



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Governança no Poder Legislativo: Uma Análise Exploratória sobre a Popularização da
Governança Pública no Brasil

Aluno: Thiago Schwinke Souto de Mello Vidal
Orientadora: Dra. Magda de Lima Lúcio
Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão Pública para o Desenvolvimento
Tema: Governança Pública

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Brasília, 2020

THIAGO SCHWINKE SOUTO DE MELLO VIDAL

Governança no Poder Legislativo: Uma Análise Exploratória sobre a Popularização da
Governança Pública no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão Pública para o Desenvolvimento

Orientadora: Prof. Dra. Magda de Lima Lúcio

Brasília, 2020

Autorizo a reprodução ou a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

SCHWINKE SOUTO DE MELLO VIDAL, THIAGO

Governança no Poder Legislativo: Uma Análise Exploratória sobre a Popularização da Governança Pública no Brasil / THIAGO SCHWINKE SOUTO DE MELLO VIDAL; orientador Magda de Lima Lúcio. -- Brasília, 2020.

143 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) -- Universidade de Brasília, 2020.

1. Governança. 2. Poder Legislativo. 3. Tribunais de Contas. 4. Gestão Pública. 5. Estudos do Desenvolvimento.

Nome: VIDAL, Thiago S. S. M.

Título: Governança no Poder Legislativo: Uma Análise Exploratória sobre a Popularização da Governança Pública no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Agradecimentos

À Ana Luísa Lourenço, amor da minha vida, pela paciência e pela compreensão com que me acompanhou ao longo desses dois anos de pesquisa. Obrigado pelo seu companheirismo; pela sua constante motivação; pelo seu otimismo; por me guiar pelos meandros nem sempre óbvios e prazerosos do fazer científico; e por me iluminar com inspirações dignas de uma cientista do mais alto nível. Ao meu pai, pelos sempre importantes apoio e dedicação. Obrigado por ter me dado os recursos educacionais necessários para viabilizar a realização de mais uma etapa acadêmica. Ao Fábio Alves, pela amizade de todas as horas e pelo empenho em me ajudar a dar a este trabalho a excelência pretendida. Obrigado pelas inúmeras revisões; pelas críticas e observações. À Rejane Agapito, por me ajudar na difícil tarefa que é converter som em escrita. Ao Álvaro Pereira, que, apesar da distância, foi fundamental em me apresentar a autores e debates que se provaram caros para o sucesso desta pesquisa. Ao Antônio Neto, por tornar este trabalho possível. Obrigado por aliar amizade e profissionalismo, emprestando-me os insumos necessários para transformar uma experiência em ciência. À Caroline Alves, que, por uma feliz coincidência, apresentou-me à Análise de Conteúdo. Obrigado por facilitar o meu passeio pelas entrevistas e por me ajudar a organizá-las em começo, meio e fim. Aos oito entrevistados, que, além de contribuírem com esta dissertação, comprovaram que há, sim, seriedade e comprometimento no serviço público. À Cyntia Sandes, cuja excelência acadêmica serviu desde o início de inspiração para este trabalho. Obrigado por todas as dicas e orientações. Aos colegas, discentes e docentes, que contribuíram de alguma maneira com esta pesquisa. À professora doutora Magda de Lima Lúcio, por quem tive a sorte e o prazer de ser orientado. Obrigado por compartilhar os seus ensinamentos, o seu tempo; e por me apresentar a um tema tão cativante como a governança pública.

O fracasso, nas últimas décadas, de tantas tentativas de liberalização da economia na América Latina, África e na própria Europa não é uma prova flagrante de que as receitas econômicas por si sós podem fracassar estrepitosamente se não forem sustentadas por todo um corpo de ideias que as justifiquem e as tornem aceitáveis para a opinião pública?

Mario Vargas Llosa

RESUMO

Este trabalho busca explorar o crescente interesse pela temática de governança e a frequente adição de termos qualificativos a esse conceito. Ao se investigar o Poder Legislativo brasileiro, verificou-se a existência de pelo menos três tipologias de governança utilizadas naquele espaço: a *governança legislativa*, a *governança político-legislativa* e a *governança pública* aplicada ao Legislativo. A partir do emprego do método qualitativo e da aplicação de entrevistas semiestruturadas e de análise documental, buscou-se compreender o entendimento que os servidores de Casas Legislativas possuem sobre o conceito de governança e, em seguida, as razões que os levaram a internalizar decisões e discussões a esse respeito. Por meio da análise de conteúdo elaborada por Laurence Bardin, concluiu-se que prevalece, entre os entrevistados, relativa ambiguidade no que diz respeito à compreensão do termo em questão. Ademais, se, por um lado, interveniências de órgãos de Controle Externo ajudam a explicar o crescente interesse dos parlamentos em governança, haja vista o risco de essas instituições converterem-se em organizações institucionalizadas por meio de processos de isomorfismo; por outro, fatores endógenos, como a busca por transparência, melhoria de imagem institucional e geração de benefícios também contribuem para a popularização da governança no Poder Legislativo.

Palavras-chave: Governança. Gestão Pública. Poder Legislativo. Tribunal de Contas da União. Popularização. Isomorfismo. Brasil

ABSTRACT

This paper seeks to explore the growing interest in the theme of governance as well as the frequent addition of qualifying terms to this concept. Through investigations carried out in Brazil's Legislative Branch, it was found that there are at least three typologies of governance used in that context: *legislative governance*, *political legislative governance*, and *public governance* applied to the Legislative Branch. By resorting to the use of qualitative method and by applying semi-structured interviews and documentary analysis, we sought to analyze the understanding that the employees of Brazilian parliaments have on the concept of governance and the reasons that led them to foster decisions and discussions regarding this issue. Through Laurence Bardin's content analysis procedures, it was concluded that relative ambiguity prevails among the interviewees regarding the understanding of the governance concept. Furthermore, while interference from External Control bodies helps to explain the growing interest of parliaments in governance, given the risk of them becoming institutionalized organizations through isomorphism processes; endogenous factors, such as the search for transparency, improvement of the institutional image and generation of benefits have also contributed to the popularization of governance in the Legislative Branch.

Key Words: Governance. Public Management. Legislative Branch. Federal Court of Auditors. Popularization. Isomorphism. Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1: Governança no Poder Legislativo: Uma Análise Exploratória sobre a Popularização da Governança Pública no Brasil	15
1.1 O Debate Sobre Governança.....	15
1.2 Arcabouço Teórico	20
1.3 Definições sobre Governança	22
CAPÍTULO 2: Governança Pública no Brasil	29
2.1 O Protagonismo do Tribunal de Contas da União	29
2.2 Avaliação da qualidade da governança pública	34
2.3 Governança no Legislativo	40
2.3.1 O estado da arte dos estudos de governança aplicada ao Legislativo.....	40
2.3.2 A Rede Legislativa de Governança e Gestão.....	44
CAPÍTULO 3: Metodologia e Análise	58
3.1 Percurso Metodológico	58
3.2. Análise de Conteúdo	60
3.3 Análise dos Dados	64
3.3.1 Entendimentos Sobre o Conceito de Governança.....	64
3.3.2 Internalização da Governança no Poder Legislativo	80
3.3.3 Para Além da Pressão Externa	95
3.3.4 Considerações Finais da Análise de Conteúdo	100
CONCLUSÃO	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
APÊNDICES	119
APÊNDICE I	119
APÊNDICE II.....	120
APÊNDICE III.....	121
APÊNDICE IV	122
APÊNDICE V	123
APÊNDICE VI	124
APÊNDICE VII	125
APÊNDICE VIII.....	126
APÊNDICE IX	129

LISTA DE SIGLAS

ALMA - Assembleia Legislativa do Maranhão

ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais

ALRO - Assembleia Legislativa de Rondônia

ALRS - Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

ALTO - Assembleia Legislativa do Tocantins

ANU - Universidade Nacional da Austrália

CEFOR - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados

CIPFA - Chartered Institute of Public Finance and Accountancy

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

GAO - Escritório de Accountability do governo dos Estados Unidos

IAA - Instituto de Auditores Internos

IEC - International Electrotechnical Commission

IFAC – Federação Internacional de Contadores

IGG - Índice Integrado de Governança e Gestão

ILB - Instituto Legislativo Brasileiro

INTOSAI - Organização Internacional das Instituições Supremas de Auditorias

ISSO - International Organization for Standardization

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

REGOV – Rede Legislativa de Governança e Gestão

TC – Tribunais de Contas

TCU – Tribunal de Contas da União

TI - Tecnologia da Informação

UNALE - União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais

INTRODUÇÃO

O presente trabalho almeja analisar a governança no âmbito da administração pública brasileira. Ao longo da trajetória acadêmica que precedeu a nossa investigação, constatamos uma extensa quantidade de pesquisas científicas, artigos e livros dedicados ao tema. De fato, pelo menos desde a década de 1970, cresceu vertiginosamente a quantidade de produções acadêmicas que têm a governança como objeto de pesquisa científica. E, embora parte desses estudos vise a analisar ou descrever fenômenos bastante singulares, o que, com efeito, dificulta a sistematização das discussões sobre governança, ainda assim é possível extrair características comuns dessas publicações.

Primeiramente, percebeu-se um esforço de muitos autores em definir o conceito de governança, ainda que nem sempre de maneira referenciada. Além disso, muitas publicações, deliberadamente ou não, tentam adaptar o conceito em questão para um determinado campo do conhecimento, o que comumente se faz por meio da adição de termos qualificativos. Assim, ademais das duas tipologias mais frequentemente encontradas na literatura, notadamente a *governança pública* e a *governança corporativa*, outras derivações foram identificadas. São exemplos desse fenômeno expressões como *governança ambiental*, *governança digital*, *governança urbana*, *governança tecnológica*, *governança colaborativa*, *governança turística*, entre outros.

Em terceiro, constatou-se que as publicações conferem pelo menos duas dimensões ao conceito de governança: uma dimensão fenomenológica, isto é, mais voltada para a descrição ou explicação de eventos sociológicos; e uma dimensão mais funcional, por meio da qual busca-se operacionalizar e instrumentalizar a governança. Em muitas das obras que tratam sobre o tema, verifica-se a sobreposição de ambas dimensões, o que sugere, sob um primeiro olhar, que elas não são mutuamente excludentes. Atribuímos tal constatação ao fato de os debates sobre governança normalmente se darem no contexto das mudanças políticas, econômicas e sociais verificadas globalmente também a partir da década de 1970. Destas, resultaram fortes questionamentos quanto ao papel que cabe aos Estados, particularmente no que diz respeito à prestação de serviços públicos tidos como efetivos e eficientes.

Mas, se, por um lado, facilmente se depreende que a governança constitui-se, hoje, num modismo, seja ele científico, literário ou discursivo – o que não raramente reduz o conceito a um mero vício de linguagem; por outro, é justamente essa condição que

dificulta a supramencionada tentativa de sistematização dos debates sobre o governança. O achado acerca da adição de termos qualificativos ao conceito é especialmente ilustrativo desse fenômeno. Isso porque, ao se complementar o termo governança com outra palavra qualquer, surgem alguns questionamentos: qual é a definição de governança que se utiliza? O que se busca ao complementá-la com um outro termo? Trata-se de uma mera contextualização temática da definição mais ampla do conceito de governança ou de uma distinção epistemológica mais profunda? Qual é a real necessidade de se criar uma tipologia própria para governança? Quais são, ademais, os elementos característicos dessa nova tipologia e como, ou se, essa se diferencia de outras existentes; seja em um mesmo campo do conhecimento ou em outros existentes?

De posse dessas considerações, e tendo como referência o contexto da popularização da governança, buscou-se identificar, no âmbito da administração pública brasileira, casos concretos em que o termo tenha sido complementado por termos qualificativos. A escolha do setor público resulta da convicção de que parte das tecnologias empregadas nesse segmento têm inspiração no arcabouço instrumental neoliberal gestado pela Nova Gestão Pública. Com efeito, os casos de replicação de instrumentos típicos do setor privado para órgãos de natureza pública precisam ser identificados e, os seus desdobramentos, avaliados. Trata-se, em última instância, de se questionar, a partir de uma perspectiva crítica, o modelo de desenvolvimento nacional praticado pelo Estado brasileiro, bem como a modernização do aparelho estatal para conduzir projetos de largo alcance.

Logo em um primeiro momento, encontrou-se dois exemplos: a *governança judicial*, que é empregado pela Conselho Nacional de Justiça (CNJ); e a *governança legislativa*, que nos foi apresentada informalmente por um servidor efetivo da Câmara dos Deputados. Em virtude da nossa familiaridade com o ambiente parlamentar, e por entendermos que o Poder Legislativo é, academicamente, pouco explorado e reconhecido como membro integrante da administração pública, optamos por aprofundar as investigações preliminares sobre o segundo caso. A partir dele, constatou-se sua adaptação para outras duas terminologias: a *governança pública per se*, e a *governança político-legislativa*. A primeira, embora carregue qualificativo amplamente conhecido e utilizado, refere-se, neste caso, à aplicação da governança ao ambiente legislativo, e tem sido utilizada pela Rede Legislativa de Governança e Gestão, uma entidade sem fins lucrativos composta por servidores pertencentes as áreas de gestão dos parlamentos estaduais e federais brasileiros. Já a segunda foi criada e tem sido exclusivamente

utilizada pela Câmara dos Deputados; mas também visa a delimitar a governança ao ambiente parlamentar.

Durante a fase pré-exploratória, constatamos um desconforto de servidores dos legislativos brasileiros com o que se poderia caracterizar como interferências de órgãos de Controle Externo, notadamente os Tribunais de Contas, na dinâmica interna dos parlamentos. A crítica ecoada pelos servidores dizia respeito especificamente a tentativas de mensuração do desempenho do Poder Legislativo por meio de índices de governança pública; algo que, para muitos dos que posteriormente se converteriam em entrevistados, deveria limitar-se às atividades administrativas dos parlamentos.

Nesse sentido, a conversão da governança pública praticada pelos Legislativos brasileiros em objeto analítico pareceu-nos no mínimo pertinente, haja vista ela possuir muitas das características presentes em estudos sobre governança abordadas anteriormente. Diante da inviabilidade de se estudar a totalidade dos parlamentos brasileiros e por ser esta uma pesquisa de caráter exploratório, optamos por circunscrever os nossos estudos à Rede Legislativa de Governança e Gestão. Por meio dessa entidade, entendemos ser viável reunir percepções de tipos diferentes de Casas Legislativas – federais, estaduais e municipais –, ao mesmo tempo em que essas impressões nos permitiriam extrair conclusões comuns sobre o Poder Legislativo.

Para tanto, situamo-nos na perspectiva metodológica pragmática, onde o técnico não deve se sobrepor ao situacional, e recorreremos ao método qualitativo. O objetivo da pesquisa, como já afirmado, é exploratório, sendo a análise documental e a análise de entrevistas do tipo não-estruturadas os nossos procedimentos. Os seguintes objetivos específicos nortearam a nossa investigação: analisar o debate contemporâneo sobre governança com ênfase na sua aplicação no âmbito do poder público; descrever e explicar a formação da Rede Legislativa de Governança e Gestão; analisar o surgimento e as características da *governança legislativa* e da *governança político-legislativa*; identificar a compreensão que os entrevistados têm sobre o conceito de governança; e identificar as razões que levaram à internalização das discussões sobre governança no Poder Legislativo, entendendo ser este um fenômeno adjacente da popularização da governança.

O presente trabalho divide-se em três capítulos. No Capítulo 1, atemo-nos aos indícios quantitativos da popularização do conceito de governança e ao contexto histórico no qual ela se insere. Em seguida, retomamos as principais discussões encontradas na literatura nacional e internacional sobre o tema, complementando-as com as definições

mais comuns acerca do conceito de governança. No Capítulo 2, traçamos um breve debate conceitual sobre governança pública e, em seguida, analisamos sua aplicação no Brasil à luz dos Tribunais de Contas e dos instrumentos avaliatórios de governança. Posteriormente, apresentamos o estado da arte dos estudos sobre governança aplicada ao Legislativo; complementando-o com a apresentação da Rede Legislativa de Governança e Gestão. Por fim, dedicamos o Capítulo 3 ao percurso metodológico e à análise dos dados estudados.

CAPÍTULO 1

Governança no Poder Legislativo: Uma Análise Exploratória sobre a Popularização da Governança Pública no Brasil

1.1 O Debate Sobre Governança

O debate em torno de “governança” tem ocupado notório destaque no meio acadêmico ao longo dos últimos 40 anos. Se até a década de 1960 a discussão em relação a esse conceito “era marginal no que diz respeito à produção de conhecimento nas ciências sociais”¹ (LEVI-FAUR, 2012, p. 5, tradução nossa), foi a partir do início dos anos 1980 que ela se intensificou, vindo a consolidar-se entre a transição da década seguinte e o início dos anos 2000. Na virada do século, além do significativo incremento no número de publicações acadêmicas relativas à governança - 18,648 contra 349 nos anos 1980 e 3,773 nos anos 1990 (LEVI-FAUR, 2012, p. 5) -, multiplicaram-se, também, os campos do conhecimento que assumiram o debate em contraste com o quase monopólio exercido pelas ciências econômicas até a década de 1970.

A diversificação dos temas relacionados à governança relativamente à área de estudo também merece destaque. Levantamento realizado por pesquisadores da Universidade de Brisbane (RUHANEN; RITCHIE; SCOTT; TKACZYNSKI, 2010) com base em 53 publicações feitas entre 1990 e 2009 identificou pelo menos 40 dimensões temáticas pertinentes à ciência política e/ou à gestão corporativa. Nelas, constatou-se que as dimensões de maior frequência foram *accountability*, transparência, engajamento, estrutura, efetividade e poder; ao passo em que a média de dimensões por publicação foi cinco e, o valor máximo, dez (RUHANEN; RITCHIE; SCOTT; TKACZYNSKI, 2010, p. 11).

Ante esses fatos, é natural que se questionem as razões do crescente interesse por estudos acerca de governança. Seria legítimo, *a priori*, inferir que tal interesse prende-se à novidade de práticas e instituições (LEVI-FAUR, 2012, p. 4) que, comumente, são associadas à governança. No entanto, além das evidências estatísticas de sua utilização, ainda que modestas, o conceito de governança sintetiza, na explicação de Mark Bevir (2012, p. 21, tradução nossa), dinâmicas recorrentes e conhecidas, quais sejam, “todos os processos relativos ao ato de governar, independentemente se praticados por governos,

¹ “In the 1950s and 1960s, the topic of governance was marginal to the production of knowledge in the social sciences [...]”.

por mercados ou por redes; seja por meio de leis, normas, poder ou linguagem”². Nesse contexto, é necessária uma explicação mais robusta para a multiplicação dos estudos sobre governança.

Colocado em perspectiva, o *boom* da literatura sobre o assunto coincidiu com uma série de mudanças significativas na cena mundial que marcaram o encerramento dos “*Trente Glorieuses*” do pós-guerra. Na transição entre as décadas de 70 e 80, o sistema produtivo fora “transformado pela revolução tecnológica, globalizado ou ‘transnacionalizado’ em uma extensão extraordinária e com consequências impressionantes” (HOBSBAWM, 1995, p. 402), e a acumulação flexível intensificou-se, estimulando a financeirização da economia mundial (HARVEY, 1993, p. 140). No plano político, a experiência socialdemocrata entrou em período de esgotamento, e as teorias de Milton Friedman e August von Hayek impulsionaram o ressurgimento da agenda liberal; ao passo em que, com o encerramento da Guerra Fria, surgiram novos Estados que, desde o início, confrontaram-se com a necessidade de escolher formas próprias de organização democrática. Seria inevitável, assim, que tais mudanças implicassem impactos significativos sobre os governos dos Estados nacionais e, conseqüentemente, sobre seus processos e instituições. Nesse sentido, afirma Hobsbawm (1995, p. 554),

o Estão-nação se achava na defensiva contra uma economia mundial que não podia controlar; contra instituições que construía para remediar suas próprias fraquezas internacionais [...] contra sua aparente incapacidade fiscal de manter os serviços para seus cidadãos, tão confiantemente empreendidos algumas décadas atrás; contra sua incapacidade real de manter o que, pelos seus próprios critérios, era sua maior função: a manutenção da lei e da ordem públicas.

Na esteira desses acontecimentos, o debate dizia respeito, especificamente, à pertinência de continuidade do modelo weberiano de organização estatal - baseado na premissa de que a autoridade legal do poder público se exerce por meio de uma estrutura piramidal, a partir da qual hierarquias bem definidas confluem para a realização das atividades estatais (WEBER, 1978, p. 220-221) e, logo, para a prestação de serviços.

O mérito do modelo burocrático proposto por Max Weber reside, sobretudo, no fato de ser calcado numa premissa de racionalidade inibidora de ações que possam prejudicar ou retardar as atividades meio e fim do Estado. Conseqüentemente, otimizam-se os processos e diminui-se a margem para atividades ilegais. Por isso, a perspectiva oferecida

² “Governance refers, therefore, to all processes of governing, whether undertaken by a government, market, or network [...] whether through laws, norms, power, or language”.

pelo sociólogo alemão foi, durante boa parte do século XX, defendida e praticada por quem enxergava nesse modelo organizacional a solução para, por exemplo, o patrimonialismo e a ingerência política sobre processos administrativos públicos.

Essas e outras aparentes vantagens, no entanto, não foram suficientes para evitar que estudiosos passassem a apontar falhas na lógica hierárquica weberiana e atentar para as decorrentes ineficiências desse modelo (BEVIR, 2012, p. 21). Especificamente, começa-se a criticar o engessamento das estruturas burocráticas, cuja lógica inercial de funcionamento, excessivamente focada na operacionalização de processos, tende a operar segundo critérios primordialmente endógenos e, logo, alheios à realidade social. Inicia-se, assim, uma busca por desenhos institucionais capazes de tornar o aparelho estatal mais sensível às necessidades e às vontades sociais, e, principalmente, mais aderente à nova ordem global.

Os anseios pela revisão da lógica de funcionamento do Estado dão-se por meio de uma série de reformas iniciadas nos países anglo-saxões e que compreendem o fenômeno da Nova Gestão Pública (NGP) (BEVIR, 2012, p. 60). Esta, argumenta Kooiman (2003, p. 158, tradução nossa), tem "por essência o propósito de tornar o Estado mais sensível às dinâmicas sociais e de representá-las nas suas ações"³. Não obstante as particularidades verificadas em cada uma das reformas empreendidas, elas possuíam pelo menos dois eixos norteadores comuns: a inserção de práticas e disciplinas de mercado no setor público, a partir das quais cria-se uma pressão por eficiência, inovação e responsabilidade perante os cidadãos; e a concepção de que, enquanto aos gestores públicos cabe implementar políticas públicas, aos demais atores estatais cabem formulá-las (BEVIR, 2012, p. 60). Objetiva e concretamente, é a partir da NGP que surgem práticas amplamente implementadas nos dias atuais, como a terceirização de atividades meio e fim do Estado, as parcerias-público privadas, as concessões, entre outros.

Em suma, "a crise de confiança nas burocracias torna-se o prenúncio de uma tendência de rápida e ampla utilização de mercados e de redes como instrumentos de governança [...]"⁴ (BEVIR, 2012, p. 59, tradução nossa). Sua popularização, portanto, não decorreria de um ineditismo conceitual na literatura ou de uma redefinição do seu

³ "What is known as 'public management' has in essence much to do with making the state more sensitive to societal dynamics, and to represent this dynamics in its operation".

⁴ "The crisis of faith in bureaucracy foreshadowed a rapid and a widespread rise in markets and networks as instruments of public governance".

significado em sentido estrito. Dever-se-ia, antes, a um reenquadramento conceitual a partir de rearranjos políticos, econômicos e sociais iniciados na década de 1970.

Governança sempre foi um elemento central de entidades democráticas; de fato, a governança...é tão antiga quanto os governos. As formas mais recentes que ela passou a assumir na Europa Ocidental – redes, parcerias, parcerias público-privadas, a inclusão de voluntariados na prestação de serviços, etc. – devem ser analisadas tanto em relação aos modos tradicionais de governança, como as hierarquias, quanto às estratégias estatais que visam a compensar a sua perda de controle por esgotamento de recursos e pela menor capacidade de respaldo em instrumento legais⁵. (PETERS; PIERRE, 1998, p. 231, tradução nossa)

Por isso, argumenta Bevir (2012, p. 4), a Nova Governança continua a referir-se a processos relativos ao ato de governar, segundo a concepção *beviriana*, mas que, agora, são híbridos, multijurisdicionais e desempenhados por atores posicionados fora Estado

Quanto ao reenquadramento supracitado, Peters e Pierre (2000, p. 52) sustentam que o seu elemento econômico foi especialmente relevante, haja vista o aumento de gastos públicos e a frustração de receitas verificados em diversos países a partir dos anos 1980 terem contribuído para mudanças estruturais em suas dinâmicas internas. Por isso, prosseguem, “não chega a surpreender que a crise econômica tenha estimulado o desenvolvimento de novos instrumentos de governança”⁶ (PETERS; PIERRE, 2000, p.54, tradução nossa), tampouco, conforme afirma Stoker⁷ (1998, p. 39), que “a governança tenha se convertido na forma aceitável do corte de gastos”. Sob uma perspectiva mais abrangente e objetiva, a governança também deve sua popularização à publicação, em 1989, de relatório pelo Banco Mundial no qual sugerem-se práticas de reforma do setor público que visem à eficiência e à transparência da gestão (RUHANEN; RITCHIE; SCOTT; TKACZYNSKI, 2010, p. 6).

A suposta conveniência da Nova Governança para solucionar ou remediar as variadas crises fiscais verificadas globalmente está ancorada em três mecanismos. O primeiro é o envolvimento de atores privados na prestação de serviços públicos, que

⁵ “Governance always has been a central element of a democratic polity; indeed governance, albeit in a wide range of manifestations, is as old as government. The emerging forms of governance in western Europe — networks, partnerships, public-private joint ventures, the inclusion of the voluntary sector in service delivery, and so on — should be assessed in relation to traditional models of governance such as hierarchies as well as state strategies to compensate for diminishing external control resulting from decreasing resources and less reliance on legal control”.

⁶ *In this perspective it is little surprise that the economic crisis has encouraged the development of new instruments of governance”.*

⁷ “Governance is on other occasions used to provide the acceptable face of spending cuts. It is a code for ‘less government’”.

continuaram a ser desempenhados apesar das restrições orçamentárias (PETERS; PIERRE, 2000, p. 54). O segundo refere-se à natureza participativa e inclusiva da Nova Governança. Por meio dela, “as dificuldades do Estado em gerir seus assuntos deixam de ser uma consequência de má-gestão pública e convertem-se em desafios e missões que lhe são impostos”⁸ (PETERS; PIERRE, 2000, p. 54, tradução nossa). O terceiro diz respeito à incorporação de instrumentos e tecnologias provenientes do setor privado para atenuar as críticas ao Estado e à sua burocracia (PETERS; PIERRE, 2000, p. 54).

Ainda segundo Peters e Pierre (2000, P. 65), além das crises fiscais, concorrem para a explicação da popularização da governança a mudança de um pensamento político coletivista para um pensamento individualista; a globalização; as frustrações com o desempenho do Estado; a Nova Gestão Pública; as alterações acerca das questões que devem constituir o foco de preocupação dos governos; o surgimento e o fortalecimento de organismos internacionais e regionais; e a inclusão de atores que não estão sujeitos à prestação de contas nos processos relativos à governança. Em síntese, a popularização da governança é efeito de um conjunto de respostas que precisam ser dadas a sociedades cada vez mais complexas, e da compreensão de que, em razão desse quadro, governos não devem possuir o monopólio da tomada de decisão (KOOIMAN, 2003, p. 3).

Por fim, destaque-se que a popularização do termo “governança” foi acompanhada de uma proliferação de tipologias concernentes a esse conceito. Embora o fenômeno em si não seja inédito, haja vista expressões como “governança corporativa”, “governança urbana” e “governança educacional” terem figurado na literatura durante a década de 1980 (LEVI-FAUR, 2012, p. 5), atualmente, percebe-se que o emprego do conceito é feito em campos bastante variados. Para fins deste trabalho, entender-se-á governança corporativa como “os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa. Governança corporativa é um conjunto de regras que visam a minimizar os problemas de agência” (MARQUES, 2007, p. 13). Cavalcante e Pires (2018, p. 11) sugerem que tais tipologias podem ser agrupadas de três formas: segundo as atividades desempenhadas (governança ambiental, governança da internet, governança digital); de acordo com o tipo de organização ao qual se refere (governança pública, corporativa, global etc.); e/ou segundo o modelo utilizado (governança regulatória, governança participativa, ou governança colaborativa).

⁸ *By blurring the public-private distinction, the State's problems in managing its affairs are portrayed more as a matter of the tasks and challenges the State is facing rather than a consequence of poor public management”.*

1.2 Arcabouço Teórico

Teórica e epistemologicamente, a popularização do debate sobre governança ocorre paralelamente ao surgimento do neo-institucionalismo (LEVI-FAUR, 2012, p. 3). Este, de acordo com Hall e Taylor (1994, p. 193), passou, a partir de 1980, a ser melhor representado pelas escolas do institucionalismo histórico, do institucionalismo sociológico, e do institucionalismo da escolha racional. O propósito-comum a esses três métodos analíticos é o de esclarecer o papel que as instituições exercem na determinação de resultados sociopolíticos (HALL; TAYLOR, 1994, p. 194). Mas, enquanto os históricos preocupam-se em entender as instituições como parte integrante de uma lógica causal que também congrega outras variáveis, como os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das ideias (HALL; TAYLOR, 1994, p. 201), aos sociológicos interessa compreender por que determinados arranjos institucionais possuem maior legitimidade do que outros (HALL; TAYLOR, 1994, p. 212). Os racionais, por sua vez, ancoram-se na premissa de que as instituições determinam as interações sociais

ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores ‘ganhos de troca’, o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. (HALL; TAYLOR, 1994, p. 206)

Nesse mesmo sentido, March e Olsen sustentam (2008, p. 126) que o neo-institucionalismo concorre para o reconhecimento da natureza autônoma das instituições políticas enquanto influenciadoras da ação, sem prejuízo às motivações dos seus praticantes e ao contexto no qual estão inseridos. As organizações e as instituições, portanto, devem ser concebidas enquanto atores políticos, e, logo, como “tomadoras de decisão” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 126). Por isso, Jon Pierre e B. Guy Peters (2000, p. 7), ao analisarem o fenômeno da governança relativamente ao papel do Estado, ampliam o tradicional leque de atores sociais, agregando-lhe elementos que consideram serem amorfos, tais como regimes, interesses e estruturas.

Para Levi-Faur (2012, p. 8), a vinculação governança-estrutura é a mais frequente na literatura, fenômeno que provavelmente decorre do protagonismo do institucionalismo nas ciências sociais. De fato, a perspectiva estrutural ocupa importante espaço no que tange à governança. Falar sobre esta é, em realidade, falar sobre como atingir objetivos coletivos (PETERS; PIERRE, 2000, p. 1). Portanto, as distintas e variadas formas de

organização sociopolítica historicamente concebidas para realizar esse fim são em si modos de governança.

Nesse sentido, o modelo hierárquico é aquele que por mais tempo recebeu atenção da literatura, embora, como já dito anteriormente, estudiosos e praticantes das ciências sociais hoje tratem-no com relativo ceticismo. Para esses indivíduos, o esforço da governança de perseguir interesses coletivos dá-se por meio de interações informais e institucionalizadas incompatíveis com uma suposta lógica estatal de comando/ameaça e coerção/obediência (OFFE, 2009, p. 553). Ademais, Estados estão sujeitos a uma crescente tensão resultante da sua incapacidade de se isolar do mundo globalizado (PETERS; PIERRE, 1998, p. 223). Isso, e mudanças na forma de relacionamento desses Estados com o restante da sociedade, fragilizaria a “ideia de que governos nacionais são os atores mais influentes no que diz respeito às políticas públicas e que, logo, conseguem influenciar a sociedade e a economia por meio de suas ações”⁹ (PETERS; PIERRE, 1998, p. 223, tradução nossa).

Conforme premissa encontrada sobretudo nos trabalhos de R.A.W Rhodes (2007, p. 1248), a redução da capacidade do Estado de amparar-se em instrumentos coercitivos, como os de comando e controle, o tornou mais dependente da negociação. Dessa maneira, o Estado se enfraqueceu, esvaziou-se (RHODES, 2007, p. 1248), ao passo em que se intensificaram as pressões sobre as formas tradicionais às quais se acostumara a governar (PETERS; PIERRE, 1998, p. 223). Tal aversão à tradicional forma de organização estatal de maneira geral, e à hierarquia em particular, não raramente conduz à falsa premissa de a governança se referir exclusivamente às suas formas mais contemporâneas, como o mercado, as redes e as comunidade.

Se por um lado modelos não-estatais, ou sociocêntricos (PETERS; PIERRE, 2000, p. 39), calcados em premissas neoliberais, ocupam papel significativo no atual debate sobre governança, o que em parte decorre de um inegável reconhecimento de mudanças no relacionamento entre o Estado e a sociedade (PETERS; PIERRE, 2000, p. 12) e, especificamente, da Nova Gestão Pública, por outro, sugerem Peters e Pierre (2000, p. 12), o “Estado ainda é o centro considerável do poder político”. Há óbvias mudanças na forma de atuação estatal, mas que são insuficientes para deturpar sua condição de ator político fundamental, já que,

⁹ “The idea that national governments are the major actors in public policy and that they are able to influence the economy and society through their actions now appears to be in doubt”.

na medida em que os atos de governar se distribuem entre atores públicos, privados e os de natureza voluntariosa, a governança social exercida pelo Estado passa a ser feita indiretamente. [...] Na medida em que poder e autoridade tornam-se mais descentralizados e fragmentados em redes, o Estado passa atuar menos por meio do comando e controle através da burocracia e mais por meio do direcionamento indireto de atores relativamente autônomos¹⁰. (BEVIR, 2012, p. 75, tradução nossa)

Nesse sentido, é preciso considerar que à perspectiva estrutural de governança soma-se outra, a processual, segundo a qual o “Estado **direciona** e regula conjuntos de organizações complexas, governos e redes, ao invés de ele próprio prover serviços por meio da sua burocracia”¹¹ (BEVIR, 2012, p. 75, tradução nossa, grifo nosso). Em síntese, o principal balizador da discussão sobre a governança nos últimos 20 anos tem sido o papel que cabe ao Estado num contexto de profundas alterações da ordem global. Essas mudanças são intrínsecas à governança (LEVI-FAUR, 2012, p. 7), o que explica o porquê de ela ter se tornado relevante para os pesquisadores das ciências sociais (LEVI-FAUR, 2012, p. 7) e de outros campos de estudo (KERSBERGEN; WAARDEN, 2004, p. 143), firmando-se, pois, como tema multidisciplinar.

