequação da conduta escolhida pelo agente à finalidade que a lei expressa; e a verificação dos motivos inspiradores da conduta (OLIVEIRA, 2012).

Esses fatores constituem mecanismos para evitar o uso ilegal da discricionariedade administrativa, além de possibilitar a revisão da conduta no âmbito da própria administração ou na via judicial. Certamente nenhum ato administrativo tem discricionariedade absoluta, sendo ela sempre relativa e variável conforme as peculiaridades de cada elemento que a compõe. Ela está sujeita ao controle jurisdicional para investigação do uso legítimo ou ilegítimo da liberdade decisória, principalmente, quanto ao mérito (MEIRELLES, 2014).

Cabe reconhecer que os estudos sobre as relações humanas, no âmbito público e privado, vêm sendo abordados por filósofos e cientistas sociais desde a antiguidade, ao tratar da relação entre ética e moral existentes nas relações humanas (BAUMAN, 2007). A ética pode ser entendida como o estudo dos juízos de valores que dizem respeito à conduta humana suscetível de qualificação do bem e do mal, sendo, portanto, a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade (SANCHEZ-VÁZQUEZ, 2003).

Portanto, para que o Estado alcance suas finalidades, a função da administração pública e os sistemas adotados pelo Estado para evitar o desvio de suas finalidades são resguardados pela elaboração das regras – padrões éticos – que se pretendem universais e indispensáveis para que a atividade administrativa seja idônea. Caberia ao servidor público ser “ético ao considerar o outro, podendo também viabilizar a concretização do interesse público na justa prestação de serviços à sociedade” (GOMES, 2014, p. 1033).

O conteúdo da ética na administração pública intenciona assegurar que o agente público esteja comprometido com a promoção do bem-estar geral, necessitando a administração pública de instrumentos que permitam pautar a ação e a discricionariedade administrativa por parte de seus agentes; e os códigos de ética surgem como uma forma de preencher essa lacuna.

2.2 Reforma administrativa e ética

No Brasil, a administração pública brasileira procurou alinhar-se aos preceitos de desburocratização oriundos do fenômeno do *New Public Management* (NPM) por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE),¹ em 1995. Pretendia-se que as atividades das entidades públicas se tornassem eficientes a partir de padrões de gerenciamento típicos do setor privado, tendo em vista a superação do modelo burocrático weberiano de rotinas rígidas e de cumprimento irrestrito das normas burocráticas (PAES DE PAULA, 2005; CAVALCANTE, 2017).

No âmbito da administração pública, existia o duplo objetivo estratégico: criar um sistema de **controle por resultados** e ampliar a descentralização **na execução** de serviços públicos, tanto por meio de privatizações quanto de parcerias público-privadas.

Esperava-se que o Estado aumentasse sua governança² e tivesse a capacidade de implementar as políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1996). Segundo o autor, o modelo de NPM estava orientado ao cliente-cidadão, tendo seu foco em resultados, por meio da flexibilidade administrativa, do controle social e da valorização de pessoas.

A introdução do PDRAE fez coro aos preceitos do NPM como uma forma de resgatar a autonomia financeira do Estado, de sua capacidade de implementar políticas públicas com vistas a aumentar a governança. Neste, por aparelho do Estado se entende a administração pública em sentido amplo, sua estrutura organizacional e, portanto, sua reforma traria impactos em diversos aspectos para todo o quadro de trabalhadores que o compõe. Segundo Bresser-Pereira (1999), com o PDRAE, a estratégia básica da administração pública voltou-se para: (i) definição precisa dos objetivos que o administrador público deveria atingir em sua unidade; (ii) garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (iii) controle ou a cobrança *a posteriori* dos resultados.

O marco referencial da nova administração pública é estimular nos servidores públicos um compromisso com a estruturação de uma sociedade mais preparada para atender às crescentes demandas da população, num contexto de grandes mudanças. Nesse modelo de gestão pública, a maior eficiência, eficácia e efetividade da prestação de serviços públicos se tornaram basilares e centrais (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Entretanto, o distanciamento das leis que se pretendiam desburocratizantes acabaram por não gerar uma dinâmica intraorganizacional adequada, uma vez que não previram mecanismos de comprometimento e de motivação dentro das entidades de caráter público. O resultado disso é semelhante ao formalismo estudado por Riggs (1964), onde os membros da organização acabam por aceitar um processo de acomodação de interesses, gerando desestímulo e resistência às mudanças.

A estratégia do PDRAE não levou em consideração a lacuna que existe entre as normas exteriores às agências públicas e as realidades experimentadas no interior destas

² Governança é a capacidade que determinado governo tem de formular e implementar suas políticas. O entendimento do Banco Mundial quanto à governança é o de que esta é a forma com que os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados com vistas a promover seu desenvolvimento.

como elemento importante para que as políticas públicas pudessem ser executadas. Ela simplesmente se ateu em dizer o que não mais deveria acontecer, mas não forneceu elementos de *responsiveness*³, como seria a função do código de ética dentro da visão deste trabalho.

Adicionalmente, o que se tornou preponderante na agenda foi o ajuste fiscal, a defesa do patrimônio e das finanças nacionais visando ao equilíbrio macroeconômico (PAES DE PAULA, 2005). Portanto, houve uma política de enxugamento da máquina do Estado com a diminuição do quantitativo dos servidores civis, privatizações, demissões, voluntárias ou não, além das restrições dos direitos daqueles que permaneceram na ativa (PAES DE PAULA, 2005).

Não obstante, a questão de como fazer com que o agente público se sinta como um indivíduo importante para a promoção do bem comum deve ganhar centralidade nos debates sobre gestão pública (DENHARDT, 2012). Para o autor, toda a questão da anunciada ineficiência do serviço público tem grande ligação com as questões de falta do sentimento de pertencimento dentro da organização; e da ausência do real entendimento de que a administração pública precisa ser exercida dentro dos padrões éticos constitucionais não somente por um caráter regulador, mas, sobretudo, para que ela realmente possa ter um caráter transformador.

2.3 Governança, código de ética e sistemas de gestão de ética

O entendimento de que os funcionários, sejam do setor público ou privado, podem enfrentar dilemas morais no exercício de suas atribuições é um dos pilares em um sistema de gestão de ética em organizações (QUEIROZ *et al.*, 2008) e para o aprimoramento da governança pública (MATIAS-PEREIRA, 2010). Essa é uma questão essencial para que o agente público esteja balizado ao lidar com situações de caráter dúbio, tendo sempre em mente a promoção do bem-estar geral.

O Comitê do Setor Público da *International Federation of Accountants* (IFAC), em 2001, apresentou uma contribuição para o desenvolvimento da governança

³ *Responsiveness*, pela definição de Stivers (1994, p. 4), implica em administrador público responsável é “aberto, capaz e disposto a responder, mas também judicioso e incorrupto. Eles devem saber como aproveitar sua expertise enquanto buscam diversos pontos de vista e permanecem abertos ao inesperado e ao imprevisível”.

corporativa na gestão pública (CAVALCANTE; LUCA, 2013; SLOMSKI *et al.*, 2008; MATTOS *et al.* 2017). Este definiu três princípios de governança a serem aplicados de forma globalizada pelas entidades públicas; são eles: a transparência, a integridade e a *accountability* (IFAC, 2001).

A partir de cada uma dessas dimensões, a instituição propôs recomendações a serem seguidas por entidades do setor público, descritas no Quadro 1, entre as quais destacam-se as normas de conduta e, conseqüentemente, os códigos de ética. O IFAC (2001) advoga que as organizações públicas estruturem sistemas de governança centrados nessas recomendações estruturadas de forma a prestar serviços eficientes e assegurar o alcance dos objetivos do Estado como um todo. No Brasil, as ações têm sido conduzidas pelo TCU visando ao desenvolvimento da governança corporativa no setor público, em alinhamento às recomendações do Public Sector Committee (PSC) do IFAC e da OCDE (CAPPELLESSO; FIGUEIREDO; LIMA, 2016; MENDES; BESSA; SILVA, 2015).

Nas recomendações tanto do IFAC quanto do TCU, os aspectos relacionados à ética nas organizações mostram-se centrais, corroborando a argumentação de Carneiro (1998), segundo a qual os códigos de ética surgem nas organizações com o objetivo de disciplinar a conduta do empregado e constituir instrumentos de punição rápida às transgressões de conduta. Eles estabelecem parâmetros da organização sobre a conduta ética dos membros e evidenciam a expectativa da empresa de reconhecimento dos funcionários quanto às dimensões éticas do comportamento organizacional, sendo necessária sua vinculação à cultura organizacional para uma efetiva incorporação.

Quadro 01 | Recomendações de governança no setor público

Normas de conduta		
<ul style="list-style-type: none"> • Liderança • Códigos de Conduta <ul style="list-style-type: none"> · Probidade e propriedade · Objetividade, integridade e honestidade · Relacionamento 		
Estruturas e processos organizacionais	Controle	Relatórios externos
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade em prestar contas • Comunicação com as partes interessadas • Papéis e responsabilidades <ul style="list-style-type: none"> · Equilíbrio de poder e autoridade · Grupo do governo · Presidente · Membros do grupo de governo · Administração executiva · Política de remuneração 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de risco • Auditoria interna • Comitês de auditoria • Controle interno • Orçamento • Administração financeira • Treinamento de pessoal 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios anuais • Uso de normas contábeis apropriadas • Medidas de desempenho • Auditoria externa

Fontes: IFAC (2001, p.14).

As normas de conduta são instrumentos de fundamental importância para promover a orientação do comportamento dos agentes públicos de forma consoante com o objetivo dos órgãos em que os servidores desempenham suas funções. Essas normas são o reconhecimento do papel essencial dos padrões elevados de conduta para garantir a lisura da administração pública e fornecer subsídio para tomada de decisão dos gestores públicos.

O estudo de Lawton (1998) sobre a gestão ética para os serviços públicos defende que os códigos de ética podem servir a diversos propósitos, dentre os quais, destacam-se:

- Promoção de um comportamento ético e dissuasão de comportamentos antiéticos.
- Prestação de um conjunto de normas, uma referência escrita contra a qual a julgar comportamento.

- Prestação de orientação quando uma pessoa se depara com decisões difíceis.
- Estabelecimento de direitos e responsabilidades. Estes são úteis quando se enfrentam exigências ilegais ou expectativas.
- Declaração de princípios que indicam o que a profissão ou organização representa.
- Legitimar normas profissionais e justificar as sanções quando essas normas são ignoradas ou conduta antiética ocorre.

Da mesma forma, o estudo de Mendes *et al.* (2010) define que o código de ética deveria ser um instrumento formal, capaz de delinear e orientar o comportamento quanto à cultura, política e valores organizacionais. Segundo os autores, a implantação de um sistema integrado de gestão de ética tem, primordialmente, o objetivo pedagógico de prevenir condutas incompatíveis com o padrão ético desejável para o desempenho de funções públicas. A prevenção se dá por meio do conhecimento de parâmetros esperados, adquiridos por atividades educacionais continuadas.

Existem dois elementos centrais para que se crie um sistema de gestão de ética nas instituições: (i) a criação de uma Comissão de Ética Setorial e (ii) de um código de conduta. A criação de um sistema de gestão da ética vincula-se à necessidade de instituir padrão de conduta que crie confiança e cooperação no ambiente organizacional. Nesse sentido, comissões e código são instrumentos para a implementação dos programas de gestão da ética. O sistema propõe vincular diferentes atores que atuam na promoção da integridade em instituições. O processo de colocar em prática as comissões de ética setoriais é tão complexo quanto os valores e condutas que objetiva instruir, porque envolve atores com interesses individuais e coletivos: a administração pública, os servidores públicos e a sociedade civil, os quais agem de acordo com os interesses pessoais e as identidades sociais (MENDES *et al.*, 2010). Portanto, dada a complexidade da temática, este trabalho tem como foco os códigos de conduta e seus elementos, para embasar trabalhos futuros acerca da criação de uma comissão de ética setorial.

2.3.1 Elementos centrais dos códigos de conduta

Os princípios ocidentais para a administração e as ideias para uma nova gestão pública podem ser identificados, contemporaneamente, em todos os códigos de conduta ética ou documentos redigidos para os funcionários públicos (PALIDAUSKAITE, 2003).

Os códigos podem ter diferentes estruturas internas, existindo três tipos diferentes no desenvolvimento de códigos de conduta. O primeiro tipo é o de fornecer um conjunto de princípios ou valores gerais, sem visar a um procedimento de execução. O Código de Ética para o Serviço de Governo nos EUA e a ASPA (Sociedade Americana de Administração Pública) são exemplos de declarações gerais em que é difícil encontrar um fio condutor entre princípios e valores. O segundo tipo é semelhante às leis éticas existentes e fornece indicações claras de responsabilidade e sanções em caso de descumprimento. Os códigos do Reino Unido da Grã-Bretanha para os agentes públicos (*Civil Service Management Code*) e políticos (*Code of Conduct and Rules of Behaviour for Members of the UK House of Lords*) são bastante abrangentes. Estes abarcam leis, normas, divulgação de informações, compromissos pessoais dos oficiais, interesses pessoais, questões de igualdade, comportamento pessoal, interesse público, ganho privado etc. O terceiro último tipo é o dos códigos desenvolvidos a partir do modelo recomendado pelo Conselho da Europa e do documento explicativo da Associação dos Gestores de Cidades Internacionais (ICMA). Os países da Europa Central e Oriental se encontram nessa categoria.

Palidauskaite (2003) desenvolveu um estudo comparado dos códigos de conduta para os servidores públicos dos países da Europa Oriental e Central. Considerando-se os objetivos da presente pesquisa, os seguintes fatores foram fundamentais para a escolha desse estudo como referência. O primeiro está baseado nos valores que este trabalho procura se embeber para pensar num código de ética, o qual percebe que os servidores públicos devem balizar suas ações na promoção do bem comum e na redução das desigualdades. O segundo fator foi maior facilidade de estudar códigos de ética tendo outros estudos de especialistas como parâmetro para que não se cometessem falsos juízos. O terceiro está fundamentado no entendimento de que o objetivo inspirador, orientador e regulador presente nos códigos escolhidos também norteia o estudo de Palidauskaite.

Portanto, a análise de Palidauskaite (2003) está mais voltada para a questão do quão inspirador pode ser um código de conduta ética, sendo essa perspectiva bastante interessante para que este seja um instrumento que impacte positivamente a administração pública, e não somente mais uma norma a ser incorporada pelo corpo administrativo. É necessário entender que ultrapassar a barreira de ser estritamente normativo é imprescindível para que o código de ética cumpra seus objetivos, mas, também, é um de seus maiores desafios. Para tanto, o sucesso do código de ética está

atrelado ao comprometimento das instituições em garantir um sistema de gestão de ética que conte com um bem articulado aparato pedagógico.

O referido estudo trouxe como principal contribuição a identificação de diferentes categorias de conteúdo, que configuram os elementos centrais presentes nos códigos de ética, a saber:

- Objetivo – qual a intenção do código.
- Princípios gerais da ética – regras balizadoras dos códigos.
- Conflito de interesses – devido às especificidades nem sempre fáceis de lidar das funções públicas.
- Presentes e favores – como um parâmetro para situações duvidosas que exponham o agente na função pública.
- Atividades fora do ambiente de trabalho e conduta na vida pessoal – tendo em vista que o agente público é um representante do Estado mesmo quando não está desempenhando suas funções.
- Uso de informação do trabalho – com o objetivo de preservar os dados, informações e conhecimentos típicos da administração pública.
- Atividade política – como balizador com envolvimento do papel envolvimento do agente com o cenário político de seu país sem comprometer suas atividades como agente público.
- Uso da propriedade do estado – garantia da preservação do uso do bem público tendo em vista a promoção do bem comum.
- Tempo de trabalho – atinente à eficácia do trabalho.
- Apresentação física do trabalhador – quanto ao seu aspecto quanto representante do Estado e à sua capacidade física de acordo com a função.
- Relação com a mídia – tendo em vista que o agente fala em nome do Estado.
- Limitação no posto de trabalho – definir o que é permitido ao trabalhador realizar como agente público.
- Responsabilidade e sanções – orientar a obrigação e punir incoerências dentro da função pública.
- Mecanismos de aplicação do código – balizar execução dos parâmetros do código.

Nesse sentido, é importante frisar que o estudo, apesar de tratar de códigos de outros países da Europa Oriental e Central, mostra-se interessante por não se ater às questões da forma, mas sim aos seus conteúdos. Desse modo, considera-se que as categorias para identificação dos conteúdos dos códigos podem servir como orientadoras para a investigação dos códigos na administração pública brasileira.

3 Metodologia

O objeto da presente pesquisa são os códigos de ética de países que foram construídos visando à promoção de uma conduta voltada para o bem comum, por parte dos servidores públicos, nos órgãos e entidades da administração pública em alguns países. Seu objetivo é analisar comparativamente os elementos centrais dos códigos dos Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul, especialmente o código brasileiro. Para que se possa realizar uma análise comparativa, a presente pesquisa está restrita à análise dos documentos que instituíram os códigos selecionados.

Para que se possa atingir o objetivo proposto neste trabalho, foi realizada uma pesquisa exploratória, pois se tem o objetivo de, pela primeira vez, comparar o código de ética brasileiro àqueles do contexto internacional. Portanto, uma pesquisa bibliográfica foi empreendida em virtude da necessidade de fundamentação teórica consistente quanto aos temas abordados por este estudo. Isso se dá, principalmente, na investigação e na exposição do raciocínio de que os princípios éticos constitucionais devem ser incorporados aos códigos das instituições públicas, tendo em vista o uso de discricionariedade pelo servidor de forma ajustada ao interesse público. Da mesma forma, uma pesquisa documental utilizou uma gama de documentos elaborados com a finalidade de instituir códigos de ética em países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e no Brasil, podendo algumas dessas fontes ser também consideradas bibliográficas.

Nesse sentido, a coleta de dados para a realização do estudo comparativo se deu nas seguintes vertentes. Primeiro, uma pesquisa documental a partir dos códigos de ética para os servidores públicos do Reino Unido da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos da América,

da Nova Zelândia e da Coréia do Sul. A escolha dos países se deu a partir da leitura dos códigos de ética para a administração pública disponíveis no site da OCDE⁴. Em seguida, foi dada preferência aos documentos que tivessem uma abordagem distinta, mas que seguissem os preceitos da Nova Administração Pública, uma vez que essa é uma tendência entre os códigos. Segundo, uma pesquisa documental dos decretos que aprovam o Código Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal e o Sistema de Ética do Poder Executivo federal para a exposição de como a temática da ética na administração pública tem sido incorporada no cenário brasileiro.

Por fim, uma análise comparativa foi realizada considerando as categorias de análise apresentadas por Palidaukaite (2003) e incorporadas categorias que emergiram da análise dos documentos, a saber: objetivo; princípios gerais da ética; conflito de interesses; presentes e favores; atividades fora do ambiente de trabalho; uso de informação do trabalho; atividade política; conduta na vida pessoal; uso da propriedade do Estado; tempo de trabalho; apresentação física do trabalhador; relação com a mídia; limitação no posto de trabalho; responsabilidade e sanções; mecanismos de aplicação do código.

É importante frisar que o estudo de Palidaukaite (2003), apesar de tratar de códigos de outros países da Europa Oriental e Central, mostra-se interessante por não se ater às questões da forma dos códigos, mas sim aos seus conteúdos.

4 Análise e resultados

Os dados levantados nos documentos serão tratados visando à identificação de elementos que indiquem: primeiro, a implementação dos códigos de conduta ética nos países selecionados; segundo, como tem sido a incorporação das normas de conduta ética no arcabouço normativo brasileiro; terceiro, quais os critérios para elaboração de códigos, tendo em vista modelos nacionais e quais são os elementos centrais identificados nos códigos estudados.

4.1 Análise da implantação nos países selecionados

• Reino Unido – *The Civil Service Code*

A base legal para a gestão da função pública foi estabelecida na parte 1 da Reforma Constitucional e Ato de Governança de 2010. O código do servidor público foi publicado em 30 de novembro de 2010 e, em termos gerais, seu conteúdo versa sobre os valores do serviço civil, as normas de comportamento, os direitos e responsabilidades. Os valores centrais para a ação do agente público são integridade, honestidade, objetividade e imparcialidade.

Um dos motivos da criação do código que fica claro no documento é trazer ao servidor o entendimento de que o respeito às suas normas o ajudará a ganhar e manter o respeito dos ministros, Parlamento, da sociedade civil e dos seus clientes.

O documento se inicia com a ressalva de que o serviço público é parte integral e fundamental no governo do Reino Unido, sendo o suporte do governo para o desenvolvimento, implementação e entrega dos serviços públicos para a população.

O documento incentiva que os departamentos tenham seus próprios códigos declarando sua missão específica e valores fundamentais. Também frisa que estes devem incluir os padrões de comportamento esperado do agente ao lidar com os colegas de trabalho.

O código é simples e se desenrola elencando o que seria uma descrição de atitude íntegra (como cumprir deveres de forma responsável; agir de forma profissional; responsabilidade com a destinação do dinheiro público; eficiência, eficácia, justiça e sensibilidade ao lidar com o público; transparência; não abusar do poder; não aceitar presentes ou quaisquer benefícios que possam influenciar nas suas decisões de trabalho; e não divulgar informações oficiais sem autorização); honesta (sinceridade; utilizar recursos públicos para fins públicos; não enganar ou iludir conscientemente; e não se influenciar por pressões nem perspectivas de ganho pessoal); objetiva (fornecer informações transparentes; tomar decisões baseadas no mérito dos casos; e relatar todos os fatos nos processos de auditoria); e imparcial (cumprir obrigações de forma fiel, justa e equitativa, tendo em vista a igualdade e diversidade no serviço público; não agir de forma que

favoreça injustificadamente interesses particulares; e não discriminar os indivíduos). Além disso, é exposta a necessidade da imparcialidade política por parte do agente público no exercício de suas atribuições.

Dessa forma, o código apresenta os seguintes conteúdos expostos por Palidaukaite: motivação, objetivo, princípios gerais da ética; conflito de interesses; presentes e favores; uso de informação do trabalho; atividade política; uso da propriedade do Estado; limitação no trabalho; responsabilidades; incentivo à elaboração de códigos nos órgãos e entidades públicas. Além disso, fica clara a presença de elementos típicos do corolário da Nova Administração Pública.

• **Estados Unidos da América** – *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*

O código em questão passou a vigorar nos Estados Unidos em dois de outubro de 2002, sendo constituído pelas categorias de: provisões gerais; presentes provenientes de recursos externos; presentes entre empregados; conflito de interesses financeiros; imparcialidade na performance oficial; segundo emprego; mudança de posição; atividades externas; e relação com estatutos oficiais.

Entre as obrigações básicas do servidor público estão a confiança pública no sentido do respeito à Constituição Federal (CF), aos cidadãos americanos, às leis e aos princípios éticos. Funcionários públicos não devem fazer transações financeiras usando informações do governo, bem como não devem ter interesses financeiros que conflitem com suas obrigações. Também, não podem aceitar presentes ou qualquer item monetariamente valioso de pessoa ou entidade que estejam fazendo negociações com o Governo. A honestidade deve ser prioridade na atitude dos funcionários públicos. Eles não devem usar a organização pública para ganho privado; não devem preferir organizações ou indivíduos em detrimento de outros; e devem primar pela proteção e conservação da propriedade federal. Não é permitido que o empregado tenha um segundo emprego fora do Governo que conflite com suas obrigações oficiais e responsabilidades; e deve divulgar casos de desperdício, fraude, abuso e corrupção para as autoridades apropriadas. A boa fé nas obrigações para com o cidadão; o respeito e adesão às leis e regulamentos que garantem a igualdade entre indivíduos; e evitar qualquer prática que desrespeite as normas de ética deve ser parâmetros de suas ações.

O documento define cada uma das características das agências do governo de acordo com o setor de atuação. São elencados seus valores, sua composição normativa, seus programas, operações e ações disciplinares. A criação do modelo ético é de responsabilidade da própria agência, a qual deve zelar pela coordenação e gerenciamento do programa de ética interno.

Os Estados Unidos possuem estatuto próprio para a regulação de conflito de interesses, com cláusulas expressas para proibir condutas inadequadas.

Além de serem bastante explicitados princípios da Nova Administração Pública, a partir da análise do código, é possível verificar a presença dos seguintes conteúdos: princípios gerais de ética; conflito de interesses; presentes e favores; atividades fora do ambiente de trabalho; uso de informação do trabalho; uso da propriedade do Estado; abuso de poder; responsabilidades; interação com o público; e incentivo à elaboração de códigos nos órgãos e entidades públicas.

- **Nova Zelândia** – *New Zealand Public Service Code of Conduct*

A Nova Zelândia publicou seu código de conduta em 2001 e apresenta três princípios centrais: (I) servidores públicos devem cumprir suas obrigações legais para com o Governo com profissionalismo e integridade; (II) servidores públicos devem exercer as suas funções oficiais, honestamente, fielmente e de forma eficiente, respeitando os direitos do público e de seus colegas; (III) servidores públicos não devem macular o serviço público por meio de suas atividades privadas e diminuir a credibilidade da função pública.

Segundo o próprio código, a criação do código está baseada na crença de que a forma como a sociedade neozelandesa olha para seus representantes tem relação íntima sobre como os serviços e atividades públicas se darão. Essa percepção é baseada na conduta que é adquirida pelo quadro estatal do país e, portanto, normas de integridade e conduta sustentam os rumos escolhidos para as atividades do país. Tem-se a crença de que a forma como os servidores públicos lidam com suas responsabilidades e a forma como o serviço público em geral tem desenvolvido suas funções refletem sobre a vida de todos.

O propósito do documento está no estabelecimento de normas mínimas de conduta sobre a forma como os negócios e atividades devem ser realizados no país. Ele tem duas características particulares de: servir como guia de normas de comportamento requerida pelos servidores públicos; e de fornecer uma base para os padrões mais detalhados que os departamentos públicos necessitam para satisfazer suas circunstâncias particulares.

No que tange aos princípios, o primeiro princípio do código está preocupado com as obrigações dos funcionários públicos para com o governo no desempenho das suas funções oficiais. Em termos gerais, a prioridade para os funcionários públicos é a realização de políticas governamentais. Ao fazer isso, eles devem agir de uma forma que vai suportar o exame público mais próximo. Ele versa sobre as obrigações dos servidores para com o governo; contato particular de servidores com políticos; neutralidade política; comportamento individual; associações particulares; e liberação de informação oficial.

O segundo princípio do código está preocupado com as obrigações gerais dos servidores públicos de prestar um serviço satisfatório, respeitar os direitos dos colegas de departamento, e de se abster de conduta que possa levar a conflitos de interesse ou integridade. Na seção do documento que se dedica a esse princípio, fala-se sobre o desempenho das atribuições do servidor; respeito aos direitos dos indivíduos; integridade e prevenção de conflitos de interesse; e ofertas de presente e gratificação.

O terceiro princípio está preocupado com a obrigação dos funcionários públicos em comprometer seu departamento e/ou o serviço público por meio de seu comportamento pessoal. Todo o desenrolar do princípio se dedica ao comportamento pessoal do servidor público.

Além dos princípios da Nova Administração Pública, a análise de conteúdo permitiu revelar que os únicos conteúdos salientados por Palidaukaite que não estão presentes no código são: atividades fora do ambiente de trabalho; apresentação física do trabalho; relação com a mídia; mecanismo de aplicação do código; e interação com o público, sendo o mais alinhado com o referencial teórico apresentado.

- **Coréia do Sul** – *Code of Conduct for Maintaining the Integrity of Public Officials*

O código criado em 2003 é dividido em proposições gerais; justa *performance*; proibições; criação de um clima saudável no serviço público; medidas contra violação; e provisões suplementares. O propósito do código é descrever as normas de condutas a serem observadas pelos oficiais públicos de acordo com o artigo 8º do Ato Anticorrupção da Coréia de Sul.

O documento é composto por artigos que versam sobre quais são os tipos de pessoas que se configuram como funcionários públicos e sobre as terminologias centrais desenvolvidas por ele; instruções acerca da atividade pública; a quem se destina o código; condutas relacionadas a interesses pessoais a serem evitadas; igualdade de tratamento entre os usuários da administração pública; proibição do uso de orçamento público para fins não especificados; manipulação política; proibição de solicitação de negócios pessoais, de intervenções a fim de privilegiar particulares, de mediação e solicitação à particular; restrição de transações usando informações públicas; e proibição do uso de propriedade pública para ganho pessoal ou lucro.

De forma geral, a análise de conteúdo permite apontar que o documento se dedica muito mais a estabelecer quais seriam as atitudes dos agentes públicos que se configurariam como corrupção do que se propõe a ser um mecanismo de inspiração à conduta ética por parte do agente público. A motivação, o objetivo, conflito de interesses, presentes e favores, uso de informações do trabalho, atividade política, conduta na vida pessoal, uso da propriedade do Estado, abuso de poder, responsabilidades e interação com o público – presentes no estudo de Paulidauskaite – estão presentes no código, além do arcabouço próprio da Nova Administração Pública.

- **Brasil** – *Código Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal*

O Código Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal (para os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta) foi instituído pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Ele é composto pelas regras deontológicas; pelos principais deveres do serviço público; pelas vedações ao servidor público; e por um capítulo onde se institui a criação das comissões de ética. Além dos princípios constitucionais da administração pública, os quais são exaltados no documento, ainda

foi elencado que a ação do servidor público deve ser: digna, decorosa, zelosa, eficiente e administrativamente moral. Ele também salienta que o servidor não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas, principalmente, entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput e parágrafo 4º, da CF/1988.

O documento, ao tratar da matéria de deveres do administrador público, procura salientar o porquê daquela disposição, como no seu inciso IX do art. 3º, ao descrever que o serviço público deve ser cortês, de boa vontade e cuidadoso, pois tratar mal uma pessoa que paga seus tributos, direta ou indiretamente, significa dano moral.

Entre as vedações, estão o uso do cargo ou função para favorecer a si ou a outrem, prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou cidadão; convivência com infrações ao código; usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material; deixar de utilizar os avanços técnicos e científicos ao seu alcance ou do seu conhecimento para atendimento do seu mister; permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores; pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim; alterar ou deturpar o teor de documentos que deva encaminhar para providências; iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos; desviar servidor público para atendimento a interesse particular; retirar da repartição pública, sem estar legalmente autorizado, qualquer documento, livro ou bem pertencente ao patrimônio público; fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros; apresentar-se embriagado no serviço ou fora dele habitualmente; dar o seu concurso a qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana; e exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso.

Também são destacadas pelo código as questões de zelo pelo patrimônio público; de prestação no atendimento; do horário de trabalho; da harmonia organizacional no respeito aos colegas de trabalho; da especificação dos deveres e proibições; e da obrigatoriedade da criação das comissões de ética nos órgãos e entidades da administração pública federal para implementar o código na instituição.

Entende-se que um código serve para estimular o comportamento ético no setor público, desde que as regras deontológicas e as que fazem referência aos deveres e vedações sejam devidamente divulgadas. Assim, a regulação da conduta ética dos agentes federais versa sobre os temas: atendimento aos usuários; brindes; presentes e viagens; conduta pessoal; conflitos de interesses; controle; desempenho; exercício de atribuições; favorecimento; hierarquia; local de trabalho; outra atividade; participação em eventos; patrimônio pessoal; prejuízo ao erário; prestação de contas; publicidade; e tráfico de influências.

A primeira ação para instituir e implantar o Programa de Gestão de Ética foi realizada por meio do decreto em questão. Em 1999, foi criada a Comissão de Ética Pública (CEP); e, em 2001, o decreto sobre a referida comissão foi alterado para dar providências sobre o relacionamento das comissões de ética de órgãos e entidades da administração federal com a CEP.

