



ASSESSORIA
PARA AVALIAÇÃO
de políticas públicas

Avaliação da Política de Governança Pública

Decreto 9.203/2017

Relatório Executivo

ENAP



Avaliação da Política de Governança Pública

Decreto 9.203/2017

Relatório Executivo

Brasília, maio de 2024

Expediente

Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Presidente

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Bráulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila de Castro Barbosa Medeiros

Diretor de Gestão Corporativa

Lincoln Moreira Jorge Junior

Coordenadora-Geral de Avaliação e Organização de Evidências

Larissa Nacif Fonseca

Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos – MGI

Ministra Esther Dweck

Secretário Extraordinário para a Transformação do Estado

Francisco Gaetani

Avaliadores

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Bárbara Maia Lima Madeira Pontes

Rafael Martins Ferrari

Gerentes do projeto

Rafael Martins Ferrari

Tamille Sales Dias

Capa e diagramação

Fernanda Borges Serpa

Assessoria para Avaliação – Enap

Equipe Técnica

Guilherme Mansur Dias

Larissa Nacif Fonseca

Tamille Sales Dias

Rafael Martins Ferrari

Fernanda Borges Serpa

Alberto Albino dos Santos

Vanessa Terezinha Gubert

A Assessoria para Avaliação é um serviço oferecido pela Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Seu objetivo é orientar tecnicamente e contribuir para o fortalecimento de capacidades em avaliação de políticas públicas.

Entre os atendimentos da Assessoria para Avaliação estão avaliações *ex post* e análises *ex ante* de políticas públicas.

A partir de metodologias estruturadas e colaborativas, o serviço trabalha abordagens como árvore de problemas, árvore de soluções, teoria do programa, entre outras, a partir da discussão de temas reais da agenda governamental, servindo como subsídio e qualificando o processo decisório em políticas públicas.

<https://enap.gov.br/pesquisa-e-conhecimento/avaliacao-e-organizacao-de-evidencias/> ou entre em contato: cgev@enap.gov.br



**ASSESSORIA
PARA AVALIAÇÃO**
de políticas públicas

APRESENTAÇÃO

A governança pública tem ganhado centralidade no debate sobre a qualidade da ação governamental, a efetividade das políticas públicas e a confiança da sociedade nas instituições do Estado. Sua importância cresce em um momento em que se buscam alternativas para aprimorar a atuação da administração pública, sobretudo em contextos de transformação do Estado, fortalecimento democrático e modernização da gestão pública.

Refletir sobre a governança significa ir além do cumprimento de normas ou da criação de estruturas. Trata-se de compreender como as organizações públicas se articulam para formular, implementar e avaliar políticas, como tomam decisões, como se relacionam com a sociedade e como prestam contas dos resultados alcançados. A governança pública envolve, portanto, um conjunto de processos, valores e práticas que dão direção, coerência e legitimidade à atuação estatal.

O Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, representou um marco importante. Juntamente com o Guia da Política de Governança Pública, publicado em 2018 pela Casa Civil, estabeleceu princípios, diretrizes e mecanismos formais para a governança. No entanto, a efetividade dessa política depende não apenas do que está normatizado, mas de como os instrumentos propostos são compreendidos, aplicados e apropriados pelas organizações, e de como interagem com a dinâmica institucional e democrática das políticas públicas.

Nesse sentido, entendeu-se que era necessário realizar uma avaliação da Política de Governança da Administração Pública Federal, considerando tanto seu conceito quanto suas aplicações. Conceitualmente, a governança deve ser entendida como mais do que um modelo gerencial ou tecnocrático — ela envolve escolhas políticas, diálogo institucional, coordenação intergovernamental e participação social. Empiricamente, é preciso observar como os dispositivos previstos pelo Decreto funcionam na prática, em contextos organizacionais distintos, com capacidades institucionais variadas e desafios específicos.

A análise empírica realizada nesta avaliação revela que há tensões e descompassos importantes entre a formulação normativa da política de governança e sua implementação concreta. Obstáculos como rigidez normativa, baixa participação, dificuldades de articulação entre instâncias e carência de incentivos práticos para sua adoção tornam evidente a necessidade de revisitar os fundamentos e as estratégias relativas à governança.

Analisar a governança, à luz de seus fundamentos teóricos e de sua prática nos órgãos públicos, é condição essencial para o aprimoramento das capacidades estatais. Mais do que cumprir formalidades, uma política de governança efetiva deve contribuir para a produção de resultados públicos relevantes, fortalecer a democracia e consolidar uma cultura organizacional orientada à transparência, à integridade, à responsabilidade e ao serviço à sociedade.

Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências – CGEV
Diretoria de Altos Estudos – DAE
Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL (DECRETO 9.203/2017).....	3
A) QUAIS AS MOTIVAÇÕES PARA EDIÇÃO DO DECRETO 9.203/2017?.....	3
B) QUAIS ERAM OS OBJETIVOS DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA NO MOMENTO DE SUA INSTITUIÇÃO?.....	4
C) QUAIS IDEIAS, VALORES E INTERESSES INFLUENCIARAM O SEU DESENHO?	6
D) PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E BOAS PRÁTICAS INTERNACIONALMENTE ACEITAS.....	7
3. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA (DECRETO 9.203/2017): MECANISMOS, INSTRUMENTOS E ARRANJOS	9
A) QUAIS OS INSTRUMENTOS E ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO PRESENTES NO DECRETO?	9
B) COMO OS ARRANJOS E INSTRUMENTOS CONTRIBUEM COM OS OBJETIVOS ENUNCIADOS?.....	10
C) QUAL O PAPEL DO CIG/CdG NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA?	15
D) QUAIS OS PAPÉIS E COMPETÊNCIAS ESPERADAS PARA UMA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA COMO O CIG?.....	16
4. RESULTADOS DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA (DECRETO 9.203/2017)	17
A) COMO AS ORGANIZAÇÕES OPERACIONALIZAM DE FATO AS DIRETRIZES, MECANISMOS E INSTRUMENTOS PREVISTOS NO DECRETO?	17
B) QUAIS AS BARREIRAS/INOVAÇÕES NA SUA IMPLEMENTAÇÃO?	18
C) QUAIS AS PERCEPÇÕES DOS ATORES QUANTO AOS EFEITOS (INTENCIONAIS E NÃO INTENCIONAIS) DA POLÍTICA?	19
5. AVALIAÇÃO DA ADEQUAÇÃO DA ESTRUTURA CONCEITUAL DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA (DECRETO 9.203/2017) ANTE OS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E A PERCEPÇÃO DE GOVERNANÇA DOS GESTORES PÚBLICOS	20
A) O DESENHO DA POLÍTICA ATUAL E SEUS EFEITOS PERCEBIDOS CONTRIBUEM PARA O ALCANCE DOS OBJETIVOS DE UMA POLÍTICA DE GOVERNANÇA HOJE?	20
SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACHADOS	22
CONCLUSÕES	23
REFERÊNCIAS	24
APÊNDICES.....	26
APÊNDICE 1 – MODELO LÓGICO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA	26
APÊNDICE 2 – DESENHO DO PLANO DE AVALIAÇÃO	28
APÊNDICE 3 – METODOLOGIA.....	35

1. Introdução

Governança pública é um conceito multifacetado que envolve mecanismos, processos, culturas e estruturas que orientam, coordenam e controlam a ação do Estado no cumprimento de suas funções. No contexto da administração pública, a governança abrange aspectos como a definição de objetivos estratégicos, a articulação entre diferentes níveis e órgãos de governo, a promoção da integridade e da transparência, planejamento, avaliação e mecanismos de tomada de decisão. Por sua natureza abrangente, a governança é frequentemente associada à melhoria da capacidade estatal, ao fortalecimento das instituições públicas e à ampliação da efetividade das políticas públicas.

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, instituiu princípios e diretrizes para a governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Ele busca consolidar práticas de liderança, estratégia e controle, com o objetivo de assegurar a entrega de resultados à sociedade. Entre os elementos centrais do decreto estão a responsabilização, a gestão de riscos, a transparência e a promoção de uma cultura de governança nos órgãos e entidades públicas. A partir de sua promulgação, o decreto reforçou uma determinada orientação de esforços de institucionalização da governança como componente estruturante da gestão pública, sendo, portanto, objeto relevante para avaliações e discussões sobre sua eficácia e atualidade.

Esta avaliação tem como propósito levantar evidências para subsidiar as discussões sobre eventual revisão da política de governança da administração direta, autárquica e fundacional, estabelecida pelo Decreto 9.203/2017. A avaliação foi conduzida pela Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (CGEV/DAE/ENAP), a partir de demanda e diálogos com a Secretaria Extraordinária para a Transformação do Estado, do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (SETE/MGI).

Para dar cumprimento ao mencionado propósito, o problema foi definido pela seguinte pergunta avaliativa central: ***os instrumentos e arranjos institucionais estabelecidos pelo Decreto 9.203/2017 estão contribuindo para o alcance dos objetivos esperados de uma política de governança hoje?*** Adicionalmente, foram estabelecidas outras quatro questões avaliativas que, em seu conjunto, contribuíram para o desenho da avaliação e resposta à questão central:

1ª Questão: os objetivos, princípios e diretrizes definidos para a política de governança (Decreto 9.203/2017) observaram os pressupostos teóricos e as boas práticas internacionalmente aceitas para uma política dessa natureza aplicada a órgãos da Administração Direta, Autarquias e Fundações?

2ª Questão: os arranjos, mecanismos e instrumentos definidos no Decreto 9.203/2017 são adequados e coerentes para o alcance dos objetivos declarados para a Política?

3ª Questão: a política de governança atingiu os objetivos para os quais foi instituída?

4ª Questão: quais elementos devem estar presentes em uma norma regulamentar para uma política de governança dos órgãos da Administração Direta, Autarquias e Fundações?

Tem-se, portanto, como objeto da avaliação, o Decreto 9.203 de 22 de novembro de 2017, alterado pelos Decretos 9.901/2019, 10.756/2021 e 10.907/2021, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o qual tem como referencial para sua implementação, o Guia da Política de Governança Pública¹, instituído pela Casa Civil da Presidência

¹ O Guia buscou dar coerência conceitual à Política, trazendo justificativas para elementos que foram incluídos no texto do Decreto de forma direcionada à algumas iniciativas, como coordenação e coerência, e não em uma perspectiva compatível com o modelo conceitual da Política. Também se observou nas discussões dos grupos

da República em 2018, que visa garantir a adequada coordenação, coerência e consistência ao Decreto, dando segurança e estabilidade à sua interpretação.

O universo abrangido pela Política, no exercício de 2023, é composto por 212 organizações públicas, sendo 44 órgãos da Administração Direta, dos quais 32 são Ministérios; 125 Autarquias e 43 Fundações, das quais 109 são Instituições de Ensino Superior e o Colégio Pedro II.²

Para definição do desenho da avaliação do Decreto 9.203/2017, em observância às questões avaliativas apresentadas, foram realizadas pesquisas bibliográfica, documental e em registros administrativos, bem como entrevistas preliminares com 13 atores (gestores públicos que participaram do processo de elaboração, implementação e revisão do Decreto, dos órgãos responsáveis pela coordenação e controle da Política – Casa Civil/PR, MGI, MPO, MDHC, MDAS, CGU e TCU), com o objetivo de conhecer a percepção das organizações e dos gestores públicos sobre os principais problemas relacionados à concepção, à implementação e aos resultados (intencionais e não-intencionais) da política de governança.

Com base no levantamento de informações e a partir da proposta elaborada pela Enap, procedeu-se à construção do Modelo Lógico da Política (Apêndice 1) e a definição do plano de avaliação, conforme consta do Apêndice 2 (Plano de Avaliação – Desenho). A metodologia utilizada nesta avaliação está detalhada no Apêndice 3 (Metodologia), e as estratégias metodológicas são explicitadas em cada um dos capítulos deste Relatório.

Para fins deste relatório executivo, foram sintetizados os principais achados da Avaliação.

A avaliação conclui que, apesar dos avanços na governança corporativa, esta ainda enfrenta desafios significativos. A implementação dos instrumentos previstos no Decreto tem encontrado obstáculos, como falta de participação, diálogo, alinhamento com o Planejamento Plurianual (PPA) e incentivos para sua adoção efetiva. Isso ressalta a necessidade de aprimoramento da política de governança, levando em consideração as críticas identificadas e buscando uma implementação mais eficaz dos mecanismos propostos. Elementos essenciais, como transparência, participação, comunicação e promoção de uma cultura de integridade e responsabilidade, precisam ser fortalecidos para alcançar os objetivos esperados da política.

As percepções dos atores destacam que o Decreto e seus instrumentos não são suficientes para alcançar os objetivos de melhor entregar bens e serviços e conquistar a confiança da população. Há uma variedade de entendimentos sobre governança, mas a maioria concorda que envolve um processo contínuo de direção e coordenação entre organizações públicas para entregas eficientes e eficazes à sociedade, abrangendo transparência, responsabilidades claras e diálogo.

Os gestores públicos veem a governança como mais institucional do que política pública, ressaltando a importância de mecanismos contextualizados para sua implementação. Embora o Decreto seja considerado um instrumento de controle que influencia comportamentos, sua eficácia em aumentar o desempenho das organizações é questionada. Opiniões divergem sobre sua eficácia, sugerindo a necessidade de ajustes.

Uma política de governança deveria prever um conjunto de mecanismos e instrumentos que articulassem os diferentes níveis institucionais, considerando as funções estruturantes da Administração

focais com os gestores públicos e, inclusive, nas entrevistas com gestores de alto-nível, que o Guia é pouco conhecido por esses atores, sendo considerado por aqueles que mencionaram conhecê-lo, pouco útil no sentido de contribuir para a implementação do Decreto 9.203/2017.

²Unidades Prestadoras de Contas-UPC, exercício 2023, do Tribunal de Contas da União, disponível em <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/unidades-prestadoras-de-contas-upc/relacao-atualizada-de-upc.htm>

Pública, como planejamento, orçamento, coordenação, capacidade organizacional, controle, avaliação e *accountability*, para garantir que os objetivos desejados pudessem ser alcançados.