1.3 Definições sobre Governança

Os esforços de compreensão do conceito de governança estão geralmente associados a duas correntes: uma entende-a como atividade essencialmente vinculada a governo, do qual seria, praticamente, um sinônimo, e trata-a, portanto, como processo de adaptação; a outra, por oposição, considera-a como necessariamente desvinculada das atividades governativas e, pois, avalia-a como um processo de transformação (LYNN, 2012, p. 556). Embora essa insistência da literatura na dualidade “governo” - ou “Estado” - e “governança” tenha, inegavelmente, contribuído para melhor contextualizar a popularização do conceito, concordamos com Offe (2009, p. 556) em que tal ancoragem peca ao não assegurar uma compreensão relativamente precisa do termo. Com efeito, em que pese a extensa produção literária sobre governança acumulada ao longo de quatro

¹⁰ “As governing has becomes distributed among various private, voluntary and public actors, so the role of the state has shifted from the direct governance of society to the more indirect governance of the several modes of intervention. Again, as power and authority have become more decentralized and fragmented among networks, so the state has come to rely less on command and control through bureaucracy and more on indirect steering of relatively autonomous stakeholders”.

¹¹ “The State increasingly steers and regulates sets of complex organizations, governments, and networks, rather than rowing by directly providing services through its own bureaucracies”.

décadas, suas abordagens ainda “permanecem consideravelmente mais descritivas do que explicativas”¹² (PETERS, 2002, p. 7, tradução nossa).

Considerando-se as finalidades deste trabalho, seria improdutivo e, de certa maneira, inviável perpassar por uma revisão bibliográfica pretensamente exaustiva quanto às múltiplas discussões acerca de governança. No entanto, entendemos ser possível elencar algumas das principais discussões que caminhem nessa direção. Dessa maneira, buscamos responder a uma pergunta basilar no que tange à presente temática: a governança, de fato, acrescenta algo novo, ou é apenas uma alternativa conceitual para atenuar a impopularidade dos governos e de suas burocracias (PETERS; PIERRE, 2000, p. 68)?

Para responder a esse questionamento, é válido analisar o conceito de governança à luz do arcabouço da chamada Nova Gestão Pública. Trata-se de exercício fundamental, na medida em que a governança é frequentemente confundida com – ou subsumida em – processos de instrumentalização da gestão, que se têm disseminado na prática da administração pública nas últimas décadas, na esteira dos fenômenos da descentralização e privatização de atividades estatais.

A razão pela qual a governança e a Nova Gestão Pública são frequentemente analisadas conjuntamente se deve ao fato de serem subcategorias das reformas administrativas (PIERRE, 2012, p. 190). Por isso, tornou-se recorrente na literatura a tentativa de se estabelecer uma relação causal entre ambas. De um lado, há quem advogue que foi a descentralização perseguida pela NGP que induziu à necessidade de coordenação das estruturas criadas e dos atores envolvidos (KLIJN, 2012, p. 202; PIERRE, 2012, p. 196). De outro, os que sustentam que foi a busca por uma reaproximação entre o governo e a sociedade *vis-à-vis* a crise do primeiro que criou os fundamentos para a adoção de instrumentos característicos da Nova Gestão Pública (FREDERICKSON et al., 2012, p. 228).

Embora entendamos que a governança e a NGP são coexistentes e, sobretudo, complementares, convém apartá-las para salientar as suas principais diferenças. Esse esforço de descolamento conceitual visa precisamente a romper com o vício literário e bibliográfico de justaposição de ambos os termos. Assim, primeiramente, enquanto a NGP almeja ser um programa intragovernamental de administração pública, isto é, possui

¹² “The term remains largely descriptive rather than explanatory”.

um referencial endógeno e norteia-se pelo atingimento de resultados, a governança é intergovernamental e preocupa-se com processos (PETERS; PIERRE, 1998, p. 232).

Segundo, se na Nova Gestão Pública as relações são de natureza contratual, na governança elas pressupõem a interdependência dos atores envolvidos na tomada de decisão (KLIJN, 2012, p. 207). Por meio da integração de grupos e indivíduos no processo decisório, possibilita-se o aumento da representação social e da legitimidade estatal, ao passo em que se diminuem eventuais focos de resistências.

Outra importante diferença entre a NGP e a governança refere-se à centralidade que a competição ocupa em cada uma.

A inserção do viés competidor no Estado está no coração da Nova Gestão Pública. Sem ele, perde-se o sentido da busca por mudanças nos modelos de gestão do setor público. Já o atual modelo de governança é menos dependente de um componente competitivo, pelo menos no seio do próprio âmbito governamental. Na realidade, a governança busca mesclar recursos públicos e privados¹³. (PETERS; PIERRE, 1998, p. 230, tradução nossa)

Ademais, afirma Klijn (2012, p. 202, tradução nossa), se, por um lado, ambas “reconhecem as complexidades das sociedades contemporâneas [...] por outro, elas têm respostas distintas para lidar com esse fenômeno”¹⁴. Por exemplo, enquanto a governança pressupõe a reinvenção e o fortalecimento do Estado com vistas à continuidade da sua contribuição para o regime democrático, as propostas da Nova Gestão Pública ancoram-se na revisão de despesas públicas, no aprimoramento dos serviços prestados pelo Estado e no aumento da eficiência (PIERRE, 2012, p. 190).

No que concerne especificamente a essa última, cabe ressaltar sua importância no contexto da NGP, ressaltando-se, entretanto, que, se abordada apenas como um fim em si mesma, tal qual tornou-se comum entre os entusiastas da Nova Gestão Pública, ela parece ser insuficiente para lidar com a dinâmica social vigente. Conforme ressalta Fontes (2014, p. 4),

a busca pela eficiência e, em algum grau, o insulamento da administração pública ante uma busca endógena por resultados, a incapacidade de lidar com a explosão e individualidade de demandas, e

¹³ *“Bringing competition into the public sector is at the heart of NPM. Without competition there is little point to changing the managerial styles in the public sector. The current style of governance, however, is less dependent on the introduction of competition, at least within government. Governance is generally more concerned with blending public and private resources than with competition in the public sector”.*

¹⁴ *“NPM and governance recognize this growing complexity but have different attitudes toward coping with it”.*

a reorganização dos processos decisórios em um mundo multipolar vem trazendo dificuldades à lógica da NPM, em especial de uma dicotomia estado-sociedade.

Também nesse sentido, cumpre recordar que fatores como “equidade, consensos, ou a satisfação de interesses frequentemente movem os processos democráticos, e nenhum deles é necessariamente eficiente; ao contrário, são, em geral, ineficientes”¹⁵ (FREDERICKSON et al., 2012, p. 45, tradução nossa).

Dessas considerações, resulta que a principal oposição entre a Nova Gestão Pública e a governança é de natureza estrutural. Enxergamos a primeira como sendo nutrida de uma premissa prescritiva, que se vale de métricas de desempenho e de mecanismos de mercado para controlar a burocracia e torná-la mais efetiva (KLIJN; KOOPENJAN, 2016, p. 6). A segunda, por sua vez, ancora-se numa concepção fenomenológica, que não almeja necessariamente tornar-se funcional, embora possa sê-lo. Refere-se à descrição e à explicação da relação existente entre atores envolvidos num processo decisório, tanto no que diz respeito às regras e aos procedimentos que regem tal interação, quanto a essa dinâmica em um sentido mais amplo. Em última instância, a governança entendida como fenômeno insere-se no que Pires e Gomide (2016, p. 122) denominam de arranjos institucionais complexos¹⁶. Ao contrário destes, contudo, abandonamos o emprego tradicional do termo *política pública* em benefício da chamada “sociologia política da ação pública” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012, p. 49). Nesta, privilegiam-se a dimensão política do processo decisório e as relações de forças e de poder dos indivíduos envolvidos; ao passo em que se confere menor atenção ao seu resultado material, isto é, à política pública tal como ela é popularmente concebida.

Nesse sentido, defendemos que as análises sobre o conceito de governança devem guiar-se por uma perspectiva de colaboração e de coordenação entre atores que – antes ausentes ou pouco influentes no processo decisório governamental - passaram a relacionar-se de forma cada vez mais próxima com o poder público. Essa premissa encontra amparo, sobretudo, nos trabalhos de Jan Kooiman (1993, p. 35, tradução nossa), que entende que “as recentes mudanças dos padrões de interação entre os setores público

¹⁵ “Equity, consensus, or the satisfaction of particular interests is frequently the criterion for action in democratic processes and none of these criteria are necessarily efficient; indeed, they are often inescapably inefficient”.

¹⁶ “Um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

e privado têm a ver com a crescente compreensão da natureza complexa, dinâmica e diversificada dos dias atuais”¹⁷. Neste contexto, prossegue afirmando que

nenhum agente é, isoladamente, capaz de empreender uma governança legítima e efetiva. Ao contrário, ela se realiza por meio da criação de estruturas e de processos sócio-políticos interativos que estimulam a comunicação entre atores envolvidos, e que criam responsabilidades coletivas-comuns complementares às individuais¹⁸. (KOOIMAN, 2003, p. 3, tradução nossa)

De fato, essa visão coletivista sobre governança corroborada por Kooiman é abundante na literatura - embora não se possa necessariamente afirmar que ela seja predominante. Concorrem para esse enquadramento analítico avaliações como as de Joaquim Fontes (2014, p. 5, grifo nosso), para quem a governança

está orientada para a criação de **processos estatais** que permitam a geração de acordos entre os stakeholders diante de contextos onde não há uma solução técnica possível, bem como no processo de coprodução, incorporando para esse fim tanto os próprios atores públicos, quanto organizações privadas e da sociedade civil.

Compreensão semelhante se verifica nos trabalhos de Bob Jessop, embora, diferentemente de Fontes, para ele o Estado não assuma posição central no que diz respeito a governança. Esta, argumenta (JESSOP, 2002, p. 1), é definida como

a auto-organização reflexiva de atores independentes que estão envolvidos em relações complexas de interdependência recíproca, sendo esta auto-organização baseada em um diálogo contínuo e permanente e no compartilhamento de recursos para desenvolver projetos conjuntos de benefício mútuo e para gerir as contradições e os dilemas inerentes a essas situações¹⁹.

Ademais, depende-se de uma análise minuciosa sobre as várias discussões sobre governança que a perspectiva coletivista-integrativa pode se referir tanto à solução de

¹⁷ “Governance as “the recent changes in patterns of interactions between the public and the private sectors that has to do with the growing realization of the complex dynamic and diverse nature of the world we live in”.

¹⁸ “[...] no single governing agency is able to realise legitimate and effective governing by itself. Such governance is achieved by the creation of interactive, social-political structures and processes stimulating communication between actors involved, and the creation of common responsibilities next to individual and separate ones”.

¹⁹ “...governance is defined as the reflexive self-organization of independent actors involved in complex relations of reciprocal interdependence, with such self-organization being based on continuing dialogue and resource-sharing to develop mutually beneficial joint projects and to manage the contradictions and dilemmas inevitably involved in such situations”.

problemas quanto à materialização de interesses comuns – ou ambas. Por exemplo, autores como Peters e Pierre (2000, p. 94, tradução nossa) definem governança como sendo o “surgimento de modelos alternativos – arranjos políticos e institucionais variados – para organizar a busca de interesses coletivos”²⁰. Já Kong e Yoon (2018, p. 148, tradução nossa) entendem o conceito como sendo “o processo geral de tomada de decisão e de implementação com vistas à solução de problemas coletivos de determinado grupo”²¹. Marc Hufty (2011, p. 405, tradução nossa) vai nessa mesma direção ao referir-se à governança como “conjunto de fatos sociais, notadamente os processos de interação e de tomada de decisão entre atores envolvidos em um problema coletivo, que leva à criação, ao fortalecimento ou à reprodução de normas sociais e de instituições”²².

Ao se enfatizar a perspectiva fenomenológica de governança e, especificamente, sua relação com a interação e com o coletivismo, fortalece-se, com efeito, a tese de que, ademais de ela ser realizada por ou praticada em hierarquias e mercados, pode igualmente vincular-se a redes de atores. Por isso, afirma Torfing (2012, p. 101, tradução nossa) “as redes se constituem em modos particulares de governança”²³. Convergem com esse juízo Klijn e Koopejan (2012, p. 206; 2016, p. 8).

Não obstante a identificação, na literatura, de significativa convergência com a perspectiva fenomenológica-relacional enfatizada acima, reconhecemos que o empreendimento de elucidação conceitual ainda carece de coesão. Por exemplo, outro sentido que, frequentemente, é dado à governança é o do exercício da autoridade. Tal concepção tem entre os seus principais defensores autores como Francis Fukuyama (2013, p. 3, tradução nossa), para quem governança se refere à “habilidade de um governo de criar e implementar regras, e de entregar serviços”²⁴; e Michalski, Miller e Stevens (2000, p. 472), segundo os quais a governança é o exercício geral da autoridade – uma clara extrapolação da delimitação governamental proposta por Fukuyama.

Há, ainda, quem opte por uma definição bastante difusa e heterogênea sobre governança, preferindo recorrer a concepções multidimensionais e/ou categóricas. Para Rhodes (2000, p. 5, tradução nossa), a governança pode se referir a “novos processos de

²⁰ *“New governance can be summarized as the emergence of different alternative models – defined as different political and institutional arrangements – of organizing the pursuit of the collective interest”.*

²¹ *“Governance is “the overall process of decision-making and implementation in solving collective problems in a group”.*

²² *“Governance refers to a category of social facts, namely the processes of interaction and decision-making among the actors involved in a collective problem that lead to the creation, reinforcement, or reproduction of social norms and institutions”.*

²³ *“Governance networks can be seen as a particular mode of governance”.*

²⁴ *“[...] governance as a government's ability to make and enforce rules, and to deliver services [...]”.*

governar, a mudanças de condições de ordem, ou a novos métodos pelos quais a sociedade é governada”²⁵. Funcionalmente, Rhodes (2000, p. 5) identifica na literatura sete usos do termo: como Estado-mínimo, como governança corporativa, como Nova Gestão Pública, como boa governança, como redes, como interdependência internacional, e como um sistema socio cibernético. Stoker (1998, p. 7), por sua vez, sugere que a governança é composta de cinco dimensões: conjuntos de atores e instituições extraídos de dentro e fora do governo; a identificação de zonas cinzentas quanto a quem cabe lidar com questões econômicas e sociais; a identificação da dependência de poder existente na relação entre instituições e ações coletivas; redes de governança autônoma; e reconhecimento da capacidade de ação não dependente do poder estatal.

Quer se vise a propor diagnóstico sobre a dificuldade de definição sobre governança, não se comprometendo com uma única abordagem, quer seja um desdobramento inconsciente dessa circunstância, o fato é que a opção por uma concepção difusa pouco contribui com o esforço de clarificação conceitual. Do exposto até aqui, portanto, depreende-se que a natureza relativamente aberta de governança é bastante permissiva em termos conceituais. Isso ajuda a explicar por que, de acordo com Frederickson et al. (2012, p. 222), o conceito é mais frequentemente entendido como o reconhecimento da realidade dos atuais tempos de mudança do que como abordagem teórica propriamente dita, assumindo, pois, a condição de *prototeoria* (PETERS;PIERRE, 2000, p. 7; JESSOP, 2002, p. 37). Face a esse cenário, concluímos concordando com Claus Offe (2009, p. 557) em que a abordagem conceitual sobre governança tem ido de encontro ao seu propósito de melhor clarificar o termo.

Assim, a discussão acerca da existência de conteúdo verdadeiramente original ou de uma eventual mera popularização do substantivo possibilita avançar tanto no que diz respeito ao apontamento das características que compõem a governança quanto na sua identificação. Supondo-se, ademais, que a governança seja um conceito guarda-chuva, sob o qual residem outros conceitos e fenômenos, é igualmente necessário distingui-los e delimitá-los. Por fim, considerando-se as variâncias do conceito de governança, cabe explicar o seu surgimento, seus denominadores comuns, e a sua difusão.

²⁵ “*A new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed*”.

CAPÍTULO 2

Governança Pública no Brasil

2.1 O Protagonismo do Tribunal de Contas da União

A dificuldade de elucidação do conceito de governança inevitavelmente recai sobre suas variadas tipologias e categorias, particularmente no que diz respeito à governança pública. No caso desta, tem sido possível encontrar desde delimitações abrangentes, tal qual a sugerida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2011)²⁶, às norteadas por uma perspectiva heterogênea. Esta é percebida, por exemplo, na definição oferecida por Stephen Osborne (2010, p. 6-7), para quem a governança pública deve ser analisada sob cinco vertentes: como governança sócio-política; governança de políticas públicas; governança administrativa; governança contratual; e governança de redes.

Uma terceira corrente complementa a perspectiva fenomenológica de governança, sustentada anteriormente, com uma dimensão funcional. Neste segmento, a governança pública é, em síntese, compreendida como a interação de atores com vistas à prestação de serviços. Aqui, destacam-se abordagens como as de Pestoff e Brandsen (2010, p. 223, tradução nossa), em que a

governança pública implica no envolvimento de múltiplos atores na prestação de serviços de saúde, de atenção aos idosos, de educação, de habitação, de seguridade social, de segurança e outros bens públicos.²⁷

e a oferecida por Lúcio e Dantas (2019, p. 96), para quem a governança pública é “a capacidade de articular interna e externamente, coordenar e decidir sobre a utilização de recursos e materiais humanos para a realização de direitos na forma de serviços”.

Seja para a governança de maneira geral ou para a governança pública em particular, é necessário reconhecer que muitos dos esforços de conceituação provêm dos chamados países desenvolvidos e, pois, ancoram-se na realidade destes. Com efeito, quando se transpõe a aplicabilidade do conceito para as nações periféricas, tende-se a

²⁶ “Public governance refers to the formal and informal arrangements that determine how public decisions are made and how public actions are carried out, from the perspective of maintaining a country’s constitutional values when facing changing problems and environments”.

²⁷ “Public governance implies that multiple parties are involved in the delivery of healthcare, care of the elderly, education, housing, welfare, safety and other public goods”.

ignorar elementos centrais de governança nesses países, como o profundo enraizamento da atividade estatal e a forte influência das burocracias (KONG; YOON, 2018).

No Brasil, inexistia normatização jurídica que conceitue, unifique e aplique um entendimento único sobre governança a todo o setor público nacional. Do ponto de vista Federal, todavia, esse empreendimento encontra amparo no Decreto Presidencial 9.203/2017, que, em 2019, foi atualizado pelo Decreto Presidencial 9.901/2019, e por meio dos quais criou-se uma política de governança da administração pública. Nessas normativas, a governança é definida como o

conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2017a)

Em que pese tratar-se de instrumentos jurídicos de aplicabilidade restrita à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o processo que levou à sua construção foi fortemente influenciado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), instituição que, segundo o Artigo 71 da Constituição Federal, auxilia o Poder Legislativo Federal nas suas atividades de Controle Externo, isto é, de fiscalização (BRASIL, 1988). De acordo com testemunho do ex-presidente do TCU, ministro Augusto Nardes, em evento promovido pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) em setembro de 2019, a trajetória que desembocou nos referidos Decretos iniciou-se em 2012, quando ele ocupava a vice-presidência da Corte (BRASIL, 2019a, 17min17seg). À época, planejou reformulações internas no Tribunal, especialmente mudanças administrativas destinadas a promover a especialização temática dos seus auditores (BRASIL, 2019a, 19min).

Em 2013, já como presidente do Tribunal de Contas, firmou acordo de cooperação com a OCDE para a realização de um estudo de identificação e disseminação das chamadas boas práticas de governança pública. Naquele mesmo ano, o TCU criaria os seus Indicadores de Governança - hoje unificados na forma do “Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG)” (BRASIL, 2017b) - e sacramentaria, com a promulgação do Decreto 9.203/2017, uma articulação que envolveu os então Ministérios da Fazenda, do Planejamento, e a Controladoria Geral da União. Ressalte-se, neste caso, o protagonismo do TCU na elaboração do Decreto, tendo cabido à Presidência da República, segundo o próprio ministro, apenas o aprimoramento da normativa (BRASIL, 2019a, 24min30seg).

A influência que o Tribunal de Contas da União exerce no tocante à governança pública é hoje inquestionável e transcende o âmbito federal. Além do papel que desempenhou na elaboração dos Decretos Presidenciais supracitados, o TCU vem há algum tempo firmando acordos de cooperação com órgãos da administração pública subnacional para compartilhar diretrizes a respeito da governança pública. Segundo dados disponibilizados no sítio eletrônico do TCU (BRASIL, 2019b), ao todo já foram firmadas pelo menos 31 parcerias dessa natureza, de que são exemplos os acordos com os Governos do Distrito Federal, de Sergipe, do Tocantins, com as Secretarias de Fazenda da Bahia e do Rio de Janeiro, e com os Tribunais de Contas de Alagoas, de Minas Gerais e do município de São Paulo.

No caso dos acordos de cooperação com os seus homólogos subnacionais, cabe uma observação: ainda segundo o próprio ministro Augusto Nardes, os Tribunais de Contas brasileiros são independentes entre si e, por isso, suas decisões carecem de uniformização (BRASIL, 2019a, 21min30seg). Nesse sentido, pelo menos desde 2012, por ocasião do 3º Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil, do qual resultou a Declaração de Campo Grande (BRASIL, 2012), esses Tribunais têm promovido troca de experiências para possibilitar uma maior convergência no que diz respeito ao Controle Externo nacional.

A projeção institucional do Tribunal de Contas da União não é meramente circunstancial e tampouco limita-se às tentativas de normatização da governança pública. Em novembro de 2019, por exemplo, o Governo Federal inseriu na Proposta de Emenda à Constituição 188/2019 (BRASIL, 2019c) – a chamada PEC do Pacto Federativo – dispositivo que permite à Corte consolidar a interpretação de legislações de natureza orçamentária e financeira por meio de Orientações Normativas com efeito vinculante aos Tribunais de Contas estaduais e municipais. Nessa mesma proposição, sugeriu-se a participação do Presidente do Tribunal de Contas da União em órgão destinado a coordenar a política fiscal e a preservar a sustentabilidade financeira dos entes federativos brasileiros. Frise-se, aqui, a composição bastante seleta do colegiado: além da Corte de Contas, deverão integrá-lo os Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, três governadores e três prefeitos.

Para Maria Rita Loureiro, Marco Teixeira e Tiago Moraes (2009), embora o TCU remonte à transição dos regimes monárquico e republicano, sua atual proeminência, bem como a dos estaduais e municipais, deriva do que denominam momentos críticos, ocorridos ao final do século XX e no início do XXI: a Constituição de 1988 e a sanção

da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²⁸. No caso da primeira, tiveram destaque, naquele período, “a ampliação das funções dos TCs, abrangendo também o controle de desempenho; a indicação da maioria de seus dirigentes pelo Poder Legislativo e a atribuição à população de poder de denúncia de irregularidades” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 748). No que se refere especificamente à influência dos Tribunais de Contas no âmbito da governança pública, vale ressaltar que, se antes de 1988 os Tribunais de Contas atinham-se que exclusivamente à fiscalização de contas do Poder Executivo, após o processo constituinte “eles também assumiram a função de realizar auditorias de desempenho das políticas públicas, superando assim a atividade de cunho estritamente legalista, que sempre os caracterizou” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 748-49).

Tal inovação constitucional insere-se na já mencionada discussão acerca da relação de causalidade existente entre a governança e a Nova Gestão Pública. Se, por um lado, foram bem sucedidas as pressões em favor da descentralização estatal no contexto da NGP, o que resultou na proliferação de órgãos e agências que, ao final do dia, precisavam ser articulados e coordenados para prestar serviços públicos (KLIJN, 2012, p. 202), por outro, movimentos igualmente poderosos advogaram em favor da manutenção de algum grau de controle sobre as atividades agora centrifugadas para fora do Estado (POWER, 1996, p. 12). O objetivo era garantir que a transferência de titularidade da prestação de serviços não fosse vista como um fim em si mesma e que tampouco comprometesse a qualidade desses serviços. Surgem, assim, propostas de boas práticas acerca de como formular, monitorar e avaliar as atividades desempenhadas por atores não-estatais. Por isso, Power sugere (1996, p. 5) que tanto a NGP quanto o reenquadramento do conceito de governança estão diretamente associados à propagação internacional do fenômeno de auditoria e controle, de que são exemplos os Tribunais de Contas brasileiros.

O segundo momento crítico, o da LRF, pode ser entendido como continuidade do processo de fortalecimento dos Tribunais de Contas de maneira geral, e do TCU em particular, iniciado com a Constituição de 1988. Embora o projeto de lei proposto pelo Executivo à época não atribuísse aos órgãos de Controle Externo competência para fiscalizar nem as contas dos entes federados brasileiros tampouco as suas respectivas gestões fiscais, entendeu-se, durante o curso do processo legislativo, que apenas os Tribunais de Contas possuíam as condições necessárias para garantir a efetividade da

²⁸ Lei Complementar 101 de 2000.

futura legislação quanto ao cumprimento desses requisitos (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 752-53). Sacramentada a decisão de atribuir-lhes tal atividade, fortaleceu-se mais uma vez a vertente legalista das instituições de controle.

Resta claro, pois, que as inovações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal impactaram diretamente na atual vinculação existente entre os Tribunais de Contas e a governança pública, mas, sobretudo, a forma como se dá tal associação. Especificamente, o fato de esses Tribunais terem sido incumbidos de avaliar o desempenho das políticas públicas repercute, por exemplo, na forma como trabalham o conceito de governança, na teoria e na prática. No caso do Tribunal de Contas da União, isso fica evidente na definição de governança aplicada ao setor público que é adotada em seu Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014, p. 5):

um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Sob um ponto de vista sistêmico, o TCU analisa a governança pública a partir de quatro perspectivas de observação que são interdependentes e complementares entre si (BRASIL, 2014, p. 18): *i.* sociedade e Estado, que se constitui na face política da governança pública; *ii.* entes federativos, esferas de poder e políticas públicas, entendidos como a sua vertente político-administrativa; *iii.* órgãos e entidades, a vertente corporativa da governança; e *iv.* atividades intraorganizacionais, isto é, as atividades meio das organizações. Desse recorte, infere-se que, para o Tribunal de Contas da União, a definição de governança pública pode assumir tanto uma concepção fenomenológica, mais bem materializada nas perspectivas política e política-administrativa; quanto funcional, que se aplica às terceira e quarta perspectivas de observação, mas, sobretudo, a esta última.

A razão pela qual a governança pública tem sido cada vez mais nutrida de um viés funcionalista decorre do fato de ela, atualmente, vincular-se a variados tipos de agendas políticas e sociais, como as promovidas pelo Banco Mundial na esteira da chamada “boa governança” (BEVIR, 2012, p. 4). Esta, segundo a entidade financeira (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1), é definida como “o modo pelo qual se exerce o poder na gestão

dos recursos sociais e econômicos com vistas ao desenvolvimento”²⁹. Ao longo dos últimos anos, outros organismos internacionais, como as Nações Unidas (ONU), o Conselho Europeu e a própria OCDE também passaram a adotar visão funcionalista e a promovê-la internacionalmente (BOVAIRD; LÖFFLER, 2009, p. 216).

Especificamente no caso do TCU, depreende-se, a partir do seu Referencial Básico de Governança, forte influência de instituições governamentais e de organismos multilaterais internacionais no modelo adotado pela Corte. No capítulo destinado à análise dos conceitos, fundamentos e princípios de governança (BRASIL, 2014, p. 25), citam-se 15 dessas organizações, sendo nove delas estrangeiras: o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*; a Federação Internacional de Contadores (IFAC); a *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)*; o Ministério de Finanças dos Países Baixos; o governo escocês; a Organização Internacional das Instituições Supremas de Auditorias (INTOSAI); o Escritório de Accountability do governo dos Estados Unidos (GAO); o Instituto de Auditores Internos (IIA); e a Universidade Nacional da Austrália (ANU). Também nestas, a governança pública é tratada, direta ou indireta, como sinônimo de boa governança e/ou de governança corporativa.

2.2 Avaliação da qualidade da governança pública

O entendimento da governança enquanto perspectiva funcional se deve sobremaneira à crescente utilização de indicadores de avaliação da qualidade da governança pública. Além de algumas das organizações citadas anteriormente, esse tipo de instrumento avaliatório também é utilizado no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do *International Country Risk Guide* (OLIVEIRA; PISA, 2015, p. 1265). Segundo Van de Walle (2005, p. 7), uma vez que tais indicadores geralmente subsidiam a elaboração de estudos comparativos entre países em desenvolvimento, tendem a limitar-se às categorias do crescimento econômico e do desenvolvimento internacional. Consequentemente, restringem-se a mensurar a qualidade de instituições governamentais com vistas à melhor alocação de doações estrangeiras e de investimentos privados (VAN DE WALLE, 2005).

²⁹ “Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development”.

Charles Oman e Christiane Arndt (2010, p. 4) sustentam que esses indicadores são compostos de bases de dados subjetivas, normalmente derivadas de percepções individuais sobre a qualidade da governança. Com efeito,

não necessariamente refletem a performance de fato, podendo, assim, transmitir uma imagem deturpada da real qualidade do setor público. [...] Existe a possibilidade de indicadores subjetivos apenas medirem a imagem da administração ao invés de serem uma avaliação genuína de performance objetiva³⁰. (VAN DE WALLE, 2005, p. 27, tradução nossa)

No caso brasileiro, constitui bom exemplo desse tipo de avaliação o Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2013, que resultou no Acórdão 3.023/13. Naquele ano, a Corte encaminhou questionário de autoavaliação a 337 órgãos da administração pública federal e obteve resposta de 305 deles. Ressalte-se que o “levantamento se baseou em informações **declaradas pelos dirigentes das organizações avaliadas**, sem a necessidade de encaminhamento de evidências” (BRASIL, 2013, grifo nosso). Após a transformação dos dados coletados em valores que representassem a capacidade das instituições-respondentes nas categorias sob análise, concluiu-se por uma baixa performance da administração pública no que concerne à governança e à gestão de pessoas.

Nesse mesmo sentido, também convém citar o Levantamento de Governança de Tecnologia da Informação (TI) na administração pública federal, que começou a ser realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2007. Tal qual no caso do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas, a metodologia do primeiro baseia-se em questionário respondido por indivíduos de organizações selecionadas pela Corte. Em 2016, o número de órgãos respondentes foi de 376. Dos dados coletados naquele ano, o TCU concluiu, em síntese, que, apesar de avanços em relação às edições anteriores do Levantamento, a TI ainda não era “conduzida como parte integrante dos negócios das organizações” (BRASIL, 2016a).

No ano seguinte, o Tribunal de Contas da União mudaria a sua forma de avaliação da qualidade da governança pública. Por meio do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública – Ciclo 2017 (BRASIL, 2017b), ao invés de analisar temas

³⁰ “Subjective perceptions, however, do not necessarily reflect actual performance, and may thus return an inaccurate image of public sector performance. [...] There exists, however, a possibility that subjective indicators only measure the public administration’s image rather than being a genuine evaluation of objective performance”.

separadamente, optou por reuni-los em um único levantamento e por agregá-los no Índice Integrado de Governança e Gestão. Atualmente, além da avaliação de Gestão de Pessoas e de TI, integram o IGG os índices de Governança Pública, de Governança e Gestão de Contratações, e o índice de resultados. Também aqui, a análise é feita a partir de questionários de autoavaliação.

Não obstante o evidente esforço do TCU em contribuir com o aprimoramento do Estado brasileiro, para Pedro Cavalcante e Roberto Pires (2018) o Índice Integrado de Governança e Gestão peca conceitual e metodologicamente. Os autores argumentam que o IGG é excessivamente prescritivo, não considerando a complexidade que envolve o conceito tanto na literatura quanto na *práxis* (2018, p. 11-12). Some-se a isso o fato de a definição do Tribunal sobre governança ter como funções principais a avaliação, o direcionamento e o monitoramento “com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017b); perspectiva essa que reduz “o interesse da sociedade unicamente à função de controle do Estado” (2018, p. 12), quando, em realidade,

para que a prestação de serviços seja aprimorada e para que as políticas públicas se tornem mais efetivas, o que se faz necessário são processos de construção de capacidades de ação dos entes governamentais (*e.g.*, mobilização de recursos, desenvolvimento de instrumentos, aprimoramento das articulações interinstitucionais e, sobretudo, inovação). (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 12)

Metodologicamente,

a opção em aplicar o mesmo questionário e, principalmente, agregar as respostas de um conjunto de organizações bastante díspares nas suas missões, estruturas, capacidades, recursos e regras de funcionamento coloca em xeque as conclusões do levantamento. Conforme mencionado, o estudo inclui treze tipos de organizações, dos mais variados setores, inclusive dos três poderes e paraestatais. Logo, muitas das variáveis que compõem os índices têm pesos e importâncias diferentes nas realidades dessas instituições. (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 13)

Diante desse diagnóstico, é tentadora a conclusão de que o modo como o Tribunal de Contas da União percebe a governança pública afasta este conceito do enquadramento fenomenológico fartamente encontrado na literatura, mais precisamente em Kooiman (1993, 2003); Fontes (2014); Jessop (2002); Peters e Pierre (2000); e Klijn e Koopejan

(2012). Com efeito, isso, e a ausência de um devido ancoramento conceitual, refletem-se em

processos de isomorfismo na construção de indicadores de governança para organizações bastante díspares, que incorporam um número bem amplo de dimensões de análise que tendem a gerar contradições entre elas. (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 5, grifo nosso)

Para fins deste trabalho, entenderemos por isomorfismo o “fenômeno pelo qual as organizações são estruturadas a fim de se adequarem aos requisitos ambientais” (VIEIRA, CARVALHO, 2003, p. 14). De acordo com DiMaggio e Powell (1983, p. 150), o processo de isomorfismo institucional³¹ decorre de três mecanismos: *i.* do isomorfismo coercitivo; *ii.* do isomorfismo mimético; e *iii.* do isomorfismo normativo. O primeiro resulta de “pressões formais e informais exercidas sobre organizações por outras organizações... e que podem assumir a forma de força, persuasão ou convite”³² (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 150, tradução nossa). Aqui, prevalece um claro senso de autoridade, que não obrigatoriamente materializa-se por meio de sanções ou imposições legais, mas, por exemplo, no formato de sugestões e recomendações; o que, a depender do contexto, podem configurar constrangimentos institucionais.