O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 6.029 de 2007, tem como objetivo a promoção de atividades que disponham sobre a conduta ética no Poder Executivo federal por meio de apoio ao desenvolvimento de políticas públicas. De acordo com seu art. 1º, incisos I, II, III e IV, o Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo federal tem como finalidade a promoção de atividades que disponham sobre a conduta ética, competindo-lhe: integrar os órgãos, programas e ações relacionadas à ética pública; contribuir para a implementação de políticas públicas, tendo a transparência e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício de gestão da ética pública; promover, com apoio dos segmentos pertinentes, a compatibilização e integração de normas, procedimentos técnicos e de gestão relativos à ética pública; e articular ações com vistas a estabelecer e efetivar procedimentos de incentivo e incremento ao desempenho na gestão da ética pública do Estado brasileiro. O decreto complementou o texto do Decreto nº 1.171/1994 ao instituir o Sistema de Gestão de Ética que trata de questões como sanções aplicáveis aos agentes públicos.

O documento é constituído pelas disposições acerca da composição da Comissão de Ética, suas competências e como ela deve proceder nas apurações de prática de ato em desrespeito ao preceituado no Código de Conduta da Alta Administração Federal e no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo.

4.2 Análise comparativa quanto aos critérios e elementos centrais

A análise dos códigos dos cinco países foi realizada com base nas categorias formuladas por Palidaukaite (2003), além da inclusão dos conteúdos motivação, interação com o público, incentivo à elaboração de códigos nos órgãos e entidades públicas e princípios econômicos e do NPM. Essa inclusão se deu devido à natureza das análises feitas e ao fato dessas categorias terem emergido dos dados.

Da análise, depreende-se que os cinco países desenvolvem os conteúdos de seus códigos de ética, em grande parte em torno das mesmas categorias de conteúdo, conforme o Quadro 2. Os resultados sintetizados demonstram que os preceitos da Nova Administração Pública estão expressos em todos os códigos de ética estudados, o que transparece na ampla inserção da eficiência, eficácia e efetividade, bem como do alinhamento com características anteriormente típicas do setor privado, na administração pública dos países.

A visão do cidadão cliente fica bastante evidenciada quando o conteúdo de “interação com o público” está presente em todos os códigos. Nesse mesmo sentido, fica evidenciada a preocupação com os conteúdos relacionados ao uso da função pública como forma de favorecimento pessoal, às responsabilidades do agente e à limitação no trabalho no que tange ao abuso de poder.

Quadro 02 | Análise dos conteúdos dos códigos de ética

Conteúdo dos códigos de ética	Reino Unido	Estados Unidos	Nova Zelândia	Coréia do Sul	Brasil
Motivação					
Objetivo					
Princípios gerais de ética					
Conflito de interesses					
Presentes e favores					
Atividades fora do ambiente de trabalho					
Uso de informação do trabalho					
Atividade política					
Conduta na vida pessoal					
Uso da propriedade do Estado					
Tempo de trabalho					
Apresentação física do trabalhador					
Relação com a mídia					
Limitação no trabalho (abuso de poder)					
Responsabilidades					
Sanções					
Mecanismos de aplicação do Código					
Interação com o público					
Incentivo à elaboração de códigos nos órgãos e entidades públicas					
Princípios econômicos e do NPM					
Legenda:					
□ Não apresenta o conteúdo					
■ Apresenta o conteúdo de forma explícita					
■ Apresenta o conteúdo de forma implícita					

Fonte: elaboração própria.

Comparativamente, embora em diferentes aspectos, os códigos analisados estão voltados, em grande medida, para satisfazer as demandas do NPM. Seja na busca pela eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos, na orientação do cidadão como agente, na transparência ou na preocupação com a destinação dos recursos públicos – especialmente os recursos financeiros – esses documentos estão bastante comprometidos com a inserção de preceitos neoliberais sobre como a administração pública deve ser conduzida. Entretanto, não há evidências claras da intenção de inspirar uma conduta ética no servidor, exceto de forma subjetiva no documento do Reino Unido.

Nesse sentido, chama a atenção o fato de que a maior parte dos códigos analisados não tratam de sanções aos agentes públicos, em contraposição aos achados de Palidauskaite (2003), em que dois dos seis países do leste europeu apresentavam esse conteúdo. Chama também atenção dado o contexto do NPM valorizar a dimensões de *responsiveness* que envolvem um processo aberto de justificação pública e responsabilização concreta pelos atos que está além da prestação de contas e transparência.

O código do Reino Unido está bastante preocupado em como o cidadão – na condição de cliente – receberá os serviços públicos, e procura evidenciar que para se ofertar serviços de qualidade é necessário que o servidor público desenvolva suas atividades de forma íntegra, honesta, objetiva e imparcial. Nele também pode ser observado o encorajamento à elaboração de documentos de gestão da ética por parte das próprias instituições públicas, para que estes estejam mais enquadrados na realidade organizacional.

Por outro lado, o código estadunidense tem grande apelo para a questão da idoneidade do agente público e, portanto, à necessidade de seu distanciamento das possibilidades de ganhos que possam comprometer seu processo de tomada de decisão na administração pública. Esse código, além de definir parâmetros para cada setor das agências do governo, também frisa a importância da elaboração de códigos de ética específicos para cada organização.

A Nova Zelândia apresenta um código voltado para dar visibilidade ao serviço público junto à população na crença de que a forma como a sociedade olha para a administração pública produz impactos diretamente proporcionais nesta. A forma como os servidores públicos lidam com as atribuições produz impactos na sociedade como um todo e, portanto, o documento se pretende como um guia de normas gerais para os servidores e como uma base para a elaboração de códigos nos órgãos públicos. No documento, defende-se que o servidor deve estar adaptado às demandas de transparência da sociedade quanto ao serviço público; deve fornecer um serviço de qualidade; e deve ter um comportamento pessoal ilibado para não comprometer seu departamento e a atividade pública como um todo.

O código da Coréia do Sul tem como seu fundamento uma lei anticorrupção, ou seja, está distante do propósito inspirador que se pretende de um código de conduta ética. O código não apresenta os princípios éticos da administração pública coreana e se

desenvolve em torno de artigos que pretendem preservar o patrimônio público e evitar o uso da propriedade pública para fins pessoais.

O diferencial desses códigos, excetuando-se o da Coréia do Sul, é o incentivo à criação de códigos de ética nos órgãos e entidades da administração pública em decorrência das particularidades das organizações, tanto por suas finalidades quanto por suas rotinas administrativas.

Os conteúdos dos códigos de conduta ética que versam sobre a motivação do código e sobre seu objetivo também são indispensáveis para um melhor entendimento dos motivos para a criação dessa normativa. O entendimento é passo fundamental para que os indivíduos possam enxergar o valor das mudanças, e isso também se aplica no serviço público.

Segundo Mendes *et al.* (2010), o sucesso do código depende de que seus valores sejam incorporados às políticas e regras do órgão ou entidade, de sua divulgação, dos incentivos vinculados ao comportamento ético e da ética como um dos elementos a serem considerados no processo de seleção e treinamento dos funcionários, alinhado ao argumento de Gomes (2014).

Portanto, para que um código de ética seja efetivo, é necessário que se lembre de sua limitação por ser um instrumento normativo que cria um primeiro passo para um sistema de gestão de ética organizacional, mas que depende dos instrumentos pedagógicos e estruturais no processo de mudança da cultura organizacional.

5 Considerações finais

Segundo Sánchez-Vásquez (2003), a realidade do mundo atual apresenta uma discrepância entre excesso de poder e escassez de orientação para utilização de poder, gerando assim uma crise ética. É diante dessa realidade, e alinhado aos argumentos de Mendes *et al.* (2010), Benedicto *et al.* (2013) e Marques (2007), que se considera neste estudo o código de conduta ética como um instrumento de grande valor, especialmente para o desenvolvimento da governança no serviço público.

Os códigos de ética podem ajudar a cumprir importante função na realidade das instituições públicas: trazer os valores do Estado Democrático de Direito para dentro da organização de Estado e aproximar-se dos burocratas de nível de rua. Sua função está atrelada a desmistificar os princípios éticos constitucionais da administração pública e seus desdobramentos no exercício da ação pública, considerando que o serviço público tem impacto direto na vida dos cidadãos, inclusive na do servidor, e, por isso, deve ser desempenhado visando ao bem comum.

Adicionalmente, deve-se considerar que um dos maiores desafios encontrados para que a administração pública execute suas funções de maneira a promover o bem comum é a distância existente entre os agentes públicos de linha de frente e as leis que regem suas funções. Conforme indica a literatura estudada, os instrumentos normativos criados se distanciam da realidade das rotinas administrativas dos órgãos e entidades públicas e, até mesmo, podem se tornar paradoxais aos atos administrativos necessários para que a promoção do bem comum ocorra. Adicionalmente, relatórios da OCDE indicam que nem a legislação, nem os procedimentos administrativos e, tampouco os padrões de conduta, são de pleno conhecimento do servidor público.

Em linha com o que afirmam Mendes *et al.* (2010), a simples existência dos códigos de ética não é suficiente para identificar e enfatizar os requisitos de comportamento ético e padrões profissionais. Ou seja, deve haver um compromisso firme em educar e treinar as pessoas no espírito do código. Dessa forma, espera-se que os códigos de ética possam ser não apenas uma fonte de identidade organizacional para os indivíduos, mas, principalmente, um elemento que integre um sistema de governança pública composto por diversos outros instrumentos pedagógicos (CAVALCANTE; LUCA, 2013).

A análise aqui desenvolvida revela comparativamente como as iniciativas brasileiras aproximam-se das iniciativas internacionais, exceto quando relacionada a determinados conteúdos, como: motivação; objetivo; uso da informação de trabalho; atividade política; e incentivo à elaboração de códigos nos órgãos e entidades públicas. A inexistência de conteúdo dessa natureza pode, em parte, explicar o contexto atual brasileiro de questionamento da integridade ética na administração pública. Em especial, o incentivo à elaboração dos códigos no nível organizacional é fundamental para impactar o processo de tomada de decisão dos servidores e, portanto, na implementação das políticas públicas.

Como limitação da presente pesquisa, reconhecemos as críticas apontadas por Subramanian (2001), na qual estudos comparativos partem de um pressuposto limitado no qual a administração pública poderia ser universalmente comparada com base em variáveis predeterminadas e dicotômicas. Reconhecemos, portanto, que a perspectiva aqui adotada desconsidera aspectos culturais, políticos, sociais e de colonialidade que explicam as práticas de administração pública nos diferentes países.

Por fim, espera-se que a identificação das categorias de conteúdo dos códigos possa servir como orientadora para a revisão e a ampliação dos códigos na administração pública brasileira visando ao aprimoramento de seu sistema de governança pública. Da mesma forma, sugere-se que estudos futuros considerem: (i) analisar os códigos de ética específicos de entidades da administração pública brasileira, em diferentes áreas de política pública; (ii) comparar os códigos de ética de países da América Latina e Portugal; (iii) aprofundar a investigação dos sistemas de gestão ética, principalmente aqueles relacionados aos instrumentos e mecanismos pedagógicos e de controle utilizados em diferentes contextos locais, setoriais e nacionais, melhor especificando os sistemas de governança pública vigentes; (iv) realizar novos estudos sobre código de ética que considerem aspectos culturais, políticos, sociais e de colonialidade.

Referências bibliográficas

AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, p. 94-104, abr./jun. 2000.

AYRES, R. M.; SAUERBRONN, F. F.; FONSECA, A. C. P. D; NASCIMENTO, J. C. H. B. O profissional de Contabilidade e o mecanismo de denúncia em um contexto de LAC e de NOCLAR: análise comparativa de estudos internacionais e nacionais. *Revista Ambiente Contábil*, v. 10, n. 2, 2018.

BARBOSA, A. R., E.; TEMOCHE, M. D. R. O uso do poder discricionário pelo administrador público como instrumento de justiça social. *QUALIT@S Revista Eletrônica*, v. 6, n. 1, 2007.

BAUMAN, Z. *Ética pós-moderna*. São Paulo: Paulus, 1997.

BENEDICTO, S. C.; GUIMARÃES, E. D. JR.; PEREIRA, J. R.; E ANDRADE, G. Governança corporativa: análise da aplicabilidade dos conceitos na administração pública. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. *Aprova o Código de Conduta Profissional do Servidor Público*. Brasília, 2007. Presidência da República, Comissão de Ética Pública.

BRASIL. Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. *Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo federal, e dá outras providências*. Brasília, 2007. Presidência da República, Comissão de Ética Pública.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 01 dez. 2014.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Comissão de Ética Pública. *Desvios Éticos: risco institucional*. Brasília: Esaf, 2002.

BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 02 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 24 abril. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015*. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 19 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em: 24 abril. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, 1999.

CARNEIRO, J.G.P. O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 3, p. 120-133, 1998.

CAPPELLESSO, G.; FIGUEIREDO, L.; LIMA, D. A contribuição dos novos padrões contábeis para a governança corporativa do setor público brasileiro. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, v. 7, n. 3, p. 77-90, 2016.

CAVALCANTE, P. *Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. IPEA - texto para discussão 2319, Brasília: IPEA, 2017.

CAVALCANTE, M. C. N.; LUCA, M. M. M. Controladoria como Instrumento de Governança no Setor Público. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v.7, n.1, 2013.

DENHARDT, R. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 367p., 2012

GOMES, Nanci Fonseca. Ética na administração pública: desafios e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, 2014.

International City/County Management Association. *Code of ethics: rules of procedure for enforcement*, 2014. Disponível em: < https://icma.org/sites/default/files/100266_Rules%20of%20Procedure%20%28Amended%20September%202014%29.pdf>. Acesso em: 24 abril. 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. *Study 13 - Corporate governance in the public sector: a governing body perspective*, 2001. Disponível em: < <https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector> >. Acesso em: 24 abril. 2019.

LAWTON, A. *Ethical management for the public services*. Buckingham: Open University Press, 1998.

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

MATTOS, B. M.; SAUERBRONN, F. F.; CRUZ, C. F. Práticas Governança em Organizações Sociais de Saúde no Estado do Rio de Janeiro. *Revista de Contabilidade da UFBA*, v. 11, n. 2, p. 24-44, 2017.

MARQUES, M. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa aplicada ao setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo. Editora Malheiros, 2014.

MENDES, A. V. C.; BESSA, L. F. M.; SILVA, S. A. M. Gestão da ética: a experiência da administração pública brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 1, p. 2-8, 2015.

MENDES, A. V. C.; ANDRADE JUNIOR, H.; LUZ, R. P.; BORGES, C. Comissão de Ética Setorial: os desafios de fazer cumprir a ética na administração pública federal. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 2, p. 137-156, 2010.

NASCIMENTO, J. C. H. B.; LOURENÇO, R. L.; SAUERBRONN, F. F.; BERNARDES, J. R. Ambiente institucional de Contabilidade, voz e *accountability*, distância do poder e corrupção: uma análise *cross country*. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 11, n. 2, p. 246-266, 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Principles for managing ethics in the public service*. OECE Recommendation, 1998.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Sistema de integridade da administração pública federal brasileira: gerenciando risco por uma administração pública íntegra*. Avaliações da OCDE sobre Governança Pública, 2011.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Code of Conduct for Maintaining, etc. the Integrity of Public Officials*, 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/mena/governance/35521329.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Focus Public Management Gazette (PUMA)*, 1998. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/public-innovation/1900037.pdf>>. Acesso em 25 fev. 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *New Zealand Public Service Code of Conduct*, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/mena/governance/35527297.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*, 2002. Disponível em: < <https://oge.gov/Web/oge.nsf/Resources/Standards+of+Ethical+Conduct+for+Employees+of+the+Executive+Branch> >. Acesso em 24 abril. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Trust in government: ethics measures in OECD countries*. OECD Publishing, Paris, 2000.

OLIVEIRA, A. Burocratas de linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 6, p. 1551-73, 2012.

PADULA, A. J. A.; ALBUQUERQUE, P. H. M. Corrupção governamental no Mercado de Capitais: um estudo acerca da Operação Lava Jato. *Revista de Administração de Empresas*, v. 58, n. 4, p. 405-417, 2018.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, 2005.

PALIDAUSKAITE, J. *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries*. Lithuania: Faculty of Social Sciences, 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/mena/governance/35521438.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2015.

PINHO, J. A. G. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 118-129, 2016.

QUEIROZ, H. M. G.; DIAS, A. R.; PRADO, T. L. *Código de ética: estudo comparado em três instituições bancárias*. In: XXXII ENANPAD, 2008, Rio de Janeiro.

RIGGS, F. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin, 1964.

SÁNCHEZ-VÁSQUEZ, A. *Ética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

UNITED KINGDOM (UK). *The Civil Service code*, 2010. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>>. Acesso em 18 fev. 2015.

SAUERBRONN, F. F. Governança pública em saúde pós-reforma gerencial no Brasil: reconciliando perspectivas para uma análise multinível. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 3, p. 148-158, 2017.

SLOMSKI, V.; MELLO, G.; TAVARES, F. FILHO; MACÊDO, F. *Governança Corporativa e Governança da Gestão Pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

SUBRAMANIAN, V. *Comparative public administration: the prismatic approach versus the political economy approach*. *International Review of Administrative Sciences*, v. 67, n. 2, p. 335-342, 2001.

Gabriella Rodrigues da Graça

 <https://orcid.org/0000-0002-7884-9640>

Analista de Operações Gerenciais da República.org com atuação em planejamento administrativo e financeiro de projetos. Gestora Pública pela UFRJ e University of Washington; Graduada em administração pela UFRJ.

E-mail: gabriellarodriguesdg@gmail.com

Fernanda Filgueiras Sauerbronn

 <http://orcid.org/0000-0002-7932-2314>

Doutora em Administração e Mestre em Administração Pública, pela FGV/EBAPE, Professora Associada da UFRJ, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Pesquisadora nas áreas de Gestão Pública, Accountability e Governança com abordagens críticas e qualitativas. Coordenadora do PPGCC/UFRJ, bolsista de produtividade CNPQ, membro de corpo editorial de diversos periódicos nacionais e internacionais.

E-mail: fernanda.sauerbronn@facc.ufrj.br

Alinhando governança corporativa e gestão: descrição e análise do modelo do Banco Central do Brasil¹

Rosalvo Ermes Streit

Banco Central do Brasil (BC) e Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília, DF – Brasil

Fernando de Abreu Faria

Banco Central do Brasil (BC), Brasília, DF – Brasil

A governança se tornou um tópico de interesse nas organizações públicas, porém, o tema é relativamente novo nos bancos centrais. Assim, para promover uma melhor compreensão sobre o tema, este artigo apresenta um modelo que evidencia a forma como a governança corporativa e a gestão se relacionam no Banco Central do Brasil (BCB). Em sua essência, o conceito de governança corporativa diz respeito ao sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas. O modelo foi desenvolvido por meio de uma pesquisa aplicada e organizado em quatro etapas: planejamento, pesquisa bibliográfica e documental, pesquisa participante para construção do modelo e elaboração do relatório final. A etapa da pesquisa participante envolveu servidores do BCB que atuam nos temas de governança e gestão da organização. Para a representação do conhecimento, utilizou-se abordagem baseada em aspectos semânticos. O modelo resultante deste trabalho foi empregado para descrever e comunicar os processos de governança e gestão da organização. A sua importância reside na capacidade de demonstrar o alinhamento entre a governança e a gestão do BCB, o processo decisório, as relações das principais partes interessadas, bem como a interdependência dos instrumentos de gestão administrados por diferentes departamentos na organização, permitindo entender a complexidade do ambiente organizacional mediante a identificação dos seus elementos e da sua semântica.

Palavras-chave: governança corporativa, bancos centrais, governança e gestão

¹ As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente dos autores e não refletem, necessariamente, a visão do Banco Central do Brasil.

Alineando la gobernanza corporativa y la gestión: descripción y análisis del modelo del Banco Central de Brasil

La gobernanza se ha convertido en un tema de interés en las organizaciones públicas, sin embargo el tema es relativamente nuevo en los bancos centrales. Así, para promover una mejor comprensión del tema en estas organizaciones, este artículo presenta un modelo que muestra cómo la gobernanza corporativa y la gestión están relacionadas en el Banco Central de Brasil (BCB). En su núcleo, el concepto de gobernanza corporativa se refiere al sistema por el cual las organizaciones son administradas y controladas. El modelo se desarrolló a través de una investigación aplicada y se organizó en cuatro etapas: planificación, investigación bibliográfica y documental, investigación participante para construir el modelo y preparar el informe final. La etapa de investigación participante involucró a los empleados de BCB que trabajan en los asuntos de gobernanza y gestión de la organización. Se utilizó un enfoque basado en aspectos semánticos para representar el conocimiento. El modelo resultante de este trabajo se usó para describir y comunicar los procesos de gobernanza y gestión de la organización. Su importancia radica en la capacidad de demostrar el alineamiento entre la gobernanza y la gestión del BCB, los procesos de toma de decisiones, la relación de los principales actores, así como la interdependencia de los instrumentos de gestión administrados por los diferentes departamentos de la organización, lo que permite comprender la complejidad del ambiente organizacional mediante la identificación de sus elementos y su semántica.

Palabras clave: gobernanza corporativa, bancos centrales, modelo de gobernanza y gestión

Aligning corporate governance and management: description and analysis of the Banco Central do Brazil model

Governance has become a topic of interest in public organizations, but the theme is relatively new among central banks. Therefore, to promote a better understanding of the subject in these organizations, this article presents a model that shows how corporate governance and management are related in the Central Bank of Brazil (BCB). At its core, the concept of corporate governance refers to the system by which organizations are run and controlled. The model was developed through an applied research and organized in four stages: planning, bibliographic and documentary research, participatory research to build the model and prepare the final report. The participatory research stage involved BCB employees who work on the organization's governance and management issues. An approach based on semantic aspects was used to represent the knowledge. The model resulting from this work was used to describe and communicate the governance and management processes of the organization. Its importance lies in its ability to demonstrate the alignment between BCB governance and management, the decision-making processes, the relationship of key stakeholders, as well as the interdependence of management tools administered by different departments in the organization, making it possible to understand the complexity of the organizational environment through the identification of its elements and semantics.

Keywords: corporate governance, central banks, governance and management

Introdução

A governança se tornou um tópico de debate e interesse internacional, não apenas nos órgãos governamentais, como também no setor corporativo e no meio acadêmico. Historicamente observa-se que a perspectiva da governança é extremamente relevante para o setor financeiro. As crises financeiras na Ásia, na Rússia e em outros países atestaram a importância da governança para a estabilidade econômico-financeira. Embora as circunstâncias fossem diferentes, os países em crise tinham estruturas de governança distorcidas que conduziram à tomada de decisões econômicas ineficientes (WITHERELL, 2000).

Da mesma forma, a recente crise das hipotecas *subprime* (*subprime financial crisis*) evidenciou diversos problemas, sendo que os mecanismos inadequados de governança corporativa dos bancos têm sido apontados como os principais fatores que contribuíram para as adversidades (MARCINKOWSKA, 2012). Observa-se que problemas nos mecanismos de governança podem criar condições de risco, que levam as instituições financeiras a assumir posições excessivas de riscos, deixando-as vulneráveis, por exemplo.

A crise das hipotecas *subprime* provocou debate sobre os objetivos e a estrutura de governança de bancos centrais (KOETTER *et al.*, 2012). O tema governança corporativa é relativamente novo nos bancos centrais. Diversos autores e instituições supragovernamentais (Bank for International Settlements – BIS –, Fundo Monetário Internacional – FMI – e outros) têm produzido e publicado inúmeros estudos sobre o assunto, fazendo com que os bancos centrais evoluam em direção à adoção e difusão das melhores práticas de governança.

Um aspecto bastante citado na literatura quando o assunto se refere à importância do estudo e pesquisa da governança corporativa diz respeito à sua relação com o desempenho das organizações. Conforme Lynn (1997), a importância da pesquisa sobre governança está no seu poder de ligar o desempenho a suas causas. Por essa razão, um importante objetivo da pesquisa nessa área é a identificação da influência dos vários elementos que compõem a ação coletiva no desempenho governamental (LYNN *et al.*, 2001).

A governança corporativa dos bancos centrais, devido a suas atribuições específicas, difere da governança de outras organizações. As atribuições dos bancos centrais usualmente estão associadas à missão de assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda nacional, bem como promover a eficiência e o desenvolvimento do sistema financeiro de um país (BRASIL, 2016).

Hilbers e Dalton (1999) enfatizam a importância dos controles internos e da auditoria interna para o aprimoramento da governança corporativa dos órgãos de regulação. Os sistemas de controles internos podem auxiliar os bancos centrais a alcançar os seus objetivos. Segundo os autores, esses sistemas são planejados para fornecer uma razoável garantia para a realização dos objetivos. A auditoria interna é o processo que controla os sistemas de controle, por intermédio de revisões regulares das operações e pela emissão de pareceres que podem reduzir os riscos dos bancos centrais.

Assim, para promover uma melhor compreensão sobre o tema, o objetivo deste estudo é promover a compreensão e, conseqüentemente, a adoção de boas práticas de governança corporativa e de gestão nas organizações. Para isso, este trabalho apresenta um modelo que evidencia a forma como a governança interna e a gestão se relacionam, e pode ser utilizado como uma ferramenta para o entendimento das regras de governança e para o fortalecimento da gestão institucional. O modelo é o do Banco Central do Brasil (BCB) e aborda aspectos semânticos como alternativa às estruturas de governança existentes.

Governança corporativa em bancos centrais

O tema governança corporativa é relativamente novo nos bancos centrais. A maior parte deles passou a considerar e implantar as suas práticas nos últimos dez anos. Segundo o Bank for International Settlements (BIS) (2009), uma das tarefas mais difíceis de organização de um banco central é a definição da sua estrutura de governança, de modo que permita o alcance dos seus objetivos e a garantia de responsabilidade por suas ações. Em sua essência, o conceito de governança corporativa diz respeito ao sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (CADBURY, 1992).

Segundo Amtenbrink (2005), a governança em um banco central pode ser definida por três pilares, que juntos formam a base do seu quadro jurídico: independência, *accountability*² e transparência. Esses três pilares não constroem instantaneamente a confiança da sociedade na instituição, mas são considerados elementos essenciais para que se obtenha a inserção social e a credibilidade do banco central ao longo do tempo.

Para Oritani (2010), a estrutura de governança em bancos centrais tem dois aspectos: governança corporativa e governança pública. No primeiro, são considerados os elementos de governança usualmente utilizados como comitês, *accountability*, transparência. No segundo, deve ser estabelecida a relação do banco central (o agente) com a sociedade (o principal) e com o representante eleito pelo principal, seja o chefe do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. É uma relação mais complexa e que necessita de regras claras de *accountability* (FARIA; STREIT, 2016).

De acordo com Mendzela (2009), para compreender a governança corporativa nessas instituições é importante distinguir a governança de políticas da governança institucional. A primeira refere-se aos processos de governança aplicados sobre as definições das políticas que estão a cargo de um banco central, como, por exemplo, a política monetária, cambial e de estabilidade financeira. A última refere-se às políticas que são aplicadas para a gestão da organização.

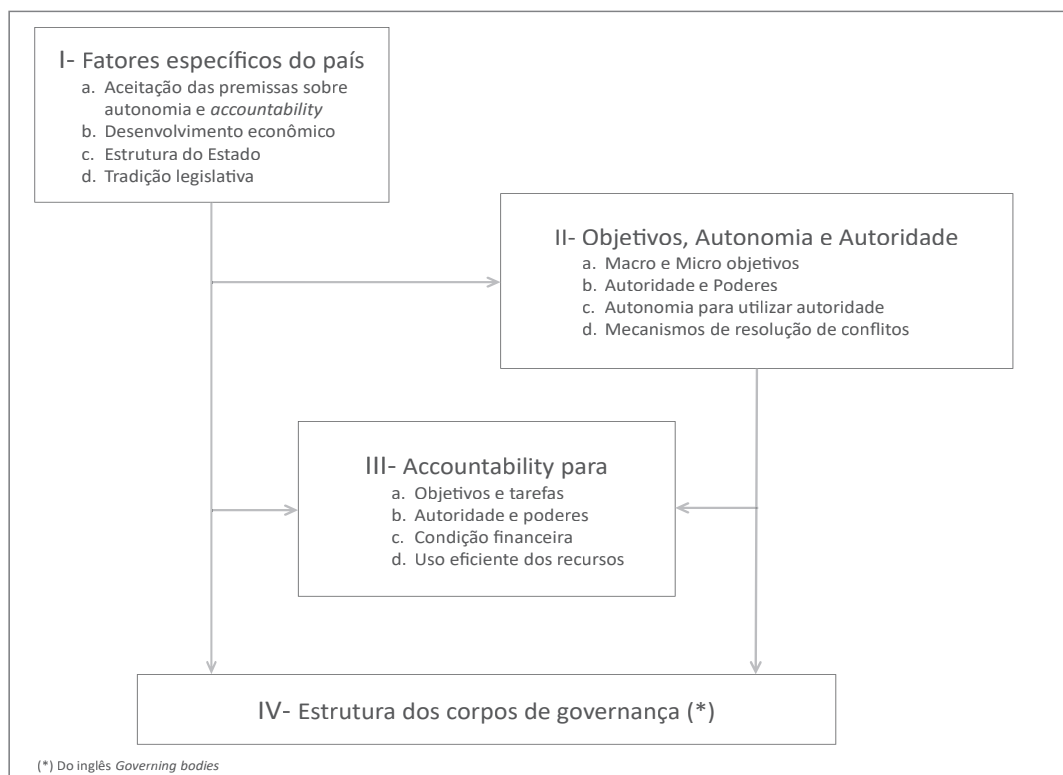
Essa distinção de governança nos bancos centrais também é compartilhada por Koch (2007), que a separa em governança externa e governança interna. O desafio da governança externa lida principalmente com o papel e a função do banco central na sociedade propriamente dita, e é, portanto, localizada firmemente no domínio da economia política de cada país. O desafio da governança interna diz respeito à forma como o banco central conduz seus negócios, dentro dos parâmetros gerais estabelecidos pelos arranjos de governança externos. Para Khan (2016), a governança interna incorpora todos os arranjos internos da organização, como: (i) a estrutura; (ii) o processo de tomada de decisão; (iii) o gerenciamento de riscos; (iv) os mecanismos de controle; e (v) a auditoria interna. Ou seja, todos os arranjos que influenciam a tomada de decisão do banco central.

² O termo *accountability* é empregado no trabalho sem tradução, pois não há uma palavra na língua portuguesa que sintetize o seu significado. Segundo o ECB (2002) e Eijffinger e Geraats (2006), *accountability* relaciona-se à prestação de contas e também à responsabilização dos atos.

Cabe destacar que o BIS (2009) classifica as decisões dos bancos centrais em três categorias: (i) formulação e implantação de políticas (conselho de políticas); (ii) gestão e administração (conselho de gestão); e (iii) supervisão do desempenho da instituição (conselho ou comitê de supervisão).

O modelo de Lybek e Morris (2004), apresentado na Figura 1, sintetiza quatro grandes fatores que, segundo os autores, devem ser considerados em uma estrutura de governança consistente de bancos centrais. São eles: (i) fatores específicos do país; (ii) objetivos, autonomia e autoridade; (iii) *accountability*; e (iv) estrutura dos corpos de governança.

Figura 1 | Fatores de estrutura de governança para bancos centrais



Fonte: adaptado de Lybek e Morris (2004).