2. Contextualização do processo de formulação da política de governança da administração direta, autárquica e fundacional (Decreto 9.203/2017)

A primeira questão avaliativa teve como objetivo principal analisar se **os princípios e diretrizes definidos para a Política de Governança observaram os pressupostos teóricos e as boas práticas internacionalmente aceitas para uma política dessa natureza, aplicada a órgãos da Administração Direta, Autarquias e Fundações.**

A partir da revisão bibliográfica, análise documental, entrevistas e grupos focais, contextualiza-se o processo de formulação da Política, com vistas a cumprir o objetivo proposto nesta questão, identificando a motivação, valores e interesses que influenciaram seu desenho.

A proposta de criação da política de governança se originou da cooperação dos órgãos centrais do governo com o Tribunal de Contas da União (TCU). Para o Tribunal, era necessário editar um ato normativo que estabelecesse boas práticas de governança voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da administração direta e indireta, bem como dos demais Poderes na esfera federal, a partir de três linhas centrais: liderança, estratégia e controle” (BRASIL, 2018, p. 16). A justificativa para esta proposição, decorre do período de grave crise política e administrativa que o país atravessava (2016-2017), onde a edição de norma sobre governança pública, poderia contribuir para elevar a confiança da população e do mercado em relação à gestão e governança públicas.

Aquela época emergiram questões como a necessidade de fortalecimento do combate à corrupção e da melhoria da transparência, integridade e *accountability*. Nesse sentido, uma visão crítica sobre a política e a administração governamental começa a se configurar, revelando um enfoque tecnocrático em relação ao aprimoramento das políticas públicas, com a utilização de mecanismos de racionalização para melhoria da eficiência e eficácia das ações governamentais. Destaca-se, ainda, a ênfase em aspectos formais de controle e fiscalização na condução das políticas públicas.

Neste contexto, e no mesmo sentido de controle, além do Decreto 9.203/2017, um conjunto de outros normativos foram editados, como por exemplo, as Leis 13.303/2016 e 13.460/2017; e, a IN Conjunta MP/CGU 01/2016.

A partir de análise documental e de entrevistas com atores relevantes que participaram da elaboração do Decreto 9.203/2017, em especial de integrantes da Casa Civil/PR, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União, constatou-se que houve protagonismo de autoridades do TCU nas iniciativas voltadas à instituição da política de governança para a administração direta, autárquica e fundacional, materializada, inclusive, em carta encaminhada ao então Presidente da República.

a) Quais as motivações para edição do Decreto 9.203/2017?

Segundo a Exposição de Motivos que encaminhou a minuta de Decreto à consideração do Presidente da República, o projeto de lei foi construído “**com o objetivo de estabelecer diretrizes e práticas de governança voltadas à melhoria do desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional**”³.

Por sua vez, o Guia da Política de Governança Pública⁴ apresenta como principais motivações para a criação da política: **I) a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; II) a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e, III) a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança**. Nesse sentido, o fortalecimento da confiança nas instituições públicas é apontado como fundamental para a legitimidade da atuação pública.

A segunda motivação para a criação da política de governança foi buscar dar coerência e coordenação para os modelos de governança na Administração Pública. A ausência desses dois elementos entre os diversos modelos de governança existentes no âmbito da administração pública, é um dos problemas que a política de governança busca enfrentar⁵.

A terceira motivação para a instituição da Política é estabelecer padrões mínimos de governança, considerando a variação na maturidade institucional dos órgãos da Administração Pública Federal. Isso envolve a implementação de medidas para fortalecer modelos de governança menos desenvolvidos, visando à prestação de serviços mais consistentes e integrados⁶.

Por fim, das entrevistas preliminares com atores que participaram e acompanharam a elaboração do Decreto e sua implementação, infere-se que há ainda uma última motivação, ligada à necessidade de desenvolvimento da cultura de governança nos órgãos públicos.

Cabe observar, que as justificativas mencionadas para a instituição do Decreto 9.203/2017, foram apresentadas após a demanda do TCU para regulamentar boas práticas de governança, visando melhorar o desempenho dos órgãos governamentais.

b) Quais eram os objetivos da Política de Governança no momento de sua instituição?

A governança pública definida no Decreto 9.203/2017, diz respeito a um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, visando a condução eficaz de políticas públicas e a prestação de serviços que atendam aos interesses da sociedade. Essa definição foi apropriada do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, que utilizou para

³EMI 00229/2017 MP-CGU, grifo nosso

⁴ Brasil, 2018, p. 21.

⁵“Criar e manter a confiança do cidadão, portanto, requer não apenas o bom funcionamento dos governos de acordo com o que prevê a lei, mas também exige que o governo *realize*. Portanto, instrumentos como a gestão do desempenho tornaram-se mais importantes não apenas na gestão interna, mas também para justificar a própria existência do governo perante seus cidadãos. Os fardos colocados sobre os que tentam governar tornaram-se ainda mais pesados, e as expectativas dos cidadãos ainda maiores, mas a boa governança pode legitimar as ações do setor público” (Guia da Política de Governança, 2018).

⁶“Esses patamares mínimos de governança envolvem a fixação de formas de acompanhamento de resultados, a busca de soluções para melhoria do desempenho das organizações e a utilização de instrumentos de promoção do processo decisório baseado em evidências, conforme indicado no art. 6 do Decreto 9.203/2017”. (BRASIL, 2018, p. 25. grifo nosso).

sua concepção um conjunto de referências bibliográficas, dentre as quais se destaca o modelo de governança corporativa constante do *Study 13 do International Federation of Accountants* (IFAC, 2001)⁷

Observa-se da análise conjunta da definição de governança pública constante do Referencial do TCU (2014), do Decreto 9.203/2017 e das dimensões de governança apresentadas no *Study 13* (IFAC, 2001), que destas últimas derivaram em grande parte o conceito e os mecanismos de governança pública adotados pelo TCU e pelo Decreto 9.203/2017. Ou seja, os mecanismos de liderança, estratégia e controle (TCU e Decreto) guardam correlação com as dimensões de governança corporativa apresentadas no *Study 13*.

Pode-se depreender da leitura do Referencial de Governança Organizacional do TCU, considerando as competências constitucionais e legais atribuídas ao Tribunal, que as funções definidas para a governança pública - avaliar, dirigir e monitorar a gestão - são estratégicas para atender as necessidades do Controle a cargo do Tribunal. No entanto, na perspectiva do Executivo, em que pese o Decreto 9.203/2017 ter adotado a definição de governança pública do TCU, no Guia da Política há uma reinterpretação da definição, buscando amalgamar o conceito com vistas à “formação de consenso mínimo acerca do que é governança”.

Desta forma, para o Guia (BRASIL, 2018), **“governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade”** (grifo nosso). Ou seja, evidencia-se um esforço na interpretação do conceito de governança apresentado no Guia, aproximando-o do conceito de governança da literatura e das boas práticas internacionais.

Este conceito, inclusive, reflete aquele adotado atualmente pelo IFAC no seu *International Framework: good Governance in the Public Sector* (IFAC, 2014), onde **“governança compreende os arranjos implementados para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados”**. Estabelecendo que a **“função fundamental da boa governança no setor público é garantir que as entidades alcancem os seus resultados pretendidos em atenção ao interesse público”** (Grifos nossos).

Os objetivos da Política de Governança à época de sua formulação, podem ser sintetizados nos seguintes termos:

- a) Estabelecer diretrizes e práticas de governança voltadas à melhoria do desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional.
- b) Fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas, buscando maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional.
- c) Dar coerência e coordenação para os modelos de governança na Administração Pública, enfrentando problemas de ausência desses elementos entre os diversos modelos existentes.
- d) Estabelecer padrões mínimos de governança, considerando a variação na maturidade institucional dos órgãos da Administração Pública Federal, visando fortalecer modelos menos desenvolvidos e promover a prestação de serviços mais consistentes e integrados.

⁷O *Study 13*, parte do *International Federation of Accountants* (IFAC), aborda a governança corporativa no setor público, influenciado pelo Corporate Governance do CIPFA do Reino Unido. Segundo o *Study 13*, o Relatório Cadbury do Comitê de Aspectos Financeiros de Governança Corporativa do Reino Unido, define governança corporativa como “o sistema por meio do qual as organizações são dirigidas e controladas. Define princípios para entidades públicas, incluindo governos e empresas governamentais, destacando transparência, integridade e accountability. Ele abrange padrões de comportamento, estruturas organizacionais, controle e relatórios externos, focando na liderança, responsabilização e eficácia das operações públicas.

- e) Desenvolver a cultura de governança nos órgãos governamentais, buscando uma maior aderência e implementação efetiva das práticas de governança em todos os níveis da administração pública.

Esses objetivos refletem a preocupação em melhorar a eficiência, transparência, integridade e responsabilidade na gestão pública, alinhando as ações dos órgãos e entidades governamentais aos interesses da sociedade e fortalecendo os mecanismos de controle e fiscalização, especialmente em um contexto marcado por crises políticas e desafios de credibilidade do governo.

c) Quais ideias, valores e interesses influenciaram o seu desenho?

O Decreto 9.203/2017, conforme já mencionado, surge de iniciativa do TCU, na busca de regulamentar e expandir para toda administração pública, práticas de governança adotadas no seu Referencial de Governança Organizacional, utilizadas pelo Tribunal para as atividades do controle a seu cargo.

Nesse sentido, observa-se que a estrutura normativa do Decreto 9.203/2017, replica conceitos, mecanismos e instrumentos do Referencial de Governança Organizacional do TCU, corroborando o isomorfismo institucional e ratificando o poder do Controle no domínio dessa agenda.

O TCU se destaca neste cenário devido à sua atuação sistemática na fiscalização e avaliação da governança no setor público desde 2012. Isso incluiu levantamentos em várias áreas, como governança de TI, gestão de riscos, gestão de pessoas e aquisições, dentre outros. Em 2013, o Tribunal expandiu as avaliações de governança para a segurança pública nos estados e, em 2014 realizou levantamento na área de governança pública e de gestão de aquisições, abrangendo organizações dos três níveis de governo. Em 2017, o Tribunal aperfeiçoou a metodologia do iGG, criando o Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG), que passou a reunir em um único processo, a avaliação de quatro temas relacionados à gestão e governança: TI, pessoas, contratações e resultados, dando início em 2018, a um novo ciclo de avaliação do Índice, com o objetivo de identificar riscos sistêmicos e subsidiar o próprio TCU e o Congresso Nacional com informações sobre a governança e a gestão das organizações públicas, e acompanhar o desenvolvimento institucional brasileiro.

Além disso, o TCU desenvolveu referenciais para promover a governança no setor público, como o Referencial Básico de Governança Organizacional, Referencial de Governança em Políticas Públicas e Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo. Esses esforços foram influenciados por trabalhos da OCDE no Brasil, que contribuíram para legitimar o papel do TCU na fiscalização da governança.

A OCDE também teve um papel significativo ao realizar avaliações sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira, resultando em recomendações para promover a transparência, gerenciar riscos, adotar padrões de conduta e fortalecer a integridade nas licitações públicas. Em 2011, encomendada pelo Governo Brasileiro, é divulgado o relatório de "Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal", com o intuito de avaliar a efetividade e a consistência dos mecanismos, procedimentos e organizações destinados a preservar a integridade na Administração Pública Federal do Brasil⁸.

⁸Essa foi a primeira avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal de um Estado-Membro do G20, no campo da governança pública. O mencionado trabalho foi precedido de três outras avaliações realizadas no país, sendo a primeira sobre Orçamento Público (2003), a segunda sobre Reforma Regulatória (2008) e a terceira sobre Gestão de Recursos Humanos no Governo (2010). Segundo o Relatório, o

Em parceria com a OCDE, o TCU realizou uma série de estudos internacionais para identificar e disseminar boas práticas de governança de políticas públicas. Esses estudos foram divididos em 3 fases, sendo a primeira voltada a estrutura analítica sobre governança pública, boas práticas e o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS; a segunda fase tratou de pesquisa internacional sobre boas práticas da atuação das EFS; e a terceira, de um estudo de caso para o Brasil⁹.

Portanto, é importante ressaltar que durante a elaboração do Decreto 9203/2017, impulsionado pela iniciativa do TCU, foram incorporados conceitos, mecanismos e ferramentas estabelecidos no Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal (2014), assim como princípios advindos da OCDE e do Banco Mundial, além dos que são mencionados na literatura especializada, conforme destacado no Guia da Política de Governança Pública¹⁰.

d) Pressupostos teóricos e boas práticas internacionalmente aceitas

Governança é um termo que comporta muitas definições e ao redor do qual há muita discussão, tanto na literatura como na prática. A ideia de governança tem sido disseminada e utilizada com diferentes significados nos mais variados campos do conhecimento.

Lynn (2012), sintetiza na citação a seguir, a diversidade de entendimento do que é governança:

governança é um termo que tem sido utilizado de forma genérica descritiva. Para o *Oxford English Dictionary*, governança é ação ou maneira de governar, isto é, dirigir, orientar ou regular indivíduos, organizações, nações ou associações multinacionais - públicas, privadas, ou ambas - na conduta ou ações. Na Academia, a governança tem sido definida como “o exercício geral da autoridade” (Michalski, Miller, e Stevens 2001: 9), onde a autoridade se refere a instituições públicas ou privadas, ou ambas, para manter o controle e impor responsabilização (*accountability*). Também é comum encontrarmos o termo governança como sinônimo de “governo”: dando direção para a sociedade pelo Estado.

Na administração pública brasileira, a discussão sobre governança ganha destaque na Reforma do Aparelho Estatal de 1995, que tinha como um dos seus objetivos, aumentar a capacidade administrativa do Estado para governar com efetividade e eficiência, focando nos cidadãos (BRASIL, 1995). Representa uma mudança no papel do Estado, que passou de produtor direto de bens e serviços para promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social¹¹. A discussão de governança se encaixa na ideia de mudança na forma de governar, abrangendo novos processos e regras na administração pública¹².