O segundo tipo se dá por meio de imitação e ocorre especialmente quando há, por parte da organização copiadora, pouco conhecimento sobre instrumentos e tecnologias disponíveis, quando os objetivos não são plenamente conhecidos ou o quando ambiente é de incerteza (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 151). Ressalte-se que, neste caso, “a organização-modelo pode desconhecer o fato de estar sendo copiada ou sequer possuir o interesse de ser um espelho; ela serve meramente como fonte de inspiração de práticas à organização-replicadora”³³ (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 151, tradução nossa). O terceiro, o isomorfismo normativo, decorre da profissionalização, que DiMaggio e Powell (1982, p. 152, tradução nossa) interpretam como

³¹ Para DiMaggio e Powell, o isomorfismo pode ser tanto competitivo quanto institucional, mas entendem que este é mais aderente à teoria das organizações pois, diferentemente daquele, refere-se a contextos de não-mercado.

³² “Coercive isomorphism results from both formal and informal pressures exerted on organizations by other organizations upon which they are dependent [...]. Such pressures may be felt as a force, as persuasion, or as invitations to join in collusion”.

³³ *The modeled organization may be unaware of the modeling or may have no desire to be copied; it merely serves as a convenient source of practices that the borrowing organization may use”.*

a dificuldade coletiva dos membros de uma determinada ocupação de definir as condições e os métodos de trabalho...e de estabelecer uma base cognitiva e legitimidade para a sua autonomia ocupacional.³⁴

Neste caso, o espelhamento de práticas, estruturas e processos se dá principalmente entre os profissionais pertencentes a instituições de natureza lucrativa, isto é, aqueles posicionados fora do Estado. Ainda assim, supõe-se que os burocratas do setor público em algum momento possam vir a se enquadrar nessa categoria e a submeterem-se ao isomorfismo normativo. Isso porque, conforme ressalta Crouch (2004, p. 100), uma das características dos governos no contexto da Nova Gestão Pública é a constante busca por autoconfiança e legitimação por meio da internalização de práticas do setor privado.

No que diz respeito aos Tribunais de Contas *vis-à-vis* a governança pública, identificamos pelo menos dois momentos em que ocorre o processo de isomorfismo institucional. O primeiro, na incorporação, pelo Tribunal de Contas da União, de processos e estruturas utilizados internacionalmente; como quando da celebração de acordo de cooperação com a OCDE, em 2013, para o estudo de melhores práticas de governança. O segundo acontece na propagação doméstica, eventualmente com alguma adaptação, das experiências trazidas do exterior. Tal fluxo pode se dar a partir do Tribunal de Contas da União aos seus homólogos subnacionais, que poderão eles próprios converterem-se em organizações-modelo, ou do TCU a órgãos de outra natureza e pertencentes a entes federativos diversos. Este foi o caso, por exemplo, da construção do Decreto Presidencial 9.203/2017.

Conforme destacam DiMaggio e Powell (1983, p. 150, tradução nossa), entretanto, os tipos de isomorfismo institucional “nem sempre são empiricamente distintos”³⁵. No caso das Cortes de Contas, o acordo de cooperação firmado entre o TCU e a OCDE, por exemplo, parece-nos ao mesmo tempo uma forma de isomorfismo coercitivo, pois, embora não mandatório, insere-se num contexto de replicação de boas práticas internacionais com vistas à convergência com os países centrais; e mimético, em virtude de aparente desconhecimento de outras referências em governança que não a própria OCDE.

³⁴ “We interpret professionalization as the collective struggle of members of an occupation to define the conditions and methods of their work... and to establish a cognitive base and legitimation for their occupational autonomy”.

³⁵ “This typology is an ideal one: the types are not always empirically distinct”.

A centralidade que a legitimação institucional assume nos trabalhos de Crouch (2004) também encontra amparo em Meyer e Rowan (1977, p. 352), que, ademais, entendem que o processo de internalização e o isomorfismo se explicam pelo fato de

as sociedades modernas estarem cheias de regras institucionais que funcionam como mitos que descrevem várias estruturas formais como meios racionais para alcançar fins desejáveis³⁶. (MEYER; ROWAN, 1977, p. 345, tradução nossa)

De acordo com essa premissa, o que Meyer e Rowan (1977, p. 342) definem como estruturas formais das organizações – por exemplo, seções departamentais, funções hierárquicas e programas – não resultam apenas da lógica burocrática weberiana. Ao contrário, “nas sociedades modernas, os elementos da estrutura formal racionalizada estão profundamente arraigados e refletem entendimentos amplamente difundidos sobre a realidade social”³⁷ (MEYER; ROWAN, 1977, p. 343, tradução nossa). Outrossim, esse processo de isomorfismo torna-se vital para a sustentabilidade das organizações, pois

ao projetar uma estrutura formal que adere às prescrições de mitos no ambiente institucional, uma organização demonstra agir com propósitos coletivamente valorizados e de maneira adequada. A incorporação de elementos institucionalizados fornece um relato das atividades das organizações que as protege de questionamentos relativos às suas condutas. A organização se torna, em suma, legítima e usa essa legitimidade para fortalecer seu apoio e garantir sua sobrevivência³⁸. (MEYER; ROWAN, 1977, p. 348-49, tradução nossa)

Oportuno destacar, ainda, que, se, de um lado, o isomorfismo associa-se à busca por eficiência, de outro, ela não necessariamente se aprimora nas organizações institucionalizadas (MEYER; ROWAN, 1977, p. 356). Isso porque práticas, processos e estruturas internalizados por uma determinada organização podem ser incompatíveis com as suas reais necessidades e capacidades. Tornam-se, pois, meros adereços institucionais que pouco ou nada contribuem efetivamente com a missão desempenhada por aquela entidade.

³⁶ “Modern societies are filled with institutional rules which function as myths depicting various formal structures as rational means to the attainment of desirable ends”.

³⁷ In modern societies, the elements of rationalized formal structures are deeply ingrained in, and reflect, widespread understandings of social reality”.

³⁸ “By designing a formal structure that adheres to the prescriptions of myths in the institutional environment, an organization demonstrates that it is acting on collectively valued purposes in a proper way and adequate manner [...]. The incorporation of institutionalized elements provides an account... of its activities that protects the organization from having its conduct questioned. The organization becomes, in a word, legitimate, and it uses legitimacy to strengthen its support and secure its survival”.

Por fim, no que concerne ao Tribunal de Contas da União, esse efeito do isomorfismo no contexto das organizações institucionalizadas é particularmente importante. Em seu Referencial Básico de Governança, o TCU associa eficiência e eficácia à gestão, e reserva à governança os princípios da efetividade e da economicidade. Segundo Ricardo Torres (1994, p. 267, grifo nosso), contudo, o controle da economicidade, que é atribuído ao TCU por meio do Artigo 70 da Constituição Federal, “significa controle da **eficiência** na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação”. Logo, segundo essa abordagem, o viés economicista do Tribunal indiretamente impõe como objetivo da governança pública a busca por eficiência. Com efeito, deduz-se, a partir dos trabalhos de Crouch (2014), Meyer e Rowan (1977), que o modelo de governança pública perseguido pelas Cortes de Contas brasileira pode em realidade gerar efeito contrário daquele perseguido – a eficiência da administração pública. Considerando-se o costume de internalização de práticas internacionais verificado no âmbito do setor público, deduz-se que seus agentes também estão expostos aos vícios intrínsecos a esses instrumentos e metodologias. Dito de outra maneira, falhas decorrentes da mensuração subjetiva de indicadores de governança não são exclusividade do setor privado.

2.3 Governança no Legislativo

2.3.1 O estado da arte dos estudos de governança aplicada ao Legislativo

O levantamento realizado por Levi-Faur (2012) sobre a popularização dos estudos de governança e a identificação apresentada por Cavalcante e Pires (2018) acerca da proliferação de tipologias desse conceito sugerem haver terreno fértil para a análise de ambos fenômenos. O que se verifica na literatura, entretanto, é um aparente baixo interesse pela compreensão do estado da arte da governança de maneira geral e da sua vertente pública em particular. Ao contrário de estudos sobre a governança corporativa, que gozam de farta literatura, como as análises bibliométricas promovidas por Huang e Ho (2010) e Catapan e Cherobim (2010), demais tipologias ainda carecem de atenção devida.

Este parece ser particularmente o caso da governança aplicada aos parlamentos. Há, evidentemente, diversas publicações que contextualizam a governança no âmbito do Poder Legislativo. Le Roy (2006) analisa a relação existente entre o desenho institucional

de parlamentos de países federalistas – suas estruturas de governança - e o funcionamento do federalismo dessas nações. Também por meio de um enfoque estrutural, Vanberg e Martin (2011) enfatizam o papel de instituições legislativas no controle de coalizões partidárias com vistas à sustentação de maiorias. Sheplse (1988) parte das mudanças institucionais pelas quais passaram as comissões do Congresso norte-americano para discorrer sobre o *trade-off* existente entre governança e representação. Santos (1997), por sua vez, trata dos limites estruturais impostos aos presidentes brasileiros no pós-constituente, dentre os quais o fortalecimento institucional do Congresso Nacional. Destaque-se que, em boa parte dessas publicações, verifica-se a presença de vício, comum na literatura, de intercambialidade entre os conceitos de governança e governabilidade. Assim, o termo governança acaba muitas vezes sendo empregado erroneamente, o que contribui para deturpar uma análise, mesmo que preliminar, sobre a sua aplicabilidade no Poder Legislativo. Segundo Bresser (1998, p. 82-83), governabilidade é a capacidade política de um Estado de governar, a qual deriva da relação de legitimidade dele próprio e da de seu governo com o restante da sociedade.

De todo modo, o enfoque numa perspectiva político-partidária, na compreensão da construção de maiorias, e no entendimento de peculiaridades regimentais e do processo legislativo tem guiado boa parte das publicações que tratam da governança nos parlamentos. Dito de outra maneira, pouco se verifica, na literatura, quem aborde a governança no legislativo à luz das reformas administrativas iniciadas na década de 1970. Com efeito, os seus impactos sobre a gestão das Casas Legislativas também seguem negligenciados. Fenômenos como o isomorfismo institucional e o surgimento de organizações institucionalizadas, embora muito provavelmente ocorram nesses espaços, continuam sendo majoritariamente associados ao setor privado e, no caso do setor público, aos órgãos integrantes do poder Executivo.

Alguns estudos, no entanto, têm buscado romper com essa perspectiva. Destacamos, por exemplo, trabalho desenvolvido por Evandro Almeida (2016) acerca da relação existente entre os instrumentos de governança da Câmara Municipal de Niterói, no Rio de Janeiro, e a gestão do restante do município. Ou, ainda, os de Guimarães, Schwartz e Gomes (2017), que analisam os modelos de governança utilizados em diversas Casas Legislativas, no Brasil e no exterior, contrastando suas dimensões política e administrativa. As contribuições desses três últimos autores jogam luz sobre importante, mas incipiente, discussão do campo da governança e que constituirá objeto de análise desse trabalho: a conveniência e a necessidade de adaptação da governança quando da

sua transposição do setor privado para o setor público. Guimarães, Schwartz e Gomes (2017, p. 561, tradução nossa) argumentam que, ao se realizar essa passagem,

o conceito precisa ser entendido na sua substância (conteúdo), recriado e ressignificado por meio de uma reflexão sobre os seus pressupostos gerando uma nova síntese (aplicabilidade ao setor público)³⁹.

Tal avaliação ampara-se na existência de importantes diferenças entre os segmentos público e privado e, logo, na maneira como a governança é entendida em cada um. A primeira diz respeito ao objetivo perseguido: enquanto o setor privado guia-se por uma premissa lucrativa; o público orienta-se pela lógica da publicidade, sendo a governança um processo finalístico (GUIMARÃES; SCHWARTZ; GOMES, 2017, p. 562). Ademais, diferentemente do setor privado, no público,

o modelo de governança precisa articular as dimensões institucional-administrativa, sociopolítica, e econômico-financeira para que o processo gerencial e a funcionalidade institucional contribuam para a materialização da democracia enquanto patrimônio coletivo⁴⁰. (GUIMARÃES; SCHWARTZ; GOMES, 2017, p. 562-3, tradução nossa)

Por fim, a terceira distinção se refere ao controle do poder. Esta nos parece particularmente essencial, pois, conforme se verá adiante, ajuda a explicar casos recentes de construção de modelos de governança por Casas Legislativas. Guimarães, Schwartz e Gomes (2017, p. 563) argumentam que, se no setor privado, uma das principais preocupações da governança diz respeito ao compartilhamento da autoridade entre o conselho de administração, o principal executivo da organização e os seus acionistas; nos parlamentos, ela se atém à separação entre o controle político e o controle administrativo. Especificamente, busca-se, no caso da governança aplicada ao Poder Legislativo, garantir a defesa dos interesses dos parlamentares sobre os da burocracia (GUIMARÃES; SCHWARTZ; GOMES, 2017, p. 563).

A preocupação dos burocratas estatais com a sua própria sobrevivência frequentemente os leva a trabalhar pela manutenção das estruturas por meio das quais operam (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 46). Daí o porquê da ênfase colocada

³⁹ “That means the concept needs to be grasped in its substance (content), recreated and ressignified through a reflection on its assumptions generating a new synthesis (use to the public sector)”.

⁴⁰ “The public governance model needs to articulate the institutional-administrative, the socio-politics, and the economic-financial dimensions in order for the managerial process and the institutional functioning contributes (sic) to the materialization of the democracy as a collective patrimony”.

por Guimarães, Schwartz e Gomes no poder político em instituições que são em si essencialmente políticas, notadamente os parlamentos. Parte da literatura das ciências sociais e da administração pública tem buscado analisar movimentos de afirmação burocrática, que doravante passaremos a denominar de “ativismo burocrático”. Este é caracterizado por Abers (2019, p. 23) como o fenômeno em que burocratas buscam identificar oportunidades para proativamente defenderem causas contenciosas (BRANDÃO, 2017, p. 303). Essa descrição pressupõe uma perspectiva bidimensional do ativismo e não necessariamente sugere a participação formal dos burocratas em movimentos sociais organizados.

A primeira dimensão envolve a defesa de tipos particulares de ideias – as causas - contra forças poderosas de estabilidade ou de mudança (ABERS, 2019, p. 24-25). Uma vez que “a causa não é uma qualidade inerente da ideia em si, mas uma interpretação produzida pelos atores que acreditam que suas ideias estão ameaçadas ou precisam de defesa”⁴¹ (ABERS, 2019, p. 24-25, tradução nossa), depreende-se que há um componente extremamente subjetivo e individual naquilo que os burocratas acreditam constituir uma ameaça ou vetor de oposição. A segunda dimensão relaciona-se menos com a defesa de uma causa particular ou pessoal, que Abers (2019, p. 25) qualifica como uma visão idealista do futuro, e mais com a identificação em si de oportunidades para defender determinada causa. Mais precisamente, nas palavras da autora,

o impulso [...] não é para a defesa de interesses pessoais egoístas, mas em direção à defesa de causas. O ativismo envolve, assim, a ‘busca’ de causas, ou o que podemos pensar como a busca de oportunidades para defender uma causa⁴². (ABERS, 2019, p. 25, tradução nossa)

Desta discussão, percebe-se uma correlação entre o ativismo burocrático e as reformas administrativas iniciadas na década de 1970, que, como já visto, relacionam-se com as crises de confiança da burocracia (BEVIR, 2012). Para Olsson e Hysing (2012, p. 257), se, por um lado, a nova governança reduziu a relevância do modelo hierárquico de organização estatal, por outro, não deixou de permitir às burocracias adaptarem-se e legitimarem-se face à nova conjuntura. Ao invés de assistir passivamente à revisão do papel estatal, a burocracia agiu no sentido de garantir uma relativa manutenção do *status*

⁴¹ “*Being a cause is not an inherent quality of the idea itself, but rather an interpretation produced by actors who believe their ideas to be under threat or in need of defense*”.

⁴² “*The drive, however, is not toward the defense of selfish personal interests but toward the defense of causes. Activism thus involves the “pursuit” of causes, or what we might think of as the pursuit of opportunities to defend a cause*”.

quo com vistas a assegurar certa legitimidade. Isto é, evidentemente, uma consequência bastante distinta daquela esperada por muitos entusiastas das reformas administrativas – o enfraquecimento burocrático.

Muito embora a discussão sobre os “burocratas ativistas” (BRANDÃO, 2017, p. 299) ainda seja feita majoritariamente no âmbito das políticas públicas em sentido material; sua correlação com as causas contenciosas (BRANDÃO, 2017, p. 303) torna-a suficientemente aberta para que seja incorporada aos estudos da governança pública sob o enfoque deste trabalho. Assim como o isomorfismo institucional e as organizações institucionalizadas no Poder Legislativo são academicamente pouco explorados enquanto efeitos da governança à luz das reformas gerenciais, o mesmo se aplica ao ativismo burocrático. Como se perceberá adiante, a defesa que Guimarães, Schwartz e Gomes (2017) fazem da reconceitualização da governança quando da sua transposição do setor público para o privado, e os movimentos de contestação à padronização de indicadores de governança no setor público têm ecoado na burocracia, especialmente entre os que compõem o Legislativo.

2.3.2 A Rede Legislativa de Governança e Gestão

A adição de termos qualificativos ao conceito de governança suscita inúmeras indagações. Por exemplo, se as tipificações visam apenas a contextualizar tematicamente o conceito; se, deliberadamente ou não, isso induz a mudanças de ordem teórica ou epistemológica; ou, ainda, se a qualificação se insere em uma abordagem prescritiva-funcionalista ou analítica-fenomenológica (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Mais do que reconhecer a existência das diversas tipologias, porém, faz-se tão ou mais fundamental ponderar sobre o porquê da ocorrência desse fenômeno e entender a natureza de cada variedade conceitual.

Conforme destacado anteriormente, “não obstante o Poder Legislativo inserir-se no núcleo estratégico governamental e reunir aspectos característicos da administração pública, ele ainda é alvo de poucas investigações deste campo do conhecimento”⁴³ (GUIMARÃES; SCHWARTZ; GOMES, 2017, p. 559, tradução nossa). Essas e outras reflexões conduziram ao questionamento sobre o crescente interesse do Poder Legislativo

⁴³ *“The Legislative Power, although inserted the government strategic core, is widely underexplored in academic studies in the field of public administration, although there are some specific aspects of the legislative public administration”.*

na discussão de aspectos vinculados à governança. Particularmente, tornou-se objeto de altíssima curiosidade a identificação de entidade representativa dos parlamentos brasileiros, a Rede Legislativa de Governança e Gestão, e o seu esforço em construir modelos e tipologias de governança próprias daquele contexto institucional.

A escolha da Rede Legislativa de Governança e Gestão enquanto objeto de pesquisa científica se deu por entendermos que ela é representativa do atual momento por que passa o Legislativo brasileiro no que diz respeito à governança pública. Todavia, conforme se depreenderá mais adiante a partir do percurso metodológico deste trabalho, em nenhum momento almejou-se reduzir a REGOV a um estudo de caso. Ao contrário, consideramo-la um microcosmos analítico que, ao longo da pesquisa, permitiu-nos estabelecer pontes com outras instituições, principalmente com a Câmara dos Deputados. Tampouco buscou-se analisar as tipologias de governança encontradas ao longo da pesquisa sob uma perspectiva morfológica ou lexical; nosso interesse foi na exploração, na identificação e na compreensão dos fenômenos sociológicos indutores de inovações conceituais e estruturais sobre governança. Ademais, conforme também se detalhará na metodologia utilizada para a análise dos dados colhidos nesta pesquisa, recorreremos à análise documental e à realização de entrevistas semiestruturadas. Por causa da escassez documental pública da entidade, no entanto, optamos por antecipar algumas das declarações a fim de melhor substanciar a descrição e a trajetória histórica da REGOV.

A Rede Legislativa de Governança e Gestão é uma associação sem fins lucrativos que congrega servidores incumbidos de realizar atividades de governança e gestão do Poder Legislativo Federal e Estadual. Fundada em 2017, a REGOV foi concebida para substituir o então Fórum Nacional de Diretores-Gerais, entidade criada nos idos de 2010 e composta pelos principais dirigentes administrativos de Casas Legislativas que se reuniam anualmente para compartilhar práticas e desafios relacionados à gestão dos parlamentos brasileiros. Os encontros do Fórum eram realizados no âmbito do Encontro Anual da União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais (UNALE), que congrega cerca de mil deputados estaduais das 26 Assembleias Legislativas Estaduais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal. A UNALE é a única entidade representativa dos parlamentos estaduais em atuação no Brasil; e, de acordo com o sítio da própria instituição (BRASIL, 2020), sua missão é

assumir a defesa dos interesses estaduais coletivos, divulgar as ações legislativas, buscar parcerias para seu aperfeiçoamento e qualificação junto a órgãos e entidades representativas nacionais e internacionais,

difundir a importância do legislativo estadual no sistema democrático e promover o debate permanente de grandes temas de interesse do país.

Suas conferências anuais abrigam uma série de eventos paralelos às reuniões principais da entidade. Na prática, associações, formais ou informais, de servidores públicos do Poder Legislativo aproveitam a estrutura da UNALE para se reunir e discutir as suas realidades. É o caso, por exemplo, dos taquígrafos, dos policiais legislativos, dos consultores legislativos, dos servidores encarregados pela gestão das chamadas Escolas dos Legislativos, bem como dos servidores encarregados das funções de mídias dos parlamentos.

Apesar dos amplos recursos e estruturas disponibilizados pela UNALE terem permitido a realização de encontros anuais do Fórum Nacional de Diretores-Gerais, com o tempo constatou-se que ele perdera a dinamicidade necessária para viabilizar uma discussão profícua acerca da governança e da gestão no Poder Legislativo. Isso se deu em virtude do pouco envolvimento dos Diretores-Gerais, que, na visão de um dos entrevistados, estão geralmente bastante ocupados e têm uma alta rotatividade por se tratar de cargo de livre provimento (ENTREVISTADO E, 2019). Outros participantes descreveram esse processo da seguinte forma:

Havia realmente uma lacuna porque já existia uma instituição formalmente criada, mas que, na verdade, pouco atuava, pouco se encontrava, pouco se reunia, pouco debatia. Dentro do próprio embrião, ali da UNALE, havia algumas subdivisões. (ENTREVISTADO A, 2019, s/p)

O que aconteceu foi que nós percebemos uma necessidade de estruturar um Fórum em que outros diretores, que não são os Gerais, tivessem um pouco mais de autonomia e de compartilhamento nas práticas, até de decisão, porque o Fórum era muito focado nos Diretores-Gerais, mas, em decorrência das agendas e tudo o mais, acabava não se tendo a oportunidade de tomar decisões que fossem levar a próximos passos desse compartilhamento de boas práticas e de ideias. (ENTREVISTADO F, 2019, s/p)

Assim, outros servidores integrantes de cargos de gestão nos parlamentos decidiram propor a substituição do Fórum de Diretores-Gerais por uma entidade potencialmente mais dinâmica; o que basicamente passou pela revisitação do público-alvo da associação que seria posteriormente criada. Em suma, as discussões sobre a governança e a gestão do Legislativo não seriam mais realizadas apenas pelos membros do mais alto escalão das Casas Legislativas, mas por seus subordinados diretos – inclusive de cargos intermediários. De acordo com um dos fundadores da instituição, o que os interessava era

a temática e não a figura, não...as pessoas. Então, não é exatamente um Fórum das pessoas que estão ocupando o cargo de Diretor-Geral e, sim, um Fórum para compartilhar experiências relacionadas à gestão de Casas Legislativas. E o segundo fator é que o próprio nome - Fórum de Diretores-Gerais - não garantia a participação dos Diretores-Gerais; nós não conseguimos mobilizá-los necessariamente pelo fato de ter um Fórum deles e inibe a participação de outras pessoas das Casas Legislativas que tenham funções relacionadas - planejamento, gestão. Então, nós achamos que, mudando o nome, nós preservamos o tema, o interesse e ampliava a possibilidade de participação. (ENTREVISTADO D, 2019, s/p)

A decisão foi oficializada no âmbito do encontro do Fórum Nacional de Diretores-Gerais ocorrido em junho de 2017 e referendada no primeiro encontro da REGOV, realizado em novembro daquele mesmo ano. 17 pessoas participaram da primeira reunião, segundo a Ata consultada (REGOV, 2017), das quais quatro eram representantes da Câmara dos Deputados, duas do Senado Federal, uma da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), três da Assembleia Legislativa de Rondônia (ALRO), três da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, duas da Assembleia Legislativa do Tocantins (ALTO), e duas da Assembleia Legislativa do Maranhão (ALMA).

Assim como ocorria com o Fórum de Diretores-Gerais, a REGOV continuaria a se reunir anualmente no âmbito da UNALE. Ela buscou, porém, ampliar a quantidade de encontros, de modo que, hoje, são realizadas duas reuniões por ano: uma no primeiro semestre, sediada pela Câmara dos Deputados; e outra no segundo semestre, paralelamente à Conferência da UNALE. Desde a criação da Rede Legislativa de Governança e Gestão, em 2017, ela já se reuniu seis vezes, conforme se percebe no quadro abaixo.

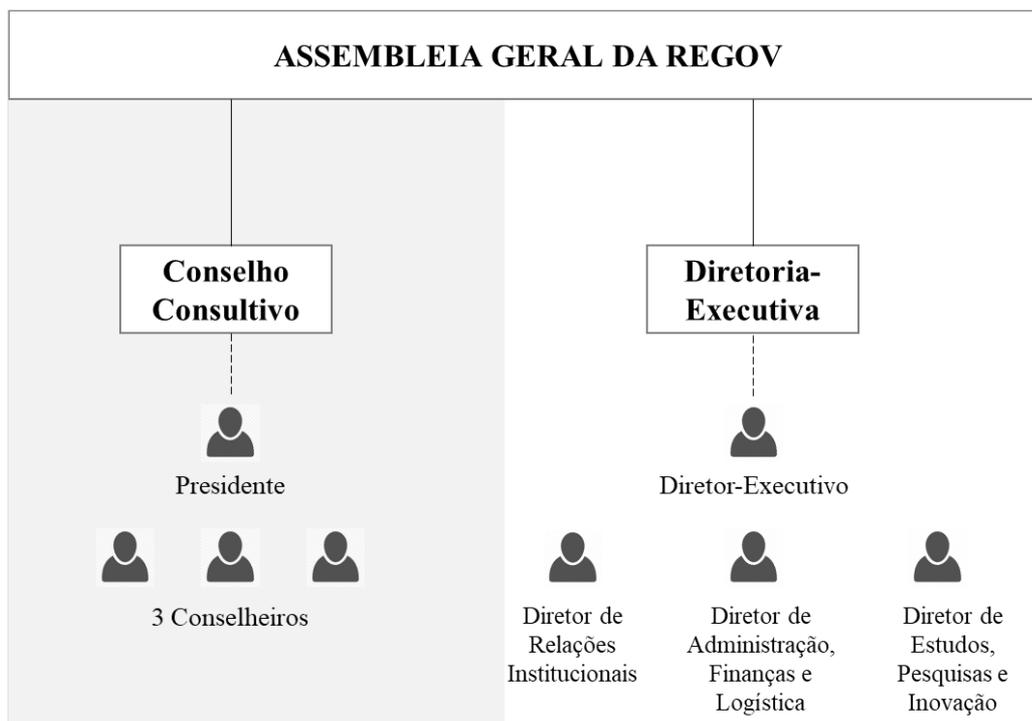
FIGURA 1 – Encontros da Rede Legislativa de Governança e Gestão

DATA	LOCAL
Novembro de 2017	Brasília, Distrito Federal
Maio de 2018	Gramado, Rio Grande do Sul
Agosto de 2018	Brasília, Distrito Federal
Novembro de 2018	Brasília, Distrito Federal
Junho de 2019	Brasília, Distrito Federal
Novembro de 2019	Salvador, Bahia

Fonte: Relatório de Atividades 2017-19 (REGOV, 2019). Elaboração do autor.

É importante destacar, todavia, que os Diretores-Gerais continuavam a integrar a nova entidade, mas, agora, na qualidade de membros do recém-criado Conselho Consultivo da Rede Legislativa de Governança e Gestão. Dessa forma, buscou-se garantir legitimidade às decisões tomadas no âmbito da REGOV. Além do Conselho Consultivo, a estrutura da Rede Legislativa é composta por uma Assembleia Geral, que constitui o órgão máximo de decisão da entidade; e uma Diretoria-Executiva.

FIGURA 2 – Organograma da Rede Legislativa de Governança e Gestão



Fonte: Estatuto da Rede Legislativa de Governança e Gestão (REGOV, 2017a). Elaboração do autor.

A primeira Diretoria-Executiva da Rede Legislativa de Governança e Gestão (2017-2019) teve a seguinte composição:

- **Diretoria-Executiva:** Câmara dos Deputados
- **Diretoria de Relações Institucionais:** Assembleia Legislativa e Minas Gerais
- **Diretoria de Administração, Finanças e Logística:** Assembleia Legislativa de Tocantins
- **Diretoria de Estudos, Pesquisas e Inovação:** Assembleia Legislativa de Rondônia

Uma vez que, de acordo com o Estatuto da REGOV, a composição do Conselho Consultivo reflete a composição da Diretoria-Executiva, tanto o Presidente quanto os

Conselheiros eram os responsáveis máximos pela gestão das respectivas Casas Legislativas – Diretores-Gerais e, especificamente no caso da ALRO, Secretário-Geral.

Colocada em perspectiva, a REGOV atravessou pelo menos três fases desde que foi inicialmente concebida, em 2016, até a conclusão do primeiro mandato da sua primeira diretoria, em 2019. Analisando-se todo esse trajeto, percebeu-se que tanto a concepção da entidade quanto o norteamento dos seus trabalhos foram bastante influenciados pela Câmara dos Deputados e pelas Assembleias Legislativas de Minas Gerais, de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e de Goiás; embora as três últimas venham tendo atuação irregular (ENTREVISTADO E, 2019).

FIGURA 3 – Fases da Rede Legislativa de Governança e Gestão



Fonte: Elaboração do autor

Desde a sua fundação, a entidade preocupou-se em garantir a discussão de temas vinculados tanto à governança quanto à gestão das Casas Legislativas. Isso fica evidente, por exemplo, a partir do item 5.1 da Ata da reunião de novembro 2017, em que um dos presentes atentou para a importância de o Estatuto da Rede Governança referir-se a ambos os termos⁴⁴ (REGOV, 2017b). O que se percebeu a partir da leitura desses poucos documentos disponibilizados pela REGOV, todavia, foi um foco específico em governança e, particularmente, na construção de um modelo de governança aplicada ao Poder Legislativo.

Até aquele momento, eles estavam tentando desenvolver uma espécie de modelo de referência para as Casas Legislativas, e aí envolveria tanto o nível federal quanto o nível dos estados; ainda não iria entrar ao nível

⁴⁴ “[...] aponta que é importante usar sempre ‘Governança e Gestão’, para manter a coerência do documento”.

dos municípios. Então a ideia inicial era essa: criar um modelo de referência que pudesse servir de análise para uma Casa Legislativa...Até então eles tinham pego (sic) um modelo de referência que eu achava não muito adequado, que era o COBIT⁴⁵. (ENTREVISTADO C, 2019, s/p)

O entendimento que a REGOV tem sobre o conceito de governança (MARQUES JUNIOR *et al.*, 2017) está ancorado na definição dada por Chhotray e Stoker (2009, p. 3, tradução nossa): “as regras dos processos decisórios coletivos nos quais haja pluralidade de atores ou organizações e onde nenhum sistema formal de controle pode ditar os termos do relacionamento destes”⁴⁶. Para a Rede, a governança diferencia-se da gestão, pois, nesta, predominam a relação de hierarquia e a unicidade do comando (MARQUES JUNIOR *et al.*, 2017). Além disso, “no nível da gestão, a decisão é predominantemente individual, e os problemas de agência resolvidos pela competência de comando e controle concedida aos gestores pelas normas organizacionais” (MARQUES JUNIOR *et al.*, 2017).

Os documentos oficiais da Rede não indicam o porquê da opção por esse recorte conceitual de governança em detrimento de outros existentes na literatura; tais quais os discutidos no início deste trabalho. Para entendê-lo, é relevante destacar que a REGOV nasce de uma experiência intuitiva dos seus fundadores - embora dois dos seus membros a tenham descrito como eminentemente empírica (ENTREVISTADO A; ENTREVISTADO F, 2019). Consequentemente, seu entendimento sobre governança foi definido *a posteriori*. De acordo com um dos entrevistados,

nós acabamos não nos baseando tanto em uma lógica teórica ou acadêmica, mas nas necessidades e na prática que tínhamos, o que precisávamos enquanto modelo. Uma vez feito isso, pegamos a teoria para ratificar a prática... o “Entrevistado C” ajudou a estruturar um conceito mais teórico para embasar aquilo que foi desenhado a partir da prática. Então, é mais ou menos nessa linha da prática revisada e conferida com a teoria. (ENTREVISTADO F, 2019, s/p).