Os bancos centrais podem contribuir para os dois primeiros fatores (*Fatores específicos do país* e *Objetivos, autonomia e autoridade*) por meio de sua relação com o

Congresso e com a sociedade, de forma a influenciar os políticos e os cidadãos sobre a importância da sua missão. Esses fatores referem-se à governança externa e não dependem exclusivamente da ação do banco central. Os bancos centrais também podem atuar fortemente nos outros dois fatores (*Accountability e Estrutura dos corpos de governança*), relativos à governança interna, adotando práticas de governança internacionalmente aceitas, bem como aprimorando a composição e o funcionamento dos seus comitês. A utilização de comitês é prática comum em bancos centrais, e diversos autores e organismos internacionais já abordaram o tema em inúmeras publicações (SCHIFFMAN, 2004; BERGER; NITSCH; LYBEK, 2006; SIBERT, 2006; CROWE; MEADE, 2007).

As práticas e regras de governança propiciam, dentre outros benefícios, que a gestão seja feita com foco nas prioridades definidas pela organização e que os tomadores de decisão tenham suas ações avalizadas por um arcabouço institucional formalmente constituído. Contudo, conforme Lynn *et al.* (2001), o conceito de governança no setor público é usualmente mais complexo do que no setor privado. No setor público, os objetivos e os resultados das transações são menos visíveis e quantificáveis, o poder da direção e controle é mais disperso e os objetivos dos atores são mais variados e muitas vezes conflitantes.

Assim, para o entendimento inequívoco das regras de governança e, conseqüentemente, a sua aplicação para o efetivo fortalecimento da gestão institucional, é importante que fique evidente para a organização a forma como a governança e a gestão organizacional se relacionam.

A importância de um modelo de governança e gestão

A literatura mostra que a diferença entre governança e gestão ainda não está clara e necessita de melhor elucidação (OFFE, 2009; ROTH *et al.*, 2012). Para entender as diferentes áreas de foco da governança e da gestão de uma organização, bem como os seus relacionamentos e interdependências, é importante uma visão abrangente que contemple os seus principais elementos e objetos de gestão. Nesse sentido, entende-se que modelos podem ser empregados para reduzir a complexidade do tema, capturando os aspectos relevantes para a sua caracterização e representação.

Ainda em relação à diferença entre os conceitos de governança e gestão, apresenta-se a visão de Peterson (2004) e de Van Grembergen e Haes (2009), na área de TI, e de Roth *et al.* (2012), que trata das diferenças e inter-relações entre esses conceitos no âmbito de redes interorganizacionais. Para Peterson (2004), a gestão de TI é mais relacionada ao presente e aos assuntos internos, enquanto a governança de TI vai além dessas questões, também tratando com assuntos externos e outros associados ao futuro. Ou seja, com base nesses autores, a gestão refere-se à tomada de decisões em nível tático e operacional, ao passo que a governança refere-se à criação de um contexto no qual os outros podem gerenciar efetivamente. Roth *et al.* (2012, p. 112), por sua vez, argumentam que a “governança consiste na definição de regras, critérios para a tomada de decisão, responsabilidades e limites de autonomia e ação dos participantes [...] O seu papel não é o de gerir, mas de delimitar a gestão”. Neste caso, segundo os autores, os gestores têm liberdade para utilizar os seus conhecimentos e habilidades, adequando práticas para atender às estratégias organizacionais.

Há uma variedade de abordagens de modelos na área da governança e da gestão, para diferentes tipos de organizações. No setor público brasileiro, cabe destacar a publicação recente do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) de um referencial básico aplicável a órgãos e entidades da administração pública. O TCU organiza os componentes do seu modelo, práticas e itens de controle sob a perspectiva de três mecanismos de governança: (i) liderança, que se refere ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental; (ii) estratégia, que é necessária à boa governança; e (iii) controle, que avalia e trata os riscos da execução dos processos organizacionais. Esse modelo tornou-se referência no setor público, pois introduziu marcos relevantes para o aprimoramento da governança corporativa de organizações públicas. Contudo, há críticas em torno de sua abordagem prescritiva-formal, que carece de validação científica e de apoio em práticas da administração pública (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

Conforme a Deloitte (2013), o entendimento e as possibilidades em relação à governança mudaram ao longo dos últimos anos, aumentando as expectativas das

partes interessadas em relação aos conselhos de administração³, em termos da sua responsabilidade e envolvimento no processo de governança das organizações.

Enquanto o conselho de administração é responsável pela supervisão do processo de governança, a gestão é responsável por implementar as políticas e procedimentos através dos quais a governança ocorre dentro da organização. O conselho de administração é responsável pela compreensão - e pelo assessoramento dos gestores - dos processos pelos quais a governança ocorre dentro da organização, bem como é responsável pelos resultados desses processos. A gestão é responsável pelos processos de governança e seu funcionamento, e pelos seus resultados. (DELOITTE, 2013, p.1).

Um modelo de governança para essa compreensão é fundamental, pois apoia o conselho e os gestores na consecução de suas funções para a efetividade da governança. Os modelos de gestão, por sua vez, procuram representar os elementos relevantes de gestão e as suas relações com os diversos objetivos organizacionais. Ou seja, preocupam-se com as operações diárias no contexto das estratégias, políticas, processos e procedimentos estabelecidos pela alta administração.

Apesar da grande variedade de modelos de governança e de gestão, não é comum a existência de propostas de modelos que contemplem ambas as dimensões. Enquanto a governança se preocupa com o direcionamento, a gestão se preocupa com a execução. A vantagem de um modelo de governança e de gestão relaciona-se à sua capacidade de explicitar as relações entre ambos os domínios, em função dos modelos reduzirem a complexidade da realidade sob análise a um nível adequado para a sua compreensão. Observa-se que algumas organizações demonstram dificuldade em internalizar a compreensão da diferença entre os conceitos de governança e de gestão. Além disso, a adoção de um modelo único pode promover a realização de estudos e análises sobre os efeitos da governança e da gestão no desempenho organizacional.

Para a construção de modelos que representem as relações entre os elementos de governança e de gestão de uma organização, entende-se que as redes semânticas e as ontologias são os mais adequados. A seguir, essa abordagem é analisada em detalhes.

³ No caso do BCB, a Diretoria Colegiada trabalha com a estrutura de um colegiado. É composta por oito diretores e um presidente, todos eles com direito a voto nos comitês que atuam (Comitê de Política Monetária – COPOM; Comitê de Estabilidade Financeira – COMEF; e Comitê de Governança, Riscos e Controles – GRC). Os seus membros participam de processos decisórios de políticas e de gestão.

A representação do conhecimento com o uso de redes semânticas e ontologias

Observa-se que as redes semânticas, ontologias e os mapas conceituais, que são técnicas de organização e representação do conhecimento, têm sido empregadas para lidar com a compreensão da complexidade de uma determinada realidade e com os conceitos presentes em um domínio. Enquanto as ontologias definem vocabulários para pesquisadores que necessitam compartilhar informações em algum domínio ou assunto (NOY; MCGUINNESS, 2001), as redes semânticas possibilitam representar qualquer tipo de conhecimento que pode ser descrito na linguagem natural (LEHMANN, 1992), para a sua visualização e apresentação. As representações semânticas de conhecimento conhecidas como redes semânticas e mapas do conhecimento também estão alinhadas com a definição de mapas conceituais (ALBERT; STEINER, 2005). Ainda, segundo Canãs e Novak (2009), os mapas conceituais são redes semânticas com representações menos rígidas e formais, que não necessitam serem interpretadas por computadores.

É possível verificar diversas definições de ontologia na literatura, sendo que, segundo Guarino (1997), uma das mais citadas é a de Gruber (1995, p. 1): “Ontologia é uma especificação explícita de uma conceituação”. Nessa definição, a conceituação pode ser entendida como uma “interpretação estruturada de uma parte do mundo que as pessoas utilizam para pensar e comunicar sobre o mundo” (BORST, 1997, p. 12). Conforme Haidegger *et al.* (2013), as ontologias atuam como um corpo de conhecimento baseado em um vocabulário, que é utilizado para descrever um domínio.

Medina Nieto (2003) identificou certos aspectos essenciais das ontologias, a partir de algumas definições existentes: (i) as ontologias são utilizadas para descrever um domínio específico; (ii) os termos e relações são claramente definidos nesse domínio; (iii) utiliza-se um mecanismo para organizar os termos (usualmente utiliza-se uma estrutura hierárquica); e (iv) há um acordo entre os usuários da ontologia para que o significado dos termos seja empregado de forma consistente. Segundo a autora,

As ontologias podem ser usadas para suportar uma grande variedade de tarefas em diversas áreas de pesquisa, como representação do conhecimento, processamento de linguagem natural, recuperação de informações, bancos de dados, gestão do conhecimento, integração de banco de dados *online*, bibliotecas digitais, sistemas de

informação geográfica, recuperação visual de informações ou sistemas multiagentes (MEDINA NIETO, 2003, p. 4).

As redes semânticas, por sua vez, são formas gráficas para a representação do conhecimento, que utilizam nós e arcos interconectados. Conforme Lehmann (1992), ideias, eventos, situações ou objetos quase sempre têm a composição de uma estrutura e, assim, podem ser representados em uma rede semântica, ou seja, por uma estrutura correspondente a nodos (desenhos de círculos ou caixas), representando unidades conceituais, e ligações (desenhos de setas entre os nodos), representando as relações entre essas unidades. Essa representação gráfica declarativa é comum a todas as redes semânticas e pode ser empregada para representar conhecimento ou para apoiar sistemas automatizados no raciocínio do conhecimento representado (SOWA, 1992).

As redes semânticas têm sido utilizadas na Filosofia, Psicologia e Linguística, mas as primeiras implementações computacionais foram desenvolvidas para a área da inteligência artificial (SOWA, 1992). Elas possuem diversas vantagens como ferramentas para a representação do conhecimento, pois são mais fáceis de compreender do que as formas lineares (HARTLEY; BARNDEN, 1997). Na área da computação, observa-se a popularidade das redes semânticas nas aplicações de processamento de linguagem natural, bem como nos estudos relacionados à web semântica (GUNS, 2013).

Segundo Duarte (2011), os pesquisadores que estudam ontologias têm devotado atenção aos diversos elementos organizacionais e às suas relações, objetivando entender a complexidade do ambiente organizacional mediante a identificação dos seus elementos e da sua semântica. Entretanto, observa-se a existência de poucos trabalhos na literatura que abordam a representação do conhecimento de governança e gestão com ontologias, redes semânticas ou mapas conceituais. Em geral, os estudos identificados envolvem o desenvolvimento de modelos semânticos e de vocabulários nessa área. Em função da popularidade das redes semânticas no campo da tecnologia da informação, os principais exemplos apresentados nesta seção provêm dessa área.

Moreira *et al.* (2008), por exemplo, apresentam uma estrutura para a governança da segurança da informação, desenvolvida para motivar os gestores a empregar melhores práticas de gestão de segurança em todos os níveis da organização. Para facilitar a correlação dos diferentes incidentes de segurança e vulnerabilidades de várias fontes,

bem como a gestão da segurança da informação e conhecimento, os autores utilizam duas ontologias que definem um vocabulário único de conceitos e relacionamentos: (i) ontologia de incidentes de segurança; e (ii) ontologia de vulnerabilidade. As ontologias ajudam a lidar com as dificuldades relacionadas à quantidade, diversidade e a falta de semânticas na área da governança e da gestão da segurança da informação. Adams (2008) descreve o desenvolvimento de uma ontologia de governança da inovação para que os pesquisadores e formuladores de políticas compreendam os principais conceitos desse domínio complexo de conhecimento e a perspectiva transdisciplinar dessa área. Brandas (2012) elaborou um modelo de representação formal do conhecimento sobre os códigos e princípios de governança corporativa, para analisar a efetividade e a eficiência dos mecanismos de governança e contribuir na otimização dos processos de governança pelas empresas. Souza Neto e Ferreira Neto (2013) desenvolveram um metamodelo ontológico para representar as estruturas conceituais do Cobit 4.1 de governança de TI para a avaliação desse modelo. O estudo de Brandis *et al.* (2014), por sua vez, apresenta um modelo de governança de serviços de TI na nuvem, com foco em aspectos semânticos para viabilizar e facilitar a aplicação desse modelo.

Apesar das ontologias fornecerem descrições conceituais que são frequentemente utilizadas por computadores para pesquisa, troca de informações e processamento semântico, o desenvolvimento de ontologias em áreas específicas depende de especialistas, com conhecimento e experiência em determinados domínios, e de um processo longo e trabalhoso de análise, síntese, abstração e revisão (CHOU *et al.*, 2012). Segundo Salem e Alfonse (2008), que estudaram as diferenças entre as redes semânticas e ontologias para a representação de conhecimento na área médica, as ontologias são técnicas mais robustas para a representação do conhecimento e, deste modo, mais adequadas para o desenvolvimento de sistemas baseados em conhecimento.

Hartley e Barnden (1997) ressaltam que a capacidade das redes semânticas de representação de estruturas de conhecimento deve ser mais bem explorada. Embora o seu aspecto visual seja reconhecido, este não tem sido estudado de forma mais ampla. De acordo com Salem e Alfonse (2008), as redes semânticas são mais fáceis de visualizar e os conhecimentos relacionados podem ser agrupados de forma mais simples. Assim, neste trabalho, a técnica das redes semânticas foi escolhida para descrever o modelo

de governança e gestão do BCB, na forma de conceitos e relacionamentos entre esses conceitos (mapa conceitual) para comunicar o entendimento das principais relações entre os distintos objetos de gestão e de governança da organização.

Metodologia

Quanto à natureza, esta pesquisa é classificada como aplicada; quanto à forma de abordagem, é qualitativa; e quanto aos fins, é descritiva. É aplicada porque objetiva promover a compreensão e a adoção de boas práticas de governança corporativa e de gestão. É qualitativa pelo foco no estudo do fenômeno e do seu significado. É descritiva porque busca analisar, observar e registrar aspectos que envolvem fatos ou fenômenos relacionados à governança e gestão do BCB, sem manipulá-los. De acordo com Sampieri *et al.* (2006), a pesquisa descritiva busca especificar propriedades e características importantes de qualquer fenômeno que se analise.

Quanto aos procedimentos técnicos, pode ser classificada como bibliográfica, porque foi elaborada a partir de material já publicado, como artigos científicos, livros e outros documentos disponibilizados no sítio do BCB; é documental por trabalhar com documentos internos do BCB que têm valor científico para o objetivo proposto no estudo; e, também, adotou como estratégia a pesquisa participante, pois houve envolvimento dos pesquisadores e pesquisados no processo de pesquisa (GIL, 2008).

O estudo foi organizado em quatro etapas: planejamento, pesquisa bibliográfica e documental, pesquisa participante para construção do modelo e elaboração do relatório final.

Na etapa de planejamento foi definido o escopo da pesquisa e foram delineadas as etapas necessárias à sua execução. Na fase de pesquisa bibliográfica foram estudados artigos acadêmicos e livros relacionados ao tema proposto. Na pesquisa documental foram coletados e analisados documentos internos da organização como, por exemplo, o regimento interno, votos da diretoria e manuais técnicos.

Este estudo iniciou-se em 2013, quando o TCU solicitou aos dirigentes máximos de suas áreas jurisdicionadas que o relatório de gestão referente ao exercício de 2012 evidenciasse as estruturas de governança das organizações, explicitando as instâncias dessas estruturas. Assim, para o atendimento dessa demanda, foi desenvolvido um modelo de governança, com base na estrutura de representação utilizada pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009), que foi sendo aprimorado ao longo dos anos. Desse modo, surgiu a ideia de estender o modelo para a incorporação de aspectos relevantes da gestão da instituição.

A etapa da pesquisa participante envolveu servidores do BCB, principalmente aqueles lotados no Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão (Depog). Vale ressaltar que o principal desafio para o desenvolvimento do modelo de governança e gestão descrito neste estudo foi a identificação de aspectos relevantes a serem incorporados e a definição da forma para a sua representação. Nesse aspecto, foi importante a participação e contribuição dos participantes nas oficinas de trabalho em que foram discutidas a governança e a gestão no BCB, que contribuíram para o desenvolvimento do modelo proposto com sua experiência e conhecimento nesse tema. Foram realizados seis encontros, com a participação média de cinco servidores. Em cada encontro discutiram-se os principais elementos de governança e gestão e suas relações. Cada encontro iniciava com um resumo sucinto das discussões anteriores e apresentação parcial do modelo.

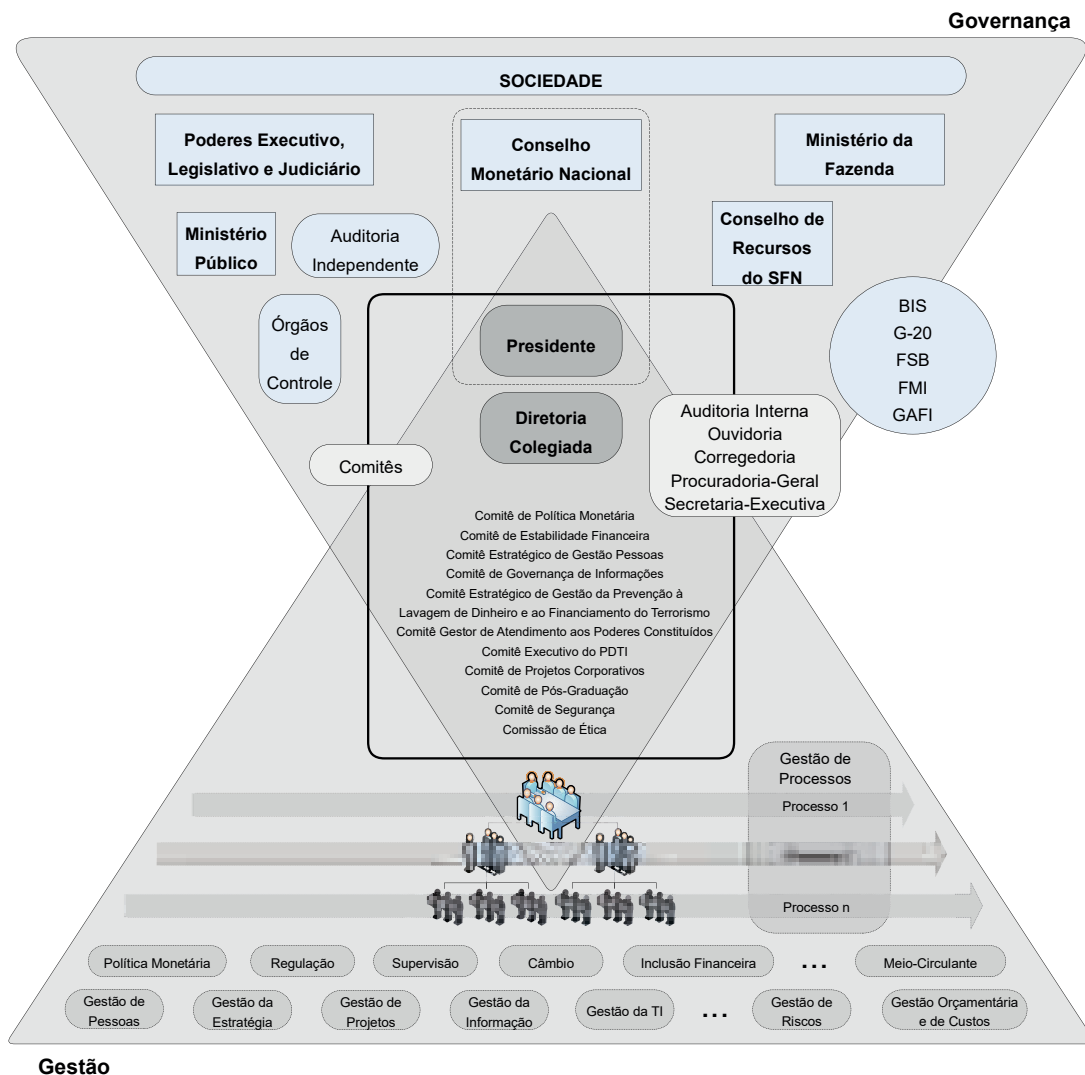
Nas reuniões, foram utilizados conceitos recuperados da literatura sobre governança e gestão do referencial básico de governança do TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014) e dos documentos internos para representar a estrutura de governança e gestão do BCB. Como se pode verificar na próxima seção, no modelo estão presentes os atores da governança interna e externa do banco, além dos principais elementos de gestão.

O modelo de governança e gestão do Banco Central do Brasil

Como resultado da observação e da consulta a documentos da organização, o primeiro passo para a elaboração do modelo de governança e gestão foi o desenvolvimento de uma representação sucinta, com a descrição dos principais componentes da sua estrutura.

Esse modelo baseia-se na estrutura de representação utilizada pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009) para o sistema de governança das organizações. O resultado da primeira versão do modelo foi publicado no Relatório de Gestão do BCB, no 1º semestre de 2013, sendo que uma versão mais recente desse modelo, reproduzida na Figura 2, pode ser verificada no sítio do Banco Central do Brasil (BCB, 2016).

Figura 2 | Estrutura de governança do Banco Central do Brasil



Fonte: BCB (2016, p. 81).

Conforme se observa na Figura 2, o triângulo invertido do modelo (BCB, 2016):

[...] evidencia os principais atores externos que zelam pela governança da organização (sociedade, CMN, Ministério da Fazenda⁴, Ministério Público, CRSFN, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, órgãos de controle e auditoria independente). No triângulo não invertido da estrutura, por sua vez, são tratadas as questões de gestão. Desse modo, controle e gestão estão separados. Os elementos presentes no retângulo central (Presidente, Diretoria Colegiada, Comitês, Auditoria Interna, Ouvidoria, Corregedoria, Procuradoria-Geral e Secretaria-Executiva) asseguram o elo entre os atores externos e a gestão da organização (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016, p. 80).

Os atores que compõem o modelo foram categorizados em atores externos, organismos internacionais e atores internos. Também, cabe ressaltar que a base do triângulo da gestão (triângulo não invertido) descreve os principais processos da organização e faz referência à estrutura organizacional e à cadeia de valor do BCB.

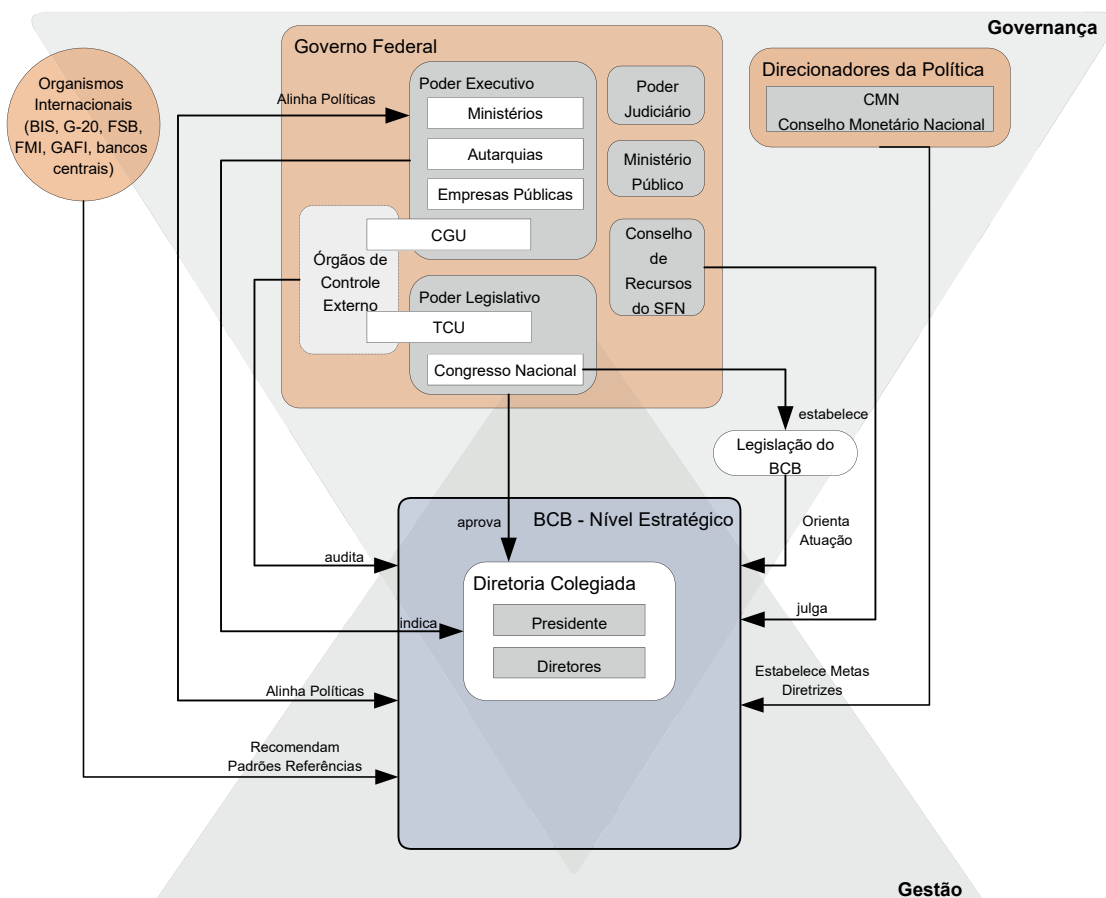
Com base no modelo, foi desenvolvida uma rede semântica na forma de um mapa conceitual para evidenciar a relação entre os principais conceitos de governança e de gestão da organização. Esse mapa conceitual, que representa o modelo de governança e gestão do BCB, é descrito nas subseções a seguir utilizando-se as perspectivas de observação da governança externa e interna. Os componentes do modelo, por sua vez, estão organizados nos triângulos invertidos, que representam a governança e a gestão do BCB, e no elemento central, que faz o elo entre os agentes de governança e gestão, conforme mostra a Figura 2.

Governança externa do BCB

Esta perspectiva destaca as relações do BCB com as estruturas e os setores de diferentes esferas, com foco na formulação e na implementação das políticas, bem como o atendimento das demandas da sociedade. A Figura 3 evidencia os componentes do modelo que orientam as ações do BCB para o atendimento de suas funções e obrigações legais.

⁴ Atual Ministério da Economia.

Figura 3 | Direcionadores que norteiam as ações do BCB



Fonte: elaboração própria.

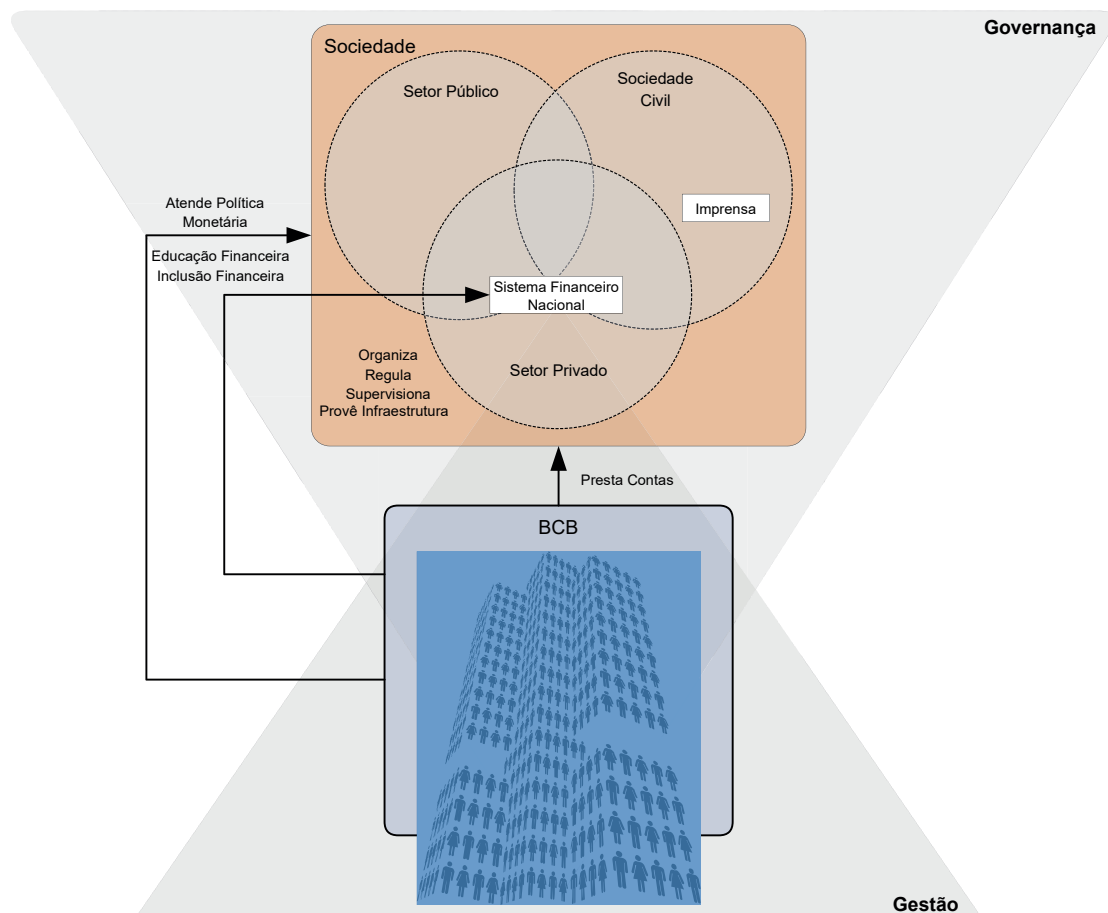
Observa-se que as ações do BCB são consistentes com a execução da política econômico-financeira estipulada pelo Poder Executivo, ao qual está vinculado e subordinado. O Ministério da Economia formula e executa a política econômica brasileira e o CMN formula a política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do país. Conforme o BCB (2016), o relacionamento entre o BCB e o Parlamento contempla respostas a pleitos formais e informais oriundos do Poder Legislativo, como os requerimentos de informação de autoria dos deputados e senadores. O CRSFN, órgão colegiado, de segundo grau, integrante da estrutura do Ministério da Economia, tem como competência julgar, em segunda e última instância, os

recursos e interpostos das decisões relativas à aplicação de penalidades administrativas pelo BCB. Os órgãos de controle Tribunal de Contas da União (TCU), que exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a Controladoria-Geral da União (CGU), responsável pela função correcional e pela prevenção e combate à corrupção, executam ações de auditoria no BCB.

No grupo dos atores externos, há organismos que atuam em nível internacional e emitem recomendações relevantes na área de atuação do BCB. Essas recomendações podem influenciar o aprimoramento dos instrumentos de regulação e de supervisão empregados pela instituição, bem como das práticas de governança corporativa (BCB, 2016).

A Figura 4 apresenta a relação do BCB com a sociedade, que é componente essencial da sua governança para o alcance sustentável das metas da instituição. O envolvimento da sociedade é alcançado mediante a prática contínua dos princípios de governança, principalmente os princípios da transparência e da prestação de contas (BCB, 2016).