Passados mais de 20 anos, a governança retorna à Agenda (2017) pelos braços do Controle Externo, motivada pela necessidade de aumentar o controle nos e dos órgãos governamentais, com o declarado objetivo de melhorar o seu desempenho e a entrega de bens e serviços à sociedade. Subjacente a essas

Brasil, como participante ativo do Comitê de Governança Pública da OCDE, desempenha papel central na construção de estruturas públicas robustas de boa governança.

⁹TCU, 2016, pp. 11-12

¹⁰BRASIL, 2018, p. 37

¹¹BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 17.

¹² Finer 1970 *apud* Rhodes (2012).

justificativas estão as medidas voltadas ao combate à corrupção, por meio do aumento da transparência, da integridade e da *accountability* (prestação de contas e responsabilização).

Aliado a isso, durante o período de 2010 a 2017, motivados por iniciativas de organizações internacionais, como a OCDE e o Banco Mundial, muito do que foi apropriado no Decreto 9.203/2017 já estava sendo desenvolvido e colocado em prática no ordenamento jurídico brasileiro.

Diante desse contexto, observa-se que O Guia da Política de Governança (BRASIL, 2018) traz à consideração o conceito de governança do Banco Mundial, como “um processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder”. E utiliza esse conceito para justificar a criação da política de governança (Decreto 9.203/2017), argumentando que “ter um conjunto predefinido de regras formais que favoreça a formulação e a implementação de políticas e serviços públicos, que de fato atenderão as necessidades da sociedade, é estabelecer uma boa governança”.

Além da definição de governança pública, o Decreto também elenca um conjunto de princípios e diretrizes com vista a orientar a sua implementação.

O Art. 3º. do Decreto 9.203/2017 estabelece os seguintes princípios para a governança pública, sem, no entanto, defini-los: a) capacidade de resposta; b) integridade; c) confiabilidade; d) melhoria regulatória; e) prestação de contas e responsabilidade; e f) transparência. Esses princípios foram definidos com base em recomendações de organizações internacionais como a OCDE e o Banco Mundial¹³, além da revisão da literatura especializada, e coube ao Guia de Governança Pública (2018) apresentar as definições para os princípios e relacioná-los às respectivas diretrizes.

Entre os principais elementos da boa governança elencados pela OCDE (2011), *accountability*, transparência, eficiência, efetividade, capacidade de resposta, integridade, governança regulatória e estado de direito, constata-se que quase todos foram apropriados no Decreto. No entanto, os princípios de governança pública constantes do Decreto 9.203/2017, com os esclarecimentos apresentados no Guia da Política de Governança (BRASIL, 2018), já estão inseridos em dispositivos constitucionais e infralegais, que orientam a atividade administrativa do Estado, em que pese se tenha utilizado as orientações de organismos internacionais para a sua fundamentação.

¹³“Governança pública se refere aos arranjos formais e informais que determinam como as decisões são feitas e como as ações públicas são implementadas, pela perspectiva da manutenção dos valores constitucionais de cada país quando em face de problemas e ambientes de mudança. Os principais elementos da boa governança se referem a *accountability*, transparência, eficiência, efetividade, capacidade de resposta (responsiveness) e o *rule of law*. Há conexões claras entre boa governança pública, investimento e desenvolvimento [...] [D]uas das principais dimensões da pauta de governança pública relevantes para investimentos e a maximização de seus benefícios: (i) governança regulatória e o *rule of law*; e (ii) integridade do setor público, incluindo a contribuição da cooperação internacional” (OCDE – Directorate for Financial and Enterprise Affairs 2011). (Grifos e tradução nossos).

3. Implementação da Política de Governança (Decreto 9.203/2017): mecanismos, instrumentos e arranjos

A segunda questão avaliou se **a estrutura da política (arranjos, mecanismos e instrumentos) contribuiu para alcançar os objetivos declarados**, como fortalecer a confiança pública nas instituições, coordenar melhorias organizacionais e implementar padrões mínimos de governança.

Para responder a esta questão, além das estratégias metodológicas da primeira questão, foram utilizados nas análises os dados brutos do Índice de Gestão e Governança (iGG) de 2021 do Tribunal de Contas da União¹⁴, para apresentar inferências descritivas quanto ao nível de implementação das práticas de governança pelas organizações abrangidas pelo decreto. Por fim, para avaliar o papel do Comitê Interministerial de Governança foi feita uma análise de conteúdo das atas de suas reuniões.

a) Quais os instrumentos e arranjos de implementação presentes no Decreto?

Para alcançar os objetivos da política de governança, o Decreto 9.203/2017 define mecanismos, instrumentos e arranjos que estabelecem patamares mínimos de governança a serem adotados pelas organizações.

No art. 5º do Decreto estão elencados os mecanismos para o exercício da governança pública, que são a **liderança, a estratégia e o controle**.

A **liderança** compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercidas nos principais cargos das organizações. Essas práticas visam garantir as condições mínimas para o exercício da boa governança, abrangendo integridade, competência, responsabilidade e motivação¹⁵.

A **estratégia** compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido¹⁶.

Os mecanismos de **controle** compreendem processos estruturados para mitigar os possíveis riscos, com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica,

¹⁴Os dados estão disponíveis em

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/> (acesso em: 28 fev 2024).

Empiricamente, a adoção destes mecanismos, arranjos e instrumentos pode ser observada a partir das dimensões avaliadas pelo TCU no Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG). As respostas ao iGG são um instrumento relevante de pesquisa para auxiliar esta avaliação a entender de que modo esses elementos, previstos no decreto, vêm sendo adotados e utilizados pelas organizações no âmbito da Administração Federal Direta, Autárquica e Fundacional e se são efetivamente adequados e coerentes para alcançar o resultado esperado pela política de estabelecer patamares mínimos de governança. Ademais, busca-se descrever como foram operacionalizados de fato pelas organizações.

¹⁵ Inciso I, Art. 5o. Decreto 9.203/2017

¹⁶ Inciso II, Art. 5o. Decreto 9.203/2017

eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos¹⁷.

Além dos mecanismos, constam explicitamente no Decreto alguns instrumentos para apoio a Governança, dentre os quais destacamos a gestão de risco e os trabalhos da auditoria interna (controle); e, os programas de integridade (liderança).

A **gestão de risco** é definida pelo Decreto como um processo contínuo liderado pela alta administração, envolvendo a identificação, avaliação e gerenciamento de eventos que possam afetar a organização, visando garantir a segurança na realização de seus objetivos¹⁸. A gestão de riscos e seus processos foram instituídos, definidos e normatizados na IN Conjunta MPOG/CGU No. 1/2016.

O Decreto instituiu **programas de integridade** para combater fraudes e corrupção na administração pública, definindo integridade como um princípio de governança. Esses programas incluem medidas de prevenção, detecção, punição e remediação desses problemas, baseando-se em incentivos organizacionais para alinhar o comportamento dos agentes públicos com o interesse público. O programa é estruturado em três etapas e cinco eixos principais, buscando fortalecer a integridade institucional e minimizar riscos de forma eficiente. O Decreto 11.526, de 2023, complementa essas medidas ao instituir o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação, visando promover condutas éticas, transparência e priorização do interesse público na Administração Pública Federal.

Uma das diretrizes da governança pública apontada pelo Decreto diz respeito à definição formal de funções, competências e responsabilidade das estruturas e arranjos institucionais (Art. 4, X). O **Comitê Interministerial de Governança (o CIG)**, é o principal componente dessa política, responsável por sua coordenação e coerência, mas outros atores e estruturas (arranjos) também estão envolvidos no processo desenhado pela política, como os **comitês internos de governança (CdG)** e as **unidades de auditoria interna**.

b) Como os arranjos e instrumentos contribuem com os objetivos enunciados?

Para analisar a contribuição dos arranjos e instrumentos aos objetivos descritos pelo Decreto de Governança, utilizamos as respostas brutas dadas pelos órgãos ao iGG, que aborda questões específicas ligadas aos mecanismos, arranjos e instrumentos da política. Aliados às percepções das entrevistas e grupos focais, os dados oferecem um bom panorama da adoção dessas práticas pelas organizações.

Entrevistas e grupos focais com gestores públicos buscaram identificar práticas que demonstram que há governança, destacando transparência, regras claras, participação, comunicação, *accountability* e outros elementos essenciais. Instrumentos como planejamento estratégico, gestão de riscos, controle interno e avaliação são citados como cruciais para evidenciar a governança nas organizações, mostrando alinhamento com os princípios, mecanismos e instrumentos do Decreto. Práticas como programas de integridade e gestão de risco são reconhecidas como importantes instrumentos de apoio à governança já adotados pelas organizações.

Nas entrevistas, as discussões sobre os instrumentos e mecanismos da política de governança revelam uma série de percepções e críticas. Há questionamentos sobre a padronização dos instrumentos, sugerindo que essa homogeneidade pode ser prejudicial para as organizações que são, por natureza,

¹⁷ Inciso III, Art. 5o. Decreto 9.203/2017

¹⁸ Art 2o. Decreto 9.203/2017

heterogêneas. Outro aspecto debatido é a eficácia e suficiência dos instrumentos existentes. Enquanto alguns expressam dúvidas, apontando a falta de coordenação, evidências e a possível sobrevalorização do controle, há os que defendem a adequação dos mecanismos e instrumentos constantes no decreto, ressaltada a importância desses elementos para o funcionamento efetivo da governança. Destaca-se as falas ligadas à necessidade de ampliação da variedade de ferramentas, mecanismos e valores (princípios) para a governança, indo além do controle.

Analizamos essas perspectivas à luz dos dados levantados pelo iGG2021.

O questionário iGG2021 aborda questões relacionadas aos mecanismos de **LIDERANÇA** visando identificar se há condições mínimas de integridade, competência, responsabilidade e motivação para uma boa governança, conforme estabelecido pelo Decreto. As principais constatações sobre a liderança são:

- O modelo de governança estabelecido no Decreto 9.203/2017, em termos de definição das instâncias internas e de apoio à governança nas organizações, com suas respectivas finalidades, composições e competências, está formalmente instituído na Administração Direta, Autárquica e Fundacional (mais de 90% das organizações).
- O modelo pode não ser plasmado às necessidades desses órgãos, considerando que apenas 22,2% das organizações avaliam a adequação da estrutura interna de governança para o tamanho e perfil de risco da organização. Esta evidência corrobora a percepção dos gestores governamentais de que o modelo único de governança (*one size fits all*) ou o conjunto mínimo de práticas podem não se adequar a todas as organizações pesquisadas.
- Na maioria das organizações da Administração Direta, Autárquica e Fundacional há formalização das decisões críticas (74,9%), bem como definição de alçada e segregação de funções (69,0%).
- No entanto, não há, na mesma proporção, revisão dessas decisões, por meio da avaliação de riscos (37,4%) e dos processos de decisão, para mensurar a adequação dos limites de alçada e segregação de funções (36,9%) .

A **ESTRATÉGIA** é também uma dimensão analisada pelo iGG2021 e auxilia a entender de que modo as práticas de governança foram incorporadas pelas organizações. Dentro desse contexto, foram analisados diversos aspectos relacionados à gestão estratégica das organizações, como o estabelecimento de modelos de gestão, definição da estratégia organizacional e estabelecimento de metas para simplificar o atendimento aos usuários de serviços públicos.

No que diz respeito à análise sobre este mecanismo, verificou-se que:

- A maioria das organizações pesquisadas possui planos estratégicos claros, com objetivos, indicadores e metas bem definidos (87,2%).
- No entanto, ainda não estão amplamente contempladas no modelo de gestão das estratégias sua integração ao processo de gestão de riscos (42,4%), o monitoramento da execução da estratégia (30,5%) e a orientação do modelo acerca de mecanismos de articulação e coordenação da estratégia onde há envolvimento de outras organizações (36,0%).
- Esta última constatação evidencia fragilidades para a coordenação e coerência na implementação das ações entre diferentes órgãos para entrega de resultados.
- Embora as estratégias estejam amplamente definidas, alguns atributos, como a aferição da linha de base e a definição de metas para indicadores estratégicos, ainda precisam de maior atenção para garantir uma avaliação robusta dos resultados e impactos das estratégias organizacionais.
- A comunicação foi um dos mecanismos enfatizados pelos gestores nas discussões dos grupos focais. Foi dada ênfase à necessidade de práticas concretas de diálogo e tomada de decisão

coletiva; e informada para garantir consistência nos processos. No entanto, destacam-se as dificuldades em comunicar eficientemente devido à complexidade das informações e à tradução das estratégias para todos os níveis da organização.

- Metas para simplificação do atendimento aos usuários de serviços públicos ainda são modestas (31,5%), embora se reconheça sua importância para melhorar a qualidade e eficiência dos serviços.
- Os modelos de gestão dos processos finalísticos incluem a definição de cadeias de valor, com objetivos, indicadores e metas para identificar responsáveis e entregas. Esses elementos são cruciais para monitorar e avaliar o desempenho e os resultados. Embora os órgãos da administração indireta tenham avançado nessa prática, falta mão de obra nas áreas finalísticas para realizar essas atividades, que competem com outras tarefas - questão amplamente abordada pelos participantes dos grupos focais.
- Evidenciam-se deficiências na gestão da estratégia, que podem estar relacionadas à capacidade de gestão, haja vista que nos grupos focais foi enfatizada a insuficiência de pessoal para fazer frente a essas demandas. Em síntese, os resultados apresentados podem comprometer a transparência do desempenho e dos resultados dos órgãos abrangidos pelo Decreto.
- A eficiência dos principais processos de implementação da estratégia apresenta variações significativas nas organizações pesquisadas, com 27,7% adotando parcialmente e 18,2% não adotando essa prática, comprometendo assim o objetivo da política de governança de melhorar o desempenho dos órgãos governamentais para entregas mais efetivas à sociedade.
- Apenas 34,5% dos respondentes realizam a avaliação dos efeitos da estratégia em maior parte ou totalmente, com 12,8% das organizações não adotando essa prática. Considerando que 70,9% das organizações adotam nos seus modelos de gestão das estratégias, a avaliação de resultado e impacto, em maior parte ou totalmente, há indicativo de uma lacuna entre a prática e a declaração.
- Embora os modelos de gestão dos processos finalísticos estejam presentes em metade dos órgãos pesquisados (51,7%), o monitoramento desses processos pela alta administração ficou abaixo desse percentual (48,3%). Indicando que há muito a ser desenvolvido nos órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional nesse ponto.
- Em relação ao monitoramento e avaliação dos resultados organizacionais, a prioridade foi o cumprimento de metas (eficácia), realizado por 55,7% das organizações, seguido pela avaliação da efetividade (34,5%) e eficiência (23,0%). O contexto político, administrativo e de saúde pública em 2021 pode ter influenciado esses resultados, afetando o alcance dos objetivos da Política de Governança.