Para o Entrevistado C, que foi o responsável pela escolha teórica de governança da REGOV, a opção se justifica, pois, no Legislativo,

se tem muita influência de diversos atores que têm algum grau de poder e, na Câmara, inclusive, o papel do presidente, por exemplo, durante a

⁴⁵ *Control Objectives for Information and Related Technology*.

⁴⁶ “Governance is about the rules of collective decision-making in settings where there are a plurality of actors or organisations and where no formal control system can dictate the terms of the relationship between these actors and organisations”.

condução de uma sessão no plenário, é de coordenador porque ele não tem condição de “bater o martelo” - de decidir algo como o ministro decide -; ele apenas coordena os trabalhos que acontecem no plenário e a coletividade dos deputados é que decide/delibera sobre alguma coisa. Então, veja que a distribuição de poder é bem diferente e isso justifica uma visão um pouco mais plural de divisão de poderes. (ENTREVISTADO C, 2019, s/p).

O aspecto central da governança aos olhos da Rede Legislativa de Governança e Gestão, entretanto, não reside na maneira como chegou ao referido recorte conceitual, e, sim, no que, ao seu ver, é a bidimensionalidade do termo quando aplicado ao Legislativo. Especificamente, a REGOV subdivide governança em “governança pública” e “governança administrativa”. A primeira se refere às atividades-fim do Poder Legislativo - representar, fiscalizar e legislar. A segunda, às atividades-meio, ou burocráticas-administrativas (MARQUES JUNIOR *et al.*, 2017). Aqui, não há como não notar certa semelhança com as cinco vertentes da governança aplicada ao setor público salientada por Osborne (2010) - governança sócio-política, governança de políticas públicas, governança administrativa, governança contratual, e governança de redes; exceto pelo fato de que, na sua visão, a governança pública não é em si uma vertente.

Essa dualidade ampara-se no entendimento de que, no âmbito do Poder Legislativo, pode-se identificar

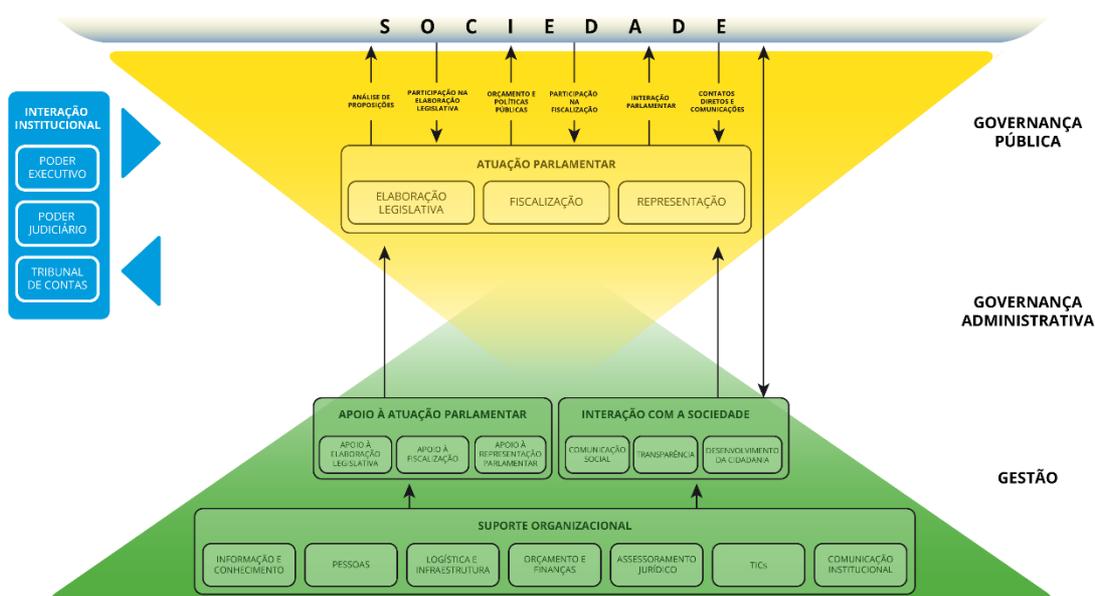
ao menos duas relações principal-agente. Uma é a que ocorre na oportunidade da eleição, quando os eleitores escolhem parlamentares para, em seu nome, produzir soluções normativas aos problemas que enfrentam.... Outra...é a que ocorre dentro da Casa Legislativa, na relação entre Mesa Diretora e a Administração da Casa... Como a Casa Legislativa precisa se manter funcionando administrativamente, a Mesa Diretora em geral define quem serão os servidores que atuarão na condução das atividades de gestão. (MARQUES JUNIOR *ET AL.*, 2017, p. 2)

Para um dos entrevistados, ambas dimensões não apenas são compatíveis entre si, como

necessariamente se complementam, porque são duas visões distintas do mesmo objeto. Na dimensão política, você tem, aqui na Casa, a formulação, aprovação ou rejeição de políticas públicas, aportes orçamentários, todo o estamento legislativo do País e da União. Enquanto isso, administrativamente, você precisa ter uma estrutura que suporte esse tipo de debate. (ENTREVISTADO A, 2019, s/p)

Ambas as definições foram transpostas para o modelo de governança aplicado ao Legislativo que predominou durante os últimos três anos na REGOV, o qual reproduzimos abaixo. É relevante ressaltar a profunda similaridade que o esquema da Rede Legislativa de Governança e Gestão guarda com o Sistema de Governança em Órgãos e Entidades da Administração Pública, elaborado pelo Tribunal de Contas da União. O eixo superior da Figura 4 é reservado à governança – ou à “governança pública”. Sua principal característica é a relação direta existente entre a sociedade e a classe parlamentar por meio de instrumentos de interação: análise de proposições, participação na elaboração legislativa, participação na fiscalização, interação parlamentar e contatos diretos e comunicações. Há, ainda, vetores de comunicação entre a sociedade a dimensão “gestão”, e, naturalmente, entre esta e a classe parlamentar. Já o eixo inferior destina-se exclusivamente à gestão, sendo composto de itens relacionados com a infraestrutura de funcionamento de uma Casa Legislativa os quais se agrupam em “suporte organizacional”.

FIGURA 4 – Modelo de Referência de Governança da REGOV



Fonte: Rede Legislativa de Governança e Gestão (MARQUES JUNIOR *et al.*, 2017)

FIGURA 5 – Modelo de Referência de Governança do TCU

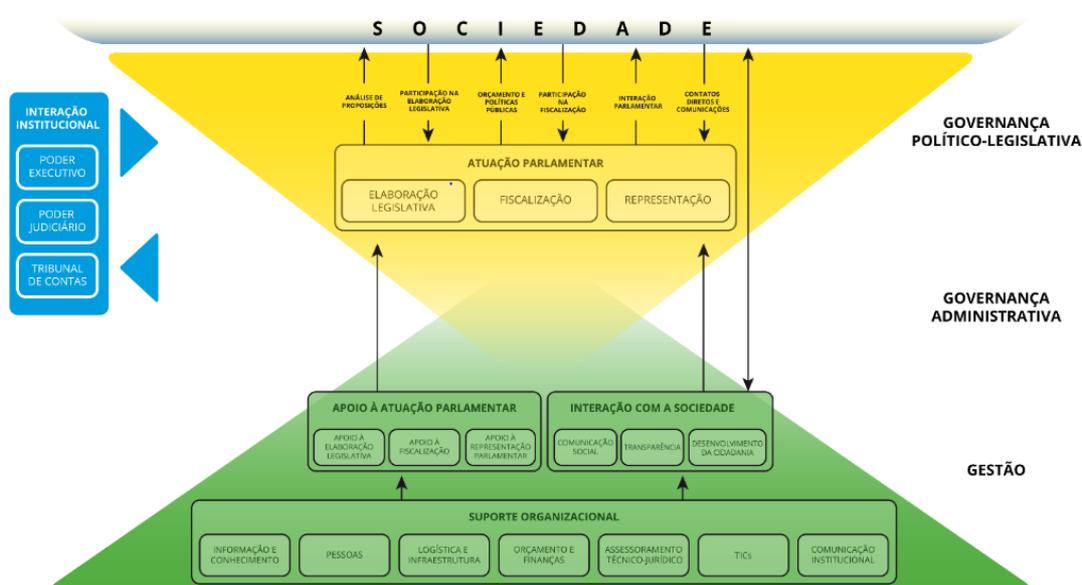


Fonte: Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014, p. 21)

Até recentemente, nenhuma das Casas Legislativas com representação na REGOV havia formalizado a incorporação do modelo de governança da entidade. Isso só ocorreu em março de 2019, quando a Câmara dos Deputados, por meio do seu Relatório de Gestão referente ao ano anterior, apresentou a sua visão sobre governança aplicada ao Poder Legislativo. Ressalte-se, contudo, que a Casa já possuía, desde 2016, algum entendimento interno acerca do que configuraria a governança no campo dos parlamentos. Por exemplo, no projeto pedagógico do MBA em Governança Legislativa oferecido pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) da Câmara, verificam-se perspectivas de natureza notadamente gerencial (BRASIL, 2016b) e, pois, mais próximas do que a REGOV considera a vertente administrativa da governança. Complementarmente, no seu Ato da Mesa nº 245 de 2018, que dispõe sobre a gestão estratégica e sobre o modelo de governança da Câmara dos Deputados, embora não conste uma definição conceitual precisa sobre governança, lê-se que, ao seu Comitê de Gestão Estratégica, compete “zelar pela efetividade do modelo de **governança corporativa**” (BRASIL, 2018a, p. 3, grifo nosso).

Relativamente ao Relatório de Gestão de 2018, a Casa reservou todo o segundo capítulo para tratar de governança, o que sinaliza a relevância que ela tem para parte dos seus servidores. Tal qual a Rede Legislativa de Governança e Gestão, a Câmara também bifurcou o conceito de governança em duas tipologias: a “governança político-legislativa” e a “governança administrativa”; sendo a primeira uma adaptação à nomenclatura “governança pública” da REGOV. Conseqüentemente, o Modelo de Governança e Gestão é quase idêntico ao da REGOV, salvo pelas denominações das tipologias, conforme se percebe na imagem abaixo:

FIGURA 6 – Modelo de Governança da Câmara dos Deputados



Fonte: Relatório de Gestão (BRASIL, 2018b, p. 21)

Para a Câmara dos Deputados, a governança político-legislativa

se refere ao processo político-democrático da interação entre parlamentares e entre os parlamentares e os cidadãos, no exercício das funções constitucionais de ‘Representar’, ‘Elaborar Leis’ e ‘Fiscalizar’. (BRASIL, 2018b, p. 21)

Já a governança administrativa diz respeito

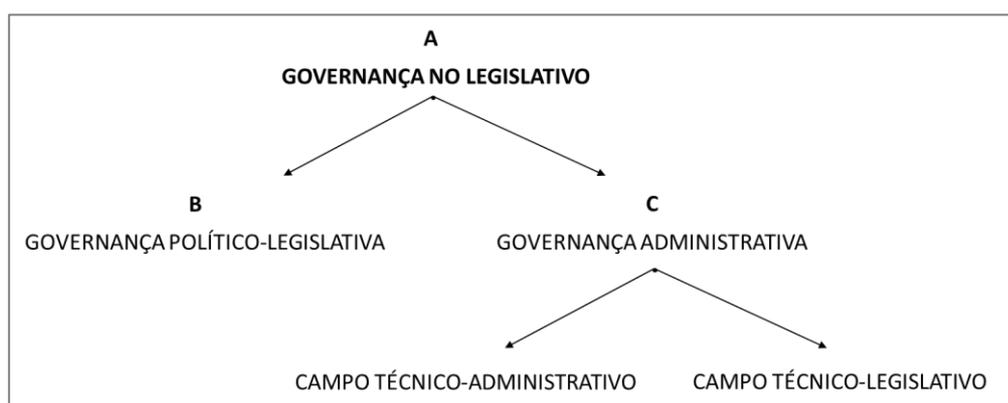
aos processos de governança que tangem à gestão dos serviços prestados pela Câmara, com vistas a garantir os serviços necessários para a plena execução do processo político-democrático e prestar serviços de logística infraestrutura e informação a parlamentares e cidadãos. (BRASIL, 2018b, p. 21)

Nas páginas que se seguem no Relatório de Gestão, a Câmara dos Deputados busca detalhar as particularidades de cada tipologia sem, no entanto, adentrar em especificidades. Destaca-se o prestígio conferido à governança político-legislativa, que é entendida como o nível mais elevado da governança em um parlamento e que resulta da defesa de ideias divergentes, que é algo típico da atividade parlamentar (BRASIL, 2018b, p. 22). Outrossim,

essa forma de governança é típica de parlamentos, e não funciona pela lógica gerencial. Não se podem estabelecer metas para o número de proposições legislativas a serem aprovadas em um ano, por exemplo, pois é muito difícil prever os rumos da discussão política pela aprovação ou rejeição de cada matéria. O resultado é fruto do debate livre entre os representantes das variadas correntes de opinião popular. Por isso, cabe aos eleitores avaliar esses resultados. (BRASIL, 2018b, p. 22)

É curioso notar que, no Capítulo 3 do Relatório de Gestão, que se destina ao Planejamento Organizacional e Resultados, a distinção entre o político e o administrativo é novamente realçada. Dessa vez, para justificar a exclusão da governança político-legislativa da sua Estratégia Organizacional, a Câmara apresenta uma nova bifurcação. Agora, a governança administrativa é apresentada como sendo composta dos campos “técnico-administrativo” e “técnico-legislativo”, que são exercidos pelos servidores e por pessoal contratado (BRASIL, 2018b, p. 30).

FIGURA 7 – Governança no Legislativo segundo a Câmara dos Deputados



Fonte: Relatório de Gestão (BRASIL, 2018b, p. 21). Elaboração própria

Embora esse desenho não seja em si problemático, haja vista ser relativamente evidente o porquê dessa nova ramificação, chamou-nos a atenção o fato de a Câmara excluir a governança política da sua Estratégia Organizacional, ao passo em que o Modelo

de Referência de Governança, apresentado na Figura 5, sugere justamente o contrário. Isto é, a despeito de eventuais singularidades de cada tipologia de governança, o Modelo pressupõe a coexistência de ambos os eixos. Logo, não haveria como se falar em Estratégia Organizacional sem considerar o que, conforme a própria Câmara afirma, é o seu elemento predominante: a política, ainda que ela seja exercida pelos parlamentares e não pelos servidores.

Ainda que não constitua objetivo deste trabalho debruçar-se sobre análises comparativas, cabe contrastar as realidades da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no que diz respeito à forma como entendem e praticam a governança. Além de também se ter identificado atuação relevante de servidor do Senado na Rede Legislativa de Governança e Gestão, notadamente em sua primeira fase, é pertinente recordar que a Casa é criadora do Interlegis. O programa, que é gerido pelo Instituto Legislativo Brasileiro, visa à modernização e à integração dos parlamentos brasileiros por meio de transferências tecnológicas de capacitações. Logo, infere-se ser possível haver, no âmbito do ILB, ações destinadas à promoção da governança no poder público de maneira geral e em Casas Legislativas em particular. De fato, conforme se verificou anteriormente, em setembro de 2019 o Instituto promoveu seminário com a presença de autoridades do TCU, do Judiciário e do Executivo para tratar sobre governança pública.

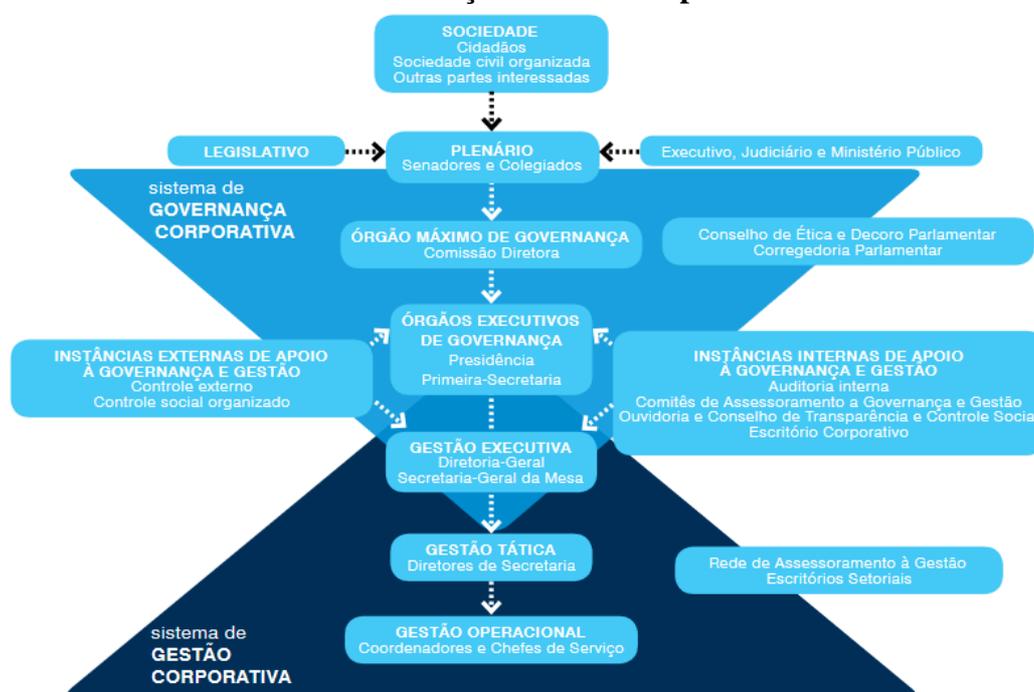
Tanto a conceituação quanto o modelo de governança defendidos pela Câmara no seu Relatório de Gestão 2018 divergem daqueles utilizados pelo Senado. Conceitualmente, na Câmara Alta, não se encontrou qualquer referência objetiva à governança enquanto perspectiva bidimensional. Ademais, o modo como emprega o termo está imbuído de visões semelhantes às de organismos internacionais, como o Banco Mundial, e, domesticamente, às do Tribunal de Contas da União. Isso porque, para o Senado, a governança

reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter **boa governança**. Envolve, portanto, as estruturas administrativas, os processos de trabalho, os instrumentos, o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na **avaliação, no direcionamento e no monitoramento** da organização. (BRASIL, 2019d, p. 19, grifo nosso)

De acordo com um dos entrevistados, que é servidor da Casa, se, por um lado, nada impede que o Senado adote um modelo de governança voltado à área finalística – uma governança político-legislativa, como faz a Câmara; por outro, hoje, a sua natureza ainda é administrativa (ENTREVISTADO G, 2019). Com efeito, a governança corporativa é a

que melhor se aplica, uma vez que o foco do Senado é em “processos internos, decisões de natureza administrativa, técnico-operacionais” (ENTREVISTADO G, 2019). Outra importante diferença entre as duas Casas se refere ao que entendem ser a instância máxima de governança. No caso da Câmara, constatou-se ser ela o Plenário da Casa (ENTREVISTADO E, 2019); e, no Senado, a Comissão Diretora, que é composta pelos Membros Titulares da Mesa Diretora, tal qual se depreende da figura abaixo (BRASIL, 2019d). Nesta, é curioso salientar ademais que, diferentemente do que faz a Câmara dos Deputados, a intersecção dos dois eixos triangulares não é categorizada, conceituada. Trata-se apenas do encontro entre a governança e a gestão.

FIGURA 8 – Sistema de Governança e Gestão Corporativas do Senado Federal



Fonte: Relatório de Gestão (BRASIL, 2019d, p. 20)

Por fim, é imperativo considerar que, no que tange à Câmara dos Deputados, a formalização do seu modelo de governança se deu por intermédio de documento que visa não ao alcance social de caráter mais amplo – um Ato da Mesa Diretora –, mas, essencialmente, a um órgão integrante do sistema de Controle Externo. Isso, somado às ressalvas que a Casa externalizou a tentativas de gerenciamento e de metrificação da governança política-legislativa, norteiam a nossa principal hipótese: suposta vinculação existente entre a adoção de modelos e conceitos próprios de governança e possível recusa aos instrumentos utilizados pelo Tribunal de Contas da União para avaliar a qualidade da governança pública.

CAPÍTULO 3

Metodologia e Análise

3.1 Percurso Metodológico

Desde meados da década de 1980, a sociologia tem sido alvo de uma tentativa de revisionismo científico, especialmente no que concerne às metodologias empregadas nesse campo do conhecimento. O pano de fundo dessa revisão é uma ressignificação da natureza epistemológica das ciências sociais, até então fortemente influenciadas pela epistemologia neopositivista, para a qual, segundo Frank Fischer (2016, p. 165),

a única abordagem confiável para acumulação de conhecimento [...] é a falsificação empírica através da testagem objetiva de hipótese de generalizações causais rigorosamente formuladas. O objetivo é gerar um corpo de generalizações empíricas capazes de explicar o comportamento em contextos sociais e históricos, sejam comunidades, sociedades ou culturas, independentemente dos intervalos temporais específicos, lugares ou circunstâncias. Tais proposições seriam não somente vistas como essenciais para a explicação do social e do político, como também seriam capazes de imputar eficácia às soluções para os problemas da sociedade.

O principal efeito prático decorrente da aplicação das metodologias neopositivistas, influenciadas pela epistemologia das ciências naturais – embora essas próprias tenham passado por revisões que não mais justifiquem tal ancoragem (FISCHER, 2016, p. 166) –, é a dificuldade de cientistas sociais proporem soluções aos problemas reais dos indivíduos. Isso decorre do foco excessivo que se dá aos meios e aos processos sem que se considerem o contexto e as suas singularidades.

Reconhecendo que a prática social é contextualmente mediada por significados simbólicos (FISCHER, 2016, p. 167) e que “relatos científicos têm que ser entendidos como explicações fornecidas por uma comunidade específica de investigadores situados em locais e intervalos temporais específicos” (FISCHER, 2016, p. 167), Fischer propõe a substituição do neopositivismo pelo pós-positivismo, ou perspectiva pragmática. Trata-se da compreensão de que o técnico não pode se sobrepor ao situacional (LÚCIO *et al.*, 2015), isto é, que as metodologias não podem ser aplicadas pelo pesquisador sem que, por outro lado, reconheça-se o contexto; e de que as soluções para os problemas sociais passam necessariamente pela interação entre os indivíduos. Na perspectiva pragmática,

o mundo é analisado a partir das suas rupturas, nos momentos em que as fissuras revelam as tensões normativas subjacentes. São nesses **momentos críticos** que concepções de justiça divergentes afloram e explicitam a fragilidade dos arranjos sociais, problematizando o lugar, a natureza e a ordem (ou as grandezas) das pessoas e dos objetos. (CORREA; DIAS, 2016, p. 178, grifo nosso)

Concordando com Bevir *et al.* (2003, p. 197, tradução nossa) que, nas ciências sociais, “a existência de convicções, ações e práticas, individuais ou coletivas, não podem ser compreendidas como resultados decorrentes de leis universais”⁴⁷, a presente pesquisa insere-se na perspectiva pragmática defendida por Fischer. Dessa forma, buscamos dirimir o distanciamento e a estranheza do discurso científico que se reproduzem até mesmo no âmbito da própria comunidade científica (SANTOS, 1989, p. 11). Não pretendemos, com isso, ignorar o pensamento e as ideias gerais pré-estabelecidas, mas, eventualmente, permitirmo-nos improvisar soluções mais aderentes à nossa realidade e ao problema posto (BECKER, 1999, p. 12-13).

Com efeito, optamos pelo método qualitativo, pois ele considera “que os pontos de vista e as práticas no campo são diferentes devido às diversas perspectivas e contextos sociais a eles relacionados” (FLICK, 2009, p. 24-25). Ademais, segundo Creswell (2007, p. 38), o método qualitativo é o meio mais adequado para melhor entender um conceito ou um fato quando da ausência ou da baixa quantidade de pesquisa a seu respeito; o que entendemos ser o caso da governança aplicada no setor público e, particularmente, no Poder Legislativo. Para Godoy (1995, p. 58),

a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo a medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo.

Quanto ao objetivo da pesquisa, optamos pela via exploratória, haja vista nos permitir aumentar nossa familiaridade com o fenômeno ora em questão e viabilizar seu aprofundamento em estudos futuros (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 188). No que diz respeito aos procedimentos, conduzimos a pesquisa por meio de análise documental primária (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174) e de entrevistas (MARCONI;

⁴⁷ “We cannot explain the existence of beliefs, actions or practices by presenting them as the determined outcome of law-like relations”.

LAKATOS, 2003, p. 195). Por termos percebido relativa escassez documental no que tange à REGOV, conforme se verificará abaixo, as entrevistas constituíram-se em nosso principal procedimento metodológico. Além de elas complementarem as fontes documentais, permitiram-nos obter opiniões, conceitos, expectativas que somente são disponibilizadas ao pesquisador por meio desta comunicação direta (CANNEL; KAHN, 1974, p. 319). Quanto ao tipo de entrevista, optamos pela **não-estruturada de modalidade focalizada** (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 197, grifo nosso). A análise das entrevistas semiestruturadas utilizou a metodologia de análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin (2011).

3.2. Análise de Conteúdo

A análise foi dividida em três fases: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (BARDIN, 2011, p. 125). Durante a primeira, escolhemos os futuros entrevistados, bem como os documentos que complementaríamos as entrevistas semiestruturadas. Guiando-nos pela regra de pertinência (BARDIN, 2011, p. 129), optamos por atas e demais registros de reuniões e programações de eventos realizados pela Rede Legislativa de Governança e Gestão (BARDIN, 2011, p. 125), bem como por registros oficiais do Poder Legislativo Federal em que se verificaria qualquer discussão ou decisão sobre governança. Além destas, acrescentamos percepções coletadas durante pesquisa de campo realizada entre os dias 19 e 21 de novembro de 2019, por ocasião da nossa participação presencial em Encontro da Rede Legislativa de Governança e Gestão no âmbito da XXIII da Conferência Nacional da UNALE em Salvador. Identificaram-se as seguintes documentações da REGOV:

- Ata do Encontro Nacional da REGOV realizado em 10 de novembro de 2017
- Ata do Encontro Nacional da REGOV realizado em 22 de novembro de 2018 (1º Dia)
- Ata do Encontro Nacional da REGOV realizado em 23 de novembro de 2018 (2º Dia)
- Modelo de Referência de Governança e Gestão de Casas Legislativas: uma primeira aproximação
- Estatuto da REGOV

- Ata do 1º Encontro sobre Governança no Poder Legislativo realizado em 25 de agosto de 2016
- Lista de Presença do 1º Encontro sobre Governança no Poder Legislativo realizado em 25 de agosto de 2016
- Ata do 2º Encontro sobre Governança no Poder Legislativo realizado em 17 e 18 de novembro de 2016
- Lista de presença do 2º Encontro sobre Governança no Poder Legislativo realizado em 17 e 18 de novembro de 2016

Baseamo-nos na premissa de que, nesses documentos, poder-se-ia encontrar pontos de vista pessoais tanto sobre o atual momento por que passam os parlamentos *vis-à-vis* à governança quanto acerca de eventuais particularidades de cada Casa Legislativa relativamente ao tema. Cabe ressaltar que esta pesquisa não tem por objetivo analisar comparativamente decisões ou visões dos parlamentos federal e subnacionais acerca da governança; daí a relevância de documentos que sintetizassem tal perspectiva. Dessa forma, os documentos supracitados e as transcrições das entrevistas passaram a compor o *corpus* (BARDIN, 2011, p. 126; BAUER; GASKELL, 2002) da presente pesquisa.

A seleção dos entrevistados (BAUER; GASKELL, 2002, p. 67) buscou refletir os três momentos pelos quais a Rede Legislativa de Governança e Gestão passou desde a sua fundação e que foram apresentados no capítulo 2. Nesse sentido, selecionamos oito indivíduos, dos quais sete pertencem ou pertenceram em algum momento à REGOV. O oitavo selecionado se refere à representante do Tribunal de Contas da União, cuja entrevista, embora tenha sido transcrita e consultada, não integrou o *corpus* analítico; serviu tão somente para fins de melhor contextualização do objeto. Todas as entrevistas foram realizadas entre setembro e dezembro de 2019 com duração média de uma hora, conforme sugerem Bauer e Gaskell (2002, p. 82). Destaque-se que o *roll* de entrevistados pré-selecionados era inicialmente superior, mas somente os oito aceitaram contribuir para esta pesquisa.

De acordo com Câmara (2013, p. 180-181), “deve haver permissão declarada ou escrita do sujeito para que os dados sejam coletados e um ‘contrato’ entre entrevistado e pesquisador, de que a identidade do respondente não será revelada”. Assim, respeitando-se Termo de Consentimento Livre e Esclarecido subscrito pelos entrevistados, omitiremos os seus nomes. Para identificá-los, serão nomeados como “Entrevistados A”, “Entrevistado B” etc., de forma que a ordem da letra alfabética corresponda à ordem das

entrevistas. Ademais omitiremos a Assembleia Legislativa da qual provém o “Entrevistado D”, haja vista percebermos risco de que a nomeação daquela Casa Legislativa facilite a identificação do entrevistado. Abaixo, indicamos todos os respondentes, que são seguidos do momento em que participam da REGOV:

- Entrevistado A (Câmara dos Deputados – Fases 1, 2 e 3)
- Entrevistado B (Câmara dos Deputados – Fase 1)
- Entrevistado C (Câmara dos Deputados – Fase 2)
- Entrevistado D (Assembleia Legislativa – Fases 1, 2 e 3)
- Entrevistado E (Câmara dos Deputados – Fases 1, 2 e 3)
- Entrevistado F (Câmara dos Deputados – Fases 1, 2 e 3)
- Entrevistado G (Senado Federal – Fases 2 e 3)
- Entrevistado H (Tribunal de Contas da União)

A partir da leitura flutuante (BARDIN, 2011, p. 126) dos itens destacados acima, estabelecemos nossa hipótese principal: o incômodo de servidores do Legislativo com supostas ingerências dos órgãos de Controle Externo em relação a mecanismos de avaliação da governança os levaria a criar entidade para discutir o tema e a adaptar o conceito para a realidade dos parlamentos. A conversão desse indicativo em hipótese se deu, pois, se, de um lado, durante a etapa pré-exploratória, o incômodo com os Tribunais de Contas, notadamente o TCU, ficou latente e merecia ser considerado; de outro, a REGOV congrega Casas Legislativas de entes federativos que não estão sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União. Conforme o depoimento dado pelo próprio ministro Augusto Nardes no evento do ILB e já ressaltado anteriormente, o TCU não tem jurisdição sobre demais Tribunais de Contas, muito menos sobre Assembleias Legislativas. Logo, o incômodo manifestado na fase pré-exploratória deveria partir, em tese, apenas da Câmara e/ou do Senado. Ademais, mesmo que o incômodo com o TCU viesse a ser externado também por Casas Legislativas subnacionais, ainda assim esse fato precisaria ser explorado. Isso porque

indivíduos podem não estar totalmente cientes dos motivos pelos quais agem de determinada maneira, e, mesmo quando estão, é improvável que estejam dispostos a assumir responsabilidades pelas crenças que sustentam suas ações. Manifestações públicas indicam uma ideia preliminar, mas não podem ser entendidas como reflexos fiéis das crenças dos indivíduos que as emitem. Ao contrário, quando as pessoas se manifestam publicamente, o fazem com um objetivo em mente. Buscam persuadir, justificar, ou se esquivar, de forma que tais objetivos

podem gerar decepção a outrem⁴⁸. (BEVIR; RHODES; WELLER, 2003, p. 1, tradução nossa)

Na fase seguinte, a de exploração do material, recorreremos ao *software* de análise qualitativa de dados MAXQDA para seguir os passos indicados por Marconi e Lakatos (2003, p. 166) quanto à classificação dos dados coletados - seleção, codificação e tabulação. O início do processo de codificação, isto é, o registro, orientou-se pelo recorte a nível semântico (BARDIN, 2011, p. 147), ou temático. Para Bardin (2011, p. 135), o tema é “geralmente utilizado como unidade de registro para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências etc.”. O recorte privilegiou segmentos contínuos de verbalização, independentemente de, entre eles, ter havido qualquer tipo de pontuação. Quando trechos semanticamente similares apareceram separados por qualquer tipo de quebra – por exemplo, introdução repentina de trecho com semântica distinta; divagações do entrevistado; solicitação, pelo entrevistador, de maior detalhamento etc. -, consideramo-los como unidades de registro autônomas e distintas.

Já os segmentos textuais que possuíam, simultaneamente, duas ou mais referências temáticas e que não poderiam ser quebrados em mais de uma unidade de registro, sob o risco de se perder a compreensão semântica da frase ou da oração, foram classificados a partir da unidade de contexto. Esta é definida por Bardin (2011, p. 137) como “o segmento de mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) são ótimas para que se possa compreender a significação exata da unidade de registro”. Essa opção também foi importante para se manter a exclusividade mútua de cada unidade de registro (BARDIN, 2011, p. 149). Complementarmente, uma vez que as entrevistas foram realizadas em locais públicos, a qualidade de trechos de alguns dos áudios ficou parcial ou totalmente comprometida. Nesses casos, optamos por identificá-los por meio da palavra “inaudível”. Em nenhum deles, porém, verificou-se prejuízo à semântica e, logo, à análise dos dados.