Figura 4 | A relação do BCB com a sociedade



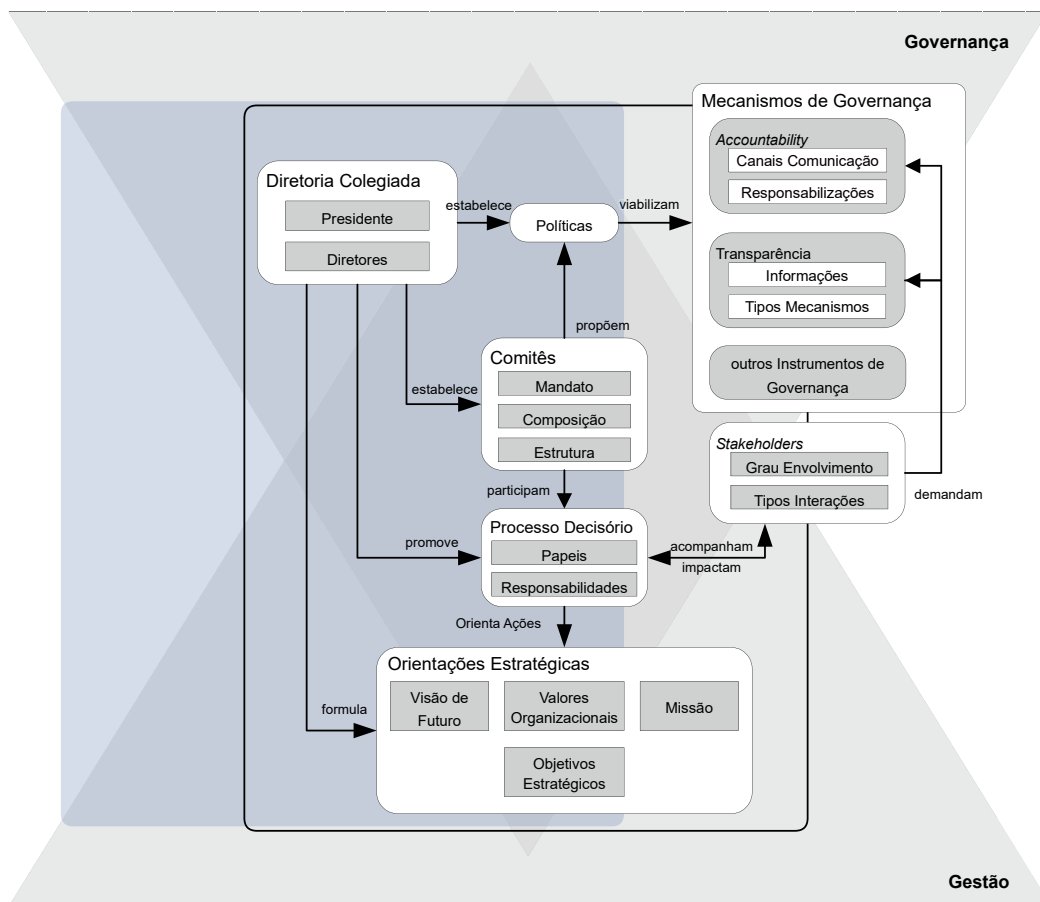
Fonte: elaboração própria.

O BCB relaciona-se diretamente com o cidadão, prestando informações sobre diversos assuntos de seu interesse. São informações sobre as regras de funcionamento do Sistema Financeiro Nacional e de seus agentes e sobre as atividades e produtos da própria instituição, que envolvem cadastros e sistemas de informação mantidos pelo BCB, meio circulante, indicadores econômicos e financeiros, câmbio e capitais internacionais (BCB, 2016). No âmbito da sociedade, cabe destacar o Sistema Financeiro Nacional (SFN) como um grande interessado nas ações do BCB. Neste caso, leva-se em consideração o interesse coletivo do SFN, de forma a preservar sua existência e sua funcionalidade (BCB, 2016).

Governança interna do BCB

Esta dimensão do modelo, representada na Figura 5, expõe como os recursos da organização são dirigidos, controlados e avaliados. É o principal componente do sistema de governança do BCB. O Presidente e os Diretores formam a Diretoria Colegiada, órgão colegiado responsável pelo direcionamento estratégico do BCB. Seu papel é ser o elo entre os agentes de governança (governança externa) e a gestão da organização. Dentre as competências da Diretoria Colegiada, destacam-se (BCB, 2016): (i) fixar, em reunião do Comitê de Política Monetária (Copom), a meta da Taxa Selic; (ii) definir e aprovar as orientações e diretrizes estratégicas para a atuação do Banco Central; (iii) formular, acompanhar e controlar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Figura 5 | O elo entre a governança e a gestão do BCB



Fonte: elaboração própria.

A auditoria interna, ouvidoria, corregedoria, procuradoria-geral e secretaria-executiva desempenham papel fundamental na governança do BCB, assegurando o controle interno da instituição, o canal de comunicação com a população, a prevenção e a apuração de irregularidades atribuídas a servidores, a assessoria jurídica e representação no exercício do procuratório judicial e extrajudicial, respectivamente. Por sua vez, os comitês são órgãos colegiados que auxiliam a alta administração no processo decisório, com o aproveitamento de experiências diferenciadas.

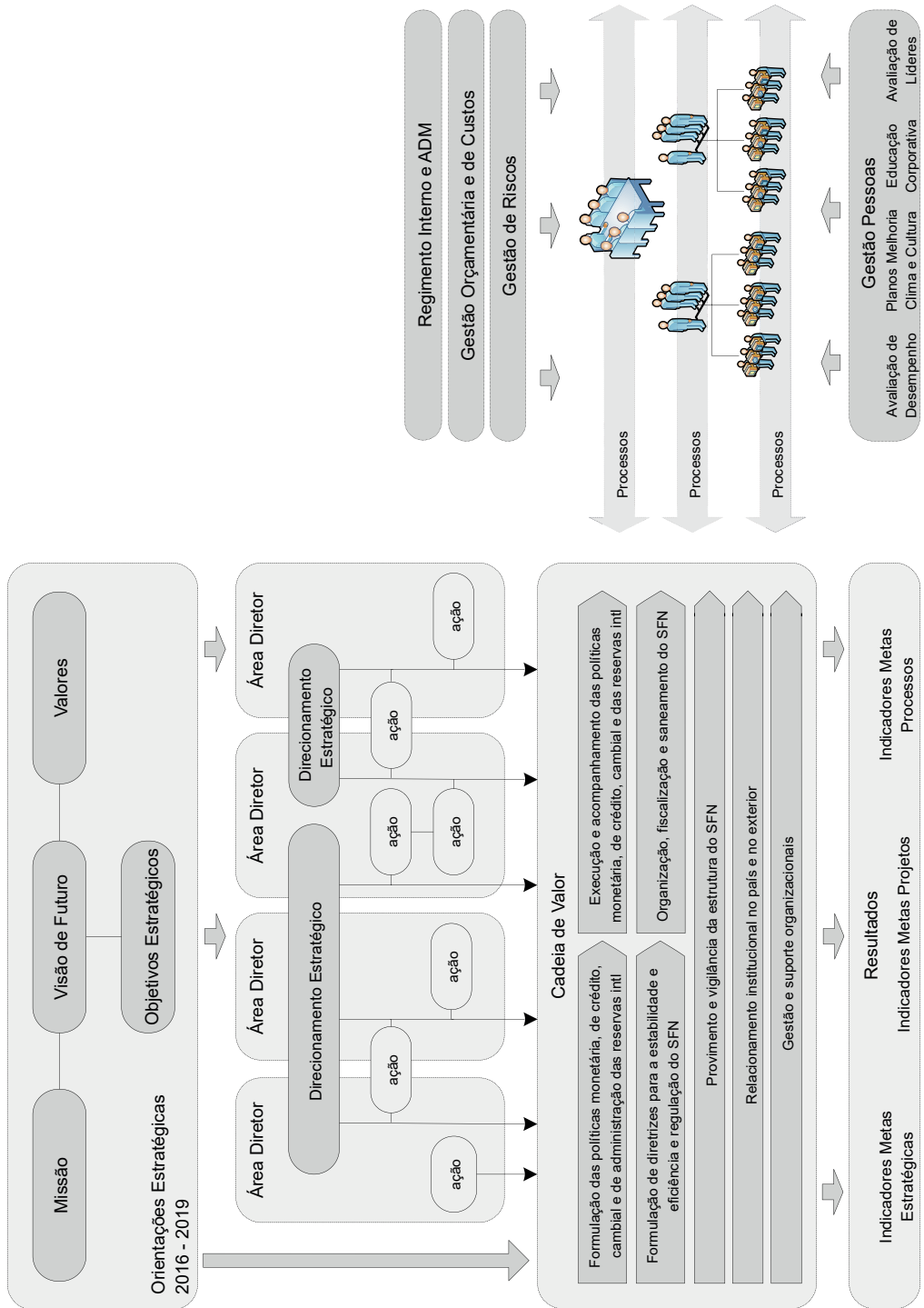
A estrutura e funcionamento dos comitês se encontram em normativos específicos. Cabe destacar os comitês de políticas: (i) Comitê de Política Monetária (Copom), com a atribuição de executar a política monetária; e (ii) o Comitê de Estabilidade Financeira (Comef), com o objetivo de avaliar a estabilidade financeira e definir as diretrizes e as estratégias do BCB para a mitigação do risco sistêmico no Sistema Financeiro Nacional; e os comitês de gestão: (i) Comitê Estratégico de Gestão Pessoas (CGP), com a finalidade de desenvolver a gestão de pessoas do BCB; (ii) Comitê de Governança de Informações (CGI), com o propósito de implementar a Política de Governança da Informação do BCB, possibilitando o aumento de eficiência na gestão de dados e minimizando os riscos operacionais; (iii) Comitê de Projetos Corporativos (CPC), com a responsabilidade de apreciar as proposições de projetos corporativos e propor a priorização e o balanceamento dos projetos; (iv) Comitê Executivo do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), com a finalidade de deliberar sobre a transposição de recursos financeiros de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC); e (v) a Comissão de Ética, que promove a adoção e a aplicação das normas do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal e do Código de Conduta dos servidores do Banco Central.

Esta perspectiva do modelo também evidencia os mecanismos de governança que promovem o apoio do público e fortalecem a credibilidade necessária para a condução da política monetária e a política de estabilidade financeira. As práticas de *accountability* ajudam a legitimar a autonomia do Banco Central, angariando o apoio do público e das partes interessadas para a sua autonomia e fortalecimento de sua credibilidade. A transparência procura garantir que as ações do BCB sejam facilmente detectadas, suas políticas sejam de fácil compreensão e seus pronunciamentos sejam isentos de erros ou enganos. A experiência internacional mostra que a transparência, processos de tomada de decisão em grupo e políticas de comunicação são, atualmente, áreas de maior preocupação nos bancos centrais.

Um aspecto importante de conexão entre a governança e a gestão do BCB é o processo de planejamento estratégico. A Figura 6, que apresenta o ciclo de gestão do BCB, é utilizada para a compreensão desse processo (BCB, 2016). O planejamento estratégico tem o objetivo de estabelecer um foco para a atuação da instituição e orientar as ações para o atendimento das suas funções e obrigações legais. Tem como referência os desafios identificados, as mudanças ocorridas nos ambientes interno e externo e as orientações emanadas da alta administração.

O processo se inicia com a revisão das orientações estratégicas (missão institucional, visão de futuro, valores organizacionais, objetivos estratégicos). A lógica do plano estratégico pauta-se nos objetivos e direcionamentos estratégicos definidos corporativamente, os quais orientam as áreas e unidades do banco no planejamento das suas ações (projetos, iniciativas e atividades de relevância estratégica). Essas ações impactam e moldam os processos de trabalho que são gerenciados sob a perspectiva de uma cadeia de valor. Os resultados são monitorados e subsidiam ações para a priorização da utilização dos recursos disponíveis, bem como promovem aprimoramentos nas práticas de gestão de pessoas e induzem mudanças na cultura organizacional. As equipes pautam-se nas atribuições definidas no regimento interno, nos limites de apetite ao risco e no orçamento disponível para a realização das ações e execução dos processos de trabalho (BCB, 2016).

Figura 6 | Ciclo da gestão do BCB

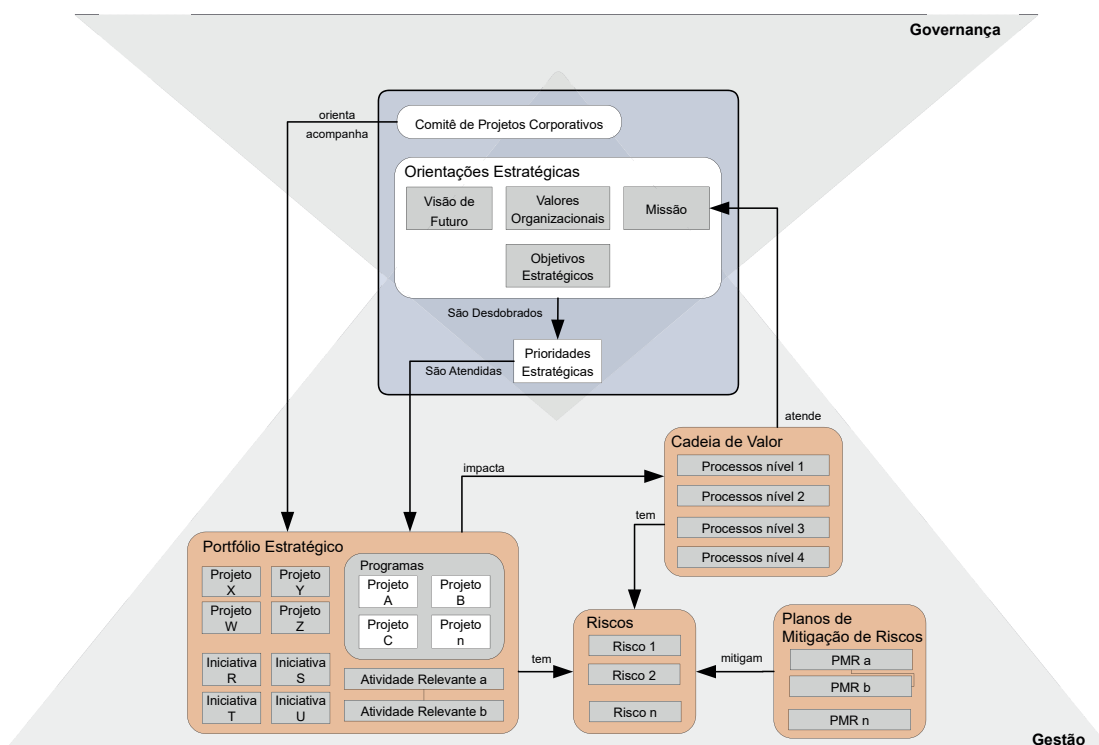


Fonte: BCB (2016, p. 34).

Durante um ciclo de execução do planejamento estratégico, novas ações podem surgir. A Diretoria Colegiada revisa periodicamente a agenda de trabalho do BCB, garantindo a dinâmica e a avaliação contínua da estratégia, até o estabelecimento de um novo ciclo de planejamento estratégico. Os componentes do ciclo de gestão da Figura 6 estão detalhados no modelo de governança e gestão do BCB nas Figuras a seguir.

A Figura 7 mostra o papel do Comitê de Projetos Corporativos (CPC) no direcionamento dos projetos corporativos para o alcance dos objetivos estratégicos do BCB. Os processos de trabalho estão organizados de forma a atender a missão institucional e a estrutura hierárquica das atividades é representada na visão de uma cadeia de valor.

Figura 7 | Os projetos corporativos e a cadeia de valor



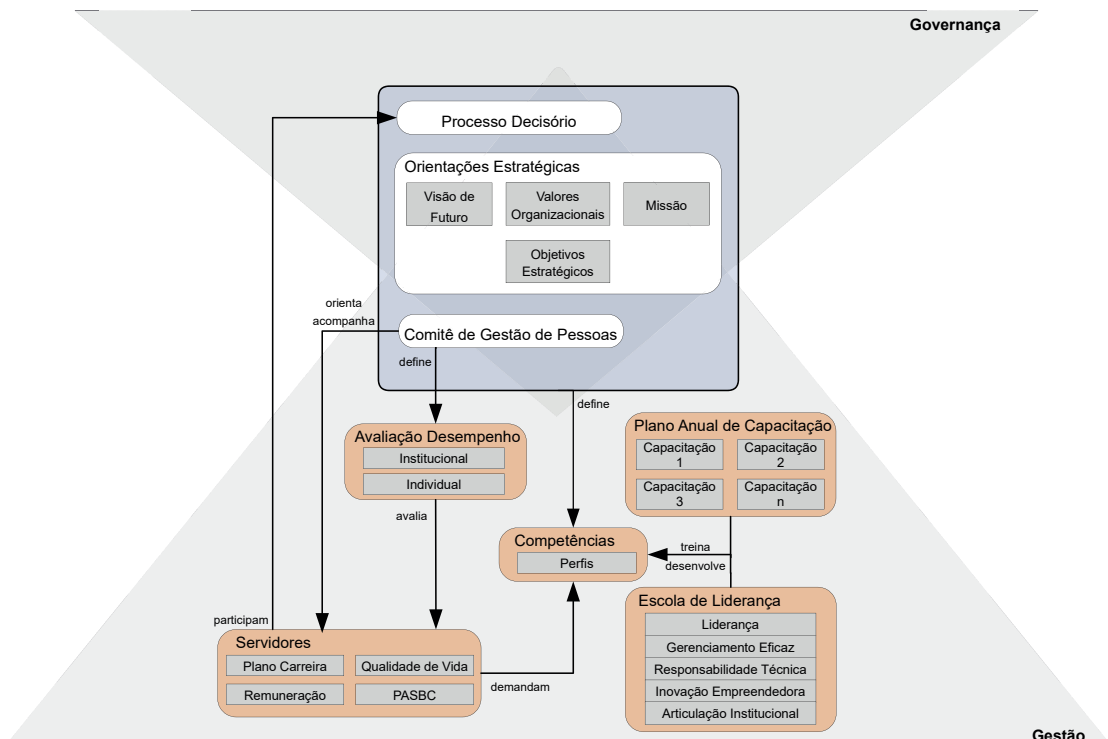
Fonte: elaboração própria.

A cadeia de valor do BCB relaciona de forma lógica todos os processos, proporcionando maior clareza para a avaliação de oportunidades de melhoria dos

processos e produtos entregues à sociedade. Além disso, a cadeia de valor está se tornando base comum de conexão entre diferentes domínios de gestão do BCB, como: gestão de riscos corporativos; gestão do programa de capacitação; gestão de conteúdo para a comunicação organizacional; e governança da informação.

O Comitê de Gestão de Pessoas (CGP), apresentado na Figura 8, contribui para a articulação e envolvimento das áreas do BCB nas discussões relacionadas às políticas de recursos humanos. O principal objetivo é a integração da gestão de pessoas com os outros processos de gestão do BCB. Todos os servidores podem participar enviando sugestões e críticas. O CGP define diretrizes para temas relacionados à avaliação de desempenho individual, gestão do clima organizacional, sucessão, processo de mobilidade de servidores e concurso público, dentre outros.

Figura 8 | A gestão de pessoas

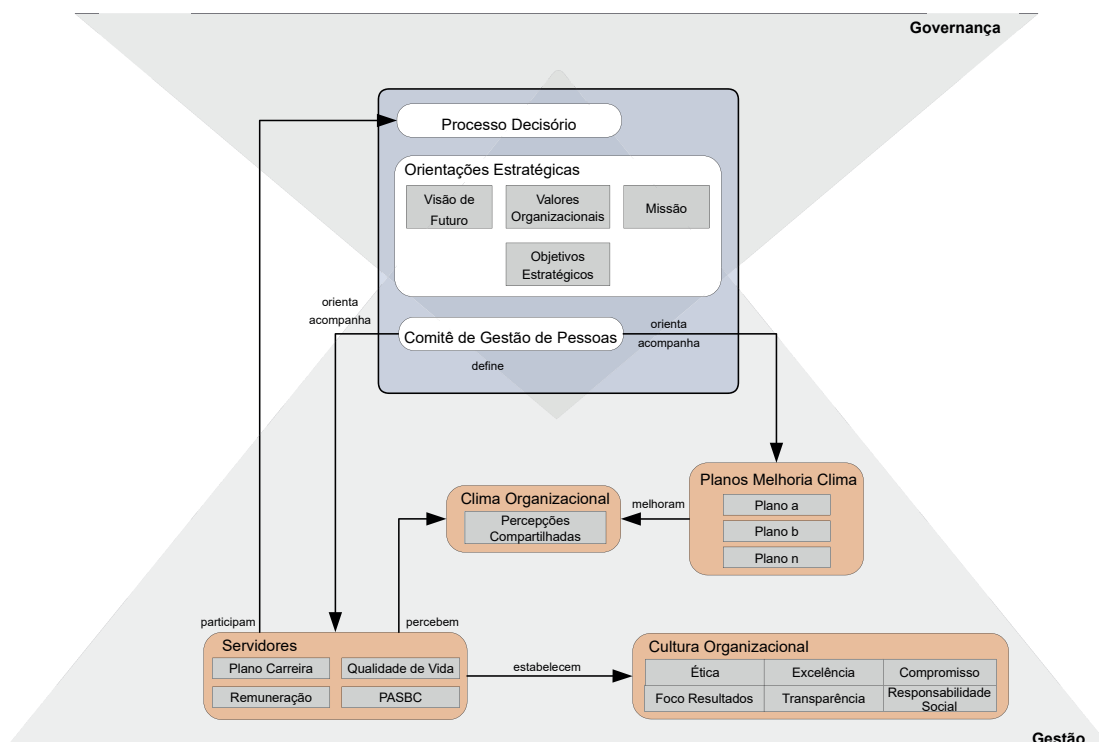


Fonte: elaboração própria.

O Plano Anual de Capacitação e a Escola de Lideranças são programas de desenvolvimento profissional permanente e continuado dos servidores do BCB, por meio do alinhamento de competências. Contemplam ações educacionais, de curto prazo, promovidas pelo BCB (turmas fechadas) ou oferecidas pelo mercado (turmas abertas). A Escola de Lideranças visa formar gerentes de acordo com o perfil de liderança definido pelo BCB. O perfil de liderança é uma síntese profissional sobre o que se espera, em termos de competências, de um gestor.

Dentre as iniciativas de governança com foco na gestão, também se destacam a gestão da cultura e do clima organizacional, representados na Figura 9.

Figura 9 | Gestão da cultura e do clima organizacional



Fonte: elaboração própria.

A gestão da cultura promove os valores organizacionais do órgão, como a Semana da Cultura Organizacional, evento anual de reflexão da prática dos valores e de formas de

fortalecimento. As pesquisas de clima organizacional e de líderes também fazem parte da agenda do BCB. Os resultados da pesquisa de clima permitem verificar a percepção dos servidores sobre as políticas, práticas e os procedimentos de gestão organizacional, e desenvolver ações que impactem positivamente a motivação, a satisfação e o desempenho do trabalho. A avaliação de líderes proporciona uma visão da atuação das lideranças, fornecendo *feedback* aos gestores sobre a sua gestão e promovendo o desenvolvimento organizacional.

Considerações finais

O objetivo principal deste trabalho é promover a compreensão de boas práticas de governança corporativa e de gestão nas organizações públicas e, conseqüentemente, a sua adoção. Para facilitar o entendimento do processo decisório e a interdependência entre as diferentes áreas, assim como a relação das principais partes interessadas, foi apresentado o modelo de governança e gestão do BCB. Os resultados da análise do modelo possibilitam observar: (i) a estrutura de governança; (ii) os direcionadores que norteiam as ações da organização; (iii) a relação com o ambiente externo; (iv) a relação entre os processos de governança corporativa e de gestão, com destaque ao desdobramento do planejamento estratégico nos níveis táticos e operacionais e o papel dos comitês de políticas e de gestão como principais elementos de conexão; (v) o ciclo de gestão; (vi) o direcionamento dos projetos corporativos e o papel da cadeia de valor; (vii) os processos de gestão de pessoas, cultura e do clima organizacional.

O modelo utiliza redes semânticas na forma de um mapa mental. Isso permitiu aos participantes das oficinas específicas a representação intuitiva do modelo, na forma de conceitos e seus relacionamentos. Cabe destacar que são escassos na literatura nacional a explicitação de um modelo detalhado de alinhamento de governança corporativa e gestão. Desse modo, este estudo preenche essa lacuna de pesquisa, contribuindo com o método para a descrição e análise da relação entre governança e gestão e com o desenvolvimento de novas abordagens e pesquisas nessa área, considerando sobretudo a especificidade das organizações da administração indireta - como é o caso do BCB.

Em termos de limitações do estudo, ressalta-se que a visualização das redes semânticas, apesar das vantagens do seu uso para explicitar associações entre conceitos, pode gerar inferências incorretas. Ou seja, neste trabalho, a compreensão das estruturas das redes depende de descrições apuradas sobre as relações entre os seus elementos, sendo que nem todas as associações foram devidamente exploradas. Ainda, o trabalho não realiza uma análise crítica do modelo, como a relação do seu conteúdo com os fatores de estrutura de governança para bancos centrais verificados na literatura (Figura 1).

No caso do BCB, destaca-se que o modelo apresentado neste estudo foi desenvolvido durante o ciclo do planejamento estratégico 2010-2015 e empregado para descrever e comunicar os seus processos de governança e gestão no órgão. A representação dos instrumentos de gestão permitiu demonstrar a importância do relacionamento dos diferentes departamentos que administram os diversos instrumentos de gestão existentes. O ciclo de gestão (Figura 6), por exemplo, foi empregado para facilitar a compreensão do desdobramento da estratégia e a sua relação com os principais processos de gestão, principalmente aqueles tratados por diferentes unidades organizacionais. Além disso, o modelo auxiliou o BCB nas apresentações dos seus processos de governança e gestão a outros órgãos, nacionais e internacionais. Com base nessa experiência, entende-se que a descrição do modelo na forma de redes semânticas pode ajudar outras organizações, em especial do setor público, na reflexão sobre suas regras e práticas de governança corporativa e de gestão para o seu aprimoramento.

Para trabalhos futuros, sugere-se avaliar o potencial efetivo do uso de redes semânticas para a evidência e promoção de boas práticas de governança corporativa e de gestão nas organizações, e de que forma a construção dessas estruturas pode ser aprimorada para facilitar a comunicação e o envolvimento dos servidores na adoção das referidas práticas. Além disso, propõe-se aos pesquisadores da área de governança corporativa o desenvolvimento de uma ontologia com a definição de um vocabulário comum que facilite a interpretação das informações e promova o seu compartilhamento entre os servidores, partes interessadas e sistemas computacionais (interoperabilidade semântica).

Referências bibliográficas

ADAMS, W.A. A transdisciplinary ontology of innovation governance. *Artificial Intelligence and Law*, v. 16, n. 2, 147-174 p., 2008.

ALBERT, D.; STEINER, C.M. *Representing domain knowledge by concept maps: how to validate them?* In: OKAMOTO, T.; ALBERT, D.; HONDA, T.; HESSE, F.W. (eds.), *The 2nd Joint Workshop of Cognition and Learning through Media-Communication for Advanced E-Learning*, Tokyo, 2005, 169-174 p. Disponível em: <<http://telearn.archives-ouvertes.fr/docs/00/19/04/01/PDF/Albert-Dietrich-2005.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

AMTENBRINK, F. The three pillars of central bank - towards a model central bank law or a code of good governance? *International Monetary Fund*, v. 4, 2005, 101-132 p. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1138195>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Relatório de gestão - 2016*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/audit/relgest/Relatorio_de_Gestao_BC_2016.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2017.

BERGER, H.; NITSCH, V.; LYBEK, T. *Central bank boards around the world: why does membership size differ?* *IMF Working Paper WP/06/281*, International Monetary Fund (IMF), Monetary and Capital Markets Department, 2006. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06281.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). *Issues in the governance of central banks*. A report from the Central Bank Governance Group, 2009. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/othp04.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

BLUMBERG, B.; COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. *Business Research Methods*, McGraw-Hill Education, Maidenhead, p. 278-298, 2005.

BORST, W.N. *Construction of engineering ontologies for knowledge sharing and reuse*. Tese (doutorado) - Universiteit Twente, Enschede, 1997.

BRANDAS, C. Formal representation of corporate governance principles and codes. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, v. 73, p. 744-750, 2012.

BRANDIS, K.; DZOMBETA, S.; HAUFE, K. Towards a framework for governance architecture management in cloud environments: a semantic perspective. *Future Generation Computer Systems*, v. 32, , p. 274-281, 2014.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Funções do Banco Central do Brasil*. Série Perguntas mais Frequentes. Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais (Gerin). Brasília, DF: Bacen, 2016.

CADBURY. Cadbury Committee. *Report of the committee on the financial aspects of corporate governance*. Londres: Great Britain by Burgess Science Press, 1992. Disponível em: <<http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

CANÃS, A.J.; NOVAK, Joseph D. *What is a concept map?* Institute for Human and Machine Cognition, 2009. Disponível em: <<http://cmap.ihmc.us/docs/conceptmap.html>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. *Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental*. Nota técnica n. 24. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8581>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

CHOU, C.; CHI, Y.; TZENG, J. A research on how to construct prototype of knowledge ontology based on glossary -- Using the domain knowledge of "corporate governance" as an illustration. *Journal of Library and Information Science Research*, v. 6, n. 2, p. 37-81, 2012.

CILLIERS, P. What can we learn from a theory of complexity? *Emergence*, v.2 , n. 1, p. 23-33, 2000.

CROWE, C.; MEADE, E.E. The evolution of central bank governance around the world. *Journal of Economic Perspectives*, v. 21, n. 4, p. 69-90, 2007.

DELOITTE. Deloitte Development LLC. *Developing an effective governance operating model: a guide for financial services boards and management teams*, 2013. Disponível em: <<http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/dttl-fsi-US-FSI-Developinganeffectivegovernance-031913.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

DUARTE, J.C. *Uma arquitetura ágil da informação*. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

EUROPEAN CENTRAL BANK (ECB). *The accountability of the ECB*. Monthly Bulletin, nov. 2002. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/pp45_57_mb200211en.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2014.

EIJFFINGER, S.C.W.; GERAATS, P.M. How transparent are central banks? *European Journal of Political Economy*, v. 22, n. 1, p. 1-21., 2006.

FARIA, F.A.; STREIT, R.E. Governança em bancos centrais: um estudo comparativo das práticas de governança dos bancos centrais do Brasil, Canadá e Inglaterra. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 5, , p. 765-794, 2016.

GIL, A.C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GRUBER, T.R. Toward principles for the design of ontologies used for knowledge sharing. *International Journal of Human-Computer Studies*, v. 34, n. 5-6 , p. 907-928, 1995.

GUARINO, N. Understanding, building and using ontologies. *International Journal of Human-Computer Studies*, v. 46, n. 2-3, , p. 293-310, 1997.

GUNS, R. Tracing the origins of the semantic web. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, v. 64, n. 10, , p. 2173-2181, 2013.

HAIDEGGER, T.; BARRETO, M.; GONÇALVES, P.; HABIB, M.K.; RAGAVAN, S.K.V.; LI, H.; VACCARELLA, A.; PERRONE, R.; PRESTES, E. Applied ontologies and standards for service robots. *Robotics and Autonomous Systems*, v. 61 , p. 1215-1223, 2013.

HARTLEY, R.T.; BARNDEN, J.A. Semantic networks: visualizations of knowledge. *Trends in Cognitive Sciences*, v. 1, n. 5 , p. 169-175, 1997.

HILBERS, P.; DALTON, J. The role of internal control and audit systems in supporting central bank governance and transparency. *MAE Operational Paper OP/99/1*, IMF – International Monetary Fund, Monetary and Exchange Affairs Department. Jul., 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 4ª ed. São Paulo: IBGC, 2009. 73 p. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Codigo_Final_4a_Edicao.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2014.

KHAN, A. Central bank governance and the role of nonfinancial risk management. *IMF Working Paper WP/16/34*, International Monetary Fund (IMF), Monetary and Capital Markets Department, 2016. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1634.pdf> >. Acesso em: 26 fev. 2016.

KOCH, E.B. Challenges for governance at central banks. In: KOCH, E.B. *Challenges at the Bank for International Settlements*, Basel, Switzerland: Springer Berlin Heidelberg, 2007. p. 9-29.