O **CONTROLE** é também uma dimensão analisada pelo iGG2021 e nos auxilia a entender de que modo os mecanismos foram incorporados pelas organizações analisadas. As questões relativas aos mecanismos de controle (categoria 3000) estão contemplados na subcategoria controle (3100), que aborda questões específicas sobre transparência, *accountability* e satisfação dos usuários.

- A maioria das organizações (77,8%) garante transparência total ou majoritária. A transparência é um princípio amplamente normatizado no âmbito da Administração Pública¹⁹.

¹⁹Além da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), tem-se os normativos que tratam da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal e da Política Nacional de Governo Aberto, respectivamente, Decreto 8.777/2016 e Decreto 10.160/2019; como também o próprio Decreto 9.203/2017 e o recente Decreto 11.529/2023, que instituiu o Sistema de Integridade, transparência e Acesso à Informação e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Este princípio está relacionado ao

- Os grupos focais também destacaram a importância da transparência. Apesar de reconhecerem o papel central da transparência, observaram um papel pouco proativo em seu desenvolvimento, evidenciando a necessidade de aperfeiçoamento desse mecanismo. Também se evidenciou uma percepção de resistência em relação a ela. Essa resistência pode vir de uma história em que as organizações eram mais fechadas (ou "caixas pretas") e da associação da transparência com o controle e auditoria, o que pode gerar desconforto para alguns gestores.
- 59,1% das organizações pesquisadas adotam amplamente a publicação de dados. Diante da importância de dar transparência aos dados e informações das organizações de forma a promover a comunicação, os dados apontam para a necessidade de se investigar os problemas que comprometem o pleno cumprimento da transparência ativa pelos órgãos.
- Apenas 31,5% das organizações analisadas publicam extratos de planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento de forma majoritária ou total. Os percentuais acima evidenciam baixa transparência de informações sobre os objetivos a serem alcançados pelas organizações, seus indicadores e metas, o que compromete a accountability governamental, mas o resultado é compatível com o percentual das organizações que adotam o monitoramento da estratégia (30,5%).
- 91,6% das organizações analisadas (186) já estabeleceram na maior parte ou totalmente o canal de denúncias, demonstrando que há ampla adoção dessa medida pelas organizações.
- 74,4% das organizações analisadas adotam majoritariamente ou totalmente mecanismos para apurar indícios de irregularidades e responsabilização²⁰.
- Apenas 33% das organizações analisadas adotam majoritariamente ou totalmente medidas para promover a participação dos usuários na melhoria dos serviços públicos. Destaca-se que a ausência de participação social foi realçada nas discussões de grupos focais e entrevistas, ressaltando a importância de envolver ativamente a sociedade civil e outros atores na definição e implementação das políticas públicas. Os entrevistados apontam a necessidade de considerar mais explicitamente a participação social na governança e destacam mecanismos como espaços de diálogo e governança para ouvir diferentes atores.

Além dos mecanismos apresentados (liderança, estratégia e controle), vale destacar a avaliação dos instrumentos descritos no decreto.

Sobre a **GESTÃO DE RISCO**, destaca-se que:

- 56,7% das organizações têm a estrutura de gestão de riscos definida em maior parte ou totalmente. A maioria implementou práticas para atender aos requisitos de uma estrutura completa. Principais características incluem: política institucional aprovada, definição de responsabilidades, integração aos procedimentos organizacionais, critérios de análise de riscos e formalização do processo.
- Falta de definição de fluxos de comunicação (42,4%) e limites para exposição ao risco (36,5%) são áreas identificadas com necessidade de melhorias.
- As atividades da segunda linha de defesa nas organizações analisadas ainda estão em fase de implementação, sendo que 40,9% dos órgãos pesquisados, adotam em maior parte ou totalmente

princípio constitucional da publicidade, que exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, excetuadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.

²⁰A apuração de irregularidades é um dever legal das autoridades administrativas, conforme estabelece a Lei 8.443/92, e a não adoção desses mecanismos pode configurar negligência por parte da autoridade administrativa.

esse tipo de prática nas organizações. Ênfase é observada na definição e atribuição das atividades de segunda linha e no auxílio aos gestores na implementação e monitoramento contínuo dos controles internos para reduzir os riscos identificados. Critérios como definição do fluxo de comunicação sobre riscos e controles (38,4%), monitoramento da integridade e precisão dos reportes de gestão de riscos (48,3%), fornecimento de ferramentas para que os gestores (primeira linha) identifiquem e avaliem riscos (48,8%), apoio às atividades de auditoria interna (45,3%) e alerta para questões de emergência (44,3%) ainda carecem de maior aderência das organizações analisadas.

- Comprometimento da implementação adequada da gestão de riscos nos órgãos pesquisados, tanto em sua implementação (30%) quanto da gestão de riscos considerados críticos (44,3%), impactando a estratégia e resultados das organizações.
- A adoção da gestão de riscos é exigida pelo Art. 17 do Decreto 9.203/2017 para organizações da Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Assim, a alta administração deve estabelecer, manter, monitorar e aprimorar um sistema de gestão de riscos e controles internos, integrando-o ao planejamento estratégico, atividades e projetos.
- A maioria dos órgãos pesquisados não cumpre esse dispositivo legal. Em que pese esta Avaliação não ter investigado as causas desta constatação, há menção à questão por parte dos entrevistados e participantes dos grupos focais, citando resistência de outras áreas em implementar a prática, falta de sensibilização e apoio da alta administração como possíveis causas.

Sobre os **PROGRAMAS DE INTEGRIDADE**, constatou-se que:

- Grande parte das organizações pesquisadas já implementaram seus respectivos programas (63,5%) e a gestão de ética (67,5%), como também, em 74,9% da amostra há o comprometimento da alta administração com a integridade.
- 46,3% dos respondentes adotam majoritariamente ou totalmente medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses. A falta de adesão é preocupante, considerando que as medidas incluem a obrigação de membros do colegiado e da alta administração declararem situações de conflito de interesses antes ou durante sua gestão.
- O Decreto 9.203/2017 exige a instituição dos programas de integridade, mas muitas organizações ainda não cumprem essa norma, e parte significativa dos órgãos pesquisados não cumpriram com o disposto na Política de Governança, o que pode comprometer a garantia do interesse público.
- Discussões com gestores públicos enfatizam a importância da integridade para a governança nas organizações.

Sobre a **AUDITORIA INTERNA**, destaca-se que:

- A auditoria interna governamental no Poder Executivo é exercida por unidades vinculadas à alta administração ou instâncias colegiadas superiores, visando aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas.
- O não acompanhamento integral dos resultados dos trabalhos de auditoria interna pode comprometer a governança, os resultados e os responsáveis pela organização.
- A participação das instâncias superiores de governança para assegurar a efetividade da auditoria interna ainda é insuficiente. Por exemplo, apenas 55,5% participam na elaboração do plano anual de auditoria e 66,5% acompanham os resultados dos trabalhos de auditoria.

- Isso sugere que o propósito dos serviços da auditoria interna, de aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, conforme estabelecido no Decreto 9.203/2017, não está sendo adequadamente alcançado.
- Em suma, observam-se limitações e deficiências estruturais na Administração Pública para cumprimento eficaz das atividades da auditoria interna.

c) Qual o papel do CIG/CdG na implementação da Política?

O **CIG** se apresenta como instância de coordenação da política e tem como objetivo propor e aprovar medidas para o aprimoramento da governança pública na administração federal, incentivando e monitorando a aplicação das melhores práticas de governança, e editando resoluções para o exercício de suas competências²¹.

Conforme informações disponibilizadas online²², desde a instituição do CIG, em 2018, até o final de 2022 foram realizadas 21 reuniões do Comitê, sendo 20 ordinárias e 1 extraordinária, sendo que não constam informações para o exercício de 2023. No entanto, nas entrevistas realizadas com representantes da Casa Civil, foi corroborado que em 2023 não houve reuniões do Comitê. Ao longo do tempo, 103 recomendações e aprovações foram efetuadas pelo Comitê.

Apesar da centralidade do CIG para a Política de Governança - fator mais explorado no Guia da Política do que no próprio decreto - entrevistas com atores e análise de atas das reuniões levam a crer que existe uma série de críticas à sua estruturação e real papel neste cenário. Essas questões serão mais bem aprofundadas na questão "d" desta seção.

O Decreto também destaca a importância dos **Comitês Internos de Governança (CdGs)** para promover boas práticas continuamente. O Decreto 9.203/2017 estabeleceu prazos e competências para esses comitês, incluindo auxiliar a alta administração, promover iniciativas de melhoria do desempenho e acompanhar as práticas organizacionais de governança.

Uma análise do iGG2021 mostrou que a maioria das organizações (93%) tem instâncias internas de governança definidas, conforme o Decreto. No entanto, a implementação dos CdGs varia entre os órgãos, com alguns já tendo comitês internos em funcionamento e outros ainda em processo de estabelecimento. Destaca-se que há casos em que os Comitês são anteriores ao Decreto - casos de criação em conformidade com a IN Conjunto 01/2016 -, em outros, aponta-se para existência formal do comitê, mas com ausência de atuação de fato.

Os grupos focais também revelaram que o modelo atual de governança não considera as diferenças entre os órgãos abrangidos pelo Decreto, como a natureza das políticas executadas e a capacidade de gestão. Diversas dificuldades foram apontadas, entre elas, destacam-se, falta de sensibilização e apoio da alta administração; resistência das áreas em desenvolver e participar dos processos de implementação dos

²¹ Como descritas pelo Decreto, são competências do CIG: I - propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública estabelecidos no Decreto; II - aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança estabelecidos no Decreto; III - aprovar recomendações aos colegiados temáticos para garantir a coerência e a coordenação dos programas e das políticas de governança específicos; IV - incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional; e V - editar as resoluções necessárias ao exercício de suas competências.

²² Atas de Reuniões — Casa Civil (www.gov.br).

mecanismos e instrumentos determinados na Política; e, a falta de cultura organizacional para a governança e os desafios para reunir os colegiados superiores do CdGs. Essas questões ressaltam a necessidade de revisões no Decreto para se adequar às diferentes realidades e facilitar a implementação efetiva dos Comitês Internos de Governança.

d) Quais os papéis e competências esperadas para uma instância de governança como o CIG?

A ausência de coerência e coordenação entre os diversos modelos de governança existentes no âmbito da administração pública, é um dos problemas que a Política se propõe a enfrentar, sendo inclusive um dos seus objetivos, aprimorar a coordenação dessas iniciativas nos órgãos abrangidos pelo Decreto.

O Guia da Política de Governança Pública à p. 23 (BRASIL, 2018), destaca que o Decreto 9.203/2017 tem como eixo central para “garantir a coordenação e a coerência dos modelos de governança, o Comitê interministerial de Governança – CIG”, de forma a tornar possível identificar **“soluções mais céleres para questões transversais, aumentando a capacidade de resposta dos órgãos responsáveis pelas políticas setoriais”**. (BRASIL, 2018. Grifo nosso).

Nesse sentido, as expectativas ao CIG dizem respeito à sua capacidade de coordenar efetivamente a política de governança.

Embora o CIG possa facilitar a coordenação entre entidades, sua atuação prática e impacto efetivo nas ações podem não ser tão evidentes quanto o esperado, o que dificulta a efetividade de sua capacidade coordenativa, de acordo com as percepções colhidas nas entrevistas. Foram destacados os desafios na efetividade do CIG, em especial devido à sobreposição de funções e falta de clareza em seu papel. Observa-se, a esse respeito, que algumas das atuações do Comitê não são classificáveis em nenhuma das competências especificadas pelo decreto, tendo uma natureza de cunho mais estruturante para a gestão do que para a promoção da governança em si, aproximando-se mais de uma atuação de Centro de Governo que de coordenação da política. Isto é, há uma série de medidas que se voltam ao aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão propriamente ditos, gerando uma sobreposição entre as medidas que tem como fim a estruturação de processos de gestão e aquelas relacionadas à governança ou à promoção da governança.

Também se sugere, nas entrevistas, que há uma concentração de atividades do CIG em temáticas orçamentárias. Essa percepção pode refletir a centralidade que o Ministério da Economia (à época) adquiriu nas responsabilidades das resoluções e aprovações empreendidas pelo Comitê, conforme análise das atas. Nessa perspectiva, os entrevistados apontam que decisões para além do orçamento, como o planejamento, acabam não acontecendo. Nesse sentido se destaca que o CIG poderia ter um papel mais ativo de aglutinar e dar coerência a demandas relevantes para a governança, que não só do orçamento.

Por fim, outro ponto levantado diz respeito à dificuldade em envolver os ministros de forma significativa. Esse aspecto pode ser analisado à luz da ausência de reuniões no ano de 2023, evidenciando as dificuldades nessa estruturação do Comitê. Esse ceticismo em relação à capacidade dos ministros de se envolverem ativamente nas discussões de governança, sugere que uma camada intermediária de especialistas pode ser mais eficaz para conduzir essas discussões.