Aqui cabe uma consideração: conforme também assinala Bardin (2011, p. 133), o enquadramento teórico *a priori* da técnica utilizada para a coleta de dados é recomendável em boa parte dos casos, salvo em estudos exploratórios - como é o caso deste. Ademais,

⁴⁸ “Individuals may not be fully aware of why they act the way they do, and even if they were, it is unlikely they would be willing to own up to all the beliefs that inform their actions. People’s public statements will provide a gloss – a sense of direction – but of course they may not be accurate reflections of their beliefs. On the contrary, people make public statements with an objective in mind”.

uma vez que a governança assume condição de *prototeoria* (PETERS; PIERRE, 2000, p. 7; JESSOP, 2002, p. 37), não entendemos ser possível identificar, na literatura, Categorias objetivas de análise decorrentes de discussões teóricas consolidadas e amplamente aceitas. Esse conjunto de ponderações nos obrigou a formalizar o enquadramento teórico apenas depois que os temas vinculados à cada Categoria já haviam sido criados e nomeados. Ademais, entendemos que qualquer tentativa de ancoragem teórica *a priori* ao processo de codificação provavelmente excluiria segmentos textuais relevantes para a exploração do fenômeno sob estudo, mas que não necessariamente encaixam-se nas discussões sobre governança tratadas nos capítulos anteriores.

Para conseguirmos atender aos objetivos desta pesquisa - o entendimento que os membros da Rede Legislativa de Governança e Gestão têm sobre governança; e o porquê de o Poder Legislativo passar a internalizar e a promover o conceito -, pré-estipulamos duas Categorias: *i. Entendimentos sobre Governança*; e *ii. Internalização da Governança no Poder Legislativo*. Os temas vinculados a ambas Categorias seguiram a lógica de categorização por acervo (BARDIN, 2011, p. 149), em que cada título somente é definido ao final da operação. Tal qual ressaltado acima, o enquadramento teórico só foi realizado após o encerramento do processo de codificação.

Por fim, na fase de tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, buscamos “ir além do conteúdo manifesto dos documentos, pois, interessa ao pesquisador o conteúdo latente, o sentido que se encontra por trás do imediatamente apreendido” (CÂMARA, 2013, p. 188). Nesse sentido, mais do que apenas explicitar as verbalizações das unidades de registro, buscamos compará-las entre si a fim de contrastar as percepções individuais de cada entrevistado com o estado da arte da governança. Assim, o que nos interessa é menos eventual conclusão estatística extraídas das verbalizações e mais a compreensão do fenômeno da popularização do conceito de governança em si.

3.3 Análise dos Dados

3.3.1 Entendimentos Sobre o Conceito de Governança

Durante a condução das entrevistas, buscou-se identificar o entendimento dos integrantes da Rede Legislativa de Governança e Gestão sobre governança. Nesse sentido, codificamos todas as passagens textuais em que se percebeu qualquer esforço por parte dos entrevistados em definir o conceito de governança e/ou de indicar as suas

características. As passagens encontradas foram, assim, agregadas na Categoria denominada de “*Entendimentos sobre Governança*”. Nesta, o foco recaiu sobre a governança em um sentido amplo, não tendo sido codificados trechos em que os entrevistados buscaram associar o conceito a termos qualificativos, como os apresentados nos capítulos 1 e 2. Ademais, por concordarmos com Peters e Pierre (2000), Jessop (2002) e Offe (2009) que a governança ainda não está suficientemente madura para ser considerada uma corrente teórica, e por ser esta uma pesquisa exploratória, não estabelecemos os temas da referida Categoria antes do início do processo de codificação, isto é, do recorte. Com efeito, não utilizamos as definições e as descrições sobre o conceito apresentadas no capítulo 1 para construir os temas. Somente após o processo de codificação é que tentamos relacionar o entendimento que os entrevistados manifestaram acerca do conceito de governança com as discussões presentes na literatura.

Ao todo, identificaram-se 17 unidades de registro associadas à Categoria “*Entendimentos sobre Governança*”, o que corresponde a 10,6% da totalidade de unidades de registro de toda a pesquisa - 159⁴⁹. Trata-se de cifra percentualmente baixa para uma entidade que visa precisamente a discutir governança, mas sintomática do que julgamos ser um relativo baixo nível de assimilação do termo entre os seus membros, conforme se verificará mais adiante. Após a fase de recorte, verificou-se a possibilidade de as unidades de registro serem classificadas em seis temas. Esse processo não foi trivial, uma vez que, em muitos casos, as verbalizações careciam de objetividade e precisão. Durante a etapa de agregação das verbalizações agora classificadas, optamos por associá-las a partir do critério de similaridade semântica. Por outro lado, isolamos em temas individuais aquelas em que não se identificou qualquer convergência semântica com quaisquer outras unidades de registro. As 17 unidades de registro foram agregadas em seis temas:

- i. *Ausência de Hierarquia;*
- ii. *Interação e Colaboração;*
- iii. *Avaliar, Direcionar e Monitorar;*
- iv. *Estruturas e Regulamentos;*
- v. *Mecanismos de Retroalimentação; e*

⁴⁹ Durante a leitura flutuante (BARDIN, 2011, p. 126), criamos uma categoria denominada de “REGOV” para identificar todas as passagens em que os entrevistados descreveram o percurso histórico da entidade. A soma das unidades de registro vinculadas a essa categoria totalizou 35 verbalizações. No entanto, por entendermos que estas servem apenas como contextualização histórica e não para fins analíticos, optamos por não as considerar como unidades de registro de fato.

vi. *Relação de Agência.*

Essas nomenclaturas foram atribuídas a partir dos elementos e características destoantes de cada unidade de registro.

O tema *Ausência de Hierarquia* foi de fácil classificação e agregação, pois todas as unidades de registro a ele vinculadas abordaram explícita e objetivamente essa questão. Tal qual se depreende da própria nomenclatura do tema, neste foram inseridas todas as unidades em que, para os entrevistados, a governança tem como característica fundamental a isonomia de poder entre indivíduos que precisam tomar determinada decisão em determinado contexto. Trata-se de clara aproximação com a perspectiva endossada por Chhotray e Stoker (2009) e que é formalmente adotada pela Rede Legislativa de Governança e Gestão. Ironicamente, contudo, ele não foi o tema preponderante nem quando se considera a quantidade de verbalizações nem a quantidade de entrevistados – quatro e dois, respectivamente. Duas das quatro unidades de registro resultaram do recorte da entrevista do Entrevistado C, que, como já dito, foi o responsável por emprestar à REGOV a definição de governança proposta por Chhotray e Stoker.

TABELA 1 – Entendimento dos membros da REGOV sobre governança

Tema	Quantidade de Verbalizações	Quantidade de Entrevistados	Entrevistado
Ausência de Hierarquia	4	2	C, E
Avaliar, Direcionar e Monitorar	5	3	A, E, F
Estruturas e Regulamentos	3	2	C, E
Interação e Colaboração	3	3	B, D, E
Mecanismo de Retroalimentação	1	1	G
Relação de Agência	1	1	C

Fonte: Elaboração própria

Para o segundo tema, *Avaliar, Direcionar e Monitorar*, buscamos classificar e agregar todas as unidades de registro em que houve menção a pelo menos um dos três verbos que compõem a nomenclatura do tema; logicamente, desde que elas tenham se constituído no foco principal do entrevistado. No entanto, ao longo da leitura, identificamos que nem sempre a referência privilegiou o tempo verbal da nomenclatura -

exemplo da subjetividade de algumas das verbalizações destacada anteriormente. Por isso, optamos por classificar e agregar sob este tema também aquelas verbalizações em que se tenha percebido esforço do entrevistado em relacionar a sua compreensão a elementos como direcionamento, avaliação e monitoramento. Ao todo, o tema foi citado por três dos sete participantes e correspondeu a cinco unidades de registro. Dos cinco segmentos codificados e classificados em *Avaliar, Direcionar e Monitorar*, dois são facilmente associados a esse tema por apresentarem a mesma sequência de verbos no infinitivo que a nomenclatura. Tais unidades de registro resultaram de verbalizações dos Entrevistados A e F. Para o primeiro,

a governança tem três grandes verbos: **dirigir, avaliar e monitorar**. E aí, trazer para a gestão, um nível um pouco mais baixo, grandes diretrizes: essa, no meu ponto de vista e de vários diretores da casa, é atribuição intrínseca da governança. (ENTREVISTADO A, 2019, grifo nosso, s/p)

Para o segundo, a governança é vista como “um sistema, como uma forma de **avaliar, direcionar e monitorar** a gestão” (ENTREVISTADO F, 2019, s/p, grifo nosso).

O mesmo não ocorreu nas outras três unidades de registro remanescentes, em que a vinculação ao tema ora em questão derivou de interpretação subjetiva das verbalizações dos Entrevistados E e F. No caso do primeiro, constata-se aproximação com o elemento “Dirigir”, pois, para o entrevistado,

existe uma esfera de governança que define as prioridades, que **direciona**, a partir daí, esse **direcionamento** é dado a um gestor profissional, que tem autonomia, dentro daquele **direcionamento** e dentro da lei, para tomar decisões de gestão e, depois, apresenta os resultados. (ENTREVISTADO E, 2019, s/p, grifo nosso)

e com o elemento “Avaliar”, uma vez a governança “seriam instâncias para tomada de decisão e **avaliação** de resultados” (ENTREVISTADO E, 2019, s/p, grifo nosso).

Prossegue afirmando que

por outro lado, esse colegiado de iguais, uma vez tomadas as decisões, repassam (sic) para os gestores, para área de gestão, que devem buscar estar alinhados a este **direcionamento** e têm uma certa autonomia para realizar o seu trabalho de gestão, alocar recursos, gerenciar projetos e, aí, depois, devolver a este colegiado os resultados. Então, cabe a um colegiado de governança **avaliar os resultados** alcançados pela gestão e, também, quando for o caso, trocar os atores da gestão, os gestores. (ENTREVISTADO E, 2019, s/p, grifo nosso)

Já no caso do Entrevistado F, a vinculação ao tema *Avaliar, Direcionar e Monitorar* se deu na medida em que “a governança acaba sendo um desdobramento da estratégia” (ENTREVISTADO F, 2019, s/p). Neste caso, embora não se constate a presença dos verbos no infinitivo ou de suas derivações verbais, entendemos que “o desdobramento da estratégia” é resultante do ato de “Dirigir”. De fato, tanto nesta verbalização quanto nas demais, fica latente a convergência da visão que os entrevistados da REGOV têm sobre governança com a perspectiva que o Tribunal de Contas da União emprega ao conceito em seu Referencial Básico (2014 p. 18). Dito de outra maneira, o entendimento que parte dos entrevistados manifesta sobre governança - a avaliação, o direcionamento e o monitoramento da gestão – vai ao encontro do que o TCU define como sendo as funções da governança no setor público postas em prática por meio de um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle (BRASIL, 2014, p. 26).

Conforme também se verifica no Referencial Básico de Governança (2014, p. 30), esse conjunto de funções visa a complementar as tarefas sugeridas pela *International Organization for Standardization (ISO)* e pela *International Electrotechnical Commission (IEC)* no que diz respeito à governança de tecnologia da informação. Com efeito, embora a REGOV e a Câmara dos Deputados esforcem-se para distinguir a governança pública, ou político-legislativa, da administrativa, a compreensão que parte dos seus representantes têm sobre o conceito aproxima-se mais desta do que daquela. A bifurcação conceitual proposta por ambas instituições é, portanto, frágil sob essa perspectiva.

Logicamente, seria possível afirmar tratar-se tal correlação de mera coincidência, pois nenhum dos sete entrevistados mencionou o TCU ao abordar a compreensão sobre o conceito de governança em seu sentido amplo. Ainda assim, acreditamos nessa influência, pois a arquitetura dos Modelos de Governança da REGOV e da Câmara dos Deputados também são bastante semelhantes ao do Tribunal de Contas, conforme demonstrado no capítulo 2. Nesse sentido, parece-nos improvável que o Tribunal de Contas da União tenha servido de inspiração para a elaboração do Modelo de Governança, mas não para o direcionamento conceitual dos representantes do Legislativo.

O terceiro tema, classificado como *Estruturas e Regulamentos*, refere-se a todas as unidades de registro em que se percebeu a objetificação do conceito de governança por meio da sua instrumentalização; isto é, por meio da sua conversão em estruturas e normas. As três verbalizações que resultaram nas unidades de registro deste tema foram identificadas a partir das falas extraídas do Entrevistado C e do Entrevistado E. Em um

primeiro momento, afirma-se que “a governança são **estruturas, são regulamentos** - como eu falei, normas que regem as estruturas -, **são mecanismos de transparência** e esses regulamentos devem definir como as decisões são tomadas” (ENTREVISTADO E, 2019, s/p, grifo nosso). Não fosse pela objetificação do conceito, que, a nosso juízo, é o traço marcante dessa verbalização, seria possível que sua alocação ocorresse não sob este tema, mas sob o anterior - *Avaliar, Dirigir, Monitorar*. Em seguida, prossegue afirmando que a governança

em última instância...procura induzir alguns comportamentos - comportamentos éticos, comportamentos morais, comportamentos voltados aos resultados da organização -, então, **é um arcabouço, um framework** que, no final da história, ele quer induzir bons comportamentos, boas decisões, boas atitudes de transparência, ética etc. (ENTREVISTADO E, 2019, s/p, grifo nosso)

Já o Entrevistado C vincula governança a um conjunto de regras destinadas a orientar a tomada de decisão:

tentando explicar um pouco melhor, a partir de um exemplo emblemático e que dá origem ao conceito de Governança Corporativa, que é o que acontece em uma empresa de capital aberto: você tem sócios que precisam tomar decisões sobre a gestão da empresa e os rumos a serem tomados pela empresa, mas, como eles têm igualdade - porque todos são sócios e, em tese, têm o mesmo poder -, eles têm que fazer isso de comum acordo, de forma colegiada, devem discutir e tomar alguma decisão. E, para que eles discutam e cheguem a alguma decisão, regras claras e definidas, por todos e para todos, são necessárias: como estes iguais vão sentar (sic) e discutir para esta tomada de decisão? Será por voto ou outro critério qualquer? **Então, no caso destas regras, eu denomino governança.** (ENTREVISTADO C, 2019, s/p, grifo nosso,)

Salvo por Chhotray e Stoker (2009), que dedicam parte da descrição que fazem sobre governança às regras que regem ambientes coletivos em complemento à visão sobre ausência de hierarquia, essa perspectiva não encontra amplo amparo epistemológico nas discussões sobre governança abordadas nos capítulos anteriores deste trabalho. De fato, a objetificação do conceito, tal como apresentada acima, parece-nos mais uma imprecisão dos entrevistados, particularmente do Entrevistado E, que, ao recorrer a termos que se assemelham a códigos de ética e conduta, contribui para reduzir a governança a modismos atualmente verificados na administração publicada, como o *compliance*.

Não obstante, é possível traçar um paralelo tênue também com a interpretação que James Rosenau (1992) faz do conceito de governança ao abordá-la sob um enfoque global. Segundo o autor, por governança entende-se

um sistema de regras tão dependentes de significados subjetivos quanto de regramentos formais. Especificamente, a governança se refere a um conjunto de regras que somente são efetivas se forem aceitas pela maioria – ou, no mínimo, pelos mais poderosos a elas submetidos [...] ⁵⁰. (ROSENAU, 1992, p. 4, tradução nossa)

É importante ressaltar a fragilidade dessa associação, haja vista o objeto desta pesquisa situar-se em âmbito nacional e não internacional. Ainda assim, convém atentar para tal correlação com a definição sugerida por Rosenau, haja vista o debate sobre governança assumir cada vez mais uma dimensão global (BEVIR, 2012), ou multinível (PETERS; PIERRE, 2000), podendo, portanto, influenciar a forma como indivíduos a concebem e definem em âmbito local.

Perspectiva oposta à adotada acima é encontrada no tema que denominados de *Interação e Colaboração*. Diferentemente do anterior, aqui não se verifica a objetificação da governança. Ao contrário, esta é entendida como um fenômeno social, que pode ou não resultar em estruturas, processos e normas, e que tampouco é confundida com ou subsumida nestes. Para o Entrevistado B (2019, s/p), o valor da governança no setor público deve ser o da colaboração. Já para o Entrevistado E,

a governança seria instâncias para uma tomada de decisão mais qualificada, por ser coletiva, e com pessoas que representam interesses diferentes - *stakeholders* com interesses diferentes. Então, você pode ter um colegiado com membros do governo, da sociedade, enfim, vários segmentos sendo representados ali para tomar uma decisão que seria mais qualificada, mais debatida, mais justificada e, também, com mais transparência porque são feitas atas e as decisões são registradas, então, se daria uma decisão com uma qualidade melhor. (ENTREVISTADO E, 2019, s/p)

Na avaliação do Entrevistado D,

hoje, a gente fala de governança [...] numa linha de que a governança, a aplicação dos conceitos de princípios de governança para a gestão de questões que demandam uma coordenação fora da estrutura hierárquica padrão; é como se fosse uma transversalidade, ou seja... outra forma de traduzir isso que eu estou falando: **é a governança com uma**

⁵⁰ "Governance is thus a system of rule that is as dependent on intersubjective meanings as on formally sanctioned constitutions and charters. Put more emphatically, governance is a system of rule that works only if it is accepted by the majority (or, at least, by the most powerful of those it affects)".

capacidade de articular e coordenar ações que são transversais dentro de uma estrutura hierarquizada. (ENTREVISTADO D, 2019, s/p, grifo nosso)

Também ao contrário do tema *Estruturas e Regulamentos*, a perspectiva interacional e colaborativa encontra farto amparo na literatura. Isso porque, o que se enfatiza a partir da interpretação das três citações acima, notadamente da segunda e da terceira, é uma aproximação com a visão fenomenológica de governança, que, precisamente, busca diferenciá-la da gestão. Neste caso, é especialmente conveniente recuperar os já referidos trabalhos desenvolvidos por Klijn (2012), Kooiman (2003), Fontes (2014), Jessop (2002), Peters e Pierre (2000), Kong e Yoon (2018), Hufty (2011), Lascoume e Le Galès (2012). Nestes, enfatizam-se a criação de processos sócio-políticos interativos (KOOIMAN, 2003) que visam à auto-organização independente (JESSOP, 2002) de atores públicos, privados e da sociedade civil organizada (FONTES, 2014) para sacramentar a busca dos seus interesses comuns (PETERS; PIERRE, 2000). Outrossim, ambas citações se encaixam na primeira das cinco dimensões sobre governança tratadas por Stoker (1998), qual seja, conjuntos de atores e instituições extraídos de dentro e fora do governo.

O quinto tema foi classificado como *Relação de Agência*. Ao longo da leitura flutuante (BARDIN, 2011, p. 126), identificamos verbalizações que aproximavam segmentos das entrevistas ao fenômeno de agência apresentado por Jensen & Meckling no clássico artigo *Theory of Firm: Managerial Behavior Agency Costs and Ownership Structure* (1976). Em síntese, Jensen e Meckling (1976, p. 308, tradução nossa) definem agência como

um contrato por meio do qual uma ou mais pessoas (os principais) contratam outro indivíduo (o agente) para realizar determinado serviço em seu nome, de forma que há delegação de alguma autoridade para esse agente. Se ambas as partes forem maximizadoras de utilidade, existe boa razão para acreditar que o agente nem sempre agirá no melhor interesse do principal... É impossível tanto ao principal quanto ao agente garantir que o segundo tomará decisões consideradas ótimas na visão do primeiro⁵¹.

⁵¹ "A contract under which one or more persons (the principal (s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. If both parties to the relationship are utility maximizers there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal... It is generally impossible for the principal or the agente at zero cost to ensure that the agent will make optimal decisions from the principal's viewpoint".

Não obstante a teoria da agência sustentar muitas das discussões sobre governança encontradas na literatura (RUHANEN; RITCHIE; SCOTT; TKACZYNSKI, 2010, p. 7)⁵², particularmente no que tange à governança corporativa, codificamos apenas as verbalizações em que, objetivamente, buscou-se associar a descrição do conceito à dualidade principal-agente. Isso porque a perspectiva oferecida por Jensen e Meckling se mostrou recorrente em algumas das entrevistas, mas nem sempre como ferramenta de apoio discursivo para que os entrevistados descrevessem ou conceituassem governança. Por exemplo, para o Entrevistado F (2019, s/p), “a relação principal-agente...é sociedade-parlamentar. Quando você pensa para dentro, é uma relação de agente do parlamentar com o corpo técnico. Quando você vai para o Executivo, essa relação muda”.

Além disso, em alguns momentos nos deparamos com a possibilidade de classificarmos, simultaneamente, determinadas unidades de registro como pertencentes à *Relação e Agência* e a outro(s) temas. Para manter a exclusividade⁵³ do processo de codificação (BARDIN, 2011, p. 42), nesses casos privilegiamos a unidade de contexto (BARDIN, 2011, p. 137). Disso resultou que apenas uma unidade de registro foi classificada como pertencente ao tema *Relação e Agência*:

a informação precisa ir e voltar e, nisso, existe o que chamamos de relação de agência, que é também uma outra característica da governança: essa tomada de decisão coletiva e a existência de relação de agência. Quando você tem isso e define as regras, isso é governança. (ENTREVISTADO C, s/p)

Por fim, destacamos o tema *Mecanismo de Retroalimentação*, que incorporou apenas uma única unidade de registro e para a qual não se conseguiu atribuir qualquer posterior relação com a literatura. Conforme se verifica abaixo, a verbalização poderia guardar alguma similaridade com o tema *Avaliar, Dirigir e Monitorar*, uma vez que as metáforas utilizadas, as quais grifamos, sugerem senso de direcionamento e avaliação. Ou, ainda, para o tema *Estruturas e Regulamentos*, cujas unidades de registro atribuem à governança a missão de garantir integridade e transparência. No entanto, considerando-se toda a unidade de contexto que compõe a unidade de registro do Entrevistado G, tais tentativas de vinculação nos pareceram bastante frágeis, visto que, por exemplo, mesmos

⁵² O próprio Tribunal de Contas da União aborda a questão em seu referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014, p. 27) ao definir a sociedade como principal e, os integrantes da administração pública, como agentes.

⁵³ Ao discorrer sobre a exclusividade do processo de codificação, Bardin refere-se à impertinência de uma mesma unidade de registro ser simultaneamente codificada em duas categorias distintas. Seguimos essa perspectiva aplicando-a aos temas das categorias em questão.

as unidades de registro menos objetivas da temática *Avaliar, Dirigir e Monitorar* foram mais facilmente identificadas e classificadas do que a que se segue:

a governança é um mecanismo que permite um ciclo de retroalimentação entre o que se quer fazer e o que se conseguiu fazer. Então, assim, ela pode te fornecer um **GPS**, entendeu? Você tem um **mapa, você tem um destino, é difícil você andar sem saber o quanto você avançou**. Em um lugar que não tem estrada, não tem sinalização, **você precisa saber o quanto você conseguiu cumprir daquilo que você tinha vontade**. E o fato de esse instrumento ser público é muito importante porque ele não te permite destinos não republicanos, então, a vantagem disso é que explicita para si próprio, mas serve também como cartão do desempenho daquela unidade, entendeu? (ENTREVISTADO G, 2019, s/p)

Com efeito, entendemos ser mais pertinente a criação de um novo tema do que recorrer a tentativas de enquadramento temático que, além de possivelmente ferir as regras de homogeneidade, objetividade e de fidelidade propostas por Bardin (2011, p. 150), provavelmente prejudicariam a análise dos resultados.

Holisticamente, é possível depreender dos trechos supracitados que, embora os temas *Avaliar, Dirigir, Monitorar* e *Ausência de Hierarquia* possuam maior quantidade de unidades registros comparativamente aos outros quatro temas, não se pode afirmar que prevaleça, entre os entrevistados, um claro e consensual direcionamento conceitual relativamente a qualquer das temáticas. Essa constatação fica mais evidente quando se procede à análise lexical dos temas sob a Categoria *Entendimentos sobre Governança*. Para realizá-la, privilegiamos as palavras-pletas, que, segundo Bardin (2011, p. 82), referem-se àquelas portadoras de sentido, como substantivos, adjetivos e verbos. Complementarmente, excluímos as chamadas palavras-instrumento, isto é, artigos, preposições, advérbios, entre outros (BARDIN, 2011, p. 82). Quanto à ocorrência das palavras dispostas, optamos por estabelecer frequência mínima de 1%, seguindo metodologia aplicada por Sandes (2016, p. 84).

TABELA 2 – Análise Lexical

Palavra	Frequência	%	Códigos
governança	22	11,22	6
gestão	10	5,10	4
colegiado	5	2,55	3
resultados	5	2,55	3
avaliar	3	1,53	1

direcionamento	3	1,53	1
empresa	3	1,53	1
hierarquia	3	1,53	1
pública	3	1,53	2
regras	3	1,53	2
transparência	3	1,53	2
agência	2	1,02	1
autonomia	2	1,02	1
colaboração	2	1,02	1
coletiva	2	1,02	2
corporativa	2	1,02	2
estrutura	2	1,02	1
estruturacão	2	1,02	1
estruturas	2	1,02	1
gestores	2	1,02	1
hierárquica	2	1,02	2
iguais	2	1,02	2
monitorar	2	1,02	1
qualificada	2	1,02	1
regulamentos	2	1,02	1
sócios	2	1,02	1
voto	2	1,02	2

Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA.

Exceto pelas palavras “governança” e “gestão”, cuja frequência foi significativamente superior às demais – o que consideramos natural em virtude do tema desta pesquisa -, e das palavras “colegiado” e “resultados”, todos os outros 23 termos subsequentes possuem grau de ocorrência similar, variando de 1,02% a 1,53%. Com efeito, é possível verificar que não há palavra de frequência amplamente majoritária. Assim, a despeito de os temas com maior quantidade de verbalizações - *Avaliar*, *Dirigir*, *Monitorar* e *Ausência de Hierarquia* – possuírem palavras situadas no espectro intermediário da Tabela 2 - “avaliar”, “direcionamento” e “hierarquia” –, termos associados a outras temáticas, uma vez somados, possuem frequência absoluta similar ou inclusive maior. É o caso, por exemplo, dos itens relacionáveis com o tema *Estruturas e Regulamentos* - “regras”, “estrutura”, “estruturacão”, “estruturas” e “regulamentos” -, que totalizam 11 palavras na Tabela 2. A análise permanece válida se computarmos os itens “monitorar”, “hierárquica” e “iguais”, também relacionados aos temas *Avaliar*, *Dirigir*, *Monitorar* e *Ausência de Hierarquia*, situados no espectro inferior da tabela.

A transposição da Tabela 2 para representação de natureza visual permite-nos verificar mais facilmente o relativo equilíbrio entre os temas a partir da frequência dos

termos mapeados. Conforme se verifica na figura abaixo há relativa isonomia no que diz respeito à disposição visual das palavras; com exceção, novamente, dos itens “governança” e “gestão”.

FIGURA 9 – Nuvem de Palavras da Categoria “Entendimentos Sobre Governança”

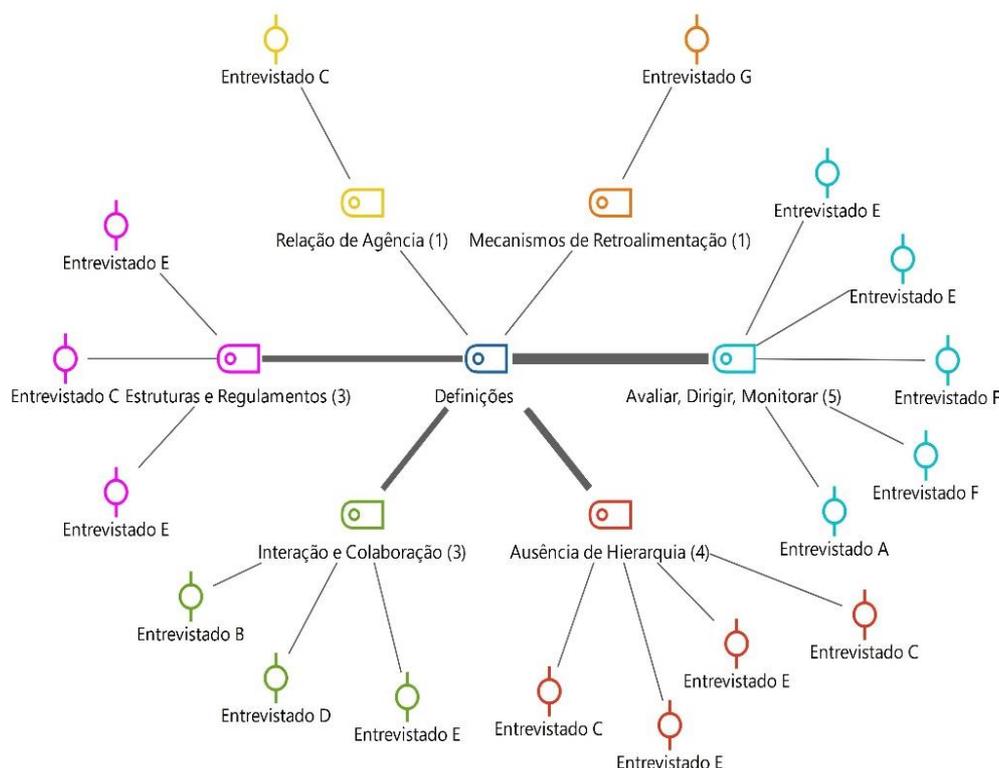


Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA.

Ademais da não prevalência de quaisquer dos temas trabalhados e, logo, do conjunto de autores que discutem conceitualmente a governança, é oportuna a constatação da permeabilidade dos temas entre os entrevistados. Dos sete membros da Rede Legislativa de Governança e Gestão ouvidos nesta pesquisa, cinco associaram-se exclusivamente a uma das temáticas construídas após o processo de codificação: o Entrevistado A, o Entrevistado B, o Entrevistado D, o Entrevistado F e o Entrevistado G. No caso deste, cabe ressaltar a dificuldade de vincular a sua descrição sobre o conceito de governança aos debates prototeóricos (PETERS; PIERRE, 2000).

A Figura 10, abaixo, sintetiza a vinculação entre os sete entrevistados e os seis temas. Os números posicionados ao lado de cada tema referem-se ao total de unidades de registro que cada um deles possui. Quanto maior for a quantidade de unidades, mais espesso será o traço ligando cada conjunto de temas ao epicentro da imagem. Por isso, os traços das classificações *Avaliar*, *Dirigir*, *Monitorar*, *Ausência de Hierarquia* e *Estruturas e Regulamentos* aparecem mais realçados do que os dos demais.

FIGURA 10 – Distribuição dos Temas por Entrevistado

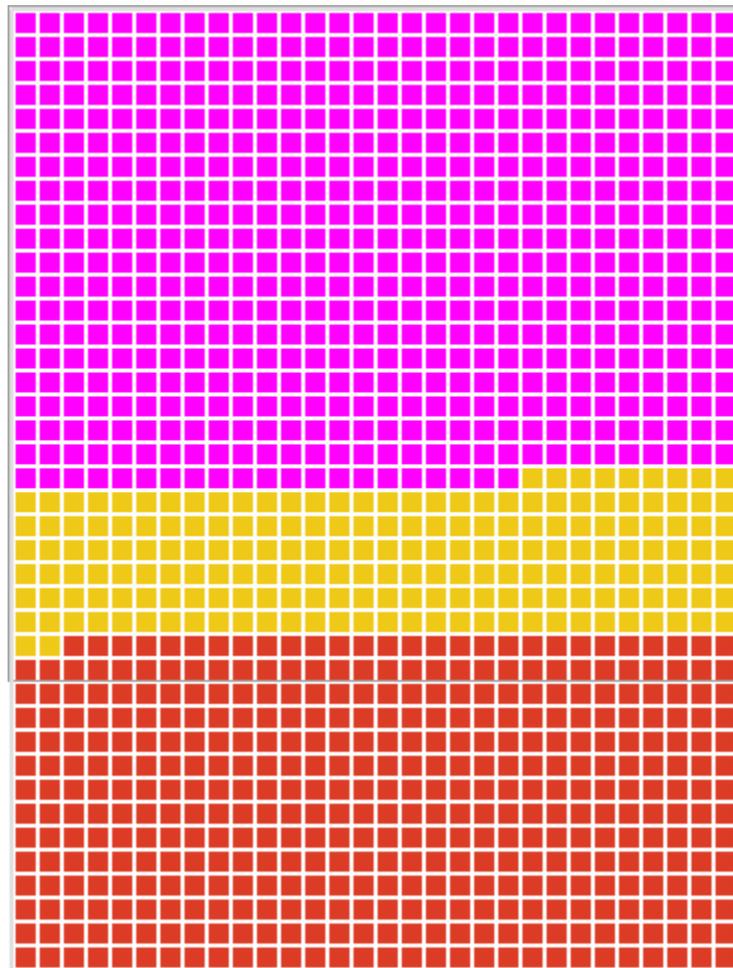


Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA.

Aqui, chamamos a atenção para dois achados sobre o que entendemos ser uma relativa baixa assimilação conceitual entre os membros da REGOV no que diz respeito à governança. Primeiramente, embora os entrevistados que tenham se referido exclusivamente a uma única temática sejam levemente majoritários, entre eles também persiste divergência conceitual. Isso porque, enquanto os Entrevistados A e F vinculam-se integralmente ao tema *Avaliar, Dirigir, Monitorar*, os Entrevistados B e D o fazem em relação ao tema *Interação e Colaboração*, e, o Entrevistado G, ao tema *Mecanismos de Retroalimentação*.