KOETTER, M.; ROSZBACH, K.; SPAGNOLO, G. *Financial stability and central bank governance*. Social Science Research Network, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2334224>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

LEHMANN, F. Semantic networks. *Computer & Mathematics with Applications*, v. 23, n. 2-5 , p. 1-50, 1992.

LYBEK, T.; MORRIS, J. Central bank governance: a survey of boards and management. *IMF Working Paper WP/04/226*, International Monetary Fund (IMF), Monetary and Financial Systems Markets Department, 2004. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04226.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

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

LYNN, L.E., Jr. Public management and government performance: a consideration of theory and evidence. *Working Paper Series: 97.4*. The Harris School, The University of Chicago, 1997.

MARCINKOWSKA, M. Corporate governance in banks: problems and remedies. *Financial Assets and Investing*, v. 3, n. 2 p. 47-67, 2012.

MEDINA NIETO, M.A. An overview of ontologies. *Technical Report*. Center for Research in Information and Automation Technologies, Interactive and Cooperative Technologies Lab, Universidad de las Américas Puebla, Mexico, 2003.

MENDZELA, J. Improving institutional governance in central banks. *Central Banking Journal*, Sep. 2009. Disponível em: <<http://www.mendhurst.com/download/improving-institutional-governance-in-central-banks.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

MOREIRA, E.S.; MARTIMIANO, L.A.F.; BRANDÃO, A.J.S.; BERNARDES, M.C. Ontologies for information security management and governance. *Information Management & Computer Security*, v. 16, n. 2, p. 150-165, 2008.

NOY, N.F.; MCGUINNESS, D.L. Ontology development: a guide to creating your first ontology. Stanford Knowledge Systems Laboratory: *Technical Report KSL-01-05*, Stanford Medical Informatics Technical Report SMI-2001-0880, 2001.

ORITANI, Yoshiharu. Public governance of Central Banks: an approach from new institutional economics. *BIS Working Papers*, n. 299, Bank for International Settlements, p. 1-44, 2010.

OFFE, C. Governance: an “empty signifier”? *Constellations*, v. 16, n. 4 , p. 550-562, 2009.

PETERSON, R. Crafting information technology governance. *Information Systems Management*, Fall. 2004.

ROTH, A.L.; WEGNER, D.; ANTUNES JÚNIOR, J.A.V.; PADULA, A.D. Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. *Revista de Administração*, v. 47, n. 1 , p. 112-123, 2012.

SALEM, A.M.; ALFONSE, M. Ontology versus semantic networks for medical knowledge representation. In: WSEAS INTERNATIONAL CONFERENCE ON COMPUTERS, 12, 2008, Greece. *Proceedings ...* Heraklion, Crete Island, Greece, 2008. 769-774 p.

SAMPIERI, R.H.; COLLADO, C.F.; LUCIO, P.B. *Metodologia de pesquisa*. 3ª. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 583 p., 2006.

SCHIFFMAN, H. *Good governance for central banks*. 2004. Disponível em: <<http://www.centralbanking.com/central-banking-journal/feature/2070047/governance-central-banks>>. Acesso em 24 dez. 2013.

SIBERT, A. Central banking by committee. *DNB Working Paper*, 2006. Disponível em: <http://www.dnb.nl/binaries/Working%20Paper%20No%2091-2006_tcm46-146748.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2013.

SOUZA NETO, J.; FERREIRA NETO, A.N. Metamodel of the IT governance framework Cobit. *Journal of Information Systems and Technology Management*, v. 10, n. 3 , p. 521-540, 2013.

SOWA, J.F. Semantic networks. In: SHAPIRO, S.C. (ed.). *Encyclopedia of Artificial Intelligence*. 2ª ed. New York: Willey, 1992. Disponível em: <<http://www.jfsowa.com/pubs/semnet.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 2ª ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2663788.PDF>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

VAN GREMBERGEN, W.; HAES, S. *Enterprise governance of information technology*. New York: Springer, 2009.

WITHERELL, W. *Corporate governance: a basic foundation for the global economy*. Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Directorate (DAF), Sep. 2000. Disponível em: <<http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/317>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

ZUBER-SKERRITT, O. *Emancipatory Action Research for Organisational Change and Management Development*, In: Zuber-Skerritt, O. (ed), 'New Directions in Action Research', Falmer Press, London, 1996, p. 83 – 104.

Agradecimentos:

Os autores agradecem aos colegas do Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão (Depog) do Banco Central do Brasil pelas contribuições para o desenvolvimento do modelo.

Rosalvo Ermes Streit

 Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4479-7966>

Doutor em administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), servidor do Banco Central do Brasil e professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Governança, Tecnologia e Inovação da Universidade Católica de Brasília.

E-mail: rosalvo.streit@gmail.com

Fernando de Abreu Faria

 Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4597-7475>

Doutor em administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), servidor do Banco Central do Brasil.

E-mail: fernando.afaria@outlook.com

Parlamento de saberes: a atuação de cientistas sociais nos debates na Câmara dos Deputados como uma forma de serviço público

Antonio Teixeira de Barros

Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFORD) Brasília, DF – Brasil

Partindo da noção de intelectuais do campo das Ciências Sociais como intérpretes do mundo social e da política, o artigo tem como foco analítico a participação de cientistas sociais em debates políticos promovidos pela Câmara dos Deputados por meio das audiências públicas. O enfoque teórico adotado é o da Sociologia Política. Os debates são entendidos aqui como uma forma de serviço público prestado pelos pesquisadores convidados, a partir do compartilhamento de conhecimentos especializados no âmbito da agenda legislativa. As audiências públicas constituem um importante instrumento de trocas argumentativas e fontes de informação para subsidiar as decisões dos parlamentares. Para tanto, foram entrevistados antropólogos, cientistas políticos e sociólogos que participaram de debates no contexto legislativo ou que acompanham tais discussões. As conclusões indicam um olhar crítico desses atores, focado em duas abordagens: (a) os impactos e efeitos positivos do uso da *expertise* intelectual no campo político; e (b) nas suas limitações, devido à superficialidade e uso instrumental dos debates, principalmente no caso das audiências públicas.

Palavras-chave: debates legislativos, audiências públicas, Poder Legislativo

DOI: 10.21874/rsp.v71i2.3325 | ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

[Artigo recebido em 20 de junho de 2018 e aceito em 10 de dezembro de 2019.]



Parlamento de saberes: la actuación de científicos sociales en los debates en la Cámara de los Diputados como una forma de servicio público

Partiendo de la noción de intelectuales del campo de las Ciencias Sociales como intérpretes del mundo social y de la política, el artículo se centra en la participación de los científicos sociales en los debates políticos promovidos por la Cámara de Diputados por medio de audiencias públicas. El enfoque teórico adoptado es el de la sociología política. Los debates se entienden acá como una forma de servicio público prestado por los investigadores invitados, a partir del intercambio de conocimientos especializados en el marco de la agenda legislativa. Las audiencias públicas constituyen un importante instrumento de intercambios argumentativos y fuentes de información para subsidiar las decisiones de los parlamentarios. Para ello, fueron entrevistados antropólogos, científicos políticos y sociólogos que participaron de debates en el contexto legislativo o que acompañan tales discusiones. Las conclusiones indican una mirada crítica de estos actores, enfocada en dos abordajes: (a) los impactos y efectos positivos del uso de la experiencia intelectual en el campo político; y (b) en sus limitaciones, debido a la superficialidad y el uso instrumental de los debates, principalmente en el caso de las audiencias públicas.

Palabras clave: debates legislativos, audiencias públicas, Poder Legislativo

Parliament of knowledge: the role of social scientists in debates in the Chamber of Deputies as a form of public service

Starting from the notion of intellectuals from the Social Sciences field as interpreters of the social world and politics, the article focuses on the participation of social scientists in political debates promoted by the Chamber of Deputies through public hearings. The theoretical approach adopted is that of Political Sociology. The debates are understood here with a form of public service provided by the invited researchers, from the sharing of expertise within the legislative agenda. Public hearings are an important tool for argumentative exchanges and sources of information to support the decisions of parliamentarians. To that end, anthropologists, political scientists and sociologists who participated in debates in the legislative context or accompanying such discussions were interviewed. The conclusions indicate a critical view of these actors, focused on two approaches: (a) the impacts and positive effects of the use of intellectual expertise in the political field; and (b) in its limitations, due to the superficiality and instrumental use of the debates, especially in the case of public hearings.

Keywords: legislative debates, public hearings, Brazilian Legislature

Introdução

O parlamento constitui essencialmente um órgão de mediação política entre o Estado e as diversas instâncias da sociedade civil (Weber, Arendt, Durkheim, Habermas). Nas diferentes formas de mediação, destacam-se os debates sobre os temas da agenda legislativa. A promoção de tais discussões é entendida como um serviço público especializado, ancorado em informações e conhecimentos de várias áreas especializadas. Um exemplo disso são as audiências públicas e os seminários temáticos, que funcionam como fóruns para trocas argumentativas entre os parlamentares e diferentes interlocutores da sociedade. A participação de especialistas é vista como uma forma de prestação de serviço público tanto ao parlamento quanto à sociedade que será afetada pelas decisões legislativas.

Com base nesses pressupostos mais amplos, o objetivo do artigo é analisar a percepção dos cientistas sociais sobre as eventuais contribuições e limitações da participação de representantes da *expertise* intelectual do referido campo nos debates promovidos pela Câmara dos Deputados. A justificativa para tal enquadramento decorre de levantamento empírico preliminar de que há uma expressiva presença de antropólogos, sociólogos e cientistas políticos nas audiências públicas, seminários e demais eventos destinados a discutir temas relacionados a assuntos como eleições, reforma política, direitos humanos, segurança pública, educação, saúde, meio ambiente, cultura, juventude, entre outros.¹

A análise parte da noção de Bauman (2010) de que os intelectuais do campo das Ciências Sociais atuam como intérpretes do mundo social e da política, cujo discurso é pautado pela racionalidade crítica, que alberga as controvérsias e as lógicas contraditórias para a formação de regimes de verdade. Tanto os cientistas sociais quanto os atores políticos, ao participarem do debate político, acionam variados princípios orientados para a formação de opinião, posto que os regimes de reforço ou de conversão de opinião são inerentes às atividades políticas (ARENDR, 2000). Ademais, tanto a política quanto as Ciências Sociais operam com um tipo próprio de verdade, que não tem pretensão de validade universal, embora haja o objetivo de persuasão. É o que Giddens (2009) define como *verdade hermenêutica*, entendida como aquela que é aberta à discussão e ao pluralismo, isto é, passível de controvérsias, devido às várias possibilidades de interpretação.

Cada área de conhecimento opera com regimes específicos de verdade, segundo as análises de Hannah Arendt (2000) e Anthony Giddens (1995). As Ciências Exatas e as Ciências da Natureza, por exemplo, operam com verdades monológicas, em razão da estabilidade e duração dos fenômenos científicos observados. Dessa observação derivam leis e padrões que orientam o fazer científico em termos de longa duração. Ao contrário, tanto a política quanto as Ciências Sociais lidam com fenômenos multifacetados, plurais e polissêmicos, que estão em permanentes transformações, o que impede que sejam ancoradas em teorias monológicas, mas em abordagens diversificadas e às vezes até contraditórias. O foco da análise aqui proposta é, portanto, a participação de cientistas sociais nos debates legislativos.

Antes da análise apresentamos uma breve abordagem sobre a *expertise* intelectual das Ciências Sociais e suas possíveis contribuições nas arenas de debate político, a partir da perspectiva teórica de Zigmunt Bauman, Jürgen Habermas, Pierre Bourdieu e de outros autores que tratam de questões relacionadas à atuação de cientistas sociais na esfera pública, em especial no debate político. Na sequência, a fim de tornar mais claros os procedimentos metodológicos adotados, incluímos uma seção metodológica com a descrição detalhada da pesquisa.

A expertise intelectual das Ciências Sociais e as arenas de debate político

Segundo Chauí (2006, p. 20), para serem reconhecidos como tais, os intelectuais devem atender a alguns requisitos, como pertencer a um campo intelectualmente autônomo, independente do poder religioso, político e econômico. Além disso, precisam respeitar as leis particulares desse campo. Precisam ainda “manifestar sua perícia e autoridade específicas numa atividade política exterior ao campo particular de sua atividade intelectual”. Precisam ainda “permanecer produtores culturais em tempo integral sem se tornar políticos. Apesar da antinomia entre autonomia e engajamento, é possível mantê-los simultaneamente”, tendo em vista sua vocação para intervir criticamente no espaço público (CHAUÍ, 2006, p.20).

Bauman (2010) ressalta que essa vocação intelectual no campo das Ciências

Sociais não é estanque e apresenta diferentes configurações ao longo do tempo. Com base nesse pressuposto, o autor trata de dois tipos históricos de intelectuais: os *intelectuais legisladores* e os *intelectuais intérpretes*. Para o autor, o *intelectual legislador*, típico da modernidade, tinha a função de árbitro nos casos de controvérsias e opiniões divergentes. Tais intelectuais eram portadores de uma autoridade legitimada pelo próprio conhecimento, que lhes permitia chegar a um “juízo moral válido”. Exerciam, portanto, um papel decisivo para a manutenção e o aperfeiçoamento da ordem social. Além disso, atuavam como metaprofissionais, “responsáveis pela formulação de regras de proceder e pelo controle de sua aplicação correta”, o que implicava a validação ou invalidação de crenças sustentadas em vários momentos da sociedade (p. 20). O *intelectual intérprete*, por sua vez, típico da era pós-moderna, exerce o papel de “facilitar a comunicação entre indivíduos, atuando como uma espécie de negociador” (BAUMAN, 2010, p. 20).

Apesar da distinção entre os dois tipos de intelectuais, o autor ressalta que a estratégia pós-moderna não implica o fim ou a eliminação da moderna. “Ao contrário, ela não pode ser concebida sem a continuação desta última”, numa dinâmica de interdependência entre os *intelectuais parciais* e os *intelectuais gerais*, vistos pela opinião pública como *homens de conhecimento*:

Ao mesmo tempo em que a estratégia pós-moderna envolve o abandono das ambições universalistas da própria tradição dos intelectuais, ela não desdenha as ambições universalistas dos intelectuais quanto à sua própria tradição; eles mantêm aqui sua autoridade metaprofissional, legislando sobre as regras de procedimento que possibilitam arbitrar controvérsias de opinião e fazer afirmações de vocação vinculante (BAUMAN, 2010, p. 21).

Uma das funções dos cientistas sociais na atualidade, segundo Bauman, seria “lutar contra absolutismos parciais locais com a mesma energia com a qual seus predecessores lutaram por um absolutismo ‘imparcial’ universal” (BAUMAN, 2010, p. 179). O autor argumenta que, “em um mundo pluralista não há nenhum sistema incontestado de definição da realidade”. Caso contrário, “o mundo pluralista se transformaria em um absolutismo múltiplo” (BAUMAN, 2010, p. 178). O conhecimento especializado e as habilidades discursivas são dois aspectos destacados por Bauman em termos de atuação dos intelectuais como mediadores de controvérsias e agentes de um *consenso competente*, por meio da conversação civilizada. “A arte da conversação civilizada é algo de que o

mundo pluralista necessita com premência. Ele só pode negligenciar essa arte às suas expensas. Conversar ou sucumbir” (BAUMAN, 2010, p. 197).

Independentemente da acepção utilizada e do contexto, o fato é que, segundo Bauman, é inegável a responsabilidade moral dos intelectuais do campo das Ciências Sociais, vistos como *homens de conhecimento*. Visão compartilhada por Almeida (2015, p. 266), que defende a função contemporânea das Ciências Sociais, que consiste em “desvelar as aparências em busca daquilo que produz a aparência”. Por essa razão e devido à sua vocação intelectual crítica, além de agenciadora de uma racionalidade coletiva, “a Ciência Social tem o papel de afirmar a verdade contra a inverdade, e julgar o que é injusto e o que é justo. Essa é uma atividade crítica, que é sempre possível mesmo quando não sabemos mais precisamente o que por no lugar do que existe” (p. 267). Em suma, como resume Tanguy (2012, p. 39), trata-se de uma forma de “mobilizar conhecimentos para agir racionalmente sobre o mundo social”.

Controvérsias ocorrem nas dinâmicas alimentadas pelo debate público, o qual pressupõe pluralismo, ou seja, a pluralização de universos divergentes de discursos (HABERMAS, 1999; 2002). As múltiplas visões sobre uma mesma questão discutida na esfera pública devem se pautar, segundo a abordagem habermasiana, pela racionalidade comunicativa, ou seja, as controvérsias devem ser tratadas sem coerção moral, em um ambiente comunicativo capaz de instituir um consenso racionalmente construído. Isso implica um clima de debate no qual os participantes superem suas concepções inicialmente subjetivas e parciais em favor de um acordo racionalmente motivado (HABERMAS, 2002).

Em suma, nessa perspectiva, quanto mais livres e seguros os indivíduos se sentirem, no que se refere à exposição de seus argumentos, mais as controvérsias prosperam, levando ao que Bauman (2010, p. 177) denomina de “exacerbação das controvérsias” ou “a pluralidade histórica das verdades”. Afinal, complementa: “em um mundo pluralista, não há nenhum sistema incontestado de definição da realidade” (p. 178). Por outro lado, o autor alerta para o risco de o pluralismo se transformar em absolutismo múltiplo, ou seja, as controvérsias são regidas por lógicas autoritárias de argumentação e construção de consensos.

Para que efetivamente haja pluralismo, segundo Bauman (2010), não basta a

coexistência de visões diferentes e um relativo clima de liberdade de opinião. O pluralismo, em sua visão, vai além disso:

O pluralismo é a existência de múltiplas estruturas de referência, cada qual com seu próprio esquema de compreensão e seus próprios critérios de racionalidade. Pluralismo é a coexistência de posições comparáveis e rivais que não se podem conciliar. Pluralismo é o reconhecimento de que diferentes pessoas e diferentes grupos vivem, literalmente, em mundos diferentes (BAUMAN, 2010, p.178).

Cada vez mais a esfera pública assume papel relevante nas dinâmicas de visibilidade e discutibilidade sobre denúncias e causas públicas, inserindo os diversos atores na construção argumentativa em torno das questões suscitadas pela repercussão das controvérsias. Isso favorece a formação de diversos tipos de *comunidades discursivas* e *comunidades de interesse*, que passam a mobilizar diferentes modalidades de recursos críticos em seus modos de apresentar suas críticas e justificações, nas diferentes cadeias de mediação proporcionadas pela atuação cada vez mais ramificada das mídias digitais. Afinal de contas,

En nuestras sociedades todos los actores disponem, en efecto, de capacidades críticas, y pueden movilizar, aunque sin duda de manera desigual según la situación, recursos críticos que ponen en práctica en el curso de sus actividades cotidianas. En ese sentido, estas sociedades pueden ser calificadas como sociedades críticas (BOLTANSKI, 2000, p. 260).

Bauman (2010, 2015) refere-se a uma crise nos debates públicos, com o “desaparecimento ou redução das arenas voltadas para a deliberação pública e política (2015, p.120). A despeito dessa crise, o autor aponta as Ciências Sociais como instâncias de saberes diretamente conectados à esfera pública e às experiências humanas. Assim, os cientistas sociais, com sua *expertise* discursiva e a perícia típica de quem consegue olhar para a realidade e seus contextos, podem contribuir para ampliar o foco dos debates, “num mundo saturado de opiniões que se opõem e que mutuamente corroem sua veracidade real ou suposta” (BAUMAN, 2015, p.105). Em perspectiva similar, Bourdieu (1998, p.11) também defende a inclusão da *doxa intelectual* na esfera pública. Em sua opinião “não há verdadeira democracia sem verdadeiro contrapoder crítico. O intelectual é um contrapoder, e de primeira grandeza”. Por essa razão,

creio que todo o mundo teria muito a ganhar se a lógica da vida intelectual, da

argumentação e da refutação, se estendesse à vida pública. Hoje, é a lógica da política, da denúncia e da difamação, da ‘sloganização’ e da falsificação do pensamento do adversário que se estende muitas vezes à vida intelectual (BOURDIEU, 1998, p.12).

O lugar de fala dos especialistas é associado a um *lugar neutro*, do ponto de vista discursivo (BOURDIEU; BOLTANSKI, 2008; PINTO, 2009; PINZANI, 2013). Para os autores, os chamados *lugares neutros* são espaços de produção discursiva abertos às controvérsias, sem adesão a uma perspectiva argumentativa determinada, a exemplo das universidades, institutos de pesquisa e similares. Interessa aos atores desses espaços a negação do caráter ideológico dos saberes por eles produzidos e suas respectivas representações do mundo. “São espaços criados para a troca de ideias, de informações e de temas entre agentes sociais dos campos mais diversos. Assumem a forma de colóquios, reuniões e comissões” (CHIARAMONTE, 2012, p. 92).

Convém ressaltar que confere maior legitimidade a tais discursos uma *prosa do mundo* considerada desideologizada e aberta às críticas e controvérsias. Trata-se dos espaços típicos da *doxa intelectual*, cuja legitimidade é reforçada exatamente pela negação do pensamento único e abertura ao pluralismo de perspectivas críticas. Conforme Pinzani (2013), os especialistas assumem vários avatares no debate público, seja como cientistas políticos, sociólogos, antropólogos etc. Pinzani (2013, p. 156) destaca ainda a função informativa dos *experts* nos debates públicos. “Em outras palavras: trata-se de abrir os olhos das pessoas para a realidade, para que tomem consciência dela”. Essa função informativa e de esclarecimento é realizada pelo *expert*, que informa os interessados sobre os interesses envolvidos, as questões subjacentes e os métodos mais adequados para a discussão, conforme critérios científicos objetivos.

O capital simbólico dos *lugares neutros* é a credibilidade técnica ou *expertocracia* (PINZANI, 2013). Por essa razão, os parlamentares costumam convidar especialistas para os debates legislativos por eles protagonizados. Aqui cabem algumas observações acerca dessa estratégia dos parlamentares de utilizarem argumentos de especialistas para legitimar o debate político, como parte do regime de opinião caracterizado pela racionalidade e discussão, o que confere o princípio de autoridade, com papel especial para os intelectuais nesse sentido (HABERMAS, 1994),

Cumprido ressaltar que os especialistas são convidados pelos deputados, o que já

indica que o conhecimento perito ou especializado (*expert knowledge*) pode ser utilizado para constituir *discursos fortes*², a fim de inspirar confiança pública no trabalho das comissões que promovem os debates. Afinal, os agentes do discurso especializado são portadores de um poder simbólico, cujo capital é a credibilidade técnica, respaldada pelas *lógicas adversárias* (KANT DE LIMA, 2010)³. O debate político, por sua vez, segundo a visão do autor citado, é pautado pela *lógica do contraditório*, cuja característica principal é a polarização entre teses. Isso difere do conhecimento científico, baseado na premissa de que é a *autoridade do argumento* e não o *argumento de autoridade* que define o destino das disputas. Como veremos adiante, os parlamentares recorrem à autoridade do argumento dos especialistas para reforçarem o argumento de autoridade deles próprios, como forma de controlar os debates políticos.

Por outro lado, Pinzani (2013) argumenta que, respaldado no discurso da tecnocracia ou na *expertocracia*,

o homem político que toma suas decisões com base no saber especializado dos experts não é responsável pessoalmente por elas, pois são a consequência lógica da aplicação prática de tal saber. Isso significa, em primeiro lugar, a despersonalização da política. O político se torna um simples técnico que reage a fatores externos ao adotar as medidas necessárias. Seu espaço de manobra é extremamente reduzido e seu lugar pode ser tomado, a qualquer momento e sem nenhum problema, por outro técnico – sob condição de que este disponha do mesmo saber que aquele (PINZANI, 2013, p. 160).

Nessa ordem de ideias, é oportuna uma breve menção aos conceitos de conhecimento perito e de *expertise*, posto que ambos permeiam a análise aqui proposta. O conhecimento perito (*expert knowledge*) é considerado parte integrante das sociedades modernas (GIDDENS, 1991). Esse tipo de conhecimento faz parte dos sistemas peritos, ou seja, “sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos hoje” (GIDDENS, 1991, p. 35). Segundo o autor, o funcionamento dos sistemas peritos requer confiança dos usuários na

² No sentido usado por Goffman (1974) e Bourdieu (1998), ou seja, um discurso a serviço da ordem dominante, a fim de legitimar e manter situações sociais, políticas ou econômicas.

³ Trata-se das lógicas típicas do debate acadêmico, pautado pelo debate racional e divergente. São as lógicas de produção de verdades fundadas “em consensos provisórios sobre fatos que se constroem pela reflexão e a explicitação das diferentes perspectivas dos envolvidos, em processo de argumentação demonstrativa, que visa ao convencimento de todas as partes legítimas envolvidas” (KANT DE LIMA, 2010, p. 29).

autenticidade do conhecimento perito que eles aplicam, algo que as pessoas não podem, em geral, conferir por si próprias. Há, portanto, um elemento de fé ou crença pública no funcionamento de tais sistemas por parte da população. Como afirma Giddens, o que existe é uma fé em princípios técnicos e impessoais que regem o funcionamento desses sistemas abstratos, não necessariamente nas pessoas que realizam as tarefas necessárias para o funcionamento dessas atividades. Para Giddens, “a natureza das instituições modernas está profundamente ligada ao mecanismo de confiança em sistemas abstratos” (1991, p. 87).

A *expertise* está diretamente vinculada aos sistemas peritos e ao conhecimento especializado. Trata-se de “um atributo ao mesmo tempo individual e social” (TOKUMOTO; FILIPI, 2018, p. 221). Além disso, complementam os autores: a *expertise* “é específica de um domínio e de um contexto. Ser especialista significa ser especialista em algo” (p. 223). Isso significa que a *expertise* faz parte de um corpo de conhecimento especializado que define os saberes peritos, o capital intelectual e a autoridade profissional (REAY, 2007). O processo de aquisição de *expertise* é relacional e socialmente construído, fruto de um intenso processo de socialização e internalização de paradigmas, práticas e experiências (COLLINS; EVANS, 2007). O capital de *expertise* e perícia profissional permite aos especialistas acesso a espaços privilegiados de atuação profissional, a exemplo dos debates legislativos, e isso capitaliza e legitima ainda mais sua *expertise*, revertendo-se em reconhecimento público (VECCHIOLI, 2009).

Questões metodológicas

Definido o escopo teórico, convém descrever as estratégias metodológicas utilizadas. Além da pesquisa bibliográfica, foi realizada uma pesquisa documental que resultou no levantamento sobre a quantidade de cientistas sociais que participaram de audiências públicas e seminários temáticos realizados pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados no período em estudo (2000-2017). Os dados foram fornecidos pelo Departamento de Comissões (Decom), após solicitação por e-mail. Os dados pesquisados compreendem os seguintes aspectos: quantidade de cientistas sociais que participaram dos debates no período; sexo; área de formação; e tema dos debates. Esses dados estão sistematizados na parte inicial da análise dos dados, nos Quadros 1 e 2.

Após o levantamento de dados, realizamos um total de 35 entrevistas em duas etapas e com dois públicos distintos. Primeiramente foram realizadas 10 entrevistas estruturadas com servidores da Câmara que trabalham diretamente com a organização dos debates promovidos pelas comissões permanentes, principalmente as audiências públicas e os seminários legislativos (Apêndice 1). O objetivo dessa primeira fase das entrevistas foi compreender os critérios de seleção dos cientistas sociais convidados para os debates legislativos. O critério de seleção dos servidores foi um tempo mínimo de cinco anos de trabalho numa comissão permanente, na área de preparação e realização dos eventos (audiências públicas e seminários temáticos). Devido à natureza das informações e o vínculo institucional, o acordo com os servidores entrevistados foi de garantia de anonimato.

A inclusão desses servidores se justifica pelo elevado nível de envolvimento deles nas atividades das comissões que promovem os debates. Tais servidores são agentes burocráticos que atuam nos bastidores político-institucionais, mas nem por isso são desprezíveis do ponto de vista de uma pesquisa qualitativa de natureza compreensiva. Aliás, convém lembrar aqui a perspectiva de Bourdieu (2011) sobre o campo burocrático e a formação dos **espíritos de Estado**, uma vez que, para o autor, a burocracia também é uma estrutura política e exerce importante papel, especialmente nos parlamentos, como mostram estudos específicos sobre as assessorias de instituições legislativas (CARLOMAGNO, 2019).

A segunda etapa de entrevistas foi realizada com 25 cientistas sociais que participaram de debates legislativos. Nesse caso as entrevistas semiestruturadas foram realizadas em diversas circunstâncias, em função das próprias dinâmicas de participação dos cientistas sociais nos eventos e, também, pela dificuldade de acesso direto a eles. Mesmo assim, foram realizadas algumas entrevistas presenciais, durante os próprios eventos (5). As demais foram aplicadas conforme a preferência dos entrevistados, ou seja, por telefone (2) ou por e-mail (18). As entrevistas foram realizadas no final de 2016 e início de 2017 (Apêndice 2), com o objetivo de apreender as percepções dos próprios atores desse debate. No caso dos cientistas sociais, nenhum dos entrevistados pediu anonimato. O critério de seleção foi a participação do entrevistado em pelo menos uma mesa de debate nos quatro anos anteriores à pesquisa.

A análise das entrevistas se pautou por uma abordagem qualitativa, cujo respaldo metodológico é o princípio sociológico de pesquisa compreensivista, mais especificamente apoiado no pressuposto metodológico de Anthony Giddens (2009) de que existe um processo de *dupla hermenêutica* nesse tipo de pesquisa. Isso significa que o conhecimento sociopolítico passa primeiro pela análise da percepção dos próprios agentes envolvidos, no caso, os entrevistados. Em segunda instância é que passa pelo olhar dos pesquisadores. Esse foi o princípio metodológico que orientou a pesquisa.

Para atender a esse propósito, o procedimento mais indicado é a leitura e releitura das entrevistas na íntegra, a fim de apreender os argumentos acionados e entender as explicações e justificações dos atores entrevistados, conforme orienta o próprio Giddens (2009), ao tecer considerações sobre procedimentos metodológicos orientados por esse desenho de pesquisa. Por essa razão, não utilizamos *softwares* disponíveis para a análise de conteúdo. Tais ferramentas são úteis para estudos que fazem levantamentos qualitativos com outras propostas que não a perspectiva compreensivista no sentido mencionado acima. Geralmente, são estudos focados no repertório utilizado pelos entrevistados, nos termos-chave mais citados, entre outras alternativas relacionadas a mapeamentos de conteúdos (ROBERTS, 2015; VIEIRA, 2019).

Mapeamento da participação dos cientistas sociais nos debates legislativos

Um levantamento sobre a participação dos cientistas sociais nos debates legislativos no período de 2000 a 2017 mostra que há predomínio de representantes do campo da Ciência Política, com 61,55%, como mostra o Quadro 1. Em segundo lugar está a Sociologia, com 26,40%, seguida da Antropologia (12,10%).⁴ A maior quantidade de cientistas políticos se deve à natureza da agenda e ao próprio período estudado, que compreendeu o debate de assuntos diretamente relacionados com as engrenagens eleitorais e partidárias, a exemplos dos diversos ciclos de discussão sobre reforma política e eleitoral, a revisão da Lei dos Partidos Políticos (1995), a Lei Geral das Eleições (2012), a Lei da Ficha Limpa (2012), Lei Anticorrupção (2013), entre outras. O mapeamento também mostra que há predomínio de

⁴ Os dados são relativos ao período de 2000 a 2017 e foram fornecidos pelo Departamento de Comissões da Câmara. O ano de 2000 se justifica por ter sido o ano em que as informações passaram a ser centralizadas e divulgadas no portal da Câmara.

homens em todas as áreas, com maior concentração na Ciência Política (Quadro 1).