4. Resultados da Política de Governança (Decreto 9.203/2017)

O objetivo da 3ª Questão foi investigar se a política atingiu os objetivos para os quais foi instituída, ou seja, para implementação de boas práticas de governança e melhoria de desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional.

Utilizando as mesmas estratégias metodológicas das questões anteriores, foi avaliada a implementação das boas práticas de governança definidas no Decreto. Utilizou-se, ainda, o iGovPub - o índice de governança pública do iGG2021 - e relatórios de gestão de órgãos para avaliar a implementação das boas práticas de governança. Comparou-se organizações com resultados diferentes no iGovPub para analisar a relação entre governança e desempenho institucional, conforme a Política estabelecida.

a) Como as organizações operacionalizam de fato as diretrizes, mecanismos e instrumentos previstos no Decreto?

Para avaliar o resultado da implementação das boas práticas de governança definidas no Decreto - mecanismos de liderança, estratégia e controle adotados pelos órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional foi utilizado um dos indicadores do iGG2021, o índice de governança pública (iGovPub), analisando-o em conjunto com os relatórios de gestão do exercício de 2021 de uma amostra de órgãos por natureza jurídica.

Essa abordagem busca comparar se as organizações com bons resultados no iGovPub também têm bom desempenho institucional e vice-versa, categorizando o nível de maturidade das práticas de governança nos órgãos. Isso destaca a relação entre adotar práticas de governança e o desempenho das organizações, o objetivo final da Política. Não se busca estabelecer uma relação causal entre o iGovPub e os resultados no desempenho das organizações, mas sim uma relação de coerência.

Os resultados da implementação da Política de Governança mostram uma ampla formalização do modelo definido no Decreto, que incorporou instrumentos de estratégia, liderança e controle já existentes em outros normativos. No entanto, esses instrumentos têm vida própria e não podem ter seus efeitos atribuídos apenas ao Decreto. Os órgãos que já haviam avançado na implementação desses instrumentos ou que se aproveitaram do Decreto para desenvolvê-los apresentam melhores desempenhos. Essas conclusões foram confirmadas durante entrevistas com a CGU, que ressaltaram a melhoria e o rigor trazidos pelo Decreto aos processos existentes. Contudo, também apontaram casos de insucesso em que práticas de governança eram pouco eficientes:

Ideias, práticas e procedimentos que já existiam, outras foram incorporadas, vindas do decreto, otimizando o processo, dando rigor a essas práticas e ideias. **Não dá para dizer que se sai do zero, talvez ajude a explicar casos de sucesso e insucesso.** Onde práticas, ideias e procedimentos já existiam, o decreto fez uma melhoria desse processo, deu maior rigor; e, onde não existiam, continuam a não existir. Onde tentam aplicar as práticas, onde não tinham ou eram pouco eficientes, continuam como casos de insucesso. Não alcançam o objetivo que se espera com as práticas da governança.

Da análise dos Relatórios de Gestão observa-se que há boa compatibilidade entre o bom e mau desempenho no iGovPub2021 e a boa/má performance institucional descrita pelas organizações, ainda que não seja possível traçar uma relação causal entre estas duas fontes. Apesar disso, é válido destacar que se

depreende da leitura dos Relatórios que uma boa governança estabelecida pode não ser suficiente para atingir bons resultados e cumprimento de todas as metas. Nesse sentido, destacam-se alguns pontos: em primeiro lugar, o impacto de eventos críticos - caso da covid19 - que afetam de formas distintas as diferentes instituições - é o caso de dois Hospitais, analisados negativamente pelo iGovPub. De outro lado, o caso da UFRN, outra instituição analisada, também evidencia que alterações nos repasses orçamentários ou distribuição de bolsas, por exemplo, podem prejudicar o atingimento de metas específicas - e independem da atuação organizacional da instituição.

b) Quais as barreiras/ inovações na sua implementação?

A governança, segundo gestores governamentais, é um processo contínuo de direção e coordenação para entregas eficientes à sociedade, não se limitando a regras, mas englobando transparência, responsabilidades claras e diálogo entre atores. O objetivo da política de governança, por outro lado, é avaliar, direcionar e monitorar a gestão para melhorar o desempenho institucional e prestar serviços de interesse público.

O Guia da Política justifica o Decreto, conectando seus mecanismos para alcançar resultados eficientes e efetivos. Os objetivos intermediários incluem fortalecer a confiança pública, coordenar iniciativas institucionais e estabelecer padrões mínimos de governança, visando a melhoria do desempenho organizacional e a entrega eficaz, eficiente e efetiva de bens e serviços à sociedade. A implementação do Decreto se concentra apenas em liderança, estratégia e controle da gestão da organização, enquanto gestores públicos enfatizam a coordenação horizontal e vertical para alcançar objetivos pactuados.

As análises não encontraram relação causal direta entre a implementação do Decreto e os resultados organizacionais, embora haja coerência entre práticas de governança e desempenho institucional em algumas organizações.

O Decreto foca em mecanismos de liderança, estratégia e controle para instrumentalizar a gestão, em um modelo de administração verticalizado, centrado na hierarquia e na autoridade. Ao passo em que, para os gestores públicos, a implementação das políticas públicas se realiza em um modelo horizontal, não hierárquico, que exige novos mecanismos para dirigir, de forma a dar direção, coordenar e dialogar para que os resultados pactuados sejam alcançados.

As análises do iGG2021 indicam que a estrutura de governança do Decreto foi principalmente formalizada nos órgãos governamentais, mas alguns elementos não são originários dele nem dependem dele para continuar, exceto o Comitê Interministerial de Governança.

No que diz respeito à implementação, as organizações abrangidas pela Política estão em processo de incorporação das práticas de governança do Decreto para melhorar sua gestão, mas ainda não as implementaram totalmente conforme foram formalizadas.

Quanto ao objetivo de melhorar o desempenho das organizações, não se pode afirmar causalidade entre a adoção das práticas do Decreto e o desempenho, pois este é influenciado por fatores externos como restrições orçamentárias. Contudo, para gestores públicos, o Decreto contribui com limitações para esse fim. Os resultados do indicador iGovPub do TCU mostram coerência entre a adoção das práticas de governança e o desempenho das organizações.

c) Quais as percepções dos atores quanto aos efeitos (intencionais e não intencionais) da política?

Apesar de limitações percebidas por gestores públicos atuais, o Decreto 9.203/2017 serve como referência para normas correlatas e contribui para fortalecer mecanismos de governança e continuidade administrativa, e sua aplicação busca alcançar resultados eficientes e efetivos na prestação de serviços públicos.

Também é válido destacar que assim como na literatura, que lida com maior naturalidade com a diversidade de entendimentos empíricos e prescritivos sobre governança, a percepção do que é governança pelos gestores públicos, inclusive aqueles de órgãos abrangidos pelos Decreto 9.203/2017, reflete essa ambiguidade. Contudo, no caso destes últimos, essa diversidade de entendimentos traz impacto para as atividades do dia a dia da gestão pública - como formulação, implementação e tomada de decisão, tanto para gestores no alto nível hierárquico quanto para burocratas que operam no nível técnico das políticas públicas.

Na percepção da maioria dos gestores públicos, o Decreto contribui, mas não é suficiente para atingir os objetivos do que eles entendem por governança. O decreto é visto como um instrumento de controle, muito voltado para dentro da organização, que instituiu alguns fundamentos, mas não lhes deu concretude. No entanto, é importante como indutor de comportamentos.

Entre os principais pontos apontados nos grupos focais, observa-se que:

- O decreto é eficaz para controle interno, mas menos voltado para a sociedade.
- Lacunas incluem consideração da singularidade de órgãos e atribuições específicas.
- Contribui para o aprimoramento da governança, mas ainda precisa amadurecer.
- Opiniões divididas sobre sua eficácia, sugerindo ajustes contínuos.
- Limitações incluem falta de instrumentos concretos e diálogo interno e externo.
- A legislação facilita, mas faltam metas para o processo de implementação da Política e indicadores específicos para mensurar o desempenho das organizações.

No caso das entrevistas, a percepção englobou que:

- Governança é mais institucional do que política pública
- Mecanismos contextualizados são necessários para a governança
- A Política não contribui muito para aumentar o desempenho
- Incerteza sobre se a política teve um impacto transformador
- Definições em diploma legal são importantes para induzir comportamentos
- Decreto contribui, mas não é suficiente para atingir objetivos
- Capacidade dos órgãos de coordenação é crucial para o sucesso

Assim, a vigência do Decreto, em especial para os atores que atuam nas áreas de controle e governança, contribui para fortalecer a continuidade dos mecanismos e instrumentos por ele consolidados, que impõem à alta administração o dever de cumprir. Essa condição mostra-se relevante, tanto na percepção dos atores dos níveis tático e operacional, como também para os órgãos de controle,

principalmente face à rotatividade nos cargos de direção, a sensibilização e engajamento nem sempre suficientes por parte da alta gestão e a descontinuidade administrativa.

Importa destacar também, que para muitos gestores das áreas finalísticas dos órgãos abrangidos pelo Decreto, inclusive para algumas autoridades de áreas estratégicas para a governança pública, o Decreto sequer era conhecido. Muitos, inclusive, manifestaram surpresa ao serem convidados a debater esse normativo, que desconheciam, justificando se tratar de assunto de competência das áreas de governança de seus órgãos.

Na percepção dos gestores governamentais, a governança é entendida como um processo contínuo de direção, ou aumento da capacidade institucional de dirigir e coordenar os diferentes atores para entregas mais eficientes e efetivas à sociedade. Veem governança não apenas como conjunto de regras, mas contemplando a dinâmica do processo de implementação das políticas públicas, com definição clara de responsabilidades para o cumprimento das missões institucionais, transparência dos processos decisórios e dos arranjos e mecanismos para o atingimento dos objetivos. Um processo de articulação e diálogo entre atores, interação e ampla participação.

Desta forma, o modelo teórico implícito neste entendimento de governança deve contemplar os elementos ou variáveis necessárias para produzir o resultado a ser alcançado, no caso, entregas mais eficientes e efetivas à sociedade.

5. Avaliação da adequação da estrutura conceitual da Política de Governança (Decreto 9.203/2017) ante os pressupostos teóricos e a percepção de governança dos gestores públicos

A última pergunta visou analisar quais **elementos devem estar presentes em uma norma regulamentar para uma política de governança para os órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional**, tendo como referências tanto pressupostos teóricos quanto perspectivas de gestores públicos.

Para responder a esta questão, procurou-se examinar se o desenho e os efeitos percebidos da política atual contribuem para alcançar os objetivos da governança hoje, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas e grupos focais.

a) O desenho da política atual e seus efeitos percebidos contribuem para o alcance dos objetivos de uma política de governança hoje?

A política de governança atualmente em vigor para a Administração Direta, Autárquica e Fundacional tem suas limitações, mas contribui para alcançar alguns objetivos, conforme análises realizadas. Ela adota um modelo desenvolvido para o controle exercido pelo TCU, focando em práticas que auxiliam a alta gestão no controle das ações das organizações. No entanto, essas práticas não foram criadas pelo Decreto em questão, exceto pelo Comitê Interministerial de Governança. O Decreto serve como referência para normas correlatas e fortalece mecanismos e instrumentos já existentes, embora a implementação efetiva das práticas de governança ainda esteja em processo de adoção pelas organizações.

Nesse sentido, as entrevistas e grupos focais apontam para incompletudes e críticas ao decreto. Além do próprio modelo de governança estabelecido na Política, centrado no controle, voltado para dentro das organizações públicas, sem considerar as singularidades e diversidade dos órgãos abrangidos e das políticas por eles executadas, apontam para a falta de participação, diálogo, alinhamento com o PPA e incentivos para sua implementação. A Participação foi o elemento mais enfatizado, como princípio para todo o processo das políticas. Trata-se, assim, da participação de todos os atores envolvidos com o problema de interesse público e os resultados a serem alcançados, com a tomada de decisão e seus efeitos.

Essa percepção de incompletude não é restrita aos entrevistados, o que é evidenciado por duas propostas de alteração ao Decreto, no sentido de aperfeiçoar a definição e incorporar novos princípios e diretrizes. A primeira formulada pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania²³ e a segunda, apresentada pela Controladoria-Geral da União²⁴.

Enquanto a proposta do MDHC é incremental, apenas incluindo a equidade como princípio e diretriz, a da CGU é estruturante. Ela altera a definição de governança, realinha os princípios com o novo conceito e converge para um modelo mais aderente a governança como processo, nos termos discutidos nos grupos focais. No entanto, em que pese tenha circundado o viés de controle criticado pelos gestores públicos, preserva os instrumentos ou práticas previstas no Decreto, antes vinculadas aos mecanismos de liderança e controle, aqueles relacionados à gestão de riscos e controles internos, a auditoria interna e os programas de integridade. Ou seja, o lócus da Controladoria.

Apesar das propostas de alteração visando a coerência teórica e a redefinição dos princípios da governança pública, o viés de controle da política não é corrigido. Essas sugestões de alterações não conseguem abarcar completamente a governança pública aplicada aos órgãos mencionados, conforme discutido na literatura e em boas práticas internacionais.

Deste modo, aponta-se que as variáveis estabelecidas no Decreto, conforme se depreendeu das discussões dos grupos focais e entrevistas, limitam a política e não são suficientes para o alcance dos resultados do que se espera, na visão dos gestores públicos e com base na literatura, de uma política de governança para os órgãos da Administração Direta e Autárquica e Fundacional.