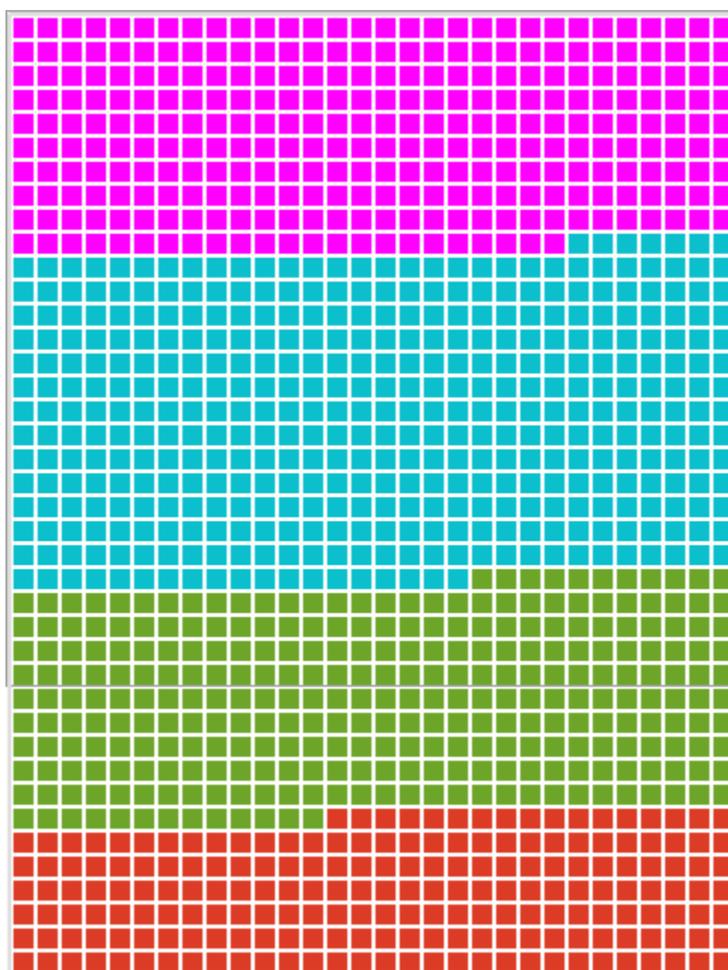
Em segundo lugar, o Entrevistado C e, especialmente, o Entrevistado E, foram os que mais contribuíram para a vinculação simultânea a mais de um tema. As imagens abaixo buscam complementar a Figura 10 por meio da ilustração do peso que cada tema exerce sobre cada entrevistado individualmente. Destacamos apenas os Entrevistados C e E, mas as análises para todos os sete entrevistados encontram-se no Anexo deste trabalho.

FIGURA 11 – Distribuição dos Temas da Categoria “Entendimentos Sobre Governança” para o Entrevistado C



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: • Mecanismos de Retroalimentação; • Estruturas e Regulamentos; • Relação de Agência; • Ausência de Hierarquia; • Interação e Colaboração; • Avaliar, Dirigir, Monitorar

FIGURA 12 – Distribuição dos Temas da Categoria “Entendimentos Sobre Governança” para o Entrevistado E



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: • Mecanismos de Retroalimentação; • Estruturas e Regulamentos; • Relação de Agência; • Ausência de Hierarquia; • Interação e Colaboração; • Avaliar, Dirigir, Monitorar

Se, por um lado, há entrevistados que manifestaram um único entendimento sobre governança, independentemente de, entre eles, ter havido divergências conceituais; por outro, dois dos entrevistados não se ativeram apenas a um único tema. Este segundo conjunto parece-nos mais intrigante do que o primeiro, pois, além da pluralidade temática em si, buscou descrever, explicar ou conceituar a governança recorrendo a elementos de naturezas distintas – objetivos, características etc. – e que não necessariamente entendemos serem compatíveis entre si. É o caso, por exemplo, do Entrevistado E, que entende governança como o processo pelo qual, a partir de um colegiado, avalia-se, dirige-se e monitora-se a gestão, ao mesmo tempo em que a reduz a regulamentos e regras. Já no caso do Entrevistado C, se bem não necessariamente exista

incompatibilidade entre o que ele descreve como sendo os principais elementos da governança – relação de agência e ausência de hierarquia -, é válido notar que se trata de combinação pouco usual na literatura. Dito de outra forma, para o Entrevistado C, a governança possui, a um só tempo, tanto as características descritas por Jensen e Meckling (1976) quanto as oferecidas por Chhotray e Stoker (2009).

Ao mesmo tempo em que se percebe entre os membros da REGOV uma pluralidade de entendimentos sobre governança, isso parecer estar relativamente claro para alguns deles. Para o Entrevistado A, por exemplo,

a cultura organizacional da Câmara dos Deputados ainda não absorveu totalmente os conceitos de governança, quaisquer que sejam eles, quaisquer que sejam os objetivos que se procura atingir. (ENTREVISTADO A, 2019, s/p)

Já o Entrevistado C argumentou que, a partir de determinado momento, todos passaram a se referir à governança e se esqueceram da gestão, “que passou a ser uma expressão obsoleta. Então, tudo se tornou governança, inclusive misturando os dois conceitos – governança e gestão -, utilizando um como sinônimo do outro, embora não sejam” (ENTREVISTADO C, 2019, s/p). Para o Entrevistado D,

o termo governança está caminhando rapidamente, como alguns outros termos e expressões, que já passamos por isso outra vezes, está caminhando para perder o sentido, o uso disseminado com apropriações várias. [...] Nesse movimento, ele vai perdendo o sentido ele passa a ser qualquer coisa. Eu mesmo, numa leitura mais ampla, tenho uma impressão de que nós estamos usando, que a gente vem, parte da lógica da Governança Corporativa, o conceito tradicional do principal e o agente para, numa acepção - e aí pensando inclusive na nossa estrutura lá -, aplicar o conceito para situações em que você não está só necessariamente olhando esta vinculação principal e agente; você está fazendo leitura horizontalizada e atualizada. (ENTREVISTADO D, 2019, s/p)

Em síntese, conclui-se, a partir dos dados acima, que duas características prevalecem entre os membros da REGOV do ponto de vista conceitual: a sobreposição de entendimentos sobre o conceito de governança; e a adesão de alguns dos entrevistados a mais de uma dessas definições. Conseqüentemente, não é possível afirmar que qualquer das abordagens oferecidas pelos autores tratados ao longo dos capítulos anteriores esteja consolidada na prática. Ao contrário, conforme se depreendeu, por exemplo, do Entrevistado C, é possível constatar que mesmo quando uma visão sobre o conceito de

governança se aproxima de definição dada por determinado autor, ainda assim verifica-se uma adaptação desse entendimento por meio da introdução de outros elementos.

Naturalmente, é pertinente refletir em que medida essa confusão conceitual deriva de mero desconhecimento dos entrevistados ou se o atual estágio de maturidade conceitual sobre governança em si também não explica os problemas verificados acima. Neste caso, as preocupações de Offe (2009) quanto à clareza e à originalidade do termo parecem-nos ainda mais relevantes, já que nem no âmbito de uma entidade que visa precisamente a discuti-lo e a amadurecê-lo perceberam-se consistência e rigor conceituais.

3.3.2 Internalização da Governança no Poder Legislativo

Os achados da seção anterior são relevantes para ilustrar a baixa compreensão que os servidores do Legislativo têm sobre o conceito de governança, mas insuficientes para explicar o porquê dessa baixa assimilação conceitual. Ademais, tampouco esclarecem o fenômeno de popularização do conceito nos parlamentos que se tem verificado nos últimos anos. Sobre este segundo ponto, conforme assinalado no Percurso Metodológico, já na fase da pesquisa pré-exploratória identificáramos um incômodo manifestado informalmente pela burocracia parlamentar com o que considerava serem interferências de órgãos de Controle Externo na adoção de mecanismos de avaliação de governança pública.

De fato, consulta às fontes documentais permitiram-nos solidificar essa impressão. Por exemplo, na Ata do 1º Encontro Sobre Governança no Poder Legislativo⁵⁴, promovido em agosto de 2016 pelo Fórum de Diretores-Gerais na sede do Tribunal de Contas do Distrito Federal (BRASIL, 2016c, p. 1), lê-se que

[...] nos últimos anos, os Tribunais de Contas vêm atuando no sentido de estimular o aprimoramento da governança e da gestão pública, por meio do oferecimento de modelos métodos e padrões. Nem sempre esses modelos, métodos e padrões conseguem abarcar a complexidade da atividade legislativa, que é por natureza: simbólica.

Já no registro de reunião realizada pela Rede Legislativa de Governança e Gestão em novembro de 2018, citam-se supostas cobranças que o Tribunal de Contas da União

⁵⁴ O Encontro pode ser considerado o marco para a criação da Rede Legislativa de Governança e Gestão.

vinha fazendo à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal no tocante à adoção de modelos de governança (REGOV, 2018, p. 1). Face a essa circunstância, surge a ideia de se trabalhar um Modelo de Governança e Gestão no Legislativo, que, de acordo com a Ata supracitada, visaria à “auto avaliação das Casas Legislativas ao permitir a realização de diagnóstico, indicação de níveis de maturidade e auxiliar a elaboração de um plano de melhorias” (BRASIL, 2016c, p. 3).

Frise-se que, em nenhum dos documentos analisados, identificou-se qualquer debate relativo à conceituação de governança. Ao contrário, todas as discussões restringiram-se à construção do Modelo. Isso nos parece incoerente sob um ponto de vista processual e metodológico, pois, também no 1º Encontro Sobre Governança no Poder Legislativo, evidenciou-se a baixa familiaridade dos servidores do Legislativo com a aplicabilidade da governança nos parlamentos, o que sugere uma igualmente baixa assimilação da discussão teórico-conceitual:

alguns participantes acreditam que tratar agora sobre a estrutura de governança/gestão ideal, e sua composição, é uma discussão muito avançada dentro do atual nível de evolução da governança praticada nas Casas Legislativas. (BRASIL, 2016c, p. 5)

Embora integrantes da Rede Legislativa de Governança e Gestão tenham se preocupado em evitar que a entidade fosse reduzida ao ou confundida com o referido modelo⁵⁵ (REGOV, 2018), o que se verificou foi o predomínio deste durante as três etapas pelas quais ela passou. De acordo com um dos membros-fundadores da entidade,

a ideia inicial da Rede surge como um vetor para construção de um modelo de referência em governança e gestão para as Casas Legislativas. Então, **a proposta mesmo era estruturar esse modelo e que ele fosse o mais neutro possível**, no sentido de não mostrar ou desenhar nenhuma Casa em específico, mas que ele pudesse ser adaptado e encaixado em qualquer Casa Legislativa. (ENTREVISTADO F, 2019, s/p, grifo nosso)

No entanto, é importante realçar que o que parece ter direcionado os esforços para a discussão e a posterior criação do Modelo de Governança e Gestão – o incômodo com os órgãos de Controle Externo – derivou antes de um interesse particular do Congresso

⁵⁵ “[...] Outro ponto que devemos deixar bem claro é que há a REGOV e o Modelo. Embora exijam a mesma atenção e cuidado, são coisas diferentes”.

Nacional, especialmente da Câmara, do que das demais Casas Legislativas. Na mesma Ata do encontro da REGOV mencionada acima registrou-se que

o Modelo servirá apenas como base de análise entre as Casas das esferas federal, estadual e, talvez, municipal, propiciando, destarte, a troca de boas práticas e experiências. **Isto se explica devido ao fato de não haver, no âmbito estadual, a mesma cobrança feita pelos Tribunais de Contas às Assembleias Legislativas** (REGOV, 2018, p. 1, grifo nosso).⁵⁶

O próprio Entrevistado F, contradizendo-se, afirmou que, quando a REGOV foi concebida, “a lógica de governança foi um pouco **influenciada pela forma com que a Câmara trabalha com governança** – que vem desde, mais ou menos, 2008, 2009 – do primeiro modelo...de governança e gestão estratégica” (ENTREVISTADO F, 2019, grifo nosso). A preponderância da Câmara sobre a dinâmica da Rede Legislativa de Governança e Gestão foi indiretamente ressaltada por outro dos seus fundadores. De acordo com o Entrevistado D, a Câmara não

está implementando essas práticas de governança ou os conceitos, formalmente ou não, porque a REGOV chegou à Câmara; a Câmara tem pessoas ou lideranças que estão conseguindo implementar questões ligadas à governança e, com isso, estimulando a continuidade... da REGOV para o resto. [...] A leitura que eu faço - e às vezes pode parecer que sou um pouco negativo nesta avaliação - é que eu não sinto que a REGOV tenha hoje capacidade, acesso e reconhecimento das próprias Casas Legislativas em relação a esse movimento de construção e de implementação de um modelo de governança. [...] Associações, de um modo geral, têm esse “guarda-chuva” da Associação Nacional de Assembleias Legislativas Estaduais, mas, geralmente, elas nascem de um esforço de algumas instituições e, muitas vezes, de algumas pessoas dessas instituições, que começam a fazer essa mobilização, onde criam e formalizam uma associação e vão se encontrando, vão entrando em contato por meio da Associação Nacional de Assembleias Legislativas Estaduais e a coisa vai seguindo. Mas não tem, necessariamente, um momento, e não teve este momento ainda na própria REGOV, onde você consiga falar assim: todas as Casas Legislativas, ao menos no nível estaduais e federal, pelo menos as Assembleias e as Casas federais, sabem da existência da REGOV – não sabem. (ENTREVISTADO D, 2019, s/p)

O Entrevistado C, por sua vez, destacou que o debate sobre governança nos parlamentos

⁵⁶ Durante o evento da REGOV realizado em Salvador em novembro de 2019, identificamos uma mudança desse paradigma. Segundo membros da Rede presentes ao evento, algumas Casas Legislativas subnacionais já estavam sendo estimuladas pelos seus respectivos Tribunais de Contas a implementar mecanismos de

ainda não está nem um pouco maduro. Estávamos falando do caso da Câmara, que, ainda com estas inconsistências, é o que nós temos de mais avançado no Legislativo, considerando nível federal e estadual... E, na REGOV, houve este investimento inicial que eu acabei de te contar, entre 2017 e 2018, mas daí isso um pouco que parou e a discussão e o aperfeiçoamento do modelo não avançaram. Com certeza existe aderência porque as respostas que vieram da primeira fase da pesquisa, que foi o questionário de diagnóstico, evidenciaram dois pontos: **primeiro, existe muita semelhança entre o funcionamento, processos e estruturas das Casas e, segundo, a Câmara e o Senado são os grandes indutores destes modelos: o que a Câmara e o Senado fazem acaba sendo reproduzido nas Casas porque servem de referência; e, por isso, existe tanta semelhança e uniformidade neste campo [...]**. O modelo de análise seria a primeira fase – o modelo que representasse essencialmente como as Casas funcionam; mas a segunda fase seria criar um grande formulário de avaliação que pudéssemos aplicar em cada Casa que quisesse participar e pudéssemos ver em que nível de maturidade ela está no campo da governança e também no campo da gestão. Mas este trabalho não avançou e, novamente, vou apostar na ideia de não-maturidade: as Casas talvez não estejam maduras o suficiente para entender este trabalho como necessário e investir um pouco mais nele. (ENTREVISTADO C, 2019, s/p, grifo nosso)

A partir dessas citações, é possível verificar o peso significativo que as Casas Legislativas federais tiveram e continuam tendo no debate sobre governança. Isso, somado ao fato de os entrevistados corroborarem a tese de que a maioria dos parlamentos brasileiros são imaturos no que diz respeito à governança e não se envolvem nessa discussão, indica que o modelo formalizado pela REGOV se inspirou sobretudo na experiência do Congresso Nacional. Dessa forma, é possível inferir, ademais, que a visão de governança aplicada ao Legislativo que atualmente se tenta propagar aos parlamentos subnacionais do País ampare-se quase que exclusivamente nas singularidades da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

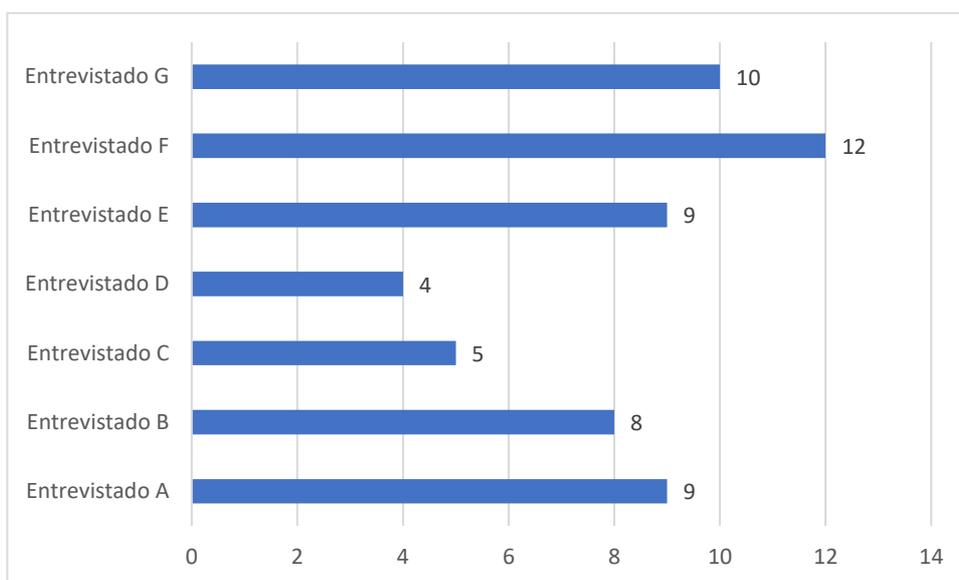
Neste caso, parece-nos bastante razoável supor que a confusão conceitual verificada na seção anterior e o caráter genérico do Modelo de Governança da REGOV decorrem não de uma preocupação generalizada dos parlamentos com a governança *per se*, mas de uma tentativa de posicionamento da Câmara dos Deputados perante o Tribunal de Contas da União. Corroboram com tal suposição a semelhança estética entre os Modelos de Governança do TCU e da Câmara dos Deputados, bem como o esforço desta em formalizar tipologias próprias de governança por intermédio de documento que visa não ao alcance social de caráter mais amplo, mas tão somente a um órgão integrante do Sistema de Controle Externo: o Relatório de Gestão 2018.

Apesar da consistência dessas indicações, é importante ressaltar a já mencionada escassez documental da Rede Legislativa de Governança e Gestão, além das poucas citações nominais encontradas nesses documentos. Para tentar confirmar a nossa hipótese, portanto, entendemos ser necessário questionar os entrevistados sobre as razões que efetivamente levaram a REGOV a iniciar o processo de discussão de governança aplicada ao Poder Legislativo, que resultou no Modelo de Governança e Gestão e nas tipologias conceituais mencionadas.

Nesse sentido, utilizamos a mesma metodologia apresentada no percurso metodológico e aplicada na etapa anterior. Em síntese, uma vez que a governança é assunto amplamente explorado, mas bastante difuso, tornou-se difícil explicar a popularização da governança pela governança em si. Desta forma, optamos por não pré-estabelecer temas vinculados à Categoria *Internalização da Governança no Poder Legislativo*, haja vista não ser possível encontrar ancoragem teórica sistematizada acerca desse fenômeno; ademais do risco de essa determinação *a priori* potencialmente excluir motivações que eventualmente não estejam diretamente relacionadas ao tema.

Os dados coletados permitiram-nos atestar que, de fato, a influência externa constituiu-se no conjunto majoritário de unidades de registro associados à *Internalização da Governança no Poder Legislativo*: 57 de todas as 98 unidades (58%) desta Categoria. Neste tema, que denominados de *Pressão Externa*, incluímos verbalizações em que os entrevistados indicaram ter havido qualquer tipo de influência exercida por agentes externos ao Legislativo na forma como este pratica a governança. Identificamos que todos os sete entrevistados da REGOV trataram dessa questão, mesmo que a frequência das unidades de registro tenha variado mais ou menos para cada entrevistado, conforme se percebe no gráfico abaixo.

GRÁFICO 1 – Quantidade de Verbalizações (*Pressão Externa*) por Entrevistados



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA

Ainda assim, verificou-se que a Corte de Contas foi antes um agente catalisador do que o ator exclusivamente responsável por esse processo. Já na primeira entrevista, por exemplo, comenta-se sobre a existência de forças exógenas e endógenas; sendo que, no que concerne à primeira, não se pode deixar de

[...] descartar a influência do Tribunal de Contas da União, que [...] com sua força de verificação, de acompanhamento e de fiscalização **consegue induzir certas práticas**. Aqui, particularmente no caso da Câmara, foi expedido o Acórdão 5.689 em 2015, embora relatasse as contas de 2013, que recomendava que a Casa implementasse mecanismos de Governança Corporativa e, também, na área finalística, além disso, ressaltou as contas da Casa do ano de 2013. A Câmara recorreu, fizemos um trabalho longo de gestão e controle interno juntos - e junto ao Tribunal de Contas da União. Este acórdão depois foi revogado, mas as determinações que ali estavam foram transformadas em recomendações e uma delas era justamente a criação de mecanismos de governança, gestão de riscos e, assim, sucessivamente. Então, esse é um dos fatores que não podem ser descartados, essa análise Tribunal de Contas da União (ENTREVISTADO A, 2019, s/p, grifo nosso)

Avaliação semelhante foi entoada pelo Entrevistado B, que, ao invés de dedicar ao Tribunal de Contas da União a total responsabilização pelo processo de internalização das discussões sobre governança, afirma que ele

[...] foi praticamente um **instigador: ele pontuou, em vários relatórios de auditoria, que era importante que a Câmara investisse em governança**. [...] O Tribunal de Contas da União já tinha falado para nós reforçarmos a governança há muito tempo. Agora, foi um

benchmark legal; nós vimos o que eles fizeram, eles foram indutores dessa ideia, que é muito boa, de governança e, agora, a Gestão de Risco mais recente. (ENTREVISTADO B, 2019, s/p, grifo nosso).

O Entrevistado C vale-se de termo similar, ao indicar que

a discussão não começou porque o Tribunal de Contas da União começou a cobrar, pelo contrário: no máximo, a cobrança do Tribunal de Contas da União **veio como um elemento de incentivo, mas não como a resposta a uma pressão**. [...] Todos começaram a utilizar o termo governança principalmente a partir do Tribunal de Contas da União como indutor - porque ele lança isso há pelo menos oito anos como referencial de governança para administração pública. (ENTREVISTADO C, 2019, s/p, grifo nosso)

Não obstante os entrevistados tenham sugerido que as discussões sobre governança encampadas pelos parlamentos poderiam ter ocorrido independentemente de qualquer influência ou inspiração por atores externos, parece razoável avaliar que o Tribunal de Contas da União exerceu considerável influência sobre o Poder Legislativo para que passasse a se mobilizar quanto à necessidade de debater, refletir e implementar, em suas práticas internas, conceitos relacionados à governança.

Adicionalmente, o incômodo com a influência do TCU parece ter derivado, sobretudo, da tentativa de avaliação e mensuração da governança praticada no âmbito do parlamento. O Entrevistado F introduziu esse elemento ao afirmar que, embora os debates sobre governança no âmbito legislativo pudessem prescindir do envolvimento do Controle Externo, a influência do Tribunal de Contas foi decisiva na medida que tais questões se iniciaram durante

fórum que o Tribunal de Contas da União promoveu sobre governança, na época, e que vieram várias Casas Legislativas, e que eles começaram a apontar várias coisas de metrificação e o pessoal ficou meio assustado. E daí se falou: 'Opa! Espera aí! O que está acontecendo? Vamos reunir aqui para entender o que está acontecendo' [...]. O primeiro dia do encontro foi esse fórum que o Tribunal de Contas da União promoveu e nós fizemos o segundo dia meio que: 'Nossa! Essa agenda está estranha. Vamos aproveitar está todo mundo aqui e vamos nos reunir para discutir'. (ENTREVISTADO F, 2019, s/p)

Objetivamente, o epicentro das críticas entoadas pelos servidores do Legislativo, e que serviram como estopim para o início do referido processo de internalização, encontra-se no fato de o TCU buscar avaliar e mensurar a governança das Casas Legislativas por meio da aplicação do seu Índice Integrado de Governança e Gestão.

Aqui, vale ressaltar que identificamos três dimensões distintas, mas complementares, dessa desaprovação da burocracia legislativa. Primeiramente, questiona-se a legalidade dos atos do Tribunal de Contas da União. Conforme afirmação do Entrevistado A,

O TCU [...] é um órgão auxiliar - esse é o termo constitucional - do Congresso Nacional, mas, muitas vezes, ele se empodera, né? E traz para o Congresso Nacional e até para o próprio TCU, para a parte administrativa do TCU, certas atribuições, certas determinações, certas recomendações que causam um pouco de estranheza. [...] Muitos gestores indagam se essa é uma competência intrínseca do Tribunal - para mim, isso é uma discussão vencida, mas, nesta Casa, não é. Muitos gestores avaliam que é uma exorbitância de competência e não é assim que eu vejo. (ENTREVISTADO A, 2019, s/p)

Para o Entrevistado E, o que se contesta é

[...] se um Tribunal de Contas pode exercer essa liderança de melhoria da gestão em um aspecto que não é positivado na lei - não tem nada dizendo que nós temos que fazer um planejamento estratégico na lei, por mais boa prática que seja, veja bem, mas não está positivado na lei que temos que fazer uma gestão de riscos, que temos que ter uma Governança Corporativa. Então, quando ele começa a exigir, de uma maneira sutil...Sutil, assim, ele faz um levantamento, faz um questionário e pergunta se nós temos essas práticas, dizem: 'é só um levantamento, é só um questionário, só para a gente saber se tem ou não tem, evidências que você tem...'. Eles falam assim 'objetivo não é gabaritar o questionário, é só para fazermos um levantamento'. Beleza, a gente vai lá e responde [...]. E, quando ele fala, ele não determina porque não está na lei, não poderia determinar, mas ele recomenda e, quando ele recomenda, quer dizer o seguinte: você tem que justificar se você não atender esta recomendação. Então, você está numa posição muito mais defensiva: você tem que se explicar já, você não fez nada de errado, mas você já tem que se explicar. E, se houver algum erro, algum desvio de dinheiro, por exemplo, que o Tribunal de Contas da União entenda que seja fruto desta falha da governança e houve uma recomendação prévia, isso é um agravante sem tamanho, pode colocar em risco o patrimônio dos gestores, pode ficar impedido de ocupar cargo público e assim por diante. Então, o primeiro questionamento não é se as intenções são boas ou ruins, mas se a competência constitucional de um Tribunal de Contas exigir práticas de gestão que não estão positivadas. (ENTREVISTADO E, 2019, s/p)

A segunda dimensão refere-se à pertinência de órgãos de Controle Externo para avaliar o que os servidores do parlamento consideram ser algo singular nas Casas Legislativas: o processo político-regimental. Nesse caso, percebeu-se forte resistência à tentativa do Tribunal de Contas da União de parametrizar a produção e a produtividade legislativas a partir de critérios duvidosos - e que, estranhamente, encontram boa receptividade até mesmo em camadas da sociedade brasileira -, como o número total de leis aprovadas e de Sessões realizadas pelo Congresso Nacional em determinado período:

Então, você pedir que o Congresso seja mensurado pelo resultado em sua **atuação finalística**, ou produza indicadores enganosos por um lado...por exemplo, se eu disser para você - como a crença diz muitas vezes - que indicador bom é saber quantas leis foram aprovadas, o que é até um prejuízo, de certa forma: às vezes o cara se sente cobrado por essa dimensão. (ENTREVISTADO G, 2019, s/p, grifo nosso)

Volto ao Tribunal de Contas da União, que pedia para nós mensurarmos e nós não mensuramos a quantidade de Sessões porque esse tipo de mensuração é ridícula: é o mesmo que você estar com infiltração na sua casa, muitos pingos para todos os lados e o seu indicador é de quantas vezes você troca o balde embaixo dos pingos, não serve para nada, é preciso resolver o problema. Então queríamos mostrar ao Tribunal de Contas da União uma forma de avaliação e como queríamos nos avaliar e ficou em aberto, por isso ficamos vários anos porque o Tribunal de Contas da União disse: "Tá bom! Não vamos mais avaliar vocês por quantidade de sessões, vocês disseram e nós entendemos, mas como vamos avaliar vocês?". (ENTREVISTADO B, 2019, s/p)

No parlamento, você nunca vai vincular a atividade do corpo funcional com o resultado final. Então, por mais que a gente forneça informações adequadas aos deputados - estudos, consultorias, relatórios, projetos de lei, enfim, opiniões contraditórias, estudos, que zele pelo cumprimento do regimento interno, que transmita as reuniões e que dê transparência a tudo que está acontecendo -, você aumenta a probabilidade, mas você não garante que terá leis melhores. (ENTREVISTADO E, 2019, s/p)

Esse tipo de mensuração, afirma-se, nada mais seria do que avaliar, por uma lógica administrativa, o desempenho de agentes eminentemente políticos, que somente estão submetidos ao crivo do eleitorado a cada ciclo eleitoral (ENTREVISTADO A, 2019, s/p). É imperativo ponderar, entretanto, que, para os entrevistados, a problemática envolvendo a mensuração pelo TCU relaciona-se exclusivamente com o que consideram ser a atividade finalística do Poder Legislativo, isto é, a tríade “legislar, representar e fiscalizar”. Tal distinção fica clara a partir de explicação dada pelo Entrevistado E, para quem

se olhar os atos de pessoal, nomeação, aposentadoria, licitações, tudo bem, o Tribunal de Contas da União pode ver, acho que contribui, apesar de já termos um controle interno, mas, tudo bem, porque a lei de pessoal é a mesma, a lei de licitações é a mesma do Estado. Então pode vir aqui e fazer auditoria, não vejo problema, gestão orçamentária, desde que eles não queiram vincular ao finalístico, mas, no nosso modelo, aqueles processos de suporte que estão lá embaixo, eles são commodities, são adaptadas ao Parlamento, mas as regras são mais ou menos as mesmas [...]. (ENTREVISTADO E, 2019, s/p)

A terceira dimensão, por fim, diz respeito à aplicação de um questionário avaliativo padrão em instituições de naturezas distintas e, inclusive, pertencentes a diferentes esferas de Poder. Para o Entrevistado A, ao se atentar para os questionários elaborados pelo Tribunal de Contas da União, percebe-se que eles

estão muito voltados a implementadores de políticas públicas, muito voltados a Ministérios, muito voltados a empresas públicas. E essa é uma outra finalidade que tem se buscado com aquele modelo de avaliação de governança utilizado pela REGOV, ele reflete uma Casa Legislativa. [...] Nós não queremos mais ser avaliados por uma régua que nos uniformiza com instituições que não têm a ver conosco, olhando agora no ponto de vista de um controle externo, né? Não queremos responder a questionários que nos indagam quais são as políticas públicas que implementamos, essa pergunta já foi feita a nós vários anos seguidos. Não é nosso metiê; 'Somos uma Casa de leis', percebe? O Congresso chegou a esse ponto, a esse tipo de entendimento, precisou se estabelecer isso seguidas rodadas e trazer o pessoal do TCU aqui e irmos lá conversar com eles. (ENTREVISTADO A, 2019, s/p)

Aqui, nota-se um claro desconforto não apenas com a submissão dos parlamentos a questionários utilizados também para avaliar o Poder Executivo de maneira geral, mas, particularmente, com o fato de se tentar equipará-lo a empresas da administração pública indireta:

Todos os órgãos, pode ser uma Petrobras, que é regida por leis de governança no mercado de ações, o Banco do Brasil e até um parlamento, respondem um mesmo questionário. Aí eles 'colocam em um liquidificador', fazem uma análise de dados de mais de 500 instituições que responderam, avaliam que há alguns pontos fracos, isso vai para plenário, vira um acórdão e vem uma recomendação do Tribunal; é aí que a coisa começa a complicar. 'Você tem que ter uma Gestão de Risco, você tem que ter uma governança. (ENTREVISTADO E, 2019, s/p)

O Entrevistado C e o Entrevistado E aprofundaram essa problemática ao exemplificarem a incompatibilidade entre o questionário do TCU e a realidade das Casas Legislativas. O primeiro, ao conversar com servidores da Corte de Contas, argumentou que

[...] o índice de governança desenvolvido por eles, do jeito que está hoje, é altamente aderente a empresas públicas. Assim, eu selecionei - por meio dos resultados que eles disponibilizam publicamente de algumas empresas públicas - órgãos da administração direta do Executivo e do Legislativo Federal que hoje são analisados. Daí, quando você pega o gráfico, o índice de governança da Petrobras, por exemplo, é maravilhoso porque, salvo engano, ele foi desenvolvido com base no índice do Instituto Brasileiro Governança Corporativa (IBGC), que é muito corporativo. O índice de governança não é tão

público e eu, particularmente, acho que ele tem uma inconsistência: o fato de pegar uma única fórmula de cálculo do índice e aplicar para organizações que são muito diferentes. Graficamente, você vê isso muito claramente: no exemplo da Petrobras, quando você pega o índice e mostra o gráfico, é maravilhoso em quase todas as dimensões - estão bem próximos dos níveis mais altos -, quando você pega um ministério ou outro órgão da administração direta, você já vê os índices caindo e quando você vai para Câmara e Senado, você vê que uma dimensão até tem boa nota, mas outra já está muito abaixo. Assim, você vê claramente que existe algo estranho e o que é estranho? Pegar a mesma fórmula, com os mesmos pesos e os mesmos critérios, para analisar organizações que são muito diferentes: comparar a Petrobras, que embora ainda seja predominantemente pública, tem o capital aberto e o lucro como objetivos, com uma casa legislativa que nem chega perto do conceito de lucro e nem mesmo do conceito de resultado objetivo, ainda que seja viável no ministério, onde você consegue indicadores mais claros de resultados em termos de números - por exemplo, vacinas dadas, índices de escolaridade, absenteísmo na escola, etc. -, mas, no Legislativo, esses índices são ainda mais fluidos. Como é que você vai aplicar o mesmo critério para medir todas essas coisas? Por isso mesmo, esta inquietação de criar um modelo de governança e gestão do Legislativo, quer dizer, a ideia de chegar a um índice que represente melhor o Legislativo. (ENTREVISTADO C, 2019, s/p)

O segundo, por sua vez, entende que, por mais que o questionário do TCU tenha sido adaptado à Gestão Pública,

veio da iniciativa privada e do exterior, então, tem várias características que nós não temos - pode ser que deveríamos ter mesmo, pode alertar para coisas que deveríamos ter - e outras, simplesmente, não fazem sentido, especialmente, para o parlamento, que tem características peculiares. Então, eu acho que, no final da história, é válido como provocação, o simples fato da alta gestão da Câmara responder a este questionário, leva a: 'Poxa, mas era para ser assim?' - por exemplo, tem perguntas: 'Você tem código de ética na sua organização?' Os deputados têm, os servidores, não. Tem o do Executivo, que é genérico, mas deveria ter? Ou não deveria? Faz sentido? - a discussão é boa, o simples fato de perguntar, já leva a uma discussão boa. Outra: 'você tem critérios e requisitos para cargos da alta gestão, de experiência, de formação etc., para ocupar? Não, não tem, mas deveria ter?'" (ENTREVISTADO E, 2019, s/p)

As citações acima, principalmente a última, certamente não exaurem todas as percepções coletadas acerca desse tema – a lista completa de unidades de registro consta do Apêndice IX deste trabalho. No entanto, é possível verificar, a partir dos incômodos manifestados pela burocracia legislativa, um claro exemplo do que, segundo Cavalcante e Pires (2018), são inconsistências metodológicas do Índice Integrado de Governança e Gestão do TCU. Especificamente, no caso da aplicação do IGG ao Poder Legislativo, constatam-se desde os problemas mais básicos atentados por ambos os autores, como a

aplicação de um mesmo questionário a organizações díspares, aos mais complexos, como a utilização de índices cujas variáveis “têm pesos e importâncias diferentes nas realidades dessas instituições” (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 13). Consequentemente, as conclusões desses questionários provavelmente não refletem o real desempenho dos parlamentos e, logo, tampouco constituem-se no que Van de Walle (2005, p. 27) classifica como avaliação genuína de performance objetiva.