Quadro 1 | Participação dos cientistas sociais por área

	Áreas	Número de participações	%
1	Ciência Política	2.400	61,55
	Cientistas políticos	2.171	55,68
	Cientistas políticas	229	5,87
2	Sociologia	1.031	26,40
	Sociólogos	881	22,60
	Sociólogas	226	6,40
3	Antropologia	469	12,10
	Antropólogos	249	6,40
	Antropólogas	229	5,65
	Total	3.899⁵	100

Fonte: elaboração própria, com dados fornecidos pelo Departamento de Comissões da Câmara, 2017..

Em relação aos temas, predominam aqueles relacionados a eleições e partidos políticos, como mostra o **Quadro 2**. Em segundo lugar estão os direitos humanos. Entre os demais temas de maior peso no debate político com a participação de cientistas sociais, estão ainda: educação e cultura; segurança pública; meio ambiente; trabalho, emprego e previdência; e juventude. A participação de sociólogos e antropólogos se dá principalmente nas temáticas relacionadas a direitos humanos e minorias. Esse dado se justifica pela reconhecida atuação desses intelectuais na análise de controvérsias sobre essa agenda, na qual eles atuam segundo o modelo de intelectuais como intérpretes, segundo os termos de Bauman (2000) anteriormente mencionados.

Quadro 2 | Participação dos cientistas sociais por temas

⁵ É necessário esclarecer que o total de 3.899 se refere a participações e não a indivíduos. Assim, um mesmo cientista social pode ter participado várias vezes ao longo do período de 2000-2017. Não foi possível obter dados precisos acerca do total de indivíduos, pois cada comissão fazia seus registros de forma diferente, sem padronização.

	Tema	Cientistas políticos	Sociólogos	Antropólogos	Total
1	Eleições e partidos políticos	368	113	-	381
2	Direitos humanos e minorias	39	194	49	242
3	Educação e Cultura	27	74	40	141
4	Segurança pública	86	86	15	187
5	Meio Ambiente	179	15	31	125
6	Trabalho, emprego e previdência	62	48	09	119
7	Juventude	83	30	-	113
8	Comunicação	18	39	11	68
9	Cidades	36	16	12	64
10	Administração pública	03	36	21	60
11	Economia	23	32	1	56
12	Política externa	127	19	7	53
13	Saúde	27	17	07	51
14	Indústria e comércio	18	13	02	43
15	Esportes e lazer	23	09	-	32
16	Agricultura, pecuária e pesca	02	09	23	34
17	Ciência, tecnologia e inovação	06	16	02	24
18	Assistência Social	01	08	06	15
19	Religião	12	-	-	12
20	Consumo	03	05	-	08
21	Turismo	02	01	3	06
	TOTAL	2.400	1.031	469	3.899

Fonte: elaboração própria.

A escolha dos convidados

A primeira parte da análise se destina a compreender os critérios para a seleção dos cientistas sociais convidados para os debates. A primeira constatação, unânime nos relatos dos servidores entrevistados, é o protagonismo parlamentar na seleção e indicação dos especialistas, pelos mais variados motivos, como revela um dos entrevistados⁶:

Existem casos em que o próprio deputado cita o pesquisador em discurso no plenário, seja para criticar a opinião do especialista, seja para reforçar. Quando é para reforçar, é comum que o deputado indique o acadêmico para uma audiência pública. Nesse caso nem sempre o deputado conhece o especialista, mas o fato de ter gostado da opinião dele, tem muito peso. E isso é muito comum. E acontece de o especialista ficar até agradecido ao deputado por ter sido convidado, principalmente quando se trata de jovens acadêmicos ou de professores de universidade menores, do interior do país.

O relato acima reforça a tese de que a *expertise* é relacional e socialmente construída, conforme discutido anteriormente. O caráter relacional aqui se destaca pelas interações com a finalidade de reforço de certas tendências de opinião, que se estabelecem pela simpatia e afinidade, conforme destacou o entrevistado. Apesar do protagonismo dos parlamentares, os especialistas passam a ter acesso a espaços privilegiados de discussão pública, o que reforça seu capital de experiência e sua reputação.

As entrevistas mostram que não há padrões generalizáveis e que se trata de processos negociados no cotidiano ou de disposições incorporadas pelas equipes burocráticas, a depender de vários fatores como: o perfil do parlamentar, a autoridade científica dos convidados, as eventuais relações entre os parlamentares e os convidados, além da natureza do tema e das próprias circunstâncias relativas à conjuntura legislativa, conforme relata outro servidor:

Os critérios variam muito. Em alguns casos é porque se trata de um pesquisador renomado e respeitado fora da Câmara. Então, o cara é a autoridade naquele assunto. Nesses casos, ninguém questiona a indicação dele. Mas há casos em que os nomes são vetados porque o pesquisador é *persona non grata* na Casa, por ser visto como um opositor ideológico de um determinado deputado, de um partido, de um

líder, do secretário de comunicação da Casa ou mesmo do Presidente da instituição. Isso geralmente é sabido entre nós e a gente mesmo cuida para evitar problemas.

O conhecimento tácito aparece aqui como um elemento importante no trabalho especializado de assessoria parlamentar. Esse conhecimento tácito também é considerado na literatura como uma forma de *expertise*, pois é adquirido a partir da socialização profissional, por meio de atividades altamente especializadas e da convivência com os agentes burocráticos e políticos (COLLINS; EVANS, 2007). Giddens (1991) é outro autor que também valoriza muito o conhecimento tácito, como um guia que orienta as ações dos sujeitos no mundo social.

Outro aspecto a ser destacado na análise é que os relatos apontam para uma gama de mecanismos de controle de opinião nos debates legislativos, com um amplo repertório de categorias nativas nesse sentido. Há informantes que usam termos como “censura”, “controle”, “mando”, “vigilância ideológica”, entre outros, conforme mostra um dos depoimentos:

Existe censura e vigilância ideológica em todas as áreas da Casa, desde uma audiência pública, um debate na TV, ou um seminário. Todo tipo de opinião na Casa tem controle sim, seja de forma direta ou indireta. Tudo precisa ser autorizado por um deputado ou alguém de confiança dele, mesmo as coisas mais simples e banais. A gente sempre procura se resguardar, pois é comum de se ouvir depois de uma opinião publicada que não agradou a um parlamentar: ‘quem autorizou’? Por isso quem trabalha com isso já sabe como agir.

Mais uma vez percebemos a força do conhecimento tácito e a atuação das equipes de assessoria como intérpretes do pensamento e anseio dos parlamentares no que se refere ao escopo temático dos debates, ou seja, o que será enfatizado e o que será silenciado. Constatamos aqui um regime discursivo de pluralismo disciplinado, regulado pelas percepções tácitas dos assessores, em consonância com o que eles acreditam que poderá agradar ou desagradar os parlamentares. Nos termos de Bauman (2010), podemos concluir que os assessores e técnicos atuam como intérpretes das controvérsias internas ao parlamento, enquanto os especialistas convidados para os debates atuam como intérpretes das controvérsias públicas ou publicizadas.

O discurso dos entrevistados nos leva a deduzir que eles admitem a existência de um *habitus* burocrático moldado pela experiência e as práticas de controle de opinião e de vigilância ideológica. Na linguagem dos servidores, esse *habitus* se manifesta sob a forma de uma constante vigilância cotidiana. “O que eu acho mais forte e mais generalizada é a censura prévia, ou seja, aquela percepção que já faz parte do modo de pensar dos servidores”, relata um dos informantes.

Segundo essa interpretação, “nem precisa de uma proibição explícita de um diretor, de um chefe de gabinete ou mesmo de um deputado”, complementa o mesmo entrevistado. Em sua avaliação, “já sabemos que se as opiniões de um certo cientista político não são bem-quistas pelo presidente da Casa ou pelo relator da comissão, não podemos convidá-lo”. Os servidores se referem ainda às informações de bastidores, que são compartilhadas pelos colegas da burocracia. Um exemplo citado foi o planejamento de um seminário sobre liberdade de expressão, no qual “antes de passarmos a lista de convidados para o nosso diretor, um colega alertou que um dos convidados tinha publicado um artigo em um blog criticando a TV Câmara e o próprio diretor de comunicação da época. Na mesma hora, o nome dele foi substituído por outro convidado”.

Durante as entrevistas houve quem afirmasse de forma generalizada que “o controle de opinião existe em todos os níveis, até no caso dos próprios deputados. São poucos os que podem opinar livremente sobre o que quiserem”. Mas no caso específico de convidados externos, observa-se que há uma escala de controles, “dependendo da área e do teor de polêmica envolvida no debate”, conforme relatam os informantes. “Existem casos em que o próprio secretário de comunicação da Casa, que atualmente é um deputado, verifica tudo e veta os nomes e temas de discussão a critério dele e daquilo que ele pensa que poderia desagradar o Presidente da Câmara”, relata outro servidor. Outros entrevistados tendem a relativizar a vigilância ideológica, ao argumentarem que “as situações variam, em função do perfil dos dirigentes”:

Já tivemos presidentes que nunca exerceram controle explícito e nem se sentiram ofendidos se um cientista social emite uma opinião crítica sobre o Legislativo ou sobre os deputados. Mas há períodos em que o perfil e o estilo de gestão do presidente intimida as pessoas, a ponto de se cancelar debates, de se vetar nomes de convidados ou de evitar fazer determinados tipos de pergunta aos convidados, porque já sabemos que ‘cabeças vão rolar’ na mesma hora”.

Mas também registramos depoimentos que negam essa perspectiva da vigilância ideológica ou do controle de opinião, com justificações que adotam uma visão de que práticas de controle seriam inevitáveis e inerentes ao universo institucional. “Eu não diria que haja censura na Câmara. Não chamaria de censura o que parece ser comum e corriqueiro, não só aqui, mas em qualquer instituição, seja pública ou privada. Eu chamaria de controle”, relata um dos depoentes, com a seguinte complementação: “Acho legítimo esse tipo de controle, caso contrário vira anarquia”. Nessa linha de raciocínio, tais práticas são naturalizadas e até defendidas, como sendo parte do processo político: “além disso, os deputados vivem de fazer política. Portanto não se pode querer impedir que eles façam política”. Assim, “convidar um especialista cuja opinião vai fortalecer o ponto de vista e a atuação de um parlamentar é fazer política. Não há nada errado nisso. Estranho é se isso não acontecesse em uma casa política”, argumentou o entrevistado.

Segundo esse enquadramento argumentativo, faz parte desse jeito de “fazer política” até mesmo a arquitetura da composição das controvérsias nos debates legislativos:

Há situações em que é interessante para o deputado mostrar o contraditório. Por isso ele convida alguém para a audiência pública que já se sabe que vai expressar opinião contrária ao deputado. Mas ele precisa disso para não ser acusado de autoritário ou de desconsiderar a opinião dos adversários. Mas, na mesma ocasião, ele convida alguém, geralmente mais respeitado e mais conhecido, para reforçar sua opinião. Dessa forma, o contraditório é registrado, mas não tem a mesma força.

Da mesma forma que as controvérsias podem ser encenadas, como estratégia política, outros depoentes argumentam que há convidados com efeitos ornamentais:

Existem casos em que os especialistas convidados são figuras ornamentais. Eles são figurões, um cientista político respeitado, por exemplo, mas ele não vai ter o devido espaço para falar. É só para compor a mesa e ficar registrado que ele compareceu. Isso rende muito para a imagem da Câmara, da comissão e do próprio deputado que preside a sessão.

Por outro lado, os informantes argumentam que “existem convidados que são do tipo ‘donos de um assunto’. Por isso eles estão presentes, mesmo quando contrariam interesses políticos. Eles conquistaram a autoridade naquele assunto e pega mal se a gente não convidá-los”. Trata-se, portanto, de uma típica figura que se enquadra na categoria de intelectual como intérprete de controvérsias, como denomina Bauman (2010).

Por se tratar de uma agenda muito ampla, com múltiplas possibilidades de abordagem, os servidores entrevistados reconhecem as diversidades de situações e nuances envolvidas nas dinâmicas que envolvem a seleção de convidados, de temas e os modos de perspectivar as discussões:

Há áreas mais e menos sensíveis do ponto de vista político e ideológico. Existem aqueles grandes temas que são unanimidade nacional e nenhum parlamentar tem coragem de se posicionar contra, como educação, saúde, transportes, segurança etc. Existe, portanto uma agenda legislativa pacífica e outra conflitiva, com temas proibidos, patrulhamento ideológico. Quem trabalha aqui tem que aprender a lidar com isso e tentar tirar vantagem disso em vez de achar que esse tipo de controle é sempre totalmente negativo. Ou seja, em vez de achar que isso vai impedir seu trabalho, procurar formas de adaptação ao sistema e não de oposição.

O depoimento acima chama atenção para zonas discursivas de maior pluralismo e liberdade de expressão e outras que ainda não disciplinadas, reguladas e limitadas no debate legislativo. Isso mostra quão complexa é a gestão dessas agendas, reforçando a relevância do conhecimento tácito e da *expertise* burocrática para lidar com essa complexidade. É nesse cenário de aparentes consensos e árduas lutas discursivas que se insere a participação dos cientistas sociais nos debates sobre temas da agenda legislativa, conforme será abordado a seguir.

A visão dos cientistas sociais

A análise das entrevistas com os cientistas sociais mostra que esses atores seguiram a perspectiva de intelectuais entendidos como intérpretes, nos termos de Bauman (2010), abordando a questão sob uma ótica pluralista e abrangente. Um dos entrevistados relata que:

A minha experiência nos debates da Câmara foi positiva. Eu tive espaço para desenvolver meus argumentos e acho isso muito importante para não ficar algo puramente ornamental. Se convidam um especialista é necessário permitir que ele fale e exponha o seu ponto de vista. Em relação a isso, eu nunca tive problemas nos debates dos quais participei na Câmara” (BRAGA, 2016).

Essa perspectiva do adequado espaço argumentativo é reforçada por outro cientista social entrevistado que ressalta que, com o devido espaço, os cientistas sociais podem atuar como “bons tradutores dos achados de suas pesquisas relativas às pautas legislativas realmente existentes” (FELTRAN, 2016). Outro informante ressalta, contudo, a necessidade de espaços mais aprofundados para a apresentação de “dados concretos sobre o funcionamento do poder legislativo, dados que são importantes para fundamentar as teorias e pesquisas sobre o sistema político brasileiro, o que favoreceria a compreensão inclusive das limitações do debate parlamentar (VOGEL, 2017).

Limongi (2016) chama atenção para a necessidade de se entender o debate público de forma mais abrangente, além das esferas estritamente institucionais representadas pelas audiências públicas e os seminários legislativos. Assim, em sua opinião, a contribuição dos cientistas sociais “não se limita àqueles debates realizados na arena legislativa, mas também aqueles que são realizados por outras entidades, que dialogam com o parlamento”. Barreto (2016) complementa que os cientistas sociais também colaboram nos debates fornecendo informações, quando solicitados, as quais são úteis “como fonte para parlamentares em pronunciamentos, projetos propostos ou na atuação do próprio parlamentar em comissões legislativas”. Tal visão reforça a ideia da participação de especialistas nos debates legislativos como uma forma de serviço público prestado ao parlamento e à sociedade, conforme abordado na primeira parte do texto.

Nessa perspectiva de serviço público, Lavallo (2016) destaca que os cientistas sociais contribuem continuamente, “mostrando os efeitos conhecidos de escolhas institucionais, ou os comportamentos plausivelmente induzidos por tais escolhas”. Além disso, “também elucidam as implicações normativas dessas escolhas”. Moisés (2016) ressalta que debates sobre política de modo geral são extremamente úteis para chamar a atenção do público sobre as questões de fundo envolvidas no tema, “algo usualmente pouco transparente no noticiário geral”.

Outra forma destacada pelos entrevistados diz respeito à atuação dos cientistas sociais para “contribuir para a discussão política ao oferecer argumentos embasados no estado da arte de pesquisas sobre o funcionamento de instituições democráticas, bem como do possível efeito que mudanças institucionais possam ter para o jogo político” (COUTO, 2016). Para Silva (2015), a sistematização de dados da realidade empírica pelos cientistas

sociais contribui para “elucidar as discussões tangenciadas pelos processos legislativos”. Tudo isso se coaduna com a perspectiva de serviço público já mencionada e com a visão de intelectuais como intérpretes da realidade (Bauman, 2010).

Bruno Speck ressalta que, apesar de relevantes no processo argumentativo, os cientistas sociais não devem ser considerados protagonistas do processo, mas colaboradores, a serviço do debate público. “Cabe aos cidadãos, e por extensão aos seus representantes no Congresso, definir as prioridades. E os cientistas sociais, o que têm a contribuir? Uma contribuição é a comparação de sistemas regulatórios, os caminhos mais indicados para chegar ao destino desejado (SPECK, 2015). Além disso, o pesquisador ressalta que as Ciências Sociais e Políticas “podem orientar cidadãos, movimentos cívicos e políticos sobre as ferramentas mais adequadas para alcançar cada um dos três (ou quaisquer outros) objetivos”.

Nessa mesma linha de raciocínio, outro especialista ressalta que:

A participação de cientistas sociais enriquece os debates sobre os principais temas da atualidade. Os parlamentares não dariam conta de radiografar a complexa realidade do país, implicando soluções estreitas ou estrábicas para esses problemas. Esses, envolvidos pelas pressões de suas conexões eleitorais e pelo labor prático, acrescentariam ao debate viés marcadamente pessoal.

Mesmo a colaboração qualificada de consultores e cientistas sociais que pertencem aos quadros da Câmara enviesaria a compreensão sistêmica do quadro sociopolítico nacional, de vez que esses servidores, ainda que de forma inconsciente, estariam contaminados pela terra subjetiva e ideológica em que diariamente pisam.

Assim, cientistas sociais, que tem como seu *metier* se debruçarem sobre as principais questões que moldam nosso arcabouço social, tem muito a acrescentar às discussões. Além dessa lupa que desvela o *ethos*, o *pathos* e o *logos* que nos caracterizam como povo singular, os cientistas sociais oxigenam os debates dos temas mais candentes de interesse público (BROD, 2017).

O mesmo entrevistado argumenta que audiências públicas, seminários, comissões gerais e outras formas de debates “são fundamentais para se auscultar tanto o estado da arte do que se discute na academia quanto para se tomar o pulso do que a sociedade civil pensa sobre todos os assuntos que lhe dizem respeito”. Por essa razão, complementa: “acho positivo que os debates aqui na Câmara dos Deputados contem cada vez mais

com a contribuição desses cientistas, que possibilitam aos parlamentares, à sociedade em última análise, opções variadas de forma e conteúdo para melhor orientar seu labor legislativo” (BROD, 2017).

Nessa perspectiva, os debates legislativos “constituem um importante mecanismo de produção de consensos ou dissensos que determinam o processo decisório. O alargamento do âmbito desses debates, de forma a integrar o máximo a sociedade civil poderia favorecer a qualidade e o produto do processo decisório” (SILVA, 2015).

O **Quadro 3** apresenta uma síntese dos argumentos apontados pelos entrevistados, sob a ótica da contribuição dos cientistas sociais para os debates legislativos.

Quadro 3 | Síntese da perspectiva dos cientistas sociais – aspectos positivos dos debates

	Itens destacados
1	Ampliação do espaço argumentativo da política
2	Aperfeiçoamento da qualidade do processo decisório
3	Apresentação de dados sobre o funcionamento de instituições da democracia
4	Apresentação de dados e ideias para fundamentar a argumentação
5	Comparação de sistemas, processos e práticas
6	Compreensão sistêmica dos quadros políticos
7	Elucidação e esclarecimento das implicações normativas das escolhas políticas
8	Envolvimento da atenção do público para os temas em debate
9	Instrução de projetos legislativos
10	Orientação de cidadãos, movimentos cívicos e políticos
11	Qualificação dos debates parlamentares
12	Sistematização de dados da realidade empírica para confronto com as propostas políticas
13	Tradução de achados de pesquisas atinentes às pautas legislativas

Fonte: elaboração própria.

Ressalvas

Apesar de reconhecerem o valor e as múltiplas possibilidades de uso e aplicação prática dos debates legislativos com a participação de cientistas sociais, os entrevistados também apresentam críticas e ressalvas. Cabe ressaltar que esse é um dos objetivos da pesquisa, ou seja, captar as perspectivas críticas dos próprios cientistas sociais que já participaram, participam ou acompanham essas discussões. As críticas e ressalvas apresentadas pelos próprios entrevistados são relevantes para a compreensão das dinâmicas em que esses debates se inserem, seus efeitos e resultados concretos.

Nesse sentido, é emblemático o depoimento de Rita Segato:

Os debates no Legislativo ficam muito no plano do fazer de conta. Não percebo que haja discussão efetivamente. Parece mais algo ornamental ou simplesmente para constar nos documentos. Refiro-me principalmente ao caso das audiências públicas. Quando eu fui convidada a falar na Comissão de Direitos Humanos sobre temáticas indígenas, não percebi interesse dos parlamentares. Poucos passaram por lá. Além disso, os deputados contribuem muito pouco para aprofundar o debate. Limita-se a uma questão de opinião pela opinião. Cada um marca a sua posição e fica por isso mesmo. Não vejo como a participação de especialistas pode contribuir efetivamente para esclarecer determinadas controvérsias (SEGATO, 2016).

A pesquisa também registra outros depoimentos que reiteram a perspectiva apontada acima, mas ressaltam o poder dos parlamentares como agentes de construção dos pacotes interpretativos que serão moldados durante os debates, incluindo o poder de veto a determinados discursos e até mesmo em relação aos próprios convidados:

O debate em uma audiência pública não é efetivamente um debate. Primeiro porque o tempo é muito limitado e geralmente, com os atrasos, o deputado que preside a sessão acaba reduzindo ainda mais o tempo de fala dos especialistas. É um debate só para constar em ata e no relatório da comissão. Além disso, é o deputado que tem o poder de veto em relação à lista de convidados. Ele decide quem fala e quem não fala, além do tempo. É um deputado que, ao presidir a sessão, direciona o debate. Direciona quando faz as perguntas e quando estabelece a ordem e o tempo das falas e quando permite ou impede perguntas da plateia ou de internautas (LIMA, 2017).

Outro depoimento reitera essa perspectiva do baixo engajamento e interesse dos parlamentares, complementando que as audiências públicas e os demais eventos podem ser usados de forma instrumental pelos parlamentares, como mecanismo de projeção de sua imagem, ou seja, como uma ferramenta de política de visibilidade do mandato e de reputação pessoal:

Como sabemos, as audiências públicas são realizadas para a instrução de projetos legislativos, debate de tema relevante e convite a autoridades governamentais. No aspecto de contribuir com o aprimoramento dos projetos de lei em tramitação, penso que as audiências, apesar de realizadas em grande quantidade, são pouco efetivas. Elas, na verdade, consistem em atividade do parlamentar para mostrar serviço às bases. Quando numa audiência são convidadas mais de quatro especialistas, fica realmente muito complicado poder se chegar a um debate efetivamente. Há audiências com 12 participantes, o que é improdutivo (LIMA, 2017).

Além de reiterar certas críticas e ressalvas que são recorrentes, outros entrevistados chamam atenção para o uso político do capital de *expertise* dos cientistas sociais pelos parlamentares, com o intuito de usufruir do capital simbólico das falas peritas expostas durante as audiências públicas. O discurso científico é acionado, portanto, como forma de capitalizar a visibilidade parlamentar, especialmente com a reprodução nas redes sociais digitais. Trata-se de uma forma estratégica de usar o capital simbólico dos **lugares neutros** e a credibilidade técnica ou **expertocracia** (PINZANI, 2013). O regime de opinião caracterizado pela racionalidade e discussão ancorada na *expertise* intelectual ou conhecimento perito é utilizado pelos parlamentares para constituir **discursos fortes**, conforme explicado anteriormente. Em suma, as **lógicas adversárias** (KANT DE LIMA, 2010) que ressaltam a **autoridade do argumento** são usadas de forma instrumental pelos parlamentares para reforçar o **argumento de autoridade** dos agentes legislativos. Um dos depoimentos resume bem essa perspectiva:

O conhecimento dos especialistas é muito pouco aproveitado nos debates legislativos. Em primeiro lugar pelo atraso que é comum nesses eventos. Todo mundo fica horas esperando os deputados. Quando eles chegam é só para anunciar que estão com mil compromissos e que terão que abreviar o debate. É só para usar o microfone e garantir a transmissão pela TV Câmara e pela internet para depois reproduzir nas redes sociais. A impressão que passa é que eles não estão interessados em debate. Só querem cumprir as formalidades e os rituais. Tem que fazer audiência pública, então seja feita. Tem que convidar especialistas no tema, que assim seja, mas eles

não estão nem aí para discussão acadêmica. O que querem é usar o prestígio dos pesquisadores e acadêmicos (SILVA, 2015).

Além das questões relacionadas à dinâmica dessas atividades, com um olhar sobre o próprio cotidiano acerca desse modo operatório da **política em ação** ou do **Estado em ação** como denomina Höfling (2001)⁷, há alguns depoimentos que chamam atenção para a paisagem estrutural mais ampla na qual esse cotidiano se desenvolve:

Os potenciais e limitações ocorrem em função que questões estruturais, como o mau condicionamento ou desinformação dos debatedores, o déficit de instrumentos para alargar o alcance do debate e concentração de poderes de agenda em órgãos de cúpula do Legislativo (FERNANDES, 2017).

As limitações da Casa como foro de debates estão em sua própria natureza e composição. O *mainstream* dos debates seguirá sempre a característica político-ideológica dominante na legislatura em vigor. Não há como fugir dessa imposição, tendo em vista que essas correntes tendem a dominar a designação dos acadêmicos e especialistas que serão convidados a relatar sua experiência e conhecimento científico (BROD, 2017).

Considerando esse cenário institucional mais abrangente, há relatos que colocam em relevo as complexidades desses debates, ao explorar aspectos que vão além das dinâmicas cotidianas e da vontade de poder dos parlamentares, sem generalizações:

Eu acho que há dois tipos de debates que são feitos na Câmara: os debates políticos e as discussões técnicas. Logicamente todos são políticos, pois estamos em uma casa política, mas há uma diferença. Os temas como direitos humanos, meio ambiente, família etc. são permeados por convicções políticas no sentido ideológico, enquanto os seminários realizados pelo Conselho de Altos Estudos por exemplo, são predominantemente técnicos. Cito alguns, como os seminários sobre petróleo, aquíferos, manguezais. O debate técnico é mais evidente e os atores da discussão são os cientistas. Nessas ocasiões pega bem para os deputados aplaudirem os pesquisadores. Eles é que são autoridades no assunto. Já no caso dos temas permeados de convicções ideológicas, interessa mais aos parlamentares que os cientistas sociais sejam convidados para reforçarem o discurso ideológico parlamentar (VOGEL, 2017).

Eu vejo que são muitos os casos e situações e que não dá para colocar nada preto

⁷ O autor se refere às políticas sociais em processo de formulação e reformulação, ou seja, em discussão.

no branco. Tudo depende de muitos fatores. Depende da comissão, do tema, do comando político da Casa, do partido do relator, da base eleitoral dele, do que a mídia está divulgando sobre o tema, depende do que os adversários políticos do parlamentar estão falando. Em resumo, depende de muita coisa. Acho que isso é a única regra geral. O resto tudo é relativo (BROD, 2017).

Por fim, chamamos atenção para um depoimento que ressaltou a relevância desses debates para os próprios cientistas sociais, como uma experiência de deslocamento intelectual, isto é, uma experiência de participar de uma discussão em um espaço que funciona com lógicas diferenciadas em relação ao campo acadêmico. O relato destaca que o deslocamento do **lugar neutro** da academia em que as perspectivas da **doxa intelectual** como uma instância de interpretação, como salientou Bauman (2010), pode contribuir para a própria reflexão dos cientistas sociais:

Na minha experiência concreta, como participante de uma audiência pública sobre direitos indígenas, a principal beneficiada fui eu mesma, pois eu tive que pensar sobre o tema e situá-lo no contexto de uma discussão específica, cujo enfoque me foi posto pela própria comissão que promoveu o debate. Dessa reflexão resultou um artigo que foi publicado, o qual me fez reformular algumas categorias analíticas.⁸ Ao discutir o problema do infanticídio indígena, por exemplo, os antropólogos costumam utilizar-se da categoria de relativismo cultural. Ao participar do debate, porém, eu percebi que esse não é um argumento válido no contexto das decisões públicas. Nesse sentido, a experiência de participar dos debates promovidos pelo Poder Legislativo torna-se mais interessante para os próprios cientistas sociais, como exercício de reflexão (SEGATO, 2016).

Esse relato, apesar de particular, remete para a ideia mais ampla de que “... nas Ciências Sociais de uma maneira geral, o conhecimento não se adquire apenas por métodos científicos, mas também pelo conhecimento sensível oriundo da nossa experiência no mundo social” (TANGUY, 2012, p. 44).

O Quadro 4 apresenta um resumo das ressalvas e críticas apresentadas pelos entrevistados, a título de sistematização dos argumentos apresentados pelos entrevistados.

Quadro 4 | Síntese da perspectiva dos cientistas sociais – aspectos negativos dos debates

	Itens destacados
1	Debates ornamentais
2	Discussões sem efetividade
3	Desinformação dos debatedores e dos parlamentares
4	Déficit de instrumentos para ampliar o alcance dos debates
5	Excesso de expositores nas audiências públicas
6	Falta de aprofundamento das discussões
7	Falta de engajamento dos parlamentares nas discussões
8	Limitações inerentes às dinâmicas legislativas

Fonte: elaboração própria.

Conclusões

A pesquisa aqui apresentada teve como objetivo examinar, sob a ótica dos próprios cientistas sociais, como eles avaliam a participação de acadêmicos desse campo nos debates políticos promovidos pela Câmara dos Deputados na agenda legislativa. O estudo, focado nos suportes teóricos da Sociologia Política, pretende contribuir para a compreensão de como a *expertise* intelectual do campo das Ciências Sociais pode dialogar com a *expertise* política e burocrática. Apesar de se tratar de um estudo inicial, que ainda carece de aprofundamentos, a pesquisa aponta para algumas questões relevantes.

A primeira conclusão é a de que os modos de perspectivar as contribuições dos cientistas sociais são variados e controversos, os quais podem ser agrupados inicialmente em duas abordagens: os efeitos positivos e as limitações, com a ressalva de que a ênfase foi posta nos aspectos positivos, conforme foi possível observar no decorrer da análise. Em suma, apesar de críticos, os entrevistados acreditam no debate, na força racional da argumentação lógica e, por extensão, no próprio capital de *expertise* das Ciências Sociais. Trata-se de uma forma de valorizar sua própria *expertise* e suas habilidades de intérpretes do mundo social. Cabe ressaltar que não se trata, contudo, de uma visão cega ou acrítica, conforme foi demonstrado durante a análise.

Um breve balanço dos pontos positivos apontados pelos entrevistados mostra que há uma prevalência na percepção do valor do próprio debate como método político de construção de perspectivas, mediante a valorização das lógicas contraditórias (KANT DE LIMA, 2010) e do papel do cientista social como *intelectual intérprete* (BAUMAN, 2010). Esse papel social dos especialistas em temas relacionados ao amplo campo dos debates legislativos é valorizado na percepção dos entrevistados, por se tratar ainda de uma forma de ampliar o pluralismo de perspectivas e *doxas* nos debates políticos protagonizados pelo Poder Legislativo, uma vez que tanto a academia como as instituições legislativas, sob a ótica normativa, são vistos como espaços típicos do regime de opinião pautado pelo pluralismo (HABERMAS, 1994).