Apesar do Decreto ter como intuito abranger a diversidade de órgãos que compõem a administração direta, autárquica e fundacional, acaba por não concretizar efetivamente esse propósito. A amplitude dos órgãos contemplados engloba organizações com diferentes níveis de maturidade institucional, escopos de atuação, orçamentos, quadros de pessoal e até alcance geográfico, com alguns possuindo representações em todas as regiões do país, evidenciando as diferentes dimensões que possuem - e, claramente, as dificuldades e diferentes formas de adequação às expectativas do decreto. Reforçando a constatação já anteriormente mencionada, o decreto trouxe melhorias nos processos em organizações em que já havia práticas, ideias e procedimentos, aumentando seu rigor; enquanto nas áreas sem esses elementos, não houve mudanças. Quando se tentou implementar práticas em locais com carência ou pouca eficiência, as dificuldades se tornam mais evidentes, e os objetivos esperados em termos de governança não são atingidos.

Nesse sentido, temos órgãos tão distintos entre os 212 abrangidos pelo Decreto, dos quais quase metade (109) são Instituições de Ensino Superior (IFs e Universidades Federais). Apenas entre as autarquias, como exemplo, pode-se citar, Banco Central, INCRA, INSS e o Instituto Brasileiro de Museus, Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha, Comissão Nacional de Energia Nuclear, demonstrando que as disparidades são notáveis, e que um modelo único ou um conjunto mínimo de práticas pode não ser adequado para atender às necessidades tão diversas dessas organizações para que seus resultados sejam

²³Nota Técnica Conjunta 1/2023/MDHC, de 01/03/2023.

²⁴ Nota Técnica 1312/2023/ASSESSORIA-SE/SE de 25/04/2023

alcançados. Essa constatação reforça a percepção dos gestores governamentais de que a abordagem "modelo único" pode não ser efetiva quando se trata de governança em um cenário tão variado.

Uma política de governança aplicável às organizações analisadas deveria refletir um conjunto de regras que articulassem, dessem coerência e coordenassem os diferentes níveis dos arranjos institucionais, considerando as funções estruturantes da Administração Pública: planejamento, orçamento, coordenação, capacidade organizacional, controle, avaliação e *accountability*, de forma a assegurar que os resultados esperados possam ser alcançados.

Síntese dos Principais Achados

A avaliação da Política de Governança da Administração Pública Federal, instituída pelo Decreto nº 9.203/2017, revelou um conjunto de tensões e limitações que ajudam a compreender por que os resultados esperados não se concretizaram plenamente. Os principais achados, organizados a partir das questões avaliativas propostas, podem ser resumidos da seguinte forma.

Em relação à primeira questão, observou-se que o Decreto 9.203/2017 foi fortemente inspirado em conceitos e instrumentos consolidados no Referencial de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU), que, por sua vez, dialoga com documentos como o IFAC Study 13 (2001). Essa opção refletiu uma orientação voltada para o fortalecimento do controle, da tecnocracia e da racionalização da tomada de decisão, refletindo uma visão apolítica do governo. Identificou-se, ainda, um foco marcante em aspectos formais de controle e fiscais, hierarquizando a relação entre o centro de governo e os ministérios setoriais e relegando a segundo plano a participação social e o diálogo mais amplo na formulação e implementação de políticas públicas.

No que se refere à segunda questão, os dados levantados indicaram desafios significativos na tentativa de implementar um modelo único de governança (*one-size-fits-all*) aplicável a diferentes tipos de órgãos e contextos institucionais. Além disso, houve resistência em ampliar a participação dos usuários dos serviços públicos, e foram identificadas incoerências conceituais e normativas que fragilizam a coerência interna da política e dificultam sua apropriação pelas organizações.

Quanto à terceira questão, a avaliação não identificou evidências claras de que a política tenha atingido plenamente seus objetivos. Verificou-se que muitos dos mecanismos e instrumentos previstos no Decreto já haviam sido instituídos anteriormente por outros normativos, de modo que sua institucionalização não dependeu exclusivamente do Decreto. A exceção relevante foi a criação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), cuja atuação, no entanto, mostrou-se limitada. Destacou-se, ainda, a percepção de que a implementação da política acabou por redirecionar recursos escassos — especialmente tempo e pessoal — de atividades finalísticas para atender demandas relacionadas a controle, transparência e planejamento estratégico, sem garantir necessariamente melhores resultados.

Por fim, em resposta à quarta questão, os participantes da avaliação defenderam que uma política de governança deveria adotar maior flexibilidade, levando em conta as especificidades dos órgãos e suas diferentes capacidades institucionais. Apontaram como elementos centrais de uma governança mais efetiva a ampliação da articulação e do diálogo entre atores, a interação e a participação social, não apenas como instrumentos, mas como fins da política. Ressaltaram também a importância de considerar a dinâmica real dos processos decisórios e de implementação das políticas públicas, para além de estruturas formais ou de instrumentos de controle.

Esses achados, tomados em conjunto, sugerem a necessidade de repensar a Política de Governança, buscando maior equilíbrio entre controle e participação, entre padronização e flexibilidade, e entre normas formais e as práticas concretas que estruturam a ação pública no cotidiano.

Conclusões

A avaliação buscou responder se os instrumentos e arranjos institucionais estabelecidos pelo Decreto nº 9.203/2017 estão, de fato, alinhados e contribuindo para o que se espera de uma política de governança no contexto atual. Os achados indicam que, embora o Decreto tenha representado um marco importante ao estabelecer diretrizes e mecanismos formais, sua efetividade prática encontra limitações significativas – especialmente considerando o que a literatura indica e os gestores e tomadores de decisão esperam de uma política de governança.

Observou-se dificuldade na implementação de medidas destinadas a promover maior participação social, em especial devido à resistência encontrada por gestores em redirecionar recursos escassos — de tempo e pessoal — para atender demandas associadas ao controle, à transparência e ao planejamento estratégico. Além disso, constatou-se que a adoção de um modelo único de governança, ou mesmo de um conjunto mínimo de práticas padronizadas, tende a não se adequar plenamente à diversidade de organizações públicas federais, considerando suas diferentes competências, naturezas institucionais, políticas executadas e capacidades de gestão.

A avaliação também evidenciou que governança não deve ser compreendida apenas como um conjunto de regras ou instrumentos normativos, mas como um processo dinâmico que envolve a implementação concreta das políticas públicas, definição clara de responsabilidades, transparência nos processos decisórios e participação ampla de diferentes atores. Nesse sentido, uma política de governança efetiva precisa contribuir para a articulação, coerência e coordenação entre os diversos níveis e funções estruturantes da administração pública — como planejamento, orçamento, coordenação, capacidade organizacional, controle, avaliação, *accountability* e participação — de forma integrada, para alcançar resultados mais relevantes para a sociedade.

Por fim, conclui-se que, tal como instituídos pelo Decreto nº 9.203/2017, os instrumentos e arranjos institucionais apresentam limitações importantes: restringem e ignoram a indissociabilidade das dimensões substantivas da política (*policy*) e do processo político (*politics*) e não se mostram totalmente adequados ou coerentes para garantir o alcance dos objetivos propostos para uma política de governança pública no cenário atual — considerando, em especial, seu contexto, valores e objetivos. Isso reforça a necessidade de repensar os fundamentos, estratégias e mecanismos da política de governança, de modo a ampliar sua capacidade de gerar valor público, fortalecer a democracia e orientar a ação estatal de forma mais responsiva e efetiva.

Referências

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da República. Brasília, 1995.

BRASIL. Lei nº 13460, de 26 de junho de 2017. **Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública**. Presidência da República: Secretaria-Geral, Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Presidência da República: Secretaria-Geral, Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019. **Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**. Presidência da República: Secretaria-Geral, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019. **Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto**. Presidência da República: Secretaria-Geral, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

IFAC. Study 13. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. International Public Sector Study. 2001. Disponível em: <https://www.ipsasb.org/publications/study-13-governance-public-sector-0>. Acesso em: abr. 2024.

JESSOP, B. Metagovernance. In: BEVIR, Mark (Ed). **The Sage Handbook of Governance**. London: Sage Publications Ltd, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

KETTL, Donald F. The transformation of governance. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 2015.

LEVI-FAUR, David. From “Big Government” to “Big Governance”? LEVI-FAUR, David (Ed.). **Oxford Handbook of Governance**. New York: Oxford University Press, 2012.

LYNN, Laurence E. The Many Faces of Governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither?. In: David Levi-Faur (ed.): **The Oxford Handbook of Governance** (2012). Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0004>. Acesso em abr. 2024.

OCDE. Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. Sumário Executivo. OCDE, 2011.

OCDE. Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança: supervisão, visão e previsão. OCDE, 2015.

PETERS, Guy. Governance as Political Theory. In: LEVI-FAUR, David (Ed.). **Oxford Handbook of Governance**. New York: Oxford University Press, 2012.

RHODES, R. A. W. **Oxford Handbook of Governance**. New York: Oxford University Press, 2012.

RHODES, R. A. W. Waves of Governance. In: LEVI-FAUR, David (Ed). **Oxford Handbook of Governance**. New York: Oxford University Press, 2012.

SERPA, S.M.H.C. Nota Técnica-Seaud 2/2013: compreendendo os conceitos de governança para controlar. Brasília: Revista do TCU n. 127, 2013.

TEASDALE, Rebecca M. Evaluative Criteria: an integrated model of domains and sources. American Journal of Evaluation, vol. 42(3), p. 354-376, 2021.

TCU. **REFERENCIAL BÁSICO de GOVERNANÇA: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2. ed. Brasília: [s. n.], 2014. 80 p.

TCU. Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdictionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: [s. n.], 2014. 244 p.

TCU. Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: [s. n.], 2016. 95 p.

TCU. TC 037.320/2018. Acórdão 2515/2019-TCU-Plenário. Brasília, 2019. Disponível em [Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União \(tcu.gov.br\)](https://pesquisa.textual.br/tcu.gov.br/proc/0373202018/acordao/25152019-tcu-plenario)

Apêndices

APÊNDICE 1 – Modelo Lógico da Política de Governança Pública

Objetivo: estabelecer diretrizes e práticas de governança voltadas à melhoria do desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional.

Problema: (situação problema exposta na EMI 00229/2017 MP CGU de 23/10/2017) Em carta dirigida ao Presidente da República à época, o Ministro do TCU, João Augusto Nardes, se manifestou nos seguintes termos - *“neste momento desafiador que atravessamos, a edição de uma Lei de Governança Pública, a exemplo da recente Lei 1.303/2016, com foco nas empresas estatais, pode ter um papel importante no desafio de elevar a confiança da população e do mercado em relação à gestão e à governança pública, orientando e instando os gestores a valorizarem questões como a meritocracia, redução do conflito de interesses, definição de uma estratégia de longo prazo consistente e construção de procedimentos para monitoramento e avaliação das ações de governo.”*

Resultado final	Resultados Intermediários	Entregas/Produtos	Atividades	Insumos
Diretrizes e práticas de governança estabelecidas voltadas à melhoria do desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional	Fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições públicas	• Instâncias responsáveis pela coordenação e monitoramento da política de governança pública (CIG, Comitê Interno de Governança, Auditoria Interna) instituídas • Política de governança do órgão implementada • Programa de integridade implementado • Programa de dados abertos implementado • Diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e	• Elaborar normas instituindo as instâncias de governança e definindo suas competências, responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais • Elaborar norma definindo a política de governança do órgão • Definir e implementar programa de integridade • Definir e implementar programa de dados abertos • Implementar instrumentos de planejamento com especificação de diretrizes, objetivos, planos, ações, metas, indicadores e critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas • Implementar sistema de gestão de riscos e controle interno	• IN MP/CGU 01/2016 • Decreto 9.203/2017 • Portaria GGU 1.089/2018, alterada pela Portaria CGU 57/2019 • Normas sobre dados abertos, transparência e <i>accountability</i> • Guia da Política de Governança • PPA, LOA, LDO, Planejamento Estratégico, Planos Nacionais • Sistemas de Monitoramento e Avaliação • Relatórios de Gestão • Estruturas, processos, recursos humanos, materiais, financeiros, tecnológicos

Resultado final	Resultados Intermediários	Entregas/Produtos	Atividades	Insumos
		partes interessadas - Sistema de gestão de risco e controle interno implementado - Sistemática de monitoramento dos resultados implementada? - Instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências implementados - Formas de assegurar a <i>Accountability</i> implementadas	- Implementar sistemática de monitoramento dos resultados - Utilizar informações do monitoramento de resultados para retroalimentar os processos decisórios	(capacidade organizacional e recursos) iGG
	Maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional	- Mecanismos de coordenação inter e intra-organizacional implementados - Sistema de comunicação implementado - Formas de colaboração para alinhamento de estratégias, processos, procedimentos e resultados organizacionais implementadas	- Definir formas de coordenação e relacionamento intra e inter-organizacional de forma a promover a articulação e coerência entre as iniciativas - Estabelecer mecanismos de comunicação e colaboração de forma a alinhar estratégias, processos, procedimentos e resultados organizacionais	
	Estabelecimento de patamares mínimos de governança	Governança implementada	Definir patamares mínimos de governança	

APÊNDICE 2 – Desenho do Plano de Avaliação

1ª Questão: Os objetivos, princípios e diretrizes definidos para a política de governança pública atendem aos pressupostos teóricos e as boas práticas internacionalmente aceitas para uma política dessa natureza aplicada a órgãos da Administração Direta, Autarquias e Fundações?

a. Quais eram os objetivos da Política de Governança no momento de sua instituição?

b. Quais ideias, valores e interesses influenciaram o seu desenho?