Em síntese, é possível inferir que a resistência dos servidores do Legislativo aos atos do Tribunal de Contas da União nada mais é do que uma reação da burocracia ao risco de aquele Poder submeter-se a processos de isomorfismo institucional, notadamente a sua vertente coercitiva (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 150), transformando-se, pois, em uma organização institucionalizada (MEYER; ROWAN, 1977). Isso porque, conforme assinalou o Entrevistado E, ainda que as conclusões da Corte de Contas derivadas da aplicação do IGG constituam-se em recomendações, nestas pode-se perceber um notório elemento de pressão institucional. Outrossim, segundo os relatos colhidos, eventual submissão às sugestões do TCU implicaria na legitimação do Parlamento perante o Controle Externo sem que isso, no entanto, refletisse real necessidade do Legislativo em fazê-lo.

Não obstante, ressalte-se que essa avaliação se aplica principalmente às Casas Legislativas federais e, particularmente, à Câmara dos Deputados. Tal qual se argumentou anteriormente, não se vislumbrou, a partir da análise das entrevistas e dos documentos, o mesmo incômodo com a interferência avaliatória dos órgãos de Controle Externo pelas Assembleias Legislativas. O Entrevistado D (2019, s/p), por exemplo, argumentou que sempre agiu no sentido de blindar as discussões sobre governança do elemento de interferência externa todas as vezes em que a Câmara e o Senado tentaram introduzi-lo no âmbito da REGOV. Ainda assim, servidores da Câmara dos Deputados entendem ser questão de tempo para que os parlamentos subnacionais também passem a ser pressionados pelos seus respectivos Tribunais de Contas (ENTREVISTADO B; ENTREVISTADO C, 2019, s/p).

Diante do exposto até aqui, resta claro que, além do Modelo de Governança e Gestão no Legislativo, as tipologias conceituais próprias sobre governança criadas pela REGOV e, posteriormente, pela Câmara dos Deputados também se revestem de um componente reativo. Conforme ressalta o Entrevistado F, ao se criar uma tipologia própria de governança para o âmbito parlamentar – a governança pública, no caso da REGOV, e a governança político-legislativa no caso da Câmara -, o que se objetivava era demonstrar

ao Tribunal de Contas da União “a inteligibilidade da atividade política; preferimos, dentro da estrutura que eles propõem, fazer isso justamente dentro do Relatório de Gestão para marcar essa diferença dos dois conceitos, dos dois aspectos” (ENTREVISTADO F, 2019, s/p). Adicionalmente, afirma, trata-se

da necessidade de um conceito que diferencie o parlamento das demais instituições públicas. Então, essa necessidade existe em um campo subjetivo/conceitual e não está 100% por formalizada, mas surge desta demanda/necessidade porque, quando o Tribunal de Contas da União cobra um parlamento no sentido de querer metrificar sua área fim, os parlamentares retrucam que o seu propósito ali é pensar e estruturar uma política pública da melhor forma, mas é o conceito ou a política pública, a aplicação não é comigo: tem que ser metrificado não comigo, mas com o Executivo. Então, isso também é um ponto importante: a conceituação versus execução. (ENTREVISTADO F, 2019, s/p)

Uma maior preocupação com a afirmação institucional do Legislativo e menos com o arcabouço teórico-epistemológico que precede à construção de todo conceito é, provavelmente, o que explica, de um lado, o que entendemos ser um desnorreamento de parte dos entrevistados sobre o que é governança e, de outro, a baixa confiança dos mesmos em relação às tipologias criadas para o contexto parlamentar. Isso porque, segundo alguns dos entrevistados, notadamente o Entrevistado C,

o uso do próprio termo governança pelas Casas Legislativas ainda não esteja madura o suficiente. Eles ainda não percebem o que é isso e, portanto, talvez acreditem que deixar apenas citado, mas não conceituado, em algum documento, seria o suficiente, quando não é. Então, minha hipótese é que falta maturidade suficiente para compreender a dimensão do que é governança. [...] Penso que, no caso do Legislativo, é bem isso: não existe clareza do que é o termo e muito menos quando se cria outro termo, por exemplo, ‘Governança Político-Legislativa’. Pode ser que uma organização tenha características de governança diferentes - e eu até entendo isso -, mas as características centrais da governança têm que permanecer porque, senão, não é governança. Falar em governança aplicada ao Legislativo faz sentido, mas falar em Governança Legislativa, não faz sentido porque você está tentando desvirtuar um conceito e, na verdade, nem está substituindo por outro porque não existe este conceito de governança. (ENTREVISTADO C, 2019, s/p)

A aparente pouca atenção despendida à discussão da governança de maneira geral, e às tipologias em particular, em benefício da afirmação institucional é, ademais, sintomática de um aspecto que, a nosso juízo, é basilar de toda esta pesquisa: o ativismo burocrático (ABERS, 2019) que norteia as ações dos servidores do Legislativo no tocante

à governança. Partindo-se da premissa de que o objetivo dos servidores seja blindar a dimensão política do Poder Legislativo de ingerências administrativas do Controle Externo, é legítimo supor que os protagonistas desse processo fossem não a burocracia, mas os ocupantes da própria dimensão política: os parlamentares eleitos. E, não obstante o Entrevistado F ter sugerido que a reação ao Tribunal de Contas da União partira dos parlamentares, o que se identificou na prática foi a ausência desses indivíduos no processo de internalização da governança nos parlamentos.

Na Ata referente ao 1º Encontro Sobre Governança no Poder Legislativo, se por um lado nota-se vontade de alguns dos participantes em responsabilizar os parlamentares pela governança e gestão das Casas Legislativas⁵⁷; por outro, percebe-se que uma parte dos presentes demonstrou ceticismo a essa tese de o início⁵⁸ (BRASIL, 2016c, p. 5). Nas entrevistas realizadas, somente em uma das unidades de registro (ENTREVISTADO G, 2019, s/p) verificou-se menção a um congressista – ao presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia – no tocante à discussão com o TCU.

O Entrevistado B e o Entrevistado D reforçaram tal diagnóstico. Enquanto o primeiro afirmou que a Câmara dos Deputados possui “um corpo técnico muito qualificado, que não deixa algumas coisas irem para frente [...]” (ENTREVISTADO B, 2019, s/p); o Entrevistado D, ao se referir à REGOV, sugeriu que o ideal seria ela se aproximar do corpo parlamentar, pois os encontros da entidade

acabam ficando mais restritos a servidores, técnicos e, em alguns casos, diretores-gerais; mas é um movimento mais técnico e, muitas vezes, a liderança política das Casas não tem a menor ideia desses movimentos que estão acontecendo. Então, a nossa proposta foi conseguirmos um espaço neste próximo evento para falar sobre o nosso modelo de governança⁵⁹. (ENTREVISTADO D, 2019, s/p)

É válido salientar, contudo, que, conforme indicam Olsson e Hysing (2012, p. 266, tradução nossa),

⁵⁷ “Por outro lado, há representantes de Assembleias que defendem a separação das estruturas: uma para governança e outra para gestão. A de governança seria menor e contrária com a participação de parlamentares, como o Presidente e o 1º Secretário. Porém, defensores dessa ideia concordam com a dificuldade de viabilizar a presença dos deputados, de envolvê-los e fazer com que se sintam parte da governança. Seria necessário que fossem responsabilizados pela governança e pela gestão da Casa”

⁵⁸ “Outro grupo já adota a impossibilidade de envolver o parlamentar em um comitê de governança e gestão e que a Mesa Diretora, por meio do Presidente e do 1º Secretário, deve apenas emanar as orientações e ser comunicada sobre decisões, ratificando-as”.

⁵⁹ O entrevistado refere-se ao encontro da Rede Legislativa de Governança e Gestão realizado em Salvador, em novembro de 2019.

não se deve esperar que agentes públicos se comportem como ativistas durante todo o tempo [...]. Eles podem, por exemplo, agir na maioria das vezes em consonância com as normas burocráticas, mas recorrer ao comportamento ativista quando, em situações críticas, seus valores estejam em xeque⁶⁰.

Perspectiva análoga é oferecida por Igor Brandão (2017, p. 304), para quem os burocratas “podem atuar como ativistas posicionados em redes específicas em alguns momentos mas também podem atuar como meros seguidores de regras em outras situações”. Nesse sentido, foi possível identificar momentos em que os entrevistados ressaltaram sua condição de agentes coadjuvantes do processo político, como quando o Entrevistado A afirma haver

um cuidado muito grande dos servidores em não interferir no pensamento e na atuação política. Nós somos vistos e nos vemos como realmente um quadro de assessoramento para a atuação dos parlamentares. A intenção é dar a eles todo o cacife, manancial e infraestrutura; mas toda a responsabilidade política naturalmente pertence a eles. (ENTREVISTADO A, 2019, s/p)

Por fim, mas não menos importante, é válido ponderar que o questionamento levantado pelos parlamentos acerca das ações dos Tribunais de Contas, e do TCU em particular, inserem-se no que Zittoun (2014, p. 24) qualifica como a transformação de uma situação em problema público. Especificamente, verificou-se, a partir das unidades de registro supracitadas, clara preocupação dos entrevistados em comparar a situação atual por que passam no que diz respeito à governança com o que julgam ser o cenário ideal sobre esse assunto. Esse primeiro diagnóstico, melhor representado pelas verbalizações dos Entrevistados A, B e C, que, respectivamente, recorreram aos termos “induzir”, “instigador” e “incentivo”, refere-se à etapa de nomeação, ou rotulagem, do processo de problematização e que geralmente deriva de prática discursiva (ZITTOUN, 2014, p. 25).

Não se busca aqui perpassar por todas as cinco etapas descritas por Zittoun no que concerne à construção de um problema público⁶¹, mas tão somente realçar a importância

⁶⁰ “We should not expect public officials to act as inside activists all the time. In practice, public officials play different roles in different contexts and situations. They may, for instance, act most of the time in line with bureaucratic norms, but can switch to inside activist behavior in critical situations when personal values are at stake”

⁶¹ Rotulagem; identificação dos principais afetados; identificação das causas, autoridades e grupos culpáveis; construção apocalíptica do futuro; e tomada das medidas necessárias (ZITTOUN, 2014).

que ele confere à narrativa como instrumento para se chegar a tal fim. Entendemos que o ativismo praticado pela burocracia legislativa se enquadra nessa estratégia discursiva, pois se percebeu que os entrevistados preocuparam-se antes com a identificação e a elaboração do problema do que com a sua efetiva solução; mesmo que alguns dos respondentes, como o Entrevistado G, tenham indicado a possibilidade de o Legislativo mensurar a sua atividade fim de forma distinta daquela pretendida pelo Controle Externo. Com efeito, concluímos concordando com Zittoun que,

ao representar e dramatizar um futuro próximo possivelmente gerador de desordem, a narrativa contribui para legitimar a necessidade por intervenção pública; a primeira etapa de um processo destinado a afastar o futuro apocalítico e a restaurar a ordem no presente. (ZITTOUN, 2014, p. 34, tradução nossa)

3.3.3 Para Além da Pressão Externa

Conforme se depreende da própria interpretação estatística referente à *Pressão Externa*, este tema, embora majoritário, constitui apenas umas das razões que levaram o Poder Legislativo a internalizar discussões sobre governança pública. Colocado em perspectiva, este processo derivou, ainda, de outras cinco temáticas construídas a partir do processo de codificação, a saber: *Transparência e Comunicação*; *Desempenho e Qualificação*; *Benefícios*; *Imagem*; e *Lacuna*. Totalizaram-se, pois, seis temas referentes à categoria *Internalização da Governança no Poder Legislativo*. Com exceção do tema *Lacuna*, entendemos que todos os demais quatro⁶² guardam relação com os princípios da governança pública oferecidos pela OCDE (2011, p. 2): prestação de contas, ou *accountability*; transparência; eficiência; eficácia; capacidade de resposta; e Estado de Direito.

Depois de *Pressão Externa*, o tema *Transparência e Comunicação* foi o que mais aglomerou unidades de registro: 17 das 98 (17,34%) desta Categoria. Essa temática foi composta de todas as verbalizações que indicaram, direta e indiretamente, tendência dos entrevistados em associar a internalização das discussões sobre governança à busca por maior abertura do Legislativo à sociedade civil. Quando se recorre à visão da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico sobre governança pública, é possível verificar que o tema *Transparência e Comunicação* é, dos demais cinco, o que mais vai

⁶² Exclui-se deste cômputo o tema *Pressão Externa*.

ao encontro dos preceitos da OCDE. Isso porque, segundo a entidade, a governança pública

facilita uma interação tranquila e produtiva entre o Estado e a população, e que não mais se baseia no pressuposto de ‘comando e controle’, mas nos de flexibilidade, orientação, comunicação e persuasão. Governança pública é, atualmente, mais participativa e transparente⁶³. (OCDE, 2011, p.2)

Há uma explicação plausível para este achado quantitativo: a busca por transparência consta do Ato da Mesa 50 de 2018 da Câmara, que estabelece o Planejamento Estratégico da Casa para o período de 2012 a 2023. Tal qual o Entrevistado B afirmou, “várias iniciativas do Planejamento Estratégico [da Câmara dos Deputado] já consideram essas questões de transparência como uma das linhas de atuação mais importantes; são os voltados à população” (ENTREVISTADO B, 2019, s/p). Dos sete entrevistados, três vincularam a *Transparência e a Comunicação* à Categoria *Internalização da Governança no Poder Legislativo*. Destes, o Entrevistado B contribuiu com a maior quantidade de unidades de registro – nove -, seguido pelos Entrevistados G e E, com quatro cada.

Já o tema *Desempenho e Qualificação* contribuiu com nove unidades de registro (9%). Essa classificação resultou de todas as unidades em que os entrevistados buscaram associar a governança no Legislativo à busca por melhorias na gestão dos parlamentos, seja no que diz respeito à gestão de riscos, ao planejamento ou à autoavaliação. Assim como no caso da temática anterior, o Entrevistado B registrou a maior quantidade de verbalizações deste tema – cinco -, enquanto o Entrevistado D registrou três e, o Entrevistado A, um.

O terceiro tema, *Benefícios*, refere-se ao conjunto de unidades de registro em que se percebeu esforço dos entrevistados em vincular as discussões sobre governança à geração de benefícios e resultados tanto aos parlamentares quanto à sociedade civil. Contabilizaram-se sete verbalizações geradoras de unidades de registro, ou 7% do total desta Categoria, das quais três provieram do Entrevistado B; duas do Entrevistado A, e duas do Entrevistado D.

⁶³ “Facilitates a smooth and productive interaction between the State and the general public, no longer based on rigid traditional “control and command” approaches, but on flexibility, guidance, communication and persuasion. Public governance is currently more participative and transparent”.

Não obstante a ênfase colocada pelos respondentes nesta temática, chamou-nos a atenção o seu caráter lacônico, haja vista não se ter percebido quais benefícios exatamente a internalização da governança no Poder Legislativo poderia de fato gerar. Deduz-se, a partir de verbalização do Entrevistado A reproduzida abaixo, que um benefício esperado poderia ser a interação entre o parlamento e a sociedade civil. No entanto, diante da ausência de elementos outros que fortaleçam essa hipótese, entendemos ser impertinente associar essa constatação aos demais entrevistados, tampouco ser ela passível de generalização:

Então, digamos que ela [governança] tem, como atribuição precípua, gerar benefícios para as partes interessadas aqui na Casa Legislativa e, virtualmente, à toda a população do país: diretamente, aos parlamentares e servidores, mas, em último grau, tudo isso existe para atender a sociedade. [...] Até porque não se busca outra coisa, volto a dizer, é trazer benefícios, **é aproximar de fato - embora eu acredite que a teoria da agência não explica muito bem isso na esfera pública -, mas é aproximar, de fato, expectativas de agentes principais.** (ENTREVISTADO A, 2019, s/p)

Ademais, são sintomáticas da frágil objetividade as verbalizações do Entrevistado B, que condensamos abaixo:

Acho que o principal mesmo é falar em colaboração e em como se traz o resultado para a sociedade. Todo mundo na área pública tem que pensar na sociedade, nós que somos servidores públicos e os próprios agente públicos, que são eleitos, servimos ao povo. Só que o nosso povo não é uma ou outra classe, são todas: todas as classes, todas as pessoas, **tudo o que está na Constituição que temos que respeitar. E como tornar isso viável, como atender a sociedade em suas demandas, como fazer o país crescer com justiça social, principalmente?** [...] Como fazemos Governança Pública pensando na sociedade e não apenas aqui dentro? Nós pensávamos muito aqui dentro: em como nós daríamos este suporte aos parlamentares, mas como é que nós pensamos em efetividade, em dar algo bom para a sociedade?". (ENTREVISTADO B, 2019, s/p, grifo nosso)

Ainda assim, a partir das verbalizações supracitadas, notadamente da fala do Entrevistado B, é possível verificar que, além de este tema se relacionar com a descrição de governança pública dada pela OCDE, também vai ao encontro da perspectiva oferecida por Lúcio e Dantas (2019, p. 96), em que se dedica especial atenção à realização de direitos na forma de serviços.

O tema *Imagem*, por sua vez, incluiu as unidades de registro oriundas de verbalizações em que os entrevistados associaram as discussões sobre governança nos parlamentos com tentativas de fortalecimento e/ou preservação da imagem institucional

das Casas Legislativas. Nesse sentido, também incluímos trechos em que os respondentes manifestaram preocupação com a legitimação do Poder Legislativo perante a sociedade civil. Totalizaram-se seis de unidades de registro, sendo que o Entrevistado D contribuiu com quatro verbalizações e, o Entrevistado A, com duas. Uma das citações do Entrevistado A é particularmente ilustrativa do tema em questão:

Do outro lado, você tem uma blindagem porque, de todos os riscos aqui da Casa, particularmente a Câmara, o mais citado é o risco de imagem, disparado. Houve um trabalho aqui da Secretaria de Controle Interno: perguntamos aos gestores da Casa quais eram os processos críticos de trabalho e eles enumeraram três - sessões plenárias, reuniões de comissão e gestão da movimentação parlamentar. Praticamente em todos os relatórios, os gestores se movimentam com prevenção em relação à imagem institucional que a Casa apresenta. Então, uma das grandes expectativas ao redor desse híbrido da governança, numa Casa Legislativa, tem a ver com essa preservação: de como esta imagem é passada nesses dois séculos, como ela tem se preservado e como ela pode se preservar também. São choques e impactos futuros, riscos que ainda estão se avolumando e que a casa sequer vislumbrou. Recentemente foram criadas novas unidades aqui na casa: a Secretaria de Mídias Digitais, a Secretaria de Transparência e o Conselho de Comunicação Social. Ou seja, a Casa responde, com estruturas, às demandas sociais e políticas, sejam elas internas, externas ou de ambas as fontes. Então, ela responde com unidades no organograma e isso obviamente tem que ser supervisionado pela governança. (ENTREVISTADO A, 2019, s/p)

Por fim, o tema *Lacunas* buscou reunir as poucas unidades de registro em que a internalização da governança no Legislativo foi associada precisamente a gargalos e lacunas institucionais verificadas pelos seus servidores no que diz respeito à governança pública. Identificaram-se apenas duas verbalizações nesta temática, ambas provenientes do Entrevistado A. Colocadas em contexto, tais unidades de registro referem-se a um dos principais achados desta pesquisa: a tentativa da burocracia legislativa de distinguir a atividade finalística dos parlamentos das suas atividades-meio, ou de gestão. Diferentemente do tema *Pressão Externa*, no entanto, aqui não se verificou referência explícita ou implícita aos Tribunais de Contas, daí ser necessária a criação de tema próprio para abarcar essas unidades de registro.

A prevalência do tema *Transparência e Comunicação* sobre os outros quatro se percebe facilmente a partir da utilização de recurso visual. Na nuvem de palavras abaixo, computamos todas as palavras pertencentes às unidades de registro vinculadas aos temas da Categoria *Internalização da Governança no Poder Legislativo* com frequência mínima de 0,34%, exceto pela temática *Pressão Externa*. A ampliação do espectro de frequência

se fez necessária, comparativamente ao que fora realizado para a Categoria *Entendimentos sobre Governança*, pois se verificou que a aplicação do piso de frequência de 1% tornaria a análise bastante restritiva. Isso porque, caso tivéssemos repetido o recorte da Categoria 1, reduziríamos a nuvem de palavras a somente nove itens. Aqui, também privilegiamos as palavras-pletas em detrimento das palavras-instrumento (BARDIN, 2011, p. 82).

FIGURA 13 – Nuvem de Palavras da Categoria “Internalização da Governança no Poder Legislativo”



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA.

Na imagem, é possível verificar que itens como “sociedade”, “cidadão”, além da própria “transparência”, possuem frequência sensivelmente superior aos itens das demais temáticas, tais como “benefícios”, “gestão”, “riscos”, “estratégica” e “resultado”. Juntas, no entanto, essas cinco temáticas reúnem 41% de todas as unidades de registro da Categoria 2, o que nos oferece duas conclusões *vis-à-vis* os objetivos desta pesquisa. Primeiramente, a *Pressão Externa*, de fato, constitui-se no fato preponderante para que os servidores do Legislativo, por meio da Rede Legislativa de Governança e Gestão, tenham iniciado discussões sobre a governança publicada aplicada aos parlamentos; ainda que os órgãos de Controle Externo tenham assumido função enzimática em todo este processo. Por outro lado, há um segundo leque de razões que contribuíram para esse

fenômeno, mas que, diferentemente da primeira justificativa, não parece explicar a criação de tipologias de governança relativas ao Legislativo. Ao contrário, estas decorrem exclusivamente da influência exercida pelos Tribunais de Contas.

3.3.4 Considerações Finais da Análise de Conteúdo

A análise da Categoria 1 – *Entendimentos sobre Governança* – permitiu-nos constatar que não há, entre os sete entrevistados da REGOV, uma clara preponderância conceitual acerca do tema. Embora os temas *Avaliar, Direcionar, Monitorar e Ausência de Hierarquia* sejam majoritários do ponto de vista da quantidade de verbalizações, outras temáticas, notadamente *Estruturas e Regulamentos e Interação e Colaboração*, foram mencionadas por número similar de entrevistados.

Com efeito, tampouco pode-se afirmar que prevaleça, entre os respondentes, uma vinculação preponderante com qualquer dos autores trabalhados nos capítulos 1 e 2. Mais importante, no entanto, foi o fato de que, em algumas entrevistas, identificou-se referência indireta e simultânea a pelo menos duas abordagens distintas; ainda que elas não necessariamente sejam excludentes entre si. De toda sorte, isso não deixa de ser sintomático do que concluímos ser um baixo conhecimento dos entrevistados sobre as principais discussões existentes na literatura sobre governança.

Em virtude desse diagnóstico, é possível concluir, ainda, que se percebe entre os membros da Rede Legislativa de Governança e Gestão certa indefinição quanto às abordagens funcionalista e fenomenológica de governança (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Isso porque, se, por um lado, as temáticas *Avaliar, Direcionar e Monitorar, Estruturas e Regulamentos, e Mecanismo de Retroalimentação* aproximam-se mais do viés funcionalista, pois conferem à governança uma lógica de operacionalidade; por outro, entendemos que os temas *Ausência de Hierarquia, Interação e Colaboração e Relação de Agência* possuem conotação mais próxima da abordagem fenomenológica, haja vista preocuparem-se mais com a descrição de um fenômeno social.

A Categoria 1, portanto, é bastante elucidativa acerca do estado da arte da governança no âmbito do Poder Legislativo. Entretanto, demonstrou-se insuficiente para explicar o porquê da supramencionada baixa assimilação conceitual e, sobretudo, das recentes ações dos parlamentos brasileiros para internalizar a governança. Assim, julgamos necessário aprofundar analiticamente o tema para, por exemplo, compreender

o que está por trás de questões como a criação de tipologias de governança pela REGOV e pela Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, a Categoria 2 – *Internalização da Governança no Poder Legislativo* – foi útil em confirmar a nossa hipótese inicial, qual seja, a pressão exercida por órgãos de Controle Externo serviu de estímulo para que o Legislativo passasse a discutir a sua própria governança interna. Dito de outra maneira, a adição de termos qualificativos ao termo “governança”, no caso dos parlamentos, deu-se como forma de contraposição à maneira funcionalista como os Tribunais de Contas, especialmente o Tribunal de Contas da União, enxergam a governança pública. Ressalte-se, porém, que, a despeito dessa constatação, parte dos entrevistados possui visão funcionalista similar à do TCU.

Não obstante, é imperativo destacar que, se bem constitua razão preponderante, a influência dos órgãos de Controle Externo reflete mais uma preocupação particular da Câmara dos Deputados do que dos demais parlamentos brasileiros. Isso porque, embora a Rede Legislativa de Governança e Gestão represente Casas Legislativas estaduais e federais, a sua produção é fortemente influenciada pela realidade da Câmara. Sobre isso, é relevante recordar que os servidores públicos que mais influenciaram os trabalhos da REGOV vieram justamente daquela Casa. Diante dessa circunstância, e apesar de alguns dos entrevistados e documentos consultados sugerirem que os parlamentos subnacionais não sofrem pressões semelhantes dos seus respectivos Tribunais de Contas, entendeu-se que a tentativa de aplicação do Índice Integrado de Governança e Gestão às atividades da Câmara foi o estopim para que ela e outros parlamentos passassem a internalizar os debates sobre governança pública. A criação de tipologias de governança, portanto, insere-se nesse contexto.

Além de confirmar a nossa premissa inicial, a Categoria 2 permitiu-nos encontrar outras razões que levaram os parlamentos brasileiros a internalizar discussões relativas à governança. Dessa forma, após *Pressão Externa*, a temática *Transparência e Comunicação* é a que mais reuniu unidades de registro decorrentes das entrevistas; e, provavelmente, explica-se pelo fato de a Câmara dos Deputados ter inserido a transparência como um dos principais objetivos do seu Planejamento Estratégico. Em seguida, vêm os temas *Desempenho e Qualificação*; *Benefícios*; *Imagem*; e *Lacunas*. Com exceção deste último, todos os demais, principalmente *Transparência e Comunicação*, relacionam-se com a perspectiva que a OCDE oferece para a governança aplicada ao setor público.

Findada a análise geral dos dados, é pertinente expor alguns questionamentos e preocupações que, ao nosso juízo, mereceriam atenção em estudos futuros. Primeiramente, pareceu-nos bastante evidente que as ações dos servidores do Legislativo revestem-se de um componente de ativismo burocrático (ABERS, 2019), que, por sua vez, visa a evitar que aquele Poder converta-se em organização institucionalizada (MEYER; ROWAN, 1977) por meio de processos de isomorfismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983). No entanto, a construção de um entendimento sobre governança notoriamente amparado pela experiência da Câmara dos Deputados pode resultar em fenômeno semelhante. Isso porque, conforme se depreendeu de algumas das entrevistas e fontes documentais, o Legislativo federal possui estruturas, processos e recursos mais avançados do que os seus homólogos subnacionais. Logo, é natural que, diante de um cenário de desconhecimento sobre governança pública, pelo menos parte deles limite-se a replicar aquilo que é feito no âmbito do Congresso Nacional. Conseqüentemente, se, de um lado, os membros da REGOV criticam o Tribunal de Contas da União por impor determinadas tecnologias e, logo, por submetê-los a isomorfismos coercitivos (DIMAGGIO; POWELL, 1983); de outro, eventual replicação federativa de práticas e processos pensados para a realidade do Congresso Nacional, e da Câmara em particular, resultaria no que DiMaggio e Powell qualificam como isomorfismo mimético (1983).

Essa avaliação é consubstanciada, ademais, pela constatação de que, segundo um dos entrevistados, o Tribunal de Contas da União provavelmente incluirá as premissas do Modelo proposto pela REGOV na próxima edição do IGG. E, ainda que o TCU não possua jurisdição sobre demais Cortes de Contas brasileiras, o fato de ele aos poucos buscar influenciar as decisões desses Tribunais – conforme se verificou tanto nas entrevistas quanto a partir da palestra proferida pelo Ministro Augusto Nardes – permite-nos supor que eventual uniformização da jurisprudência do Controle Externo relativa à governança pública aplicada ao Poder Legislativo será norteadada também pela experiência da Câmara dos Deputados.

Por fim, é pertinente questionar se o Modelo de Governança e Gestão no Legislativo formulado pela Rede Legislativa de Governança e Gestão e utilizado pela Câmara dos Deputados atende a todas as justificativas encontradas na Categoria 2 ou apenas ao tema *Pressão Externa*. Tal indagação decorre tanto da natureza descritiva do Modelo quanto da percepção de que se trata de um arquétipo claramente influenciado pelo Modelo do Tribunal de Contas da União. Embora o tema *Pressão Externa* seja

majoritário no que diz respeito à quantidade de unidades de registro, não é, logicamente, o único e, pois, não deveria ser o referencial exclusivo para a construção de um Modelo de Governança no Poder Legislativo.

CONCLUSÃO

Desde o início, amparamos esta pesquisa na percepção de que a governança é, atualmente, objeto de profundo interesse dos setores público e privado, bem como da academia. Conferimos a esse fenômeno a condição de popularização, a qual sustentamos com dados estatísticos que atestam, de um lado, o aumento no número de publicações referentes ao tema desde a década de 1970; e, de outro, a também crescente quantidade de áreas do conhecimento empenhadas em abordar a questão. Nesse sentido, se antes a governança era um tema quase que exclusivamente pertencente às ciências econômicas, hoje ela é abordada por campos bastante diversos, como o direito, a ciência política, a administração, a geografia, as relações internacionais, a gestão pública, entre outros.

A essa constatação acrescentamos discussões acadêmicas acerca da referida popularização, que, conforme demonstrado, converge com um momento histórico marcado por mudanças políticas, econômicas e sociais ocorridas globalmente. Em virtude destas alterações, passa-a questionar a pertinência da lógica weberiana de organização estatal e o papel que cabe ao próprio Estado no tocante à prestação de serviços públicos. Demonstrou-se, em suma, que a popularização da governança se relaciona diretamente com uma profunda e, quiçá, atual crise das burocracias.

Seja como resultante de políticas neoliberais gestadas no contexto da Nova Gestão Pública ou como causadora desta, o fato é que a governança tem sido empregada sob enfoque bidimensional. Há quem a enxergue sob um ponto de vista fenomenológico, isto é, como termo que busca descrever a relação de atores posicionados dentro e fora do Estado quando do endereçamento de questões sociais. E há os que a vêem sob uma perspectiva funcionalista, em que prevalece uma lógica operacional e instrumental da governança, por meio da qual busca-se direcionar ações e avaliar resultados.

Uma investigação mais detalhada dos fatos expostos nos permitiu constatar, ademais, ser bastante comum a adição de termos qualificativos ao conceito de governança. Dessa maneira, expressões usuais como *governança pública* e *governança corporativa* hoje convivem com uma pluralidade de outras tipologias, tais como *governança ambiental*, *governança digital*, *governança urbana*, *governança tecnológica*, *governança colaborativa* e a *governança turística*; apenas para mencionar alguns exemplos. Coube-nos questionar, portanto, o que essas terminologias realmente buscam revelar e em quais condições se dá a criação de uma derivação conceitual de governança.

Nesse sentido, optamos por investigar essa prática, situando nossa averiguação no campo da administração pública brasileira. O âmbito legislativo logo se mostrou pertinente. Primeiro, porque identificamos nele a presença e o uso simultâneo de tipologias de governança: a *governança pública* aplicada aos parlamentos e a *governança político-legislativa* - sem contar, claro, o uso coloquial de termos como *governança legislativa*. Em segundo, pois, embora o Poder Legislativo integre formalmente a administração pública, tem sido academicamente negligenciado como tal. É, ao contrário, mais frequentemente estudado por pesquisadores interessados em assuntos clássicos da ciência política: comissões, partidos políticos, regimentos internos etc.

O nosso esforço de melhor compreender como a governança pública é entendida e praticada no contexto parlamentar envolveu duas estratégias. Em um primeiro momento, buscamos capturar o entendimento que os servidores do Poder Legislativo têm sobre governança. Para tanto, ativemo-nos apenas à concepção mais ampla do conceito, desconsiderando vinculações com termos qualificativos e afins. Posteriormente, objetivamos analisar as razões que efetivamente levaram os parlamentos brasileiros a, formal e informalmente, promover ações de internalização de decisões e discussões relativas à governança.