Nessa perspectiva, os entrevistados ressaltaram como elementos positivos os seguintes aspectos, com ênfase para as audiências públicas: (a) a ampliação dos espaços discursivos da representação política; (b) possibilidades de maior captação e envolvimento da atenção e da participação pública na agenda de debates do legislativo; (c) abertura de desenhos argumentativos que favoreçam a orientação e a participação de cidadãos individualmente e de coletivos sociais, como os movimentos cívicos e políticos; (d) possibilidade de ampliar os espaços de discussão e interlocução entre os cientistas sociais – como intérpretes da realidade – e os legisladores políticos; (e) contribuições para aperfeiçoar e qualificar os debates parlamentares e as decisões nas arenas legislativas; (f) oportunidades de reflexão e de aprimoramento discursivo dos próprios cientistas sociais que são convidados para os debates.

No plano das ressalvas, há algumas controvérsias que foram enfatizadas, as quais contemplam dois níveis. O primeiro e o que aparece com mais relevo diz respeito às dinâmicas concretas do campo experiencial em que os debates são realizados, com ênfase para as audiências públicas. Nesse quesito, os entrevistados criticam: (a) a postura dos parlamentares, com pouco interesse e baixo engajamento nas discussões; (b) a forma como os debates são conduzidos, com o controle total dos parlamentares, quanto ao tempo de fala dos convidados; (c) a rotatividade dos deputados nos debates, só para garantir o registro de sua presença e a conseqüente visibilidade nas mídias institucionais e nas redes sociais digitais; (d) o excesso de convidados para alguns debates, com prejuízo da profundidade e consistência das discussões; (e) a desinformação de alguns parlamentares sobre os temas em pauta; (f) a realização de debates “só para constar”.

O segundo plano das ressalvas e críticas diz respeito à esfera conjuntural mais ampla, as quais exercem interferências nas dinâmicas, nos processos e resultados dos debates. Entre esses fatores, os entrevistados ressaltaram as especificidades temáticas e as particularidades de cada comissão, os fatores institucionais que podem causar descontinuidades ou interrupção dos debates.

Além disso, cabem ainda algumas reflexões mais amplas sobre o papel das Ciências Sociais nesse cenário discursivo dos debates legislativos. Certamente trata-se de um campo de pesquisas ainda a ser explorado de forma mais detalhada. Mesmo aqui, no caso em tela, após a conclusão do levantamento, percebemos a necessidade de aprofundamento de como esses debates ocorrem, quais os temas são mais passíveis de controvérsias e como essas controvérsias são tratadas. Além disso, como desdobramentos do trabalho, temos como propósito examinar como se dá a participação de especialistas por área específica de conhecimento, a fim de observar eventuais convergências ou modos operatórios específicos e diferenciados em cada área: Antropologia, Ciência Política e Sociologia.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, M.W.B. As Ciências Sociais e seu compromisso com a verdade e com a justiça. *Mediações*, v. 20, n.1, p.260-284, 2015.

ARENDT, H. Entre o passado e o futuro. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2000.

BARRETO, A.B. Entrevista ao autor, por e-mail, 30/09/16.

BAUMAN, Z. *Legisladores e intérpretes: sobre modernidade, pós-modernidade e intelectuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BAUMAN, Z. Em busca da política. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BOLTANSKI, Luc. *El amor y la justicia como competencias*. Buenos Aires: Amorroutu, 2000.

BOURDIEU, P. *Contafogos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BOURDIEU, P.; BOLTANSKI, L. *La production de l'idéologie dominante*. Paris: Demopolis, 2008.

BOURDIEU, P. L'essence du néolibéralisme. *Le Monde Diplomatique*, março, 1998. Disponível em: <http://www.monde-diplomatique.fr/1998/03/BOURDIEU/3609> Consultado em 28/06/14.

BOURDIEU, P. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 5. Brasília, janeiro-julho de 2011, p.193-216.

BRAGA, R. J. Entrevista ao autor. Brasília, 22/09/16.

BROD, J. L. Entrevista ao autor. Brasília, 23/09/17.

CARLOMAGNO, Márcio. O que podemos responder pesquisando assessorias parlamentares? Agenda de investigação. *BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 88, p. 1-23, 2019.

CHAUÍ, M. Intelectual engajado: uma figura em extinção. *O silêncio dos intelectuais*. São Paulo: Companhia das Letras, p. 19-43, 2006.

CHIARAMONTE, C. R. *Doxa intelectual: conceito e emprego em um caso brasileiro. Primeiros Estudos*, v. 3, p. 84-103, 2012.

COLLINS, H.; EVANS, R. *Rethinking expertise*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

COUTO, C. Entrevista ao autor, por e-mail, 17/09/16.

FELTRAN, G. Entrevista ao autor, por e-mail, 02/10/16.

FERNANDES, E. Entrevista ao autor, por e-mail, 02/10/17.

FERREIRA, C. A. Entrevista ao autor, por e-mail, 28/09/16.

GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Editora da Unesp, 2009.

GOFFMAN, E. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974.

HABERMAS, J. *Comentários à ética do discurso*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. 202p.

_____. *O discurso filosófico da modernidade*. São Paulo: Martins Fontes. 2002. 540p.

_____. *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: G. Gili, 1994.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

KANT DE LIMA, R. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. *Revista de Sociologia e Política*, nº 13, p. 23-38, 2010.

LAVALLE, A. G. Entrevista ao autor, por e-mail, 19/10/16.

LIMA, R. Entrevista ao autor. Brasília, 29/09/17.

LIMONGI, F. Entrevista ao autor, por e-mail, 05/10/16.

MOISÉS, J. A. Entrevista ao autor, por e-mail, 29/09/16.

PINTO, L. *Le café du commerce des penseurs: à propos de la doxa intellectuelle*. Paris: Editora du Croquant, 2009.

PINZANI, A. *Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. Lua*

Nova, n. 89, p.135-168, 2013.

REAY, M. Academic Knowledge and Expert Authority in American Economics. *Sociological Perspectives*, v. 50, n. 1, p. 101–129, 2007.

ROBERTS, M. *et al.* Computer-Assisted Text Analysis for Comparative Politics. *Political Analysis*, Cambridge, UK, v. 23, p. 254-277, 2015.

SEGATO, R. Entrevista ao autor, por telefone. Brasília, 11/09/16.

SPECK, B. Escolhendo caminhos sem saber onde chegar. *Valor Econômico Online*, 27/04/2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/4022058/escolhendo-caminhos-sem-saber-onde-chegar> Consultado em 05/05/15.

SILVA, E. F. Entrevista ao autor. Brasília, 27/10/15.

TANGUY, L. *A Sociologia: ciência e ofício*. *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 118, p. 33-46, 2012.

TOKUMOTO, Alessandro; FILIPI, Thais Madeira. O conceito de *expertise* e sua aplicação: o caso dos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE no Brasil (1930-1964). *Agenda Política*, v. 6, n. 1 (2018): 213-246.

VECCHIOLI, V. *Expertise jurídica y capital militante: reconversiones de recursos escolares, morales y políticos entre los abogados de derechos humanos en la Argentina*. *Pro-Posições*, v. 2, n. 59, p. 41–57, 2009.

VIEIRA, Ricardo Modesto. Métodos de análise automatizada de conteúdo aplicados aos discursos parlamentares. *E-legis*, Brasília, n. 30, p. 157-180, set./dez. 2019.

VOGEL, L. H. Entrevista ao autor. Brasília, 26/09/17.

Antonio Teixeira de Barros

 <http://orcid.org/0000-0002-3061-8202>

Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOR). Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOR).

E-mail: antonibarrosgmail.com

Apêndice 1

Roteiro da entrevista com os servidores da Câmara

1. Como são escolhidos os cientistas sociais para participarem dos debates promovidos pelas comissões permanentes da Câmara?
2. Qual o peso da opinião dos presidentes das comissões para acatar ou rejeitar a indicação de nomes de cientistas sociais para o debate legislativo?
3. Na sua avaliação existe censura ou controle nesse processo?

Apêndice 2

Roteiro da entrevista com os cientistas sociais

1. Como você avalia a sua participação e dos demais cientistas sociais nos debates promovidos pelas comissões permanentes da Câmara?
2. Que aspectos positivos você destaca desse debate?
3. Há ressalvas e críticas de sua parte? Quais?
4. Como os cientistas sociais podem contribuir para o debate legislativo?

Proposta de instrumento para avaliação da governança organizacional em uma instituição do setor público

Nildete dos Passos Oliveira

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF – Brasil

Pedro Carlos Resende Junior

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF – Brasil

Este estudo tem como objetivo propor um instrumento de avaliação da governança organizacional para uma instituição pública e foi construído a partir de uma abordagem qualitativa e quantitativa. Foi utilizada a perspectiva organizacional da governança, a qual está relacionada a incentivos, decisões administrativas e funcionamento da organização. A coleta de dados ocorreu por meio de análise documental, entrevistas semiestruturadas com especialistas e gestores de uma instituição de estudo e questionários. Para análise dos dados, foram empregadas as técnicas de análise documental e análise de conteúdo categorial, com avaliação da saturação teórica e do coeficiente de validação de conteúdo. Mediante análise dos referenciais de governança e da revisão de literatura foram definidas três categorias descritivas do constructo: gestão estratégica, pessoas e *accountability*, agrupando variáveis de governança. Após análise das entrevistas, observou-se a predominância da categoria gestão estratégica, seguida por pessoas e *accountability*. Então, o instrumento de avaliação, construído com 16 variáveis e contendo 58 itens, foi avaliado por sete juízes, resultando na proposta de instrumento de avaliação da governança organizacional.

Palavras-chave: governança, setor público, avaliação

Propuesta de instrumento para evaluación la gobernanza organizacional en una institución del sector público

Este estudio tiene como objetivo proponer un instrumento de evaluación de la gobernanza organizacional para una institución pública y fue construido a partir de un enfoque cualitativo y cuantitativo. Se utilizó la perspectiva organizacional de la gobernanza, la cual está relacionada a incentivos, decisiones administrativas y funcionamiento de la organización. La recolección de datos ocurrió por medio de análisis documental, entrevistas semiestructuradas con especialistas y gestores de una institución de estudio y cuestionarios. Para el análisis de los datos, se emplearon las técnicas de análisis documental y análisis de contenido categorial, con evaluación de la saturación teórica y del coeficiente de validación de contenido. En el análisis de los referentes de gobernanza y de la revisión de literatura se definieron tres categorías descriptivas del constructo: gestión estratégica, personas y *accountability*, agrupando variables de gobernanza. Después del análisis de las entrevistas, se observó el predominio de la categoría gestión estratégica, seguida por personas y *accountability*. Entonces, el instrumento de evaluación, construido con 16 variables y conteniendo 58 ítems, fue evaluado por siete jueces, resultando en la propuesta de instrumento de evaluación de la gobernanza organizacional.

Palabras clave: gobernanza, sector público, evaluación

Proposal of an instrument for assessment of organizational governance in a public sector institution

This study aims to propose an instrument of assessment of organizational governance for a public institution and was built from a qualitative and quantitative approach. An organizational approach to governance was used, which is related to incentives, administrative decisions and the functioning of the organization. Data collection took place through documental analysis, semi-structured interviews with specialists and managers of the institution and questionnaires. For data analysis, the techniques of document analysis and categorical content analysis, with assessment of theoretical saturation and calculation of content validation were used. Through analysis of the governance frameworks and the literature review, three descriptive categories of the construct were defined: strategic management, people and accountability, grouping governance variables. After analyzing the interviews, it was observed the predominance of the category strategic management, followed by people and accountability. Then, the evaluation instrument, constructed with 16 variables and containing 58 items, was assessment by seven judges, resulting in the proposal of an organizational governance assessment tool.

Keywords: governance, public sector, assessment

1 Introdução

O termo governança foi inicialmente aplicado no contexto de empresas privadas (CAVALCANTE; DE LUCA, 2013) para designar “o conjunto de práticas e estudos que tratam da forma como a empresa é administrada e a relação com os diversos indivíduos em sua atuação” (SOUZA, 2013, p. 60). O referido termo também foi adotado no setor público, embora alguns autores adotem a expressão governança organizacional, como será tratada no decorrer desse estudo, para diferenciá-lo do termo aplicado ao setor privado (FONTES-FILHO, 2003; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014)

A governança aplicada ao setor público também envolve a noção de como as decisões políticas e administrativas são tomadas pelos gestores, quanto ao funcionamento de sistemas governamentais, a influência de instituições formais e informais nas instituições e como o Estado se relaciona com a sociedade (GRINDLE, 2017).

Além disso, a governança também pode ser entendida como direcionadora de resultado, uma vez que está orientada para o desempenho e a geração de valor público, sendo tais conceitos entendidos como os esforços empregados para o alcance dos resultados e aqueles auferidos pelos beneficiários das ações do poder público (MARTINS; MARINI, 2014). O valor público acaba por direcionar a ação da governança para o objeto da organização (“o que” deve ser gerado), para o objetivo (“para quê”) e para o sujeito (“para quem”) das ações governamentais (MARTINS; MARINI, 2014, p. 130).

Nesse sentido, identificar e compreender o funcionamento das estruturas e dos mecanismos de governança de uma organização pode contribuir para aprimorar o desempenho da organização e permitir um melhor direcionamento dos recursos, visando à geração de valor público (MARTINS; MARINI, 2014; OLIVEIRA; PISA, 2015). Para isso, e utilizando como estudo de caso uma entidade autárquica vinculada ao Ministério da Educação, este estudo se propõe a apresentar um instrumento de avaliação de governança organizacional a partir do entendimento do objeto de estudo, da realização de entrevistas e da validação do instrumento por especialistas e gestores da organização utilizada como estudo de caso.

Cabe ressaltar que a maioria dos estudos relacionados à governança organizacional, identificados por meio de revisão de literatura, direciona-se a análises e propostas ao contexto do setor privado (BENEDICTO *et al.*, 2013; FLÓREZ-PARRA; LÓPEZ-PÉREZ; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, 2014; HORA; OLIVEIRA; FORTE, 2014; MAZZIONI *et al.*, 2015; RIBEIRO, 2014; RIBEIRO *et al.*, 2012; RIBEIRO; SANTOS, 2015; SCHIEHLL; MARTINS, 2016) e não apresenta proposta de instrumento de avaliação da governança em organizações, razão pela qual este estudo se apresenta como instrumento alternativo para preencher a lacuna teórica.

A escolha da instituição como estudo de caso se justifica pelo protagonismo da organização no contexto de avaliação da educação brasileira, sendo responsável por elaborar e disseminar estudos, pesquisas, levantamentos estatísticos, avaliações e exames da educação básica e superior do país, além de subsidiar a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas educacionais (BRASIL, 1997) e atualmente é responsável por aferir a evolução das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) do período 2014-2024. Dado o relevante interesse público na instituição e considerando que a governança permite agregar valor à organização (MARQUES, 2007), vislumbra-se que a avaliação da estrutura e dos mecanismos de governança pode aprimorar a avaliação realizada sobre a educação brasileira e melhorar a qualidade das atividades da organização, traduzindo em benefícios para a sociedade.

2 Referencial teórico

A governança aplicada ao setor público pode ser operacionalizada em três níveis: macro, meso e micro – sendo que para cada nível faz-se necessário um modelo ajustado de governança (SPANHOVE; VERHOEST, 2007). O nível macro está relacionado ao ambiente macro estatal, centrado na governança de todo o setor público e nas relações entre o Congresso, o Poder Executivo e o aparelho administrativo. No nível meso encontra-se o setor político, onde departamentos e agências, lideradas por um ministro, focam na execução de políticas públicas. O nível micro refere-se ao nível da organização, chefiada por um gestor e, em alguns casos, por um conselho de administração, cujas ações devem estar vinculadas aos objetivos de governo do nível macro, sob pena de, no limite, serem ineficazes (SPANHOVE; VERHOEST, 2007).

A governança no nível micro ou governança organizacional, portanto, está relacionada a competências, estruturas e instrumentos para orientar, controlar, monitorar e explicar o comportamento de indivíduos dentro de um departamento ou agência, de forma a alcançar os objetivos organizacionais de forma eficiente, efetiva e transparente (SPANHOVE; VERHOEST, 2007).

Para compreender o movimento de governança nas organizações, a partir de mudanças ocorridas em suas estruturas, nos mecanismos de funcionamento e da interação com outros atores, foram utilizadas neste estudo a Teoria Institucional e a Teoria dos *Stakeholders*.

A Teoria Institucional permite compreender o processo de legitimação das práticas de governança e das mudanças organizacionais que ocorrem na incorporação de tais práticas pelas organizações, especialmente quanto ao processo isomórfico, com vistas à melhoria do desempenho. De acordo com DiMaggio e Powell (1983), há três mecanismos de mudança isomórfica: coercitivo, mimético e o normativo.

Pelo mecanismo coercitivo, a mudança em uma organização deriva de influências políticas e pressões formais e informais exercidas por outras organizações com domínio de recursos escassos, especialmente recursos financeiros. O isomorfismo mimético resulta da adoção de práticas que foram reconhecidamente bem-sucedidas ou legitimadas por outras organizacionais, ocorrendo quando há incerteza de se adotar uma prática inovativa na organização. O terceiro mecanismo, o normativo, está associado à mudança decorrente da influência de forças profissionais – membro ou classe de determinada profissão – que institui um conjunto de normas e procedimentos a serem obrigatoriamente adotados pela organização.

Se, por um lado, as mudanças organizacionais são impulsionadas por mecanismos institucionais, por outro, os indivíduos possuem um papel importante, porque é a partir dos significados atribuídos por eles à sua realidade que se determinam e se orientam as ações organizacionais (CARVALHO; VIEIRA; SILVA, 2012). A influência de indivíduos e outras organizações sob uma instituição também pode ser observada à luz da Teoria dos *Stakeholders*, ou Teoria das Partes Interessadas, na qual a expressão *stakeholders* ou partes interessadas pode ser entendida como grupos ou indivíduos que afetam e são afetados pelo alcance dos objetivos da organização (FREEMAN; REED, 1983).

Em relação à gestão dos *stakeholders*, Gomes (2005) aponta que as principais questões nesse contexto estão relacionadas à identificação das principais partes interessadas, à identificação do tipo de influência ou interesse que conecta as principais partes interessadas à organização e à identificação do tipo de estratégia que a organização pode utilizar para gerenciar as relações com as partes interessadas.

O modelo de Mitchell e Wood (1997), de classificação dos *stakeholders* e escolha de estratégia de gestão, considera três atributos principais de classificação – poder, legitimidade e urgência – que, quando combinados, originam diferentes tipos de partes interessadas e que demandam uma reação diferente por parte da organização. A reação vai depender da quantidade de atributos que cada *stakeholder* possuir, seja inicialmente ou quando incorporados pela parte interessada durante o processo de interação com a organização. Quanto mais atributos o *stakeholder* apresentar, maior o potencial de influenciar as decisões das organizações e diferente tratamento deve ser dispensado a ele.

Retornando à governança, para a identificação das categorias de análise de um modelo de governança aplicado à organização pública, considerou-se o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) de que um sistema de governança no setor público envolve estruturas administrativas (instâncias), processos de trabalho, instrumentos (ferramentas, documentos etc.), fluxo de informações e comportamento de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização, aqui incluídos os *stakeholders*. Impactando o sistema de governança, há eventos potenciais que podem comprometer o alcance dos objetivos organizacionais e que devem ser identificados, tratados, e monitoramentos por meio de adequada gestão de riscos (IFAC, 2001). Nesse sentido, a primeira categoria do modelo, denominada gestão estratégica, é adequada para abordar elementos relacionados à lógica de funcionamento da organização.

Uma segunda categoria relevante para a governança refere-se aos agentes que atuam na organização e foi intitulada como pessoas. A atuação das pessoas na organização é fundamental para a governança (MARQUES, 2007; TCU, 2014) e seu comportamento pode afetar, positiva ou negativamente, os resultados das organizações (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014). Sobre esse aspecto, a Instrução Normativa nº 01 (CGU/MPOG, 2016)

define como princípio de governança aplicável a órgãos e entidades do Poder Executivo federal o compromisso dos agentes em atuar segundo os valores éticos.

A gestão de pessoas, de forma abrangente, envolve selecionar, capacitar e avaliar o desempenho dos agentes, em especial a alta administração (IFAC, 2001; TCU, 2014), com vistas ao melhor desempenho da organização. Além disso, o adequado envolvimento da liderança é crucial para a boa governança e a prestação de serviços (NGOEPE; NGULUBE, 2013), uma vez que entre suas responsabilidades estão a implementação, a avaliação e a melhoria das estratégias da organização (SPANHOVE; VERHOEST, 2007). Ademais, a ética do comportamento desses agentes influencia a atuação dos demais agentes da organização (CHERMAN; TOMEI, 2005).

Outra categoria relevante para a governança está relacionada aos mecanismos de *accountability* da organização e envolve a transparência, a responsabilização dos agentes por meios de ações de controle e a prestação de contas (KOPPELL, 2005; PINHO; SACRAMENTO, 2009; ROCHA, 2009). Sobre a palavra *accountability*, Pinho e Sacramento (2009) se propuseram a identificar a tradução para a língua pátria, mas constataram a impossibilidade de uma única tradução, tendo em vista que o conceito ainda está em construção no país. Não obstante, os autores apontam que o conceito envolve: responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

As categorias, variáveis e elementos relacionados que formam a caracterização do modelo de governança organizacional, a partir da revisão de literatura, podem ser observados no Quadro a seguir.

Quadro 1 | Categorias e variáveis do modelo de governança

#	Categoria	Descrição da categoria	Variável	Elemento relacionado à variável	Referência
1	Gestão Estratégica	Envolve aspectos relacionados ao funcionamento da organização	Instâncias administrativas de apoio à governança	Configuração do Conselho de Administração	Blank e Van Hulst (2011); Chahal e Kumari (2013); Jarboui, Forget e Boujelbene (2014); Mswaka e Olu (2015); Nkundabanyanga, Tauringana e Muhwezi (2015)
				Comitês de apoio à governança	IFAC (2001); Lei n. 13.303 (Brasil, 2016);
				Atuação de auditoria interna	Bello (2013); Chahal e Kumari (2013); Ellwood e Garcia-Lacalle (2015); IFAC (2001); Lei n. 13.303 (Brasil, 2016); Schelker (2013); TCU (2014)
			Processos organizacionais	Gerenciamento de informações	ANAO (2014); IFAC (2001); IFAC/CIPFA (2014); Ngoepe e Ngulube (2013); Schelker (2013); Romolini, Gori e Fissi (2015); OCDE (2015)
			Estratégia da organização	Definição e implementação de Gestão Estratégica	ANAO (2014); IFAC/CIPFA (2014); Gnan et. al (2013); Kim e Kim (2016), Lei (2016); Meintjes e Grobler (2014); TCU (2014)
				Planejamento Estratégico	ANAO (2014)
			Gestão de Riscos	Implementação e avaliação da Gestão de Riscos	ANAO (2014); IFAC/CIPFA (2014); Lei n. 13.303 (Brasil, 2016); TCU (2014)
			Stakeholders	Definição e divulgação dos canais de comunicação	ANAO (2014); IFAC (2001); OCDE (2015); TCU (2014)
				Fomento à participação das partes Interessadas	ANAO (2014); IFAC (2001); Gnan et. al (2013); IFAC/CIPFA (2014); Kim e Kim (2016); Lei n. 13.303 (BRASIL, 2016); Lei (2016); Meintjes e Grobler (2014); OCDE (2015); TCU (2014)
			Stakeholders	Atendimento dos interesses das partes interessadas	ANAO (2014); IN n. 01 (CGU/MPOG, 2016); OCDE (2015); TCU (2014)
Parcerias	Atuação compartilhada	ANAO (2014); IFAC/CIPFA (2014); TCU (2014)			

#	Categoria	Descrição da categoria	Variável	Elemento relacionado à variável	Referência
2	Pessoas	Envolve aspectos relacionados às pessoas que atuam na organização	Exercício da liderança	Definição de diretrizes e políticas da organização	IFAC (2001); IFAC/CIPFA (2014); TCU (2014)
				Responsabilidade pelo direcionamento, monitoramento e avaliação da organização	IFAC (2001); IFAC/CIPFA (2014); IN n. 01 (CGU/MPOG, 2016); OCDE (2015); TCU (2014);
			Gestão de Pessoas	Seleção de pessoas	IFAC (2001); Lei n. 13.303 (Brasil, 2016); Schelker (2013); TCU (2014)
				Capacitação de pessoas	ANAO (2014); IFAC (2001); IFAC/CIPFA (2014); IN n. 01 (CGU/MPOG, 2016); TCU (2014);
				Avaliação de pessoas	Lei n. 13.303 (Brasil, 2016); TCU (2014)
			Papéis e responsabilidades	Definição de atribuições e de responsabilidades	ANAO (2014); IFAC (2001); OCDE (2015); Oberoi (2013); TCU (2014)
			Remuneração da alta administração	Definição da remuneração da alta administração	IFAC (2001); TCU (2014)
			Padrão comportamental ético	Atuação ética	IFAC/CIPFA (2014); IN n. 01 (CGU/MPOG, 2016); Jarboui, Forget e Boujelbene (2014); Subramaniam, Stewart e Shulman (2013)
				Adoção de Código de Ética	IFAC (2001); IFAC/CIPFA (2014); Lei n. 13.303 (Brasil, 2016); OCDE (2015); TCU (2014)
				Julgamento imparcial na tomada de decisão	IFAC (2001); OCDE (2015)

#	Categoria	Descrição da categoria	Variável	Elemento relacionado à variável	Referência
3	Accountability	Envolve transparência, responsabilização e prestação de contas da organização	Transparência	Transparência de dados e informações	ANAO (2014); IFAC (2001); IFAC/CIPFA (2014) IN n. 01 (CGU/MPOG, 2016); Lei n. 13.303 (Brasil, 2016); OCDE (2015); TCU (2014)
				Avaliação de satisfação	ANAO (2014); TCU (2014)
				Monitoramento e avaliação de desempenho da organização	ANAO (2014); IFAC (2001); IFAC/CIPFA (2014); TCU (2014)
			Responsabilização	Conformidade com leis e regulamentos	IFAC (2001)
				Conformidade orçamentária e financeira	IFAC (2001); IFAC/CIPFA (2014)
				Gerenciamento do conflito de interesse	ANAO (2014); IFAC (2001), OCDE (2015); TCU (2014)
				Apuração de irregularidades	IFAC (2001); TCU (2014)
			Prestação de contas	Prestação de contas periódicas	ANAO (2014); IFAC (2001); IFAC/CIPFA (2014); IN n. 01 (CGU/MPOG, 2016); Ngoepe e Ngulube (2013); Romolini, Gori e Fissi (2015); Schelker (2013); OCDE (2015); TCU (2014)
				Realização de auditoria anual	OCDE (2015)

Fonte: dados da pesquisa.

Cabe ressaltar que a revisão de literatura foi realizada a partir de pesquisas em periódicos nacionais e internacionais e nos principais referenciais de governança aplicados ao setor público. O quadro orientou o roteiro da coleta de dados primários, conforme especificado no tópico seguinte.

3 Método

Trata-se de estudo qualitativo e quantitativo para a proposição de um instrumento de avaliação de governança organizacional por meio de procedimentos metodológicos de investigação documental, revisão de literatura, realização de entrevistas com especialistas sobre o tema e com gestores de uma organização pública, e validação do instrumento de avaliação. Optou-se como estratégia de pesquisa o estudo de caso em uma instituição pública federal, constituída como autarquia e vinculada ao Ministério da Educação, uma vez que se busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto por meio do emprego de diversos meios de obtenção de dados, como entrevistas, análise documental e observações (YIN, 2001).

Na primeira etapa da pesquisa, de natureza qualitativa, e a fim de identificar categorias e variáveis de governança organizacional no setor público, promoveu-se o levantamento da literatura e dos principais referenciais de governança aplicados ao setor público. Em seguida, a partir das descrições das categorias e das variáveis apresentadas no Quadro 1, foi definido um roteiro de entrevistas e aplicado em entrevistas semiestruturadas com 14 especialistas sobre o tema governança, sendo quatro gestores, três acadêmicos e sete auditores escolhidos por amostragem não probabilística. As entrevistas foram realizadas individualmente, de forma presencial, entre maio e setembro de 2017, tiveram duração média de uma hora e trinta minutos, foram gravadas, transcritas e analisadas por meio da técnica de análise de conteúdo categorial temática (BARDIN, 2011). A quantidade de entrevistas foi definida em função do ponto de saturação teórica (THIRY-CHERQUES, 2009), que permite a interrupção da realização de entrevista quando, após identificada redundância dos dados coletados, realiza-se, no mínimo, duas entrevistas adicionais para confirmar o ponto de saturação (FALQUETTO; FARIAS, 2016).

Além das 14 entrevistas realizadas com especialistas em governança, foram realizadas entrevistas também com gestores da organização de estudo com o objetivo de verificar categorias e variáveis do modelo de governança na realidade organizacional. Dessa forma, com autorização do mais alto dirigente da organização, o mesmo roteiro de entrevistas aplicado aos especialistas foi utilizado para realizar as entrevistas com oito gestores, sendo um representante de cada unidade do mais alto nível regimental da

organização, entre agosto e outubro de 2017. No total, portanto, somando especialistas e gestores, foram realizadas 22 entrevistas.

Na análise das entrevistas, buscou-se verificar a presença das categorias e variáveis identificadas na etapa inicial do estudo, assim como novas categorias ou variáveis a partir dos relatos de cada entrevistado. Ao final, um instrumento de avaliação da governança organizacional foi construído e submetido à validação teórica e semântica de sete juízes, todos especialistas acadêmicos, para avaliação quanto aos critérios de clareza da linguagem, de pertinência prática e de relevância teórica dos itens elaborados, seguindo o método de validação pelo Coeficiente de Validade de Conteúdo (CVC), elaborado por Hernández Nieto (2002), onde:

(i) calcula-se a média (M_x) das notas atribuídas pelos juízes em cada critério e para cada item, conforme apresentado abaixo, onde $i = 1$ representa a soma das notas dos juízes e j o número de juízes:

$$M_x = \frac{\sum_{i=1}^7 X_{ij}}{j}$$

(ii) com base na média obtida anteriormente, apura-se o coeficiente de cada critério e em cada item (CVC_i), onde $V_{\max} = 5$, uma vez que foi utilizada a escala *Likert* de 5 pontos:

$$CVC_i = \frac{M_x}{V_{\max}}$$

(iii) em seguida, deduz-se o erro (Pe_i) de o juiz atribuir notas aleatórias gerando uma concordância tendenciosa:

$$Pe_i = \left(\frac{1}{j}\right)^i$$

(iv) na sequência, obtém-se o coeficiente de cada item (CVC_c):

$$CVC_c = CVC_i - Pe_i$$

(v) e finalmente, calcula-se o coeficiente total (CVct) do instrumento de avaliação, para cada um dos três critérios, a partir da média dos coeficientes de validade de conteúdo dos itens do instrumento (Mccvi) descontado da média dos erros dos itens do instrumento:

$$CVct = Mccvi - Mpei$$

Cada juiz foi instruído a atribuir nota de 1 a 5, em que os extremos, 1 e 5, expressavam a menor e a maior intensidade, respectivamente, de concordância do item avaliado em cada um dos três critérios. Adicionalmente, para cada item havia um campo de observações para aporte de comentário dos juízes.

Para validação e de acordo com Hernández Nieto (2002), considerando uma escala entre 0,0 e 1,00 de avaliação do CVc e CVct, itens com valores menores de 0,80 representam validade e concordância inaceitáveis; valores iguais ou maiores de 0,80 e menores de 0,90, são considerados com validade e concordância satisfatórias; e valores iguais ou acima de 0,90 até o limite de 1,00, apresentam validade e concordância excelentes (HERNÁNDEZ NIETO, 2002).