CRITÉRIOS	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO		METODOLOGIA (PROCEDIMENTOS COLETA E ANÁLISE DE DADOS)	LIMITAÇÕES	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
I) Pressupostos teóricos – definição de governança pública, princípios, modelos	1. Revisão da literatura e boas práticas: definição governança, princípios, dimensões para definição dos critérios (I, II)	1. Teorias governança pública e referenciais/guias órgãos internacionais governança pública – Guy Peters, Lynn e Bob Jessop (a, b)		1. Revisão bibliográfica sobre governança pública (a, b) – definição dos critérios	-	- Se os objetivos, princípios e diretrizes definidos para a política de governança pública aplicada aos órgãos da administração direta, autarquia e fundacional atendem aos pressupostos teóricos e as boas práticas internacionalmente aceitas
II) Boas práticas internacionais (ocde – policy framework on sound public governance) – definição; valores (integridade; abertura e transparência; inclusão, participação, igualdade de gênero e	2. Objetivo, princípios e diretrizes estabelecidos no decreto 9203/2017 e guia da política de governança (a)	2. Decreto 9203/2017, guia da política de governança pública, exposição de motivos, referencial de governança organizacional tcu (a, b)		2. Pesquisa registros administrativos, análise documental: decreto 9203, guia da política de governança, exposição de motivo, referencial governança organizacional TCU e análise das entrevistas prévias com atores relevantes (análise de conteúdo) (a,b)		- Contextualização dos objetivos da política quando de sua formulação, bem como dos valores e interesses que influenciaram o seu
	3. Percepção dos formuladores, implementadores e controladores sobre os	3. Formuladores e Implementadores do Decreto: Casa Civil, CGU, ministério da	3a. Formuladores atuais e formuladores à época: autoridades (nível estratégico de governo: Casa Civil, MGI	3a. Entrevistas semi-estruturadas com autoridades nível estratégico de governo		

diversidade; accountability e estado de direito (rule of law)	objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos no decreto 9203/2017 e sua adequação aos pressupostos teóricos e boas práticas internacionais (a,b)	fazenda (a,b), autarquias e fundações (a) e gestores área-meio (a,b)	CGU, MP, MF, tcu (a,b)		desenho - A percepção da administração pública sobre os princípios e diretrizes definidos no decreto e sua compatibilidade com os fundamentos teóricos e práticos de governança pública
			3b. Formuladores atuais: técnicos (nível estratégico de governo: Casa Civil, MGI, CGU, MP, MF (a,b)	3b. Grupo focal com técnicos nível estratégico de governo: Casa Civil, MGI, CGU, MP, MF	
			3c. Implementadores: gestores finalísticos nível tático (ad, autarquia e fundações) (a)	3c. Grupos focais com implementadores finalísticos nível tático (AD, Autarquias e Fundações) – análise de conteúdo (a,b)	
			3d. Gestores área-meio responsáveis pela implementação da política (spo e similares) (a,b)	3d. Grupos focais com gestores área-meio responsáveis pela implementação da política – análise de conteúdo (a, b)	

2ª. Questão - Os arranjos, mecanismos e instrumentos definidos na política (Decreto 9.203/2017) são adequados e coerentes para o alcance dos objetivos declarados para a política?

a. Quais os instrumentos e arranjos de implementação presentes no Decreto?

b. Como os arranjos e instrumentos contribuem com os objetivos enunciados?

c. Qual o papel do CIG/CdG na implementação da Política?

d. Quais os papéis e competências esperadas para uma instância de governança como o CIG?

CRITÉRIOS	INFORMAÇÕES REQUERIDAS		FONTES DE INFORMAÇÃO	METODOLOGIA (PROCEDIMENTOS COLETA E ANÁLISE DE DADOS)	LIMITAÇÕES	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
I) Fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas	1. Objetivos da política vigente		1. Decreto, Guia, Exposição de Motivo, Referencial de Governança Organizacional TCU	1. Pesquisa documental e Elaboração modelo lógico	-	Se o desenho da política (arranjos, mecanismos e instrumentos) contribuiu para o alcance dos resultados intermediários: fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições públicas, coordenação para aprimoramento organizacional e implementação patamares mínimos de governança
II) Coordenação das iniciativas para aprimoramento organizacional	2. Arranjos	2.1. GIG: Competências do CIG (Comitê Interministerial de Governança) e evidências de sua atuação para alcance dos objetivos da política	2.1. Decreto - Guia da PG: competências CIG; Atas reuniões dos CIG	2.1. Pesquisa registros administrativos, análise documental: decreto 9203, guia da política de governança, exposição de motivo, Atas de reuniões GIG		
III) Implementação de patamares mínimos de governança		2.2. CdG (Comitês Internos de Governança): Competências dos Comitês Internos de Governança, estruturas organizacionais de apoio à implementação da política e evidências de sua atuação para o alcance dos objetivos da política	2.2. CdG - políticas de governança dos órgãos; questionário e respostas brutas iGG (questão 1111 - a estrutura interna de governança da organização está estabelecida?); Atas dos CdG; Relatórios de	2.2. Pesquisa registros administrativos, informações questionário e respostas brutas iGG; Atas dos CdG; Relatórios de Gestão		

			Gestão			
		2.3. Auditoria Interna: competências, estrutura organizacional, evidências de atuação para alcance dos objetivos da política	2.3. Questionário e respostas brutas iGG (item 3140, questões 3141, 3142, 3143, 3144); Atas dos CdG; Relatórios de Gestão	2.3. Pesquisa registros administrativos, informações questionário e respostas brutas iGG2021(encerrado); Atas dos CdG; Relatórios de Gestão		
3. Mecanismos e instrumentos		3.1. Instrumentos de planejamento, planos, ações, metas, indicadores que definam os resultados a serem alcançados: implementação e evidências de resultados	3.1. Questionário e respostas brutas iGG (item 2120, questões 2121, 2122,2123; item 2130, questão 2131; item 2140, questões 2141, 2142, 2143; item 2150, questão 2151); Relatórios de Gestão;	3.1. Pesquisa registros administrativos, informações questionário iGG2021 (encerrado) e respostas brutas iGG; Atas dos CdG; Relatórios de Gestão; Relatórios de Avaliação PPA; survey com AD, Autarquias e Fundações (?)		
		3.2. Sistema de gestão de risco e avaliação de controles internos	3.2. Questionário e respostas brutas iGG (item 2110, questões 2111 -2115)	3.2. Pesquisa registros administrativos, informações questionário e respostas brutas iGG		
		3.3. Programa de integridade	3.3. Questionário e respostas brutas iGG (item 1120, questões 1121 -1124)	3.3. Pesquisa registros administrativos, informações questionário e respostas brutas iGG;		

	4. Avaliações da governança pública dos órgãos da administração direta, autarquias e fundações	4. iGG2021 (encerrado); Relatorios de Gestao	4. Pesquisa registros administrativos, informações questionário e respostas brutas iGG; Relatórios iGG (Índice de governança Pública iGovPub)		
	5. Percepção dos implementadores da Política quanto a adequação e contribuição dos CIG, CdG, auditorias internas, estruturas criadas (por exemplo, unidades responsáveis pela governança), bem como dos recursos disponibilizados (pessoal, sistemas de informação, financeiros, etc), sistemas de gestão de riscos e avaliação de controles internos, programa de integridade, política de dados abertos (transparência) para implementação da política e alcance dos resultados intermediários	5. Gestores áreas finalísticas e de governança	5. Grupos focais com gestores áreas finalísticas e de governança; survey AD, Autarquias e Fundações(?)		
	6. Percepção do núcleo estratégico da política de governança quanto a adequação dos arranjos, mecanismos e instrumentos presentes no Decreto para o alcance dos objetivos da política.	6. Núcleo estratégico: autoridades e técnicos autoridades	6. Grupo focal com núcleo estratégico técnico; entrevistas semi-estruturadas com autoridades		

3ª. Questão – A política de governança atingiu os objetivos para os quais foi instituída? a. Como as organizações operacionalizam de fato as diretrizes, mecanismos e instrumentos previstos no Decreto? b. Quais as barreiras/ inovações na implementação dos mesmos? c. Quais as percepções dos atores quanto aos efeitos (intencionais e não intencionais) da política?					
CRITÉRIOS	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	METODOLOGIA (PROCEDIMENTOS COLETA E ANÁLISE DE DADOS)	LIMITAÇÕES	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
I) Boas práticas de governança implementadas II) Entrega mais efetiva de serviços à sociedade por meio da melhoria do desempenho dos órgãos governamentais	1. Avaliação da governança pública dos órgãos da administração direta, autarquias e fundações (I, a)	1. Resultado do iGov Pública (IGG 2021) - Coluna AKN	1. Análise de dados do resultado do iGovPub (iGG) para categorizar o nível de maturidade das práticas de governança nos órgãos abrangidos pelo Decreto	-	Se o desenho da política atingiu os objetivos para os quais foi instituída na implementação de boas práticas de governança implementadas e na melhoria do desempenho dos órgãos governamentais
	-----	2.1. Gestores áreas finalísticas e de governança	2.1. Grupos focais com gestores áreas finalísticas e de governança; survey AD, Autarquias e Fundações(?)		
	2. Percepção quanto aos efeitos da política em termos de melhorias alcançadas (b, c)	2.2. Núcleo estratégico: autoridades e técnicos autoridades	2.2. Grupo focal com núcleo estratégico técnico; entrevistas semi-estruturadas com autoridades		

4ª. Questão – Quais elementos devem estar presentes em uma norma regulamentar para uma política de governança pública para órgãos da Administração Direta, Autarquias e Fundações?

a. O desenho da política atual e seus efeitos percebidos contribuem para o alcance dos objetivos de uma política de governança hoje?

CRITÉRIOS	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	METODOLOGIA (PROCEDIMENTOS COLETA E ANÁLISE DE DADOS)	LIMITAÇÕES	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
A serem definidos a partir dos levantamentos de informações anteriores	1. Percepção do núcleo estratégico e técnico quanto aos objetivos da política de governança	1. Núcleo estratégico e técnico do Governo	1. Entrevista semiestruturada com núcleo estratégico - autoridades; grupo focal com núcleo estratégico técnico		- Quais deveriam ser os objetivos de uma política de governança
	2. Percepção dos gestores das áreas finalísticas e de governança quanto ao alcance dos objetivos da política e sua adequação aos elementos necessários à promoção da governança na Administração Direta, Autarquias e Fundações	2. Gestores das áreas finalísticas e de governança Administração Direta, Autarquias e Fundações	2. Grupos focais com gestores áreas finalísticas e de governança Administração Direta, Autarquias e Fundações		- Que elementos devem estar presentes em uma Política de Governança - Qual deve ser a natureza da política de governança (conceitual, instrumental, outras)

APÊNDICE 3 – Metodologia

Para definição do desenho da avaliação do Decreto 9.203/2017, em observância ao problema de pesquisa apresentado, foram realizadas pesquisas bibliográfica, documental e em registros administrativos, bem como entrevistas preliminares com 13 atores (gestores públicos que participaram do processo de elaboração, implementação e revisão do Decreto, bem como dos órgãos responsáveis pela coordenação e controle da Política - Casa Civil/PR, MGI, MPO, MDHC, MDAS, CGU e TCU), com o objetivo de conhecer a percepção das organizações e dos gestores públicos sobre os principais problemas relacionados à concepção, à implementação e aos resultados (intencionais e não-intencionais) da política de governança.

Com base no levantamento de informações e a partir da proposta elaborada pela Enap, procedeu-se à construção do Modelo Lógico da Política (Apêndice 1) e a definição do plano de avaliação, conforme consta do Apêndice 2 (Plano de Avaliação – Desenho).

1. Questões avaliativas

Para investigar o problema apresentado: se *“os instrumentos e arranjos institucionais estabelecidos pelo Decreto 9.203/2017 estão contribuindo para o alcance dos objetivos esperados de uma política de governança hoje?”*, foram definidas quatro questões avaliativas, a seguir especificadas.

1ª Questão: *Os objetivos, princípios e diretrizes definidos para a política de governança (Decreto 9.203/2017), observaram os pressupostos teóricos e as boas práticas internacionalmente aceitas para uma política dessa natureza aplicada a órgãos da Administração Direta, Autarquias e Fundações?*

Para o exame desta questão, mostrou-se necessário investigar o contexto e os fundamentos que embasaram o modelo conceitual da política em exame, por meio de duas subquestões:

- a. Quais eram os objetivos da Política de Governança no momento de sua instituição?
- b. Quais ideias, valores e interesses influenciaram o seu desenho?

A 1ª. questão teve por objetivos: i) contextualizar os objetivos da política quando de sua formulação, bem como a motivação, valores e interesses que influenciaram seu desenho ; ii) analisar se os objetivos, princípios e diretrizes definidos para a política de governança aplicada aos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, observaram os pressupostos teóricos e as boas práticas internacionalmente aceitas; e, iii) conhecer a percepção dos gestores públicos sobre os objetivos, princípios e diretrizes definidos para a política e a visão destes atores sobre a governança.

Para a sua execução foram utilizadas as seguintes estratégias metodológicas: i) revisão bibliográfica sobre governança; ii) pesquisa em registros administrativos e análise documental; iii) entrevistas semi-estruturadas com gestores do nível estratégico (secretários ou adjuntos) dos órgãos estratégicos para a política (Casa Civil/PR, MGI, MPO, CGU, MF e TCU); iii) grupos focais com gestores das áreas finalísticas (nível tático - diretores/coordenadores gerais ou substitutos) e gestores das áreas de governança ou unidades que respondam por essa função, ambos em exercício na administração direta, autárquica e fundacional; e, por fim, com gestores do nível tático dos órgãos estratégicos para política de governança.

Uma melhor descrição dos procedimentos adotados para a seleção dos grupos focais está apresentada no item 2.2. deste capítulo.

2ª. Questão - *Os arranjos, mecanismos e instrumentos definidos no Decreto 9.203/2017 são adequados e coerentes para o alcance dos objetivos declarados para a Política?*

A análise desta questão foi orientada pelas seguintes subquestões:

- a. Quais os arranjos, mecanismos e instrumentos para implementação da Política presentes no Decreto?
- b. Como os arranjos, mecanismos e instrumentos contribuem com os objetivos da Política?
- c. Quais os papéis do Comitê Interministerial de Governança - CIG e Comitês Internos de Governança - CdG na implementação da Política?
- d. Quais os papéis e competências esperadas para uma instância de governança como o CIG?

A 2ª. questão teve por objetivo verificar se o desenho da política (arranjos, mecanismos e instrumentos) contribuiu para o alcance dos resultados intermediários identificados para a Política: i) fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições públicas; ii) coordenação para o aprimoramento organizacional; e, iii) implementação de patamares mínimos de governança.