4 Resultados

A identificação de categorias e variáveis obtidas com o levantamento dos referenciais de governança e revisão de literatura foram apresentados no Quadro 1. Na etapa de entrevistas com especialistas, observou-se a ocorrência do ponto de saturação teórica em momentos distintos para cada categoria, como demonstrado na Tabela 1, e apesar da recomendação de apenas duas entrevistas adicionais para confirmação da saturação, optou-se por manter o cronograma de entrevistas agendado resultando em quatro entrevistas adicionais para a categoria Gestão Estratégica.

Tabela 1 | Saturação das categorias

Categorias	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14
Gestão Estratégica	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0
Pessoas	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0
<i>Accountability</i>	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: dados da pesquisa.

Em relação à frequência com que categorias e variáveis foram mencionadas nos discursos dos entrevistados, obtiveram-se os dados da Tabela abaixo.

Tabela 2 | Frequência de entrevistas por categorias e variáveis

Categorias	Variáveis	Quantidade de entrevistas por variável	Percentual
Gestão Estratégica	Instâncias administrativas de apoio à governança	8	36%
	Processos organizacionais	18	82%
	Apoio tecnológico	6	27%
	Práticas de governança	3	14%
	Estratégia da Organização	19	86%
	Gestão de riscos	21	95%
	<i>Stakeholders</i>	22	100%
	Parcerias	21	95%
Pessoas	Exercício da liderança	20	91%
	Gestão de pessoas	22	100%
	Papéis e responsabilidades	10	45%
	Remuneração da alta administração	0	0%
	Padrão comportamental ético	8	36%
<i>Accountability</i>	Transparência	21	95%
	Responsabilização	9	41%
	Prestação de contas	3	14%

Fonte: dados da pesquisa.

A partir da análise das entrevistas com especialistas e gestores, um instrumento de avaliação foi construído e submetido à validação de juízes. A Tabela 3 apresenta os coeficientes de cada critério em cada um dos itens submetidos à análise.

Tabela 3 | Coeficientes de validação dos itens

Item	CVCc			
	Clareza	Pertinência prática	Relevância teórica	Média dos critérios
1	0,74	0,91	0,94	0,87
2	0,77	0,91	0,91	0,87
3	0,71	0,89	0,89	0,83
4	0,77	0,91	0,91	0,87
5	0,97	0,97	0,97	0,97
6	0,51	0,83	0,90	0,75
7	0,57	0,77	0,77	0,70
8	0,77	0,89	0,89	0,85
9	0,80	0,89	0,94	0,88
10	0,80	0,89	0,94	0,88
11	0,94	0,94	0,97	0,95
12	0,86	1,00	1,00	0,95
13	0,74	0,94	0,97	0,89
14	0,83	0,94	0,94	0,90
15	0,80	0,94	1,00	0,91
16	0,86	0,91	0,94	0,90
17	0,74	0,91	0,91	0,86
18	0,91	0,94	1,00	0,95
19	0,89	0,94	0,97	0,93
20	0,83	0,94	0,97	0,91
21	0,80	0,94	0,97	0,90
22	0,80	0,89	0,91	0,87
23	0,69	0,77	0,91	0,79

Item	CVCc			
	Clareza	Pertinência prática	Relevância teórica	Média dos critérios
24	0,69	0,83	1,00	0,84
25	0,77	0,83	1,00	0,87
26	0,91	0,91	0,97	0,93
27	0,91	0,94	0,97	0,94
28	0,83	0,93	0,80	0,86
29	0,63	0,80	0,80	0,74
30	0,83	0,97	0,83	0,88
31	0,86	0,94	0,94	0,91
32	0,80	0,94	0,94	0,90
33	0,91	0,97	1,00	0,96
34	0,91	0,97	1,00	0,96
35	0,74	0,86	1,00	0,87
36	0,74	0,86	1,00	0,87
37	0,91	0,83	0,86	0,87
38	0,77	0,94	1,00	0,90
39	0,77	0,97	0,97	0,90
40	0,91	0,89	0,89	0,90
41	0,89	0,97	0,97	0,94
42	0,77	0,89	0,97	0,88
43	0,83	0,87	1,00	0,90
44	0,89	0,87	1,00	0,92
45	0,74	0,87	0,97	0,86
46	0,83	0,87	1,00	0,90
47	0,71	1,00	1,00	0,90
48	0,71	1,00	1,00	0,90
49	0,87	1,00	1,00	0,96
50	0,83	0,91	0,91	0,89

Item	CVCc			
	Clareza	Pertinência prática	Relevância teórica	Média dos critérios
51	0,74	0,94	1,00	0,90
52	0,91	0,97	1,00	0,96
53	0,91	0,97	0,97	0,95
54	0,94	0,97	1,00	0,97
55	0,80	0,89	0,89	0,86
56	0,94	0,89	0,89	0,90
57	0,83	0,89	0,89	0,87
58	0,71	1,00	1,00	0,90
CVct	0,81	0,91	0,95	0,89

Fonte: dados da pesquisa.

Como se observa na última linha da tabela, o coeficiente total (CVct) dos critérios quanto à clareza de linguagem (0,81), pertinência prática (0,91) e relevância teórica (0,95) apresentaram valores de validação considerados entre satisfatórios (valor entre 0,80 e 0,90) e excelentes (acima de 0,90), podendo-se afirmar a adequação geral do instrumento de avaliação da governança.

Os comentários espontâneos dos juízes foram analisados e subsidiaram a tomada de decisão para ajustes nos itens de instrumentos, seja em relação à alteração textual, situação em que a redação dos itens foi modificada para atribuir maior clareza ao que se espera mensurar; à manutenção, quando o item foi mantido integralmente por apresentar coeficiente de clareza acima de 0,80 e/ou quando não houve comentários dos juízes; à exclusão, itens com média de coeficiente abaixo de 0,80; e inclusão, nos casos em que houve recomendação para divisão dos itens que apresentaram dualidade de resposta.

Após os devidos ajustes a partir da validação do instrumento, apresenta-se a proposta de questionário de avaliação da governança organizacional para a organização pública. A escala utilizada foi do tipo *Likert* numérica e contínua de sete pontos, de 1 a 7, em que 1 refere-se ao menor nível de concordância (discordo totalmente) e 7 o maior

nível de concordância (concordo totalmente) sobre o item. Cada item foi elaborado a partir da descrição apresentada nos textos obtidos na revisão de literatura.

Quadro 2 | Instrumento de avaliação da governança organizacional

	Na minha organização...	
1	Existem Comitês Estratégicos ou unidades similares de apoio à governança. (Por Comitês Estratégicos ou unidades de apoio à governança entenda-se instâncias administrativas, como um Comitê composto por diretores, que dão suporte ao Presidente ou dirigente máximo da organização para a realização dos objetivos institucionais).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
2	A Auditoria Interna atua como instância de controle na organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
3	A Auditoria Interna atua como instância de governança na organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
4	A gestão da informação é realizada para manter a continuidade das atividades. (Por gestão da informação entenda a padronização e registro das rotinas, dos processos de trabalho, a formalização de manuais e procedimentos, o mapeamento de processos).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
5	A comunicação interna acontece de forma fluida. (Por comunicação interna entenda o compartilhamento de informações institucionais na organização e fluidez, quando há transmissão e possibilidade de retorno sobre a informação).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
6	Os departamentos atuam de forma coordenada para o alcance dos objetivos institucionais.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
7	A infraestrutura tecnológica permite fazer a gestão da informação. (Por infraestrutura tecnológica entenda a disponibilidade de máquinas, equipamentos, sistemas, banco de dados, rede, serviços).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
8	A estratégia de atuação está definida.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
9	A estratégia de atuação é executada.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
10	Há clareza dos resultados a serem alcançados.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
11	As pessoas conhecem a missão institucional.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦

	Na minha organização...	
12	É assegurada a alocação eficiente dos recursos (financeiros, materiais, humanos e tecnológicos) para desenvolvimento das atividades.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
13	Há objetivos estratégicos definidos.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
14	Há Planejamento Estratégico formalizado.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
15	O planejamento das atividades é revisado periodicamente.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
16	Realiza-se avaliação de riscos estratégicos e específicos que possam comprometer o alcance dos objetivos da organização. (Por riscos, entenda a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos da organização).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
17	Os canais de comunicação com as partes interessadas estão estabelecidos. (Por partes interessadas entenda-se: sociedade, pesquisadores, secretarias de governo, instituições de ensino, órgãos de controle, dentre outros que influenciam ou possam influenciar as atividades da organização).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
18	Há divulgação dos canais de comunicação para as partes interessadas.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
19	Há incentivo à participação das partes interessadas nas atividades da organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
20	Há ações que busquem conscientizar a sociedade quanto à sua participação nas atividades da organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
21	Há ações com foco no atendimento às necessidades das partes interessadas.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
22	Há parcerias com outras instituições, integrantes do governo, para alcançar seus objetivos institucionais.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
23	Há parcerias com outras instituições, de fora do governo, para alcançar seus objetivos institucionais.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
24	As parcerias são formalizadas.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
25	São claras as atribuições de cada parte nas parcerias.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
26	O conhecimento e as práticas adquiridas em regime de parceria são incorporados às atividades.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
27	Realiza-se controle de desempenho das parcerias.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦

	Na minha organização...	
28	A alta direção define as políticas da organização. (Por alta direção entenda-se a autoridade máxima e os dirigentes superiores).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
29	A alta direção promove a gestão participativa na tomada de decisão. (Por gestão participativa considere a atitude gerencial da alta direção que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um e harmonizando os interesses individuais e coletivos, a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
30	Há processo formalizado de seleção de pessoas do corpo técnico.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
31	Os requisitos para ocupar cargos de liderança na organização estão formalizados no arranjo institucional. (Por arranjo institucional entenda lei de criação da organização, decreto regulamentador da estrutura).	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
32	É realizada a capacitação do corpo técnico para desempenho das atividades.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
33	É realizada a capacitação das lideranças para desempenho das atividades.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
34	É realizada avaliação de desempenho das lideranças.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
35	É realizada avaliação de desempenho do corpo técnico.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
36	São promovidas ações de motivação para atuação na organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
37	Há prática de recompensa pelo desempenho.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
38	Há prática de punição pelo desempenho.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
39	As atuais carreiras incentivam a manutenção dos servidores na organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
40	As pessoas têm consciência que sua atividade impacta nos resultados da organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
41	As atribuições e responsabilidades estão claramente definidas.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
42	Atua-se de acordo com a estrutura formalizada.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
43	Há comprometimento ético da liderança.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦

	Na minha organização...	
44	Há comprometimento ético do corpo técnico.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
45	Adota-se código de ética adaptado ao contexto de atuação da organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
46	O código de ética é aplicado a todos da organização, corpo técnico e lideranças.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
47	Ocorre a transparência das informações ao público interno.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
48	Ocorre a transparência das informações ao público externo.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
49	As informações divulgadas são compreensíveis ao público a que se destina.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
50	Ocorre a transparência na tomada de decisão.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
51	Ocorre a avaliação de satisfação das ações desenvolvidas pela organização.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
52	O desempenho operacional é monitorado.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
53	Os indicadores de desempenho estão definidos.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
54	O desempenho operacional é avaliado periodicamente.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
55	Há prática de controle da gestão orçamentária e financeira.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
56	Os conflitos de interesses que possam comprometer os objetivos da organização são gerenciados.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
57	Há prática de controle quanto ao cumprimento de leis, regulamentos e normas.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦
58	A prestação de contas à sociedade é feita periodicamente.	① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦

Fonte: dados da pesquisa.

5 Discussão

Para a construção da proposta de instrumento de avaliação de governança foram analisadas as informações obtidas na revisão de literatura (Quadro 1) e dos relatos, individualizados e consolidados, das entrevistas realizadas, bem como dos comentários aportados pelos juízes nos formulários submetidos à validação. Nessa perspectiva, as

variáveis estratégia da organização e exercício de liderança surgiram, respectivamente, como as primeiras impressões tanto nos discursos dos especialistas quanto nos discursos dos gestores da organização de estudo. Há, portanto, alinhamento entre teoria e o discurso praticado pelos entrevistados de que o conjunto de mecanismos de governança apoia a organização no alcance de seus objetivos institucionais, tendo a liderança uma parcela importante nessa atuação (ANAO, 2014; TCU, 2014).

Ainda em relação à importância das variáveis, observa-se alta frequência das variáveis relacionadas a gestão de pessoas, *stakeholders*, gestão de riscos, parcerias, liderança e transparência, o que possibilita inferir tais variáveis como as principais de governança organizacional, pois segundo Bardin (2011), a quantidade e a ordem em que elementos de informação aparecem nos discursos dos entrevistados permitem identificar a importância de cada registro.

Em contrapartida, a variável remuneração da alta administração, que é apresentada nos referenciais do TCU (2014) e da *International Federation of Accountants* (IFAC) (2001), bem como o elemento identificado como configuração do conselho de administração, não foram mencionados nas entrevistas, quer pelo grupo de especialistas, quer por gestores da organização de estudo. Trata-se, portanto, de variáveis não observáveis ao tipo de organização estudada – autarquia – e que foram excluídas da proposta final do instrumento de avaliação.

Seguindo a análise, verifica-se o surgimento de duas novas variáveis – apoio tecnológico e práticas de governança – citadas por 27% e 14% de especialistas e gestores, respectivamente. Essas duas variáveis surgiram nos discursos dos entrevistados como dois elementos necessários à boa governança e não estão, ao menos explicitamente, apresentadas nos princípios e práticas de governança dos referenciais analisados no tópico 2 - referencial teórico.

Na variável relativa a apoio tecnológico, a perspectiva dos entrevistados é de que o contexto das organizações se apresenta cada vez mais dinâmico, com a adoção de mecanismos de gestão da informação a serem suportados pelo apoio da tecnologia, o que corrobora o estudo de Zorzal e Rodrigues (2015) sobre a convergência dos princípios de *disclosure* e transparência à luz dos princípios de boas práticas de governança aplicadas

ao setor público, evidenciando o uso das tecnologias para impulsionar a produção, a organização, a disseminação da informação e a entrega de *accountability* de maneira eficaz à sociedade, permitindo, assim, que um *stakeholder* possa se integrar e avaliar as iniciativas realizadas pela organização. Nessa linha e à luz da teoria institucional, pode-se aventar que as mudanças na governança, motivadas pela gestão da informação, podem decorrer do processo mimético, em que se empregam práticas reconhecidas por outras organizações a fim de mitigar o risco de incerteza.

Os comitês de apoio à governança foram reportados como importantes instâncias administrativas por 32% dos entrevistados, o que também foi encontrado no estudo realizado por Pascoal e Oliveira (2017), segundo o qual praticamente todos os órgãos da administração pública federal brasileira adotam a prática de instituir uma instância de apoio à governança.

Na variável processos organizacionais, 82% dos entrevistados demonstraram a preocupação quanto ao gerenciamento das informações da organização e houve associação desse elemento à capacitação dos colaboradores da organização, porque, segundo um dos especialistas entrevistado, a falta de capacitação dos servidores ocasiona erros não intencionais que resultam, ainda assim, em punição aos servidores.

A variável *stakeholders* figurou no discurso de todos os entrevistados. Para a maioria dos entrevistados, 82%, a organização deve pautar sua estratégia e ações para atendimento aos interesses do máximo de *stakeholders*, o que corrobora a teoria dos *stakeholders* quanto à adoção de estratégias diferenciadas para as diversas partes interessadas da organização (FREEMAN; REED, 1983; FROMAN, 1999; MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012). Por outro lado, a participação dos *stakeholders* na gestão da organização, como apontado na literatura (ANAQ, 2014; BRASIL, 2016; GNAN *et al.*, 2013; IFAC/CIPFA, 2014; LOI, 2016; OCDE, 2015; TCU, 2014), não foi consenso entre os entrevistados. Um elemento condicionante à participação do *stakeholder* sociedade na organização de estudo, por exemplo, refere-se à necessidade de conscientização para que esta participe ativamente das iniciativas promovidas pela organização.

Ainda no que se refere à gestão de pessoas, observa-se a necessidade de capacitação contínua das pessoas que atuam na organização, e da realização de uma avaliação efetiva

da liderança. Considerando que a liderança está associada à eficácia gerencial, que influencia o clima organizacional (PIMENTA; AQUAR; OLIVEIRA, 2012) e que um dos gestores da organização de estudo apresentou desconfiança quanto à efetividade da avaliação de liderança realizada pelo setor de gestão de pessoas da organização, a avaliação das lideranças se apresenta como oportunidade de melhoria para a organização de estudo.

Em relação à variável *accountability*, verificou-se que a variável transparência, relacionada à exposição da atuação das organizações e dos agentes públicos, foi a que obteve maior menção entre os entrevistados, seguida das variáveis responsabilização e prestação de contas, respectivamente. A ocorrência corrobora a estudo de Koppell (2005) de que a transparência é a categoria mais importante da *accountability*. Por outro lado, as variáveis apuração de irregularidades e realização de auditoria anual, presentes no modelo de governança (Quadro 1) não foram explicitamente mencionadas pelos dois grupos de entrevistados, o que resultou na exclusão de ambas da proposta de instrumento.

Por fim, ainda em relação à transparência, cabe destacar que, no caso da organização de estudo, os gestores demonstraram a preocupação com a manutenção do sigilo dos dados coletados pela organização e divulgados à sociedade, isso porque a proteção da informação individual deve ser resguardada. Na mesma direção quanto à proteção da informação individual, há o pronunciamento do Tribunal de Contas da União, Acórdão 3.022/2015 – Plenário (TCU, 2015), no sentido de se adotar como boa prática a exclusão ou mascaramento, total ou parcial, de atributos como nome, telefone ou outros documentos de identificação que impeçam a identificação das pessoas.

Nesse sentido, considerando os conceitos de isomorfismos trazidos pela Teoria Institucional e a mudança de comportamento da organização de estudo na divulgação de seus dados, com o devido mascaramento ou proteção dos dados individuais, e, ainda, a recente publicação de lei que trata da proteção dos dados pessoais – Lei nº 13.709, de 14/08/2018 (BRASIL, 2018), pode-se entender que a institucionalização de uma transparência relativa, como variável de governança, ou seja, a transparência dos dados com proteção de determinadas informações, tem sido motivada pelo isomorfismo normativo.

6 Conclusão

Este trabalho teve como objetivo apresentar a proposta de instrumento de avaliação da governança organizacional para uma organização pública, o que se concretizou a partir de análise documental, realização de entrevistas, desenvolvimento e validação do instrumento. Inicialmente, os princípios e as práticas de governança aplicáveis ao setor público foram descritos por meio da análise de conteúdo da revisão de literatura e dos principais referenciais de governança, conforme o Quadro 1. Em seguida, foram realizadas entrevistas com especialistas, até encontrar o ponto de saturação teórica (FALQUETTO; FARIAS, 2016), e com gestores da instituição de estudo. A Teoria Institucional e a Teoria dos *Stakeholders* foram utilizadas como suporte teórico para analisar os resultados dessa pesquisa.

Como resultado, foram observadas poucas alterações entre o modelo de avaliação da governança identificado na literatura e o modelo de governança validado. Como exemplo de não receptividade, tem-se os elementos relacionados ao conselho de administração e remuneração da alta administração. Por outro lado, novos elementos surgiram das entrevistas com especialistas e gestores e foram mantidos após a validação do instrumento de avaliação pelos juízes, caso, por exemplo, dos elementos relacionados a instâncias de apoio à governança e apoio tecnológico.

Sobre o processo de incorporação efetiva das novas práticas de governança, observa-se que esta ocorrerá quando houver a institucionalização das práticas na organização, o que demandará mudanças na instituição. Tais mudanças têm sido observadas a partir do processo normativo, em que há obrigatoriedade na adoção de ajustes de práticas de governança, especialmente em decorrência das ações dos órgãos de controle, como os tribunais de contas.

Por fim, os resultados discutidos ao longo desse trabalho devem levar em consideração algumas limitações. Uma delas refere-se à impossibilidade de generalização a instituições, especialmente aquelas com finalidade lucrativa, uma vez que se trata de um estudo de caso em uma autarquia federal e, por isso, as situações identificadas podem não ser do contexto de outras organizações (YIN, 2001).

Como recomendação de estudos futuros, recomenda-se a realização de pesquisas empíricas por meio da aplicação do instrumento de avaliação de governança já validado e a replicação do estudo no contexto de outras organizações públicas.

Referências bibliográficas

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). *Public sector governance: strengthening performance through good governance – better practice guide*. June 2014. Disponível em: <<https://apo.org.au/node/40252>>. Acesso em 10 de jul. 2016.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 7, 2011.

BELLO, Holtajana. Audit Committee's Role in Enhancing Accountability of the Albanian Public Sector. *European Journal of Business and Economics*, Albania. v. 8, n. 4, p. 14–19, 2013.

BENEDICTO, Samuel Carvalho de *et al.* Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras, v. 15, n. 2, p. 286–300, 2013.

BLANK, Jos L T; VAN HULST, Bart Laurents. Governance and performance: the performance of Dutch hospitals explained by governance characteristics. *Journal of Medical Systems*, v. 35, n. 5, p. 991–999, 2011.

BRASIL, Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Diário Oficial da União, 1/07/2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL, Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, 1/07/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 20 de ago. 2018.

BRASIL, Lei n. 9.448, de 14 de março de 1977. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal. Diário Oficial da União, Edição extra, de 15/03/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9448.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; SILVA, Sueli Maria Goulart. A trajetória conservadora da teoria institucional. *Gestão.Org*, v. 10, n. especial, p. 469–496, 2012.

CAVALCANTE, Mônica C.N.; DE LUCA, Marcia M.M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 7, n. 1, p. 73–90, 2013.

CHAHAL, Hardeep; KUMARI, Archana. Examining talent management using CG as proxy measure: a case study of State Bank of India. *Corporate Governance*, v. 13, n. 2, p. 198–207, 2013.

CGU/MPOG, Controladoria - Geral da União (CGU) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Instrução Normativa n.01. 2016. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf/view. Acesso em 01 de ago. 2016.

CHERMAN, Andréa; TOMEI, Patrícia Amélia. Códigos de ética corporativa e a tomada de decisão ética: instrumentos de gestão e orientação de valores organizacionais? *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, n. 3, p. 99–120, 2005.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983.

ELLWOOD, Sheila; GARCIA-LACALLE, Javier. Examining Audit Committees in the Corporate Governance of Public Bodies. *Public Management Review*, v. 188, n. october, p. 1138–1162, 2015.

FALQUETTO, Júnia; FARIAS, Josivania. *Saturação teórica em pesquisas qualitativas: relato de uma experiência de aplicação em estudo na área de administração*. CIAQ2016, v.3, p. 560–569. 2016.

FLÓREZ-PARRA, Jesús Mauricio; LÓPEZ-PÉREZ, María Victoria; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, Antonio Manuel. *Gobierno corporativo y sector público: un estudio bibliométrico en las principales revistas Isi*. *Innovar*, v. 24, n. 51, p. 79–98, 2014.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública-Panamá*, n. 2003, p. 28–31, 2003.

FREEMAN, R. Edward; REED, David L. *Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance*. *California Management Review*, v. 25, n. 3, p. 88–106, 1983.

FROOMAN, Jeff. Stakeholder Influence Strategies. *Academy of Management Review*, v. 24, n. 2, p. 191–205, 1999.

GNAN, Luca *et al.* Corporate governance and management practices: stakeholder involvement, quality and sustainability tools adoption: evidences in local public utilities. *Journal of Management and Governance*, v. 17, n. 4, p. 907–937, 2013.

GOMES, Ricardo Corrêa. Uma proposta de instrumento de pesquisa para explorar as influências dos stakeholders nas organizações públicas. *Alcance*, v. 12, n. 1, p. 9–26, 2005.

GRINDLE, Merilee S. Good governance, R.I.P.: a critique and an alternative. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 30, n. 1, p. 17–22, 2017.

HERNÁNDEZ NIETO, Rafael. *Contribuciones al Análisis Estadístico*. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes/IESINFO, 2002.

HORA, Rejane Angélica de Andrade; OLIVEIRA, Oderlene Vieira De; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. *Governança corporativa no setor público e privado no contexto brasileiro: a produção e a evolução acadêmica em dez anos de contribuições*. p. 16. 2014.

IFAC/CIPFA. *International framework: good governance in the public sector*, 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em 10 de jul. 2016.

IFAC, International Public Sector Study. *Governance in the Public Sector*, 2001. Disponível em: <https://www.ipsasb.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>. Acesso em 10 de jul. 2016.

JARBOUI, Sami; FORGET, Pascal; BOUJELBENE, Younes. Inefficiency of public road transport and internal corporate governance mechanisms. *Case Studies on Transport Policy*, v. 2, n. 3, p. 153–167, 2014.

KIM, Soojin; KIM, Jeong-Nam. Bridge or buffer: two ideas of effective corporate governance and public engagement. *Journal of Public Affairs*, v. 16, n. 2, p. 118–127, 2016.

KOPPELL, Jonathan G. S. *Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”*. *Public Administration Review*, v. 65, n. 1, p. 94–108, 2005.

LOI, Teck Hui. Stakeholder management: a case of its related capability and performance. *Management Decision*, NULL, v. 54, n. 1, p. 148–173, 2016.

MAINARDES, Emerson. W.; ALVES, Helena; RAPOSO, Mario. A model for stakeholder classification and stakeholder relationships. *Management Decision*, v. 50, n. 10, p. 1861–1879, 2012.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 2, p. 11–26, 2007.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. *Governança Pública Contemporânea* : uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do Tribunal de Contas da União*, p. 42–54, 2014.

MAZZIONI, Sady *et al.* *Governança Corporativa* : análise bibliométrica do período de 2000 a 2012. *REUNIR – Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, v. 5, n. 1, p. 1–20, 2015.

MEINTJES, C.; GROBLER, A. F. Do public relations professionals understand corporate governance issues well enough to advise companies on stakeholder relationship management? *Public Relations Review*, v. 40, n. 2, p. 161–170, 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Programa Gespública, Modelo de excelência em gestão pública*. 2014. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em 01 de out. 2016.

MITCHELL, Ronald K; AGLE, Bra; WOOD, Donna J. *Toward a Theory of Stakeholder identification and salience* : defining the principle of who and what really counts authors: Ronald K . Mitchell , Bradley R . Agle and Donna J . Wood *Source : the Academy of Management Review* , v. 22, n. 4, p. 853–886, 1997.

MSWAKA, Walter; OLU, Aluko. Corporate governance practices and outcomes in social enterprises in the UK. *International Journal of Public Sector Management*, v. 28, n. 1, p. 57–71, 2015.

NGOEPE, Mpho; NGULUBE, Patrick. An exploration of the role of records management in corporate governance in South Africa. *South African Journal of Information Management*, v. 15, n. 2, p. 1–8, 2013.

NKUNDABANYANGA, Stephen Korutaro; TAURINGANA, Venancio; MUHWEZI, Moses. Governing boards and perceived performance of secondary schools. *International Journal of Public Sector Management*, v. 28, n. 3, p. 221–239, 2015.

OBEROI, Roopinder. *Deciphering the diverse nature of corporate governance in the Indian public sector: a Study of Public Sector Bharat Heavy Electricals Limited (BHEL) Company* in David Crowther. *The Governance of Risk (Developments in Corporate Governance)*. v. 5. 2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>. Acesso em 01 de ago. 2016.

OLIVEIRA, Antônio G.; PISA, Beatriz. J. IGovP : índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 5, p. 1263–1290, 2015.

PASCOAL, Márcia Néa O.; OLIVEIRA, Oderlene Vieira de. *Adoção de melhores práticas de governança na administração pública federal brasileira*. Enanpad 2017. p. 0–16. 2017.

PIMENTA, Raniery Cristiano de Q.; AOUAR, Walid Abbas El; OLIVEIRA, José Arimatés de. Clima organizacional em instituto de pesquisa tecnológica. *RaUnp*, v. 2, n. IV, p. 23–38, 2012.

PINHO, José Antonio G.; SACRAMENTO, Ana Rita S.. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, dez. 2009.

RIBEIRO, Henrique César M. Corporate governance versus corporate governance: an international review: uma análise comparativa da produção acadêmica do tema governança corporativa. *Revista Contemporânea de Contabilidade - RCC*, v. 11, n. 23, p. 95–116, 2014.

RIBEIRO, Henrique César Melo; MACHADO JUNIOR, Celso; SOUZA, Maria Tereza Saraova de; CAMPANÁRIO, Milton de Abreu; CORRÊA, Rosany. *Governança corporativa: um Estudo bibliométrico da produção científica das dissertações e teses brasileiras*. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 15, n. 3, p. 52–70, 2012.

RIBEIRO, Henrique César Melo; SANTOS, Marianne Corrêa dos. Perfil e evolução da produção científica do tema governança corporativa nos periódicos Qualis / Capes Nacionais: uma análise bibliométrica e de redes sociais. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 18, n. 3, p. 4–27, 2015.

ROCHA, Arlindo, C. *Accountability na administração pública: a atuação dos tribunais de contas*. Enanpad, 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>. Acesso em 10 de out. 2016.

ROMOLINI, A; GORI, E; FISSI, S. Public corporate governance and performance information in local utilities: the different perceptions of politicians and managers. *Administratie si Management Public*, v. 2015, n. 25, p. 55–77, 2015.

SCHELKER, Mark. *Auditors and corporate governance: evidence from the public sector*. *KYKLOS*, v. 66, n. 2, p. 275–300, 2013.

SCHIEHL, Eduardo; MARTINS, Henrique Castro. *Cross-national governance research: a systematic review and assessment*. *Corporate Governance: an International Review*, v. 24, n. 3, p. 181–199, 2016.

SOUZA, André Carlos de. *Gerenciamento de impressão no Brasil: uma análise das mensagens dos Presidentes publicadas nos relatórios anuais*. 2013. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/101070>. Acesso em 01 de abr. 2017.

SPANHOVE, Jürgen; VERHOEST, Koen. *Corporate governance vs. government governance: translation or adaptation?* p.1–40. 2007. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/34330232.pdf>. Acesso em 01 de nov. 2017

SUBRAMANIAM, Nava *et al.* Understanding corporate governance in the Australian public sector: a social capital approach. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 26, n. 6, p. 946–977, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial Básico de Governança. Tribunal de Contas da União*. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>. Acesso em 10 de jul. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Acórdão 3.022*, de 25 de novembro de 2015, Plenário. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=8801&p2=2015&p3=0>. Acesso em 10 de jul 2016.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. *Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento*. *Revista PMKT*, v. 3, n. outubro, p. 20–27, 2009.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: v. 1. 2001.

ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. Disclosure e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança. *Informação & Informação*, v. 20, n. 3, p. 113, 2015.

Nildete dos Passos Oliveira

 <https://orcid.org/0000-0003-0459-0696>

Mestre em Administração Pública (UnB, 2017), especialista em Educação a Distância (UnB, 2008). Bacharel em Relações Internacionais (Unieuro, 2006). Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em exercício na unidade de Auditoria Interna.

E-mail: nildete.oliveira@gmail.com

Pedro Carlos Resende Junior

 <https://orcid.org/0000-0002-4220-8243>

Doutor e Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Pós-Doutor em Gestão da Inovação pela Universidade do Minho. Professor do Mestrado Profissional em Administração (PPGA/UnB). Pesquisador Colaborador Pleno da Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Engenharia da Informação. Especialista em Qualidade e Produtividade. Especialista em Marketing. Bacharel em Tecnologia de Processamento de Dados.

E-mail: pcrj73@gmail.com