Para investigar essa questão, utilizou-se, além das estratégias mencionadas para a 1ª. questão, pesquisa documental (questionário, glossário, relatórios e dados brutos do Índice de Gestão e Governança – iGG), relativo ao exercício de 2021, disponibilizada pelo Tribunal de Contas da União, melhor descrita no item 2.4. deste capítulo.

A utilização dos dados brutos do iGG2021 objetivou a análise descrita da implementação dos mecanismos e instrumentos, definidos como práticas de governança pela Política, com vistas a apresentar um diagnóstico sobre o patamares em que se encontram os órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional na adoção dessas práticas.

Para examinar o papel e a atuação do Comitê Interministerial de Governança, realizou-se análise de conteúdo das Atas produzidas pelo CIG no período de 2018 a 2022.

3ª. Questão – *A política de governança atingiu os objetivos para os quais foi instituída?*

As subquestões a seguir descritas orientaram a condução dos trabalhos para responder à 3ª. questão:

- a. Como as organizações operacionalizam de fato as diretrizes, mecanismos e instrumentos previstos no Decreto?
- b. Quais as barreiras/inoações na implementação dos mesmos?
- c. Quais as percepções dos atores quanto aos efeitos (intencionais e não intencionais) da Política?

O objetivo da 3ª. questão foi investigar se o desenho da política contribuiu para o alcance dos objetivos para os quais foi instituída, ou seja, para implementação de boas práticas de governança e melhoria de desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional.

Utilizou-se, para tanto, as mesmas estratégias metodológicas mencionadas para as questões anteriores, sendo que para avaliação da implementação das boas práticas de governança definidas no Decreto, utilizou um dos indicadores do iGG2021, o índice de governança pública (iGovPub), analisando-o em conjunto com os relatórios de gestão do exercício de 2021 de uma amostra órgãos por natureza jurídica. Esta estratégia visa comparar se organizações com bons resultados no iGovPub, apresentam bons resultados quanto ao desempenho institucional, assim como aquelas com baixos resultados no iGovPub também apresentam baixos resultados quanto aos seus desempenhos. Como forma para evidenciar a relação entre a adoção das práticas de governança e o desempenho das organizações, objetivo final da Política.

4ª. Questão – *Quais elementos devem estar presentes em uma norma regulamentar para uma política de governança dos órgãos da Administração Direta, Autarquias e Fundações?*

Para responder a esta questão, buscou-se preliminarmente examinar se o desenho da política atual e seus efeitos percebidos contribuem para o alcance dos objetivos de uma política de governança hoje.

Desta forma, a última questão teve por objetivo analisar quais deveriam ser os objetivos de uma política de governança para os órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional; que elementos devem estar presentes; e, qual deveria ser a natureza dessa política (conceitual ou instrumental).

A estratégia metodológica utilizada para responder a esta questão foi além da pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas e grupos focais.

2. Grupos Focais

Os grupos focais desempenharam um papel crucial na obtenção de perspectivas e opiniões diversas, permitindo a exploração de diferentes pontos de vista dentro das organizações envolvidas.

Para selecionar os participantes dos grupos focais, foi utilizado o relatório de Unidades Prestadoras de Contas do TCU (TCU, 2023²⁵), identificando os órgãos da estrutura da administração pública federal²⁶ abrangidos pelo Decreto 9.203/2017, administração direta, autarquias e fundações existentes no exercício de 2023.

A partir dessa relação, procedeu-se à definição de critérios para realização dos grupos. Estabeleceu-se que os grupos focais seriam compostos por representantes de 10 organizações abrangidas pelo Decreto, a serem selecionadas de forma aleatória, de acordo com algumas características pré-estabelecidas para cada grupo, resultando em 5 grupos, além de um grupo-teste. Além disso, estipulou-se que as discussões dos grupos seriam realizadas em até 2h, com a participação gestores do nível tático (diretores ou equivalente) de cada um dos órgãos selecionados. A seleção dos participantes também se deu de maneira aleatória, utilizando-se como critérios, os níveis e as áreas definidas para os grupos focais. Utilizou para esse fim, as relações de quem é quem nos sítios eletrônicos das organizações selecionadas previamente.

Inicialmente, foi selecionado um grupo de teste de forma não-aleatória, visando abranger todos os tipos possíveis de organizações abrangidas pelo Decreto e testar o roteiro. Posteriormente, os grupos foram divididos entre participantes de áreas finalísticas e aqueles mais diretamente ligados à governança dos órgãos.

Dois grupos foram compostos de Autarquias, Fundações e Autarquias e Fundações da área da educação. Foram selecionadas 18 autarquias e fundações e 2 Autarquias e Fundações da área educação a partir de uma lista ordenada de maneira aleatória. Dado o alto número de IES, optou-se por escolher apenas duas instituições dessa natureza, tendo em vista que, na primeira seleção (grupo de teste), quatro IES haviam sido selecionadas de forma aleatória, permitindo uma compreensão ampla sobre o grupo.

²⁵ Portaria 75-23, de 29 de março de 2023

²⁶ Unidade Prestadora de Conta (UPC), segundo a IN-TCU 84/2020, art. 5º, é uma unidade ou arranjo de unidades da administração pública federal, que possua comandos e objetivos comuns cujos administradores e responsáveis estão sujeitos ao dever de prestar contas, apresentando e divulgando informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal. O TCU, de acordo com o § 1º, art. 5º da IN-TCU 84/2020, é responsável por divulgar e manter atualizada essa relação, assegurando que ela esteja alinhada com quaisquer alterações na estrutura da administração pública federal.

Os outros dois grupos tinham como objetivo avaliar a política de governança sob a ótica dos órgãos da Administração Direta. Assim, adotou-se uma abordagem estratificada com base no número de servidores de cada órgão. Isso permitiu a seleção aleatória de 10 Ministérios, considerando essas categorias, de modo a abranger diferentes tamanhos e complexidades organizacionais, contribuindo para uma avaliação abrangente e detalhada da política de governança. O último grupo, por fim, buscou a participação de servidores do chamado “Centro de Governo”, aqueles órgãos que compõem o núcleo estratégico para a governança.

Uma sumarização dos participantes pode ser observada na Tabela 1. Em alguns casos, o número de participantes proposto inicialmente foi alterado, por não confirmação dos participantes convidados, por incompatibilidade de horários, ou pela presença de um participante em um grupo focal diverso do que havia sido inicialmente alocado.

Tabela 1 - Participantes dos Grupos Focais

Grupo	Órgãos participantes
1 (Teste) - Administração Direta e Administração Indireta (Áreas Finalísticas e de Governança)	ANCINE ANVISA Ministério da Saúde Ministério do Turismo INSS Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá
2 - Administração Indireta (Área de Governança)	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará Fundação Universidade de Brasília Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
3 - Núcleo estratégico do governo	Planejamento - SEPLAN Planejamento - SMA Planejamento - SOF Planejamento - AECI

	Gestão - SEGES Gestão - SGP Gestão - SE Gestão - DGE Gestão - SEST CGU - SFC Fazenda - SE Casa Civil - SAG Casa Civil - SE
4 - Administração Direta (Área de Governança)	Ministério da Educação Ministério da Previdência Social Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional Ministério das Comunicações Ministério da Agricultura e Pecuária Ministério da Cultura Ministério da Pesca e Aquicultura Ministério de Portos e Aeroportos Ministério do Trabalho e Emprego Ministério do Desenvolvimento Social
5 - Administração Direta (Área Finalística)	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome Ministério da Justiça e Segurança Pública Banco Central do Brasil Ministério das Cidades Ministério da Defesa Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
6 - Administração Indireta (Área Finalística)	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis Fundação Cultural Palmares Agência Nacional de Telecomunicações Agência Nacional de Transportes Aquaviários Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Fundação Nacional do Índio Instituto Nacional do Seguro Social
--	---

3. Entrevistas

Além dos grupos focais, a estratégia sugerida contempla a realização de entrevistas semi-estruturadas com autoridades das áreas estratégicas de governo para a política de governança, tendo sido realizadas 11 entrevistas com secretários ou substitutos ligados aos ministérios do Ministério da Gestão, Ministério do Planejamento, Controladoria Geral da União, Casa Civil e Ministério da Fazenda. A sumarização da relação de órgãos para as entrevistas realizadas está na Tabela 2.

Tabela 2 - Entrevistas

Órgão	Secretarias
MGI	SETE
	SEGES
MPO	SMA
	SOF
	SEPLAN
CGU	SFC
	SIPb
	SNAI
CASA CIVIL	SE
	SAM
MF	SE

3. Análise do iGG

No que diz respeito à implementação da política, foi proposto também a utilização dos dados do acompanhamento realizado pelo Tribunal de Contas da União para levantar informações acerca da maturidade da governança e da capacidade de gestão das organizações públicas, com vistas à obtenção do perfil integrado de governança e gestão, denominado iGG, relativo ao ano de 2021, considerando que é o

último acompanhamento finalizado até a data de realização desta avaliação. Os dados brutos do iGG se referem a um universo de 378 organizações²⁷ da Administração Pública Federal, incluindo órgãos do Governo do Distrito Federal jurisdicionados ao TCU.

Para obtenção dos dados, o iGG utiliza questionário padronizado fundamentado em práticas desdobradas em itens de verificação (ou controles) avaliáveis e auditáveis, agrupadas em temas relacionados aos mecanismos de governança pública definidos no Decreto 9.203/2017: i) liderança (código das questões categoria 1000); ii) estratégia (categoria 2000); iii) controle (categoria 3000); e, também, práticas por área temática de gestão, que não estão incluídas no Decreto, denominadas “operações” (categoria 4000), que englobam as questões relativas à gestão de pessoas (subcategoria 4100), gestão de TI e segurança da informação (subcategoria 4200), contratações (subcategoria 4300) e gestão orçamentária (subcategoria 4400).

As questões iniciais do questionário são do tipo fechadas, com resposta única do tipo “escala gradativa de adoção”. Dependendo da resposta selecionada, são apresentadas questões adicionais do tipo sim ou não, além de campo de texto livre para outros esclarecimentos. As perguntas iniciais utilizam a escala gradativa de adoção: “não adota”, “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo”; “adota em menor parte”; “adota parcialmente”; e, “adota em maior parte ou totalmente”, contemplando ainda a opção “não se aplica” - para casos em que a não aplicação decorre de lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática, ou porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação ou ainda por outras razões.

Para orientar as respostas, são utilizadas faixas de percentuais (categorias) de adoção de prática, a fim de que os respondentes possam categorizar sua organização com mais facilidade nas opções disponíveis. As faixas adotadas compreendem: não adota (0% de adoção); adota em menor parte (acima de 0% e menos de 15% de adoção); adotada parcialmente (entre 15% e menos de 85% de adoção); e, adota em maior parte ou totalmente (acima de 85% de adoção).

Além da escala, cada questão apresenta um conjunto de alternativas (subquestões) que visam caracterizar (explicar/detalhar) a situação da organização em relação às respectivas questões iniciais abordadas no questionário.

Para análise dos dados, as respostas são convertidas em valores numéricos entre 0 e 1 e são calculadas as notas finais das questões, classificando as respostas em quatro estágios de capacidade: inexpressivo, iniciando, intermediário e aprimorado. Os estágios de capacidade são agregados a fim de montar indicadores, que retratam diversos fenômenos. Para o cálculo dos indicadores (iGG, iGovPub, iGovTI, iGovContrat, iGovPessoas) é utilizado o método estatístico Análise de Componentes Principais (PCA).

Para as análises apresentadas nesta Avaliação, foi selecionada, do universo de respondentes (378 organizações) ao questionário do iGG2021, uma amostra de 203 organizações, que compreendem a totalidade das unidades prestadoras de contas da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional para o exercício de 2021. Para a seleção, foram filtradas as Autarquias, Fundações, Fundos e Órgãos Públicos, sendo excluídos os Conselhos Profissionais (Autarquias sem supervisão) e as organizações exclusivas do Distrito Federal (Polícia Militar do Distrito Federal; Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; Polícia Civil do Distrito Federal).

As organizações foram agrupadas em quatro categorias a fim de evidenciar as potenciais particularidades das respostas a partir da natureza jurídica destas. São elas: a) Administração Direta (41 órgãos); b)

²⁷A relação dos respondentes está disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União, em tabela identificada como “Relação de Órgãos Respondentes 2021”. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: abr. 2024.

Autarquias (40 organizações); c) Fundações (18 organizações); e, d) Instituições de Ensino Superior e Colégio Pedro II (IES e Pedro II - 104 organizações). Ainda que as IES sejam autarquias e fundações, essas entidades representam 51,2% do total analisado (203) e executam atividades comuns, que se diferenciam das demais, além de estarem sob supervisão única do Ministério da Educação. Desta forma, mostra-se relevante conhecer o perfil de implementação do Decreto 9203/2017 nessas organizações.

Assim, para a avaliação da implementação do Decreto, realizou-se a análise descritiva a partir dos dados brutos referentes às respostas das organizações ao iGG2021 para as questões destacadas no Capítulo 4, que se referem a implementação dos mecanismos e instrumentos, ou práticas de governança, definidos para a Política, bem como o Índice de Governança Pública - iGovPub, que representa os resultados de todas as práticas avaliadas no tema de governança pública organizacional.

Importante destacar que a análise leva em consideração o iGG do ano de 2021, segundo ano da pandemia de covid-19. O contexto pandêmico é bastante peculiar e exigiu de todas as organizações adequações frente aos desafios impostos pelo novo coronavírus. Nesse sentido, é importante ressaltar que as respostas dadas ao indicador podem refletir essas dificuldades que atingem mais particularmente alguns tipos de instituições. Por outro lado, situações de crise também permitem compreender de que modo estratégias traçadas anteriormente, quando postas à prova, promovem resiliência institucional e auxiliam na superação de situações de instabilidade e incerteza.