Em ambos os estágios, recorreremos ao método qualitativo, empregando-o por meio de entrevistas semiestruturadas e de análise documental. Ao todo, oito indivíduos foram entrevistados, dos quais sete integram Casas Legislativas e tiveram suas verbalizações analisadas; e um pertence a órgão de Controle Externo, tendo sido as suas verbalizações utilizadas apenas para fins de contextualização e reflexão. A análise das entrevistas amparou-se na análise de conteúdo elaborada por Laurence Bardin. Por se tratar de pesquisa exploratória e por ser a governança tema que carece de uniformidade teórico-epistemológica - não obstante a vasta produção bibliográfica a respeito -, optamos por não pré-condicionar as Categorias de análise a discussões e/ou a autores específicos. Assim, a vinculação com a literatura, quando possível, ocorreu depois do processo de codificação e apenas para se analisar a compreensão conceitual dos entrevistados.

A Categoria 1, *Entendimentos sobre Governança*, englobou 17 unidades de registro, que, uma vez codificadas, desdobraram-se em seis temas: *Ausência de Hierarquia; Interação e Colaboração, Avaliar, Direcionar e Monitorar; Estruturas e Regulamentos; Mecanismos de Retroalimentação; e Relação de Agência*. Do ponto de vista da quantidade de verbalizações, os temas *Ausência de Hierarquia* e *Avaliar, Direcionar e Monitorar* foram os mais citados. Tal predominância é, todavia, frágil, haja

vista a diferença numérica relativamente a outras temáticas ser tênue. Além disso, verificou-se que, para dois entrevistados, a governança assume mais de uma acepção. Curiosamente, em alguns desses casos, constatou-se a sobreposição das visões fenomenológica e funcionalista acerca do conceito em questão. No entanto, verificamos diferenças mesmo entre aqueles que associaram a governança a um único tema. Assim, se, de um lado, a associação exclusiva a um único entendimento sobre governança prevaleceu entre os entrevistados – ainda que por uma pequena margem; de outro, houve variação no tema ao qual se associaram.

Face a esse quadro, sustentamos que, no que diz respeito à compreensão que os servidores do Poder Legislativo têm sobre governança, percebem-se sobreposições conceituais e adesão simultânea dos entrevistados a mais de uma definição. Com efeito, não se pode afirmar que qualquer das discussões que foram utilizadas para embasar a revisão bibliográfica deste trabalho prevaleça em relação às demais. Nesse sentido, concluímos que os servidores dos parlamentos têm uma visão frágil no que tange à governança. Trata-se de constatação que julgamos da mais alta relevância, visto que o tema tem sido amplamente discutido e utilizado por Casas Legislativas, inclusive por meio de publicações oficiais e cursos de aperfeiçoamento, o que, infere-se, gera desdobramentos para o restante da sociedade.

A partir da Categoria 2, *Internalização da Governança no Poder Legislativo*, buscamos compreender as razões que têm contribuído para a popularização da governança no contexto parlamentar. Por meio dela, ademais, entendemos ser possível extrair alguma explicação para a confusão conceitual verificada na primeira etapa. Ao todo, identificamos 98 unidades de registro pertencentes à Categoria 2, que, tematicamente, organizaram-se da seguinte forma: *Pressão Externa, Transparência e Comunicação, Desempenho e Qualificação, Benefícios, Imagem e Lacuna*. O primeiro tema foi, inegavelmente, o que mais englobou unidades de registro – 57, ou 58% de todas as unidades desta Categoria.

Trata-se de constatação que concorre para a hipótese do nosso trabalho, haja vista ter-se percebido, durante as entrevistas, que a motivação por trás da popularização reside no fato de muitos dos padrinhos da governança aplicada ao Legislativo terem buscado evitar interferências de órgãos de Controle Externo nas atividades dos parlamentos. Esse foi particularmente o caso do Congresso Nacional e, especialmente, da Câmara dos Deputados. A Câmara baixa é, até hoje, a única Casa Legislativa a formalizar a adoção de tipologia própria de governança; sendo a razão para tal a insatisfação de parte dos seus

servidores em se submeterem ao Índice Integrado de Governança e Gestão do Tribunal de Contas da União. Assim, ao adotar uma visão própria sobre governança, a Câmara dos Deputados buscou se afastar da aplicação de uma metodologia que, para alguns dos entrevistados, vai de encontro à natureza política daquela Casa; ao mesmo tempo em que se esquivou do Controle Externo.

Na contramão desse evento, verificamos, por outro lado, que as demais Casas Legislativas, notadamente as subnacionais, em geral não enfrentam pressões similares por parte dos seus respectivos Tribunais de Contas. Pelo contrário, constatou-se ser essa uma realidade específica do âmbito federal e que, inclusive, converteu-se em objeto de controvérsia entre os membros da Rede Legislativa de Governança e Gestão. Ainda assim, entendemos que o trabalho da REGOV tem, até aqui, sido amplamente influenciado pela realidade da Câmara dos Deputados. Contribuem para essa afirmação, além das entrevistas, evidências bastante sólidas extraídas das fontes documentais, de que constitui bom exemplo a alta similaridade entre os Modelos de Governança e Gestão da Rede e da Câmara. A preocupação desta esclarece, ainda, o porquê da baixa assimilação conceitual dos entrevistados no que concerne à governança. Isso porque se constatou maior preocupação das Casas Legislativas em se diferenciarem dos Tribunais de Contas do que efetivamente em discutir e amadurecer noções sobre governança.

Outrossim, é pertinente ressaltar o ativismo burocrático (ABERS, 2019) que reveste as iniciativas dos servidores do Poder Legislativo e que, em última instância, visa a evitar que os parlamentos convertam-se em organizações institucionalizadas (MEYER; ROWAN, 1977) por meio de processos de isomorfismos coercitivos (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Além desse achado em si, tal constatação torna-se ainda mais relevante, pois esses fenômenos, embora largamente estudados e conhecidos, em geral referem-se ao setor privado e, no caso do setor público, aos órgãos tradicionais de governo.

Conforme os próprios dados indicam, se, por um lado, a *Pressão Externa* foi o tema majoritário derivado do processo de codificação, por outro não foi o único. Dito de outra maneira, verificou-se que as supostas interferências dos órgãos de Controle Externo serviram mais como catalisadoras de um processo que, cedo ou tarde, ocorreria no âmbito dos parlamentos. De fato, fatores endógenos vinculados a essas instituições também resultaram da análise das entrevistas, ainda que as unidades de registro nem sempre indiquem objetividade discursiva dos respondentes. Nesse sentido, cabe citar, primeiramente, o tema *Transparência e Comunicação*, que, após *Pressão Externa*, mais englobou unidades de registro – 17 ao todo – e que reflete a visão de governança

defendida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. As demais temáticas, *Desempenho e Qualificação*, *Benefícios*, *Imagem e Lacunas*, contribuíram, respectivamente, com nove, sete, seis e duas unidades de registro.

Feitas essas considerações, entendemos ser pertinente concluir este trabalho com algumas considerações gerais. Primeiramente, há um risco real de que as Casas Legislativas federais, especialmente a Câmara, repitam com as suas contrapartes subnacionais processos de isomorfismos institucionais semelhantes dos quais têm buscado escapar. Isso porque, percebeu-se, a partir das entrevistas, uma preocupação clara com a maior capacidade do Congresso Nacional de não apenas discutir governança como implementar práticas e criar estruturas relacionadas ao tema. Igualmente, também se verificou uma maior inclinação das Casas Legislativas estaduais em internalizar acriticamente a visão que os parlamentos federais têm sobre governança e a forma como a praticam. Assim, se, por um lado, os Tribunais de Contas geram aos parlamentos processos de isomorfismo coercitivo, por outro a Câmara dos Deputados poderá, ainda que inconscientemente, induzir os parlamentos subnacionais a adentrarem processos de isomorfismo mimético (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Assim, entendemos que é recomendável que a Rede Legislativa de Governança e Gestão amplie a participação das demais Casas Legislativas brasileiras para *i.* estabelecer um diagnóstico mais preciso sobre a governança no Poder Legislativo; e *ii.* permitir que as suas decisões reflitam a pluralidade dos parlamentos do País. Complementarmente, para tanto julgamos recomendável aprofundar as discussões deste trabalho por meio de pesquisas que almejem analisar comparativamente as Casas Legislativas *vis-à-vis* a governança, sobretudo para que Modelos de Governança e Gestão aplicados a essas instituições de fato traduzam a realidade da média dos parlamentos brasileiros. Por fim, sugerimos maior investigação sobre outros casos em que instituições públicas têm criado tipologias próprias de governança. Trata-se de importante esforço acadêmico para analisar as razões do surgimento de tais tipologias e eventuais relações entre o fenômeno e as motivações percebidas no âmbito parlamentar, expostas neste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Evandro J. *O Reforço das Competências de Gestão nas Instituições Públicas: Governança e Gestão no Poder Legislativo Municipal - Estudo de Caso na Câmara Municipal de Niterói*. 2006. 200 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.
- ABERS, Rebecca N. *Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State*. In: CONFERENCE OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Boston, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35045> Acesso em: 25/12/2019.
- BÄHR, H. FALKNER, G. TREIB, O. *Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*. Viena: European Governance Papers, 2005.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BAUER, Martin M. GASKELL, George. *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.
- BECKER, Howard S. *Método de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1999.
- BEVIR, Mark. *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BEVIR, Mark. RHODES, R.A.W. WELLER, Patrick. *Comparative Governance: Prospects and Lessons*. Berkeley: University of California, 2003.
- BOVAIRD, Tony. LÖFFLER, Elke. *Public Management and Governance*. Nova York: Routledge, 2009.
- BRANDÃO, Igor. *Ativismo Burocrático em Arranjos Institucionais Complexos: o CIISC, O CATAFORTE e o PRÓ-CATADOR*. In: *Anais do II Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*, Brasília, Brasil, 297-320, 2017.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n°s 1/92 a 68/2011 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n°s 1 a 6/94*. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BRASIL (2012). *Declaração de Campo Grande*. Campo Grande: 3º Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil, 2012. Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2012/11/Carta-Campo-Grande_final.pdf Acesso em: 25/11/2019.

BRASIL (2013). Tribunal de Contas da União. *Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas*. Brasília: TCU, 2013.

BRASIL (2014). Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL (2016a). Tribunal de Contas da União. *Levantamento de Governança de TI 2016*. Brasília: TCU, 2016. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-de-tecnologia-da-informacao/atuacao/perfil-de-governanca-de-ti/>. Acesso em: 18/02/2020

BRASIL (2016b). Câmara dos Deputados. *MBA Em Governança Legislativa*. Brasília: 2016. Disponível em https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/cursos/pos-graduacao/cursos-de-especializacao/cursos-realizados/Projeto_Pedagogico_MBA_Governanca_Legislativa_2a_edicao.pdf. Acesso em: 31/03/2019.

BRASIL (2016c). Câmara dos Deputados. *Ata do 1º Encontro sobre Governança no Poder Legislativo*. Brasília: 2016.

BRASIL (2017a). *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública direta, autárquica e fundacional.

BRASIL (2017b). Tribunal de Contas da União. *Resultados do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública – ciclo 2017*. Brasília: TCU, 2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/>. Acesso em: 24/03/2019.

BRASIL (2018a). Câmara dos Deputados. *Ato da Mesa nº 45 de 2018*. Dispõe sobre a gestão estratégica e seu modelo de governança na Câmara dos Deputados. Acesso em: 01/04/2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2018/atodamesa-245-31-outubro-2018-787291-publicacaooriginal-156662-cd-mesa.html>

BRASIL (2018b). Câmara dos Deputados. *Relatório de Gestão Exercício 2018*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018.

BRASIL (2019a). *Seminário ILB - Principais Desafios da Governança no Setor Público*, 2019. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal.

BRASIL (2019b). Tribunal de Contas da União. Acordos de Cooperação. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=2127:25>. Acesso em: 28/11/2019.

BRASIL (2019c). Proposta de Emenda à Constituição 188 de 2019. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1574884470216&disposition=inline> Acesso em: 27/11/2019.

BRASIL (2019d). Senado Federal. *Relatório de Gestão 2018*. Brasília: Senado Federal, 2018.

BRASIL (2020). União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais. *Apresentação*. Brasília. Disponível em: <http://unale.org.br/novo/apresentacao/> . Acesso em: 18/02/2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, v. 98, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_estado_dos_anos_90.pdf Acesso em: 18/12/2019.

CÂMARA, Rosana H. Análise de Conteúdo: da Teoria à Prática em Pesquisas Sociais Aplicadas às Organizações. **Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 5, n. 2, p. 179-191, Jul./Dez. 2013.

CANNEL, C.F. KAHN, R. L. Coleta de dados por entrevistas. In_____. FESTINGER, L. KATZ, D. **A Pesquisa da psicologia social**. Rio de Janeiro: EFGV, 1974.

CATAPAN, Anderson. Cherobim, Ana Paula, M. S. Estado da Arte da Governança Corporativa: Estudo Bibliométrico nos Anos 2000 a 2010. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 9, n. 1-2, p. 207-230, jan./dez. 2010.

CAVALCANTE, Pedro. PIRES, Roberto Rocha C. *Governança Pública: Das Prescrições Formais à Construção de Uma Perspectiva Estratégica para a Ação Governamental*. In_____. *Boletim de Análise Político-Institucional*. Brasília: IPEA, 2018.

_____. *Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetivação da Ação Governamental*. In_____. *Nota Técnica Nº 24*. Brasília: IPEA, 2018.

- CHHOTRAY, Vasudha. STOKER, Gerry. *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. Londres: Palgrave Macmillan, 2009
- CORREA, Diogo Silva. DIAS, Rodrigo de Castro. A Crítica e os momentos críticos: *de la justification* e a guinada pragmática na sociologia francesa. *Mana* [online]. 2016.
- CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa – Método Qualitativo, Quantitativo e Misto**. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- CROUCH, Colin. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- DIMAGGIO, Paul J. POWELL, Walter. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160 Abr./1983. Disponível em: <https://www.uio.no/studier/emner/matnat/ifi/INF9200/v10/readings/papers/DeMaggio.pdf> Acesso em: 29/11/2019.
- ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (2012), 3º, Campo Grande. Declaração de Campo Grande. Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2012/11/Carta-Campo-Grande_final.pdf Acesso em: 25/11/2019.
- FISCHER, Frank. Para Além do Empirismo: Policy Inquiry na perspectiva Pós-Positiva. **Revista NAU Social**, v. 7, n. 12, p. 163-180 Mai./Nov. 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/554/436> . Acesso em: 05/05/2019.
- FLICK, Uwe. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FONTES FILHO, Joaquim R. Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública: as novas exigências de profissionalização da função pública. In: *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Quito, Ecuador, 11-14 nov. 2014.
- FREDERICKSON, G. et al. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press, 2012.
- FUKUYAMA, F. *What is Governance?* In: Center for Global Development, Working Paper 314., 2013. Washington D.C.

GODOY, A. S. (1995). Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 57-63. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf> Acesso em: 02/02/2020.

GONÇALVES, Antonio de Oliveira. PISA, Beatriz J. IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290 Set./Out. 2015. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/2410/241042209009.pdf>>. Acesso em: 06/06/2019.

GUIMARÃES André R. S. SCHWARTZ, Fabiano P. GOMES, Ricardo C. Governance in the Legislative Power: Looking at the Parliamentary Board. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 557-582, Jul./Set. 2017.

HALL, Peter A. TAYLOR, Rosemary C.R. *As Três Versões do Institucionalismo. Lua Nova*. 2003, n. 58, p. 193-223. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 19/02/2020

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

HOBSBAWM, Eric J. *A Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUANG, Chiung-Yao. HO, Yuh-Shan. Historical Research on Corporate Governance: A Bibliometric Analysis. **African Journal of Business Management**, v. 5, n. 2, p. 276-284, Jan. 2011. Disponível em: http://www.academicjournals.org/app/webroot/article/article1380533719_Huang%20and%20Ho.pdf Acesso em: 18/12/2019.

HUFTY, Marc. *Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF)*. In _____. *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*. Bern: Geographica Bernensia, p. 403-424, 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2019005>. Acesso em: 28/10/2019.

JENSEN, Michael C. MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, Jan./Jul. 1976.

JESSOP, Bob. *Governance and Meta-Governance in the Face of Complexity: On the Roles of Requisite Variety, Reflexive Observation, and Romantic Irony in Participatory Governance*. In _____. (Ed). *Participatory Governance in Multi-Level Context – Concepts and Experience*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2002.

- KLIJN, Erik H. *New Public Management and Governance: A Comparison*. In _____. (Ed). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- KLIJN, Erik. KOPPENJAN, Joop. *Governance Networks in the Public Sector*. Nova York: Routledge, 2016.
- KERSBERGEN, Kees V.; WAARDEN, Frans V. 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. **European Journal of Political Research**, Oxford, n. 43, p. 143-171, 2004.
- KOOIMAN, Jan. *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. Londres: Sage Publications Ltd, 1993.
- _____. *Governing as Governance*. Londres: Sage Publications Ltd, 2003.
- KONG, Dongsung. YOON, Kiwoong. *Modes of Public Governance: A Typology Toward a Conceptual Modeling*. Ottawa: World Political Science, n. 14 (1), p. 145-167, 2018.
- LASCOUMES, Pierre. LE GALÈS, Patrick. *Sociologia da Ação Pública*. Maceió: EDUFAL, 2012.
- LE ROY, Katy. *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*. Québec: McGill-Queen's Press. 2006.
- LEVI-FAUR, David. *From "Big Government" to "Big Governance"?* In _____. (Ed). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- LOUREIRO, Maria Rita. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. MORAES, Tiago Cacique. Democratização e Reforma do Estado: o Desenvolvimento Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil Recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739-72, Jul./Ago. 2009.
- LUCIO, M. *et al.* Sentidos e significados de se planejar estrategicamente nas organizações públicas - planejamento estratégico sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência. **NAU Social**, v. 5, n. 9, p. 151-160, Nov. 2014/Abr. 2015.
- LUCIO, Magda. DANTAS, José M. M. Gestão, Custos e Governança Pública – Desenvolvimento Nacional Baseado em Public Intelligence (PI). **NAU Social**, v. 9, n. 17, p. 92-101, Nov. 2018/Abr. 2019.

LYNN, JR, Laurence E. “*The Many Faces of Governance: Adaption? Transformation? Both? Neither?*” In _____. (Ed). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MARCH, James G. OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.16, n. 31, p. 126, Nov. 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782008000200010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 22/04/2019.

MARCONI, Marina de A. LAKATOS, Eva M. *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARQUES JUNIOR, Alaôr M. et al. *Modelo de Referência de Governança e Gestão de Casas Legislativas: Uma Primeira Aproximação*. Brasília: Rede Legislativa de Governança e Gestão, 2017. No prelo

MARQUES, Maria da Conceição da C. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, Abr./Jun. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65522007000200002&script=sci_arttext&tlng=es Acesso em: 04/12/2019.

MARTIN, Lanny V. VANBERG, Georg. *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MEYER, John, ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-63, Set./1977.

MICHALSKI, Wolfgang. MILLER, Riel. STEVENS, Barrie. *Governance in the 21st Century: Power in the Global Knowledge Economy and Society*. In _____. *The Journal of Future Studies, Strategic Thinking and Policy*, vol 02, nº 05. Cambridge: Camford Publishing Ltd., 2000.

MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental*. Nota técnica, no. 24, Brasília, julho de 2008.

OCDE (2011), *Policy Framework for Investments User’s Toolkit*. Chapter 10. Public Governance OECD Publishing. Disponível em:

<http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf>

Acesso em: 15/11/2019

OFFE, C. *Governance: An “Empty Signifier”?*. In _____. *Constellations* 16, n.º. 4. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2009.

OLSSON, Jan. HYSING, Erik. Theorizing Inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from Below. **Planning Theory and Practice**, v. 13, n. 2, p. 257-273, Jun. 2012.

OMAN, Charles P. ARNDT, Christiane. *Measuring Governance*. OECD Development Centre, Policy Briefs n. 39, OECD, 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/dev/46123827.pdf>. Acesso em: 06/12/2019

OSBORNE, Stephen. “*The (New) Public Governance: a Suitable Case for Treatment*”. In _____. (Ed). *The New Public Governance?*. Londres: Routledge, 2010.

PECI, Alketa. PIERANTI, Octavio P. RODRIGUES, Silvia. Governança e *New Public Management*: Convergência e Contradições no Contexto Brasileiro. **O&S**, v. 15, n. 46, p. 39-55, Jul./Set. 1998.

PESTOFF, Victor. BRANDSEN, Taco. “*Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-Production and Innovation?*”. In _____. (Ed). *The New Public Governance?*. Londres: Routledge, 2010.

PETERS, B. Guy. *Governance: A Garbage Can Perspective*. Vienna: Department of Political Science, Institute for Advanced Studies, 2002.

PETERS, B. Guy. PIERRE, John. *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*. In _____. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

_____. *Governance, Politics and the State*. Londres: Palgrave Macmillan, 2000.

PIERRE, Jon. “*Governance and Institutional Flexibility*. In _____. (Ed). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e Capacidades Estatais: Uma Análise Comparativa de Programas Federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.

POWER, Michael. *The Audit Explosion*. Londres: White Dove Press, 1996.

REDE LEGISLATIVA DE GOVERNANÇA E GESTÃO (2017a). *Estatuto da Rede Legislativa de Governança e Gestão - REGOV*. 2017.

REDE LEGISLATIVA DE GOVERNANÇA E GESTÃO (2017b). BRASÍLIA. *Ata Encontro Nacional da Rede Legislativa de Governança e Gestão*, 10 de novembro de 2017. Nº 1, 3 páginas.

RHODES, R. A. W. (2000). Public Administration and Governance. In: PIERRE, J. (Ed.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 54-90. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/246335680_Governance_and_Public_Administration. Acesso em: 01/05/2019.

_____. *The New Governance: Governing without Government*. **Political Studies**, Oxford, XLIV, p. 652-667, 1996.

_____. *Understanding Governance: Ten Years On*. In _____ Sage Journals, vol 28, issue 8. Newbury Park: Sage Publishing, 2007.

ROSENAU, James. *Governance, Order and Change in World Politics*. In _____. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992

RUHANEN, L. RITCHIE, B. SCOTT, N. TKACZYNSKI, A. *Governance: a Review and Synthesis of the Literature*. **Rev. Tourism Review.**, Brisbane, v. 65, n. 4, p. 4-16, 2020.

SANDES, C. O. *A Polissemia do Conceito de Desenvolvimento nas Diretrizes Estratégicas da Política de Inovação Brasileira –ENCTI e PBM*. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM, Universidade de Brasília, Brasília.

SANTOS, Boaventura Sousa. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro, Graal, 1989.

SANTOS, Maria Helena de Castro. *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p., 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003. Acesso em: 19/12/2019.

SHEPSLE, Kenneth A. Representation and Governance: The Great Legislative Trade-Off. **Political Science Quarterly.**, Nova Iorque, v. 103, n. 3, p. 461-484, 1988.

STOKER, G. *Governance as theory: five propositions*. In: *Governance- International Social Sciences Journal*, march, 1998.

_____. *Public-Private Partnerships and Urban Governance*. In _____ *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*. Londres: Macmillan. 1998.

TORFING, Jacob. "Governance Networks". In _____. (Ed). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TORRES, Ricardo L. O Tribunal de Contas e o Controle da Legalidade, Economicidade e Legitimidade. **Revista de Informação Legislativa.**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 121, p. 265-271, Jan./Mar. 1994.

VAN DE WALLE, Steven. *Measuring bureaucratic quality in governance indicators*. In _____. EGPA ANNUAL CONFERENCE, STUDY GROUP ON PRODUCTIVITY AND QUALITY IN THE PUBLIC SECTOR, 2005, Bern. Leuven: Instituut voor de Overheid, 2005.

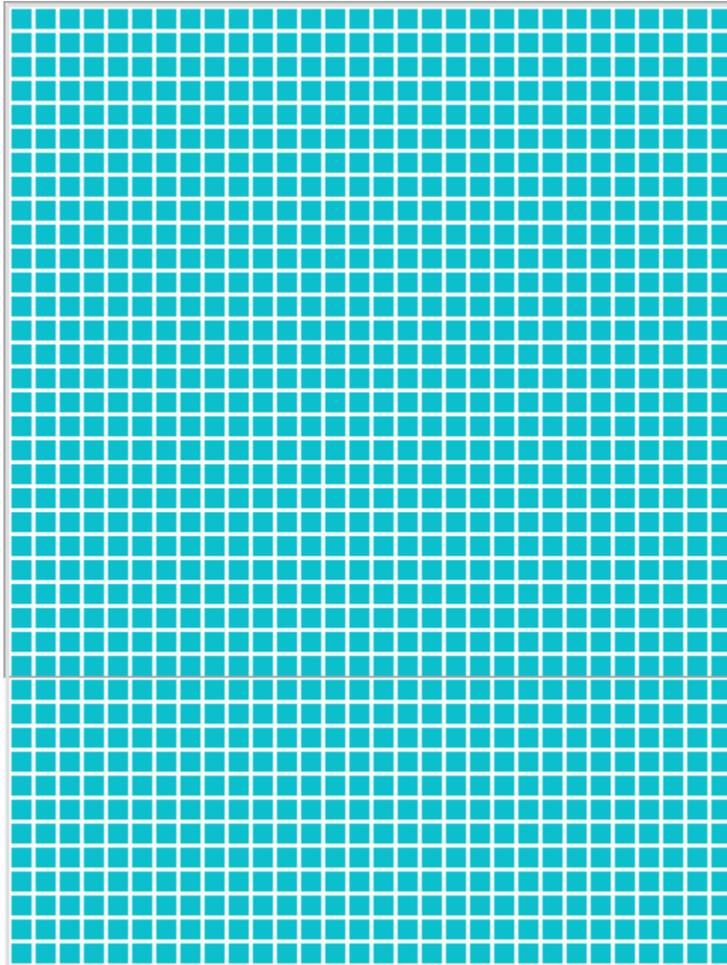
VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. *Sobre Organizações, Instituições e Poder*. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ZITTOUN, P. *The Political Process of Policymaking - A Pragmatic Approach to Public Policy*. Londres: Palgrave Macmillan, 2014.

WEBER, Max. *Economy and Society*. California: University of California Press. 1978.

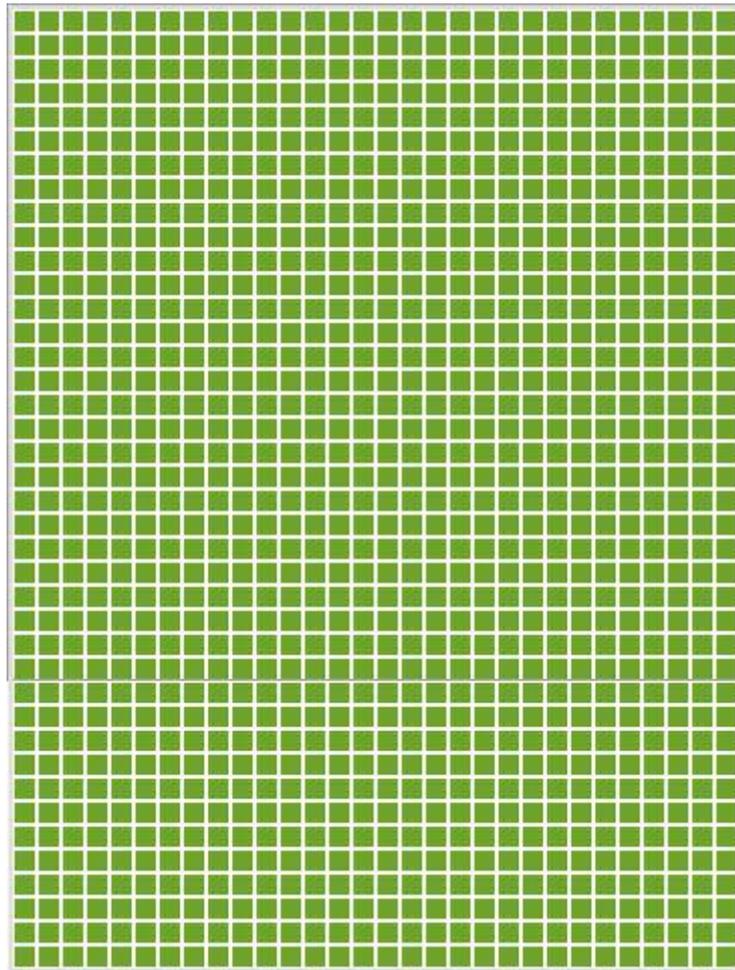
APÊNDICES

APÊNDICE I – Distribuição dos Temas da Categoria “Entendimentos Sobre Governança” para o Entrevistado A



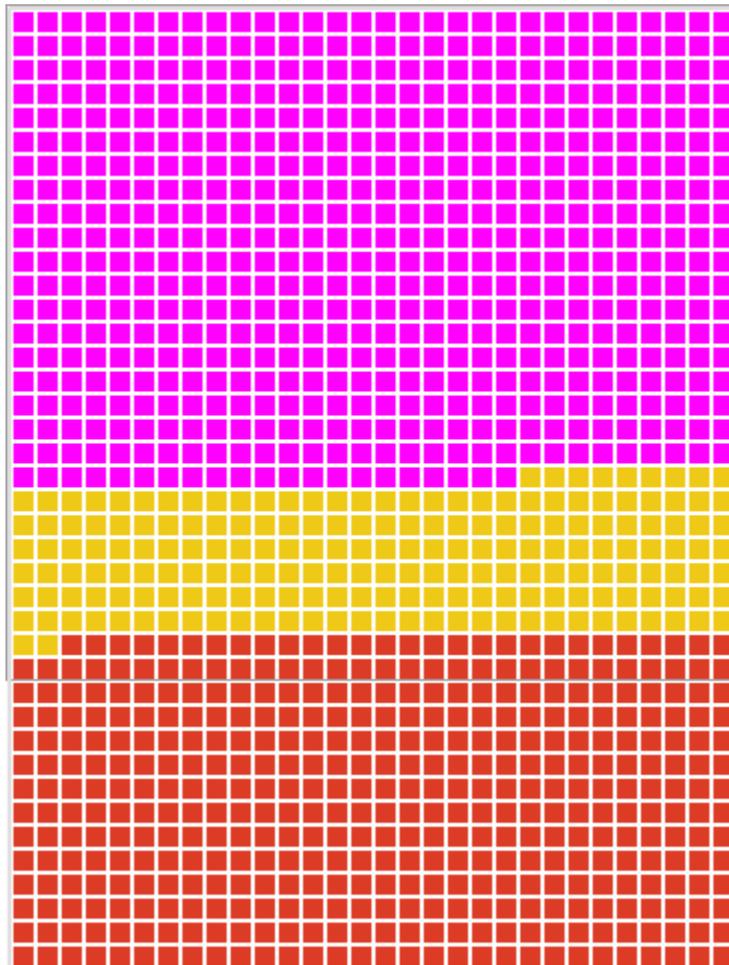
Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: • Mecanismos de Retroalimentação; • Estruturas e Regulamentos; • Relação de Agência; • Ausência de Hierarquia; • Interação e Colaboração; • Avaliar, Dirigir, Monitorar

APÊNDICE II – Distribuição dos Temas da Categoria “Entendimentos Sobre Governança” para o Entrevistado B



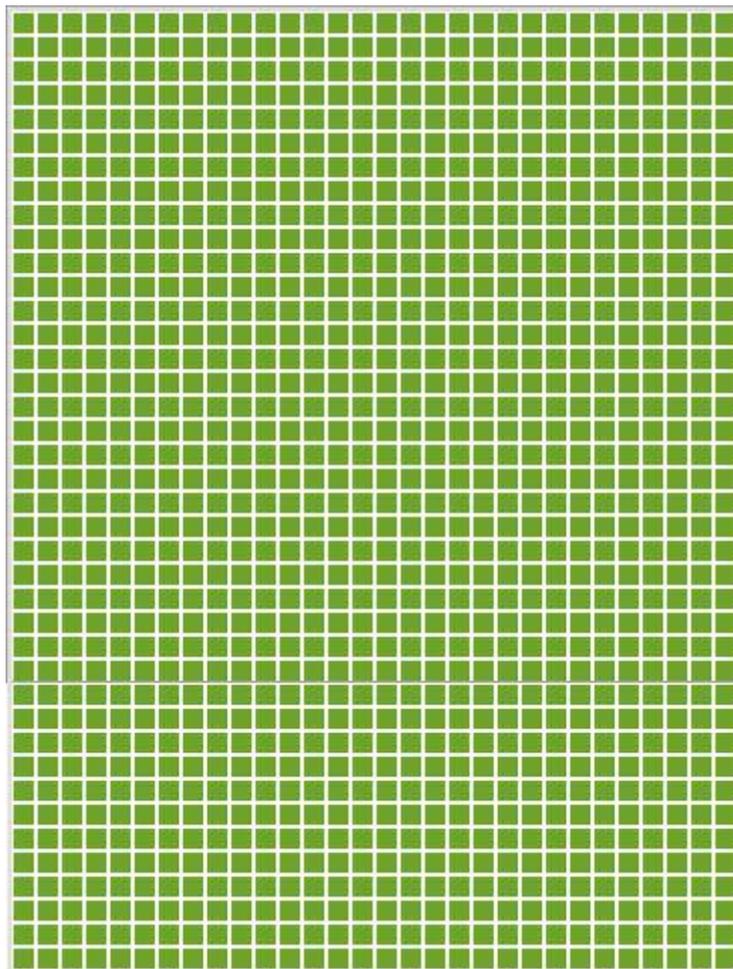
Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: • Mecanismos de Retroalimentação; • Estruturas e Regulamentos; • Relação de Agência; • Ausência de Hierarquia; • Interação e Colaboração; • Avaliar, Dirigir, Monitorar

APÊNDICE III – Distribuição dos Temas da Categoria “Entendimentos Sobre Governança” para o Entrevistado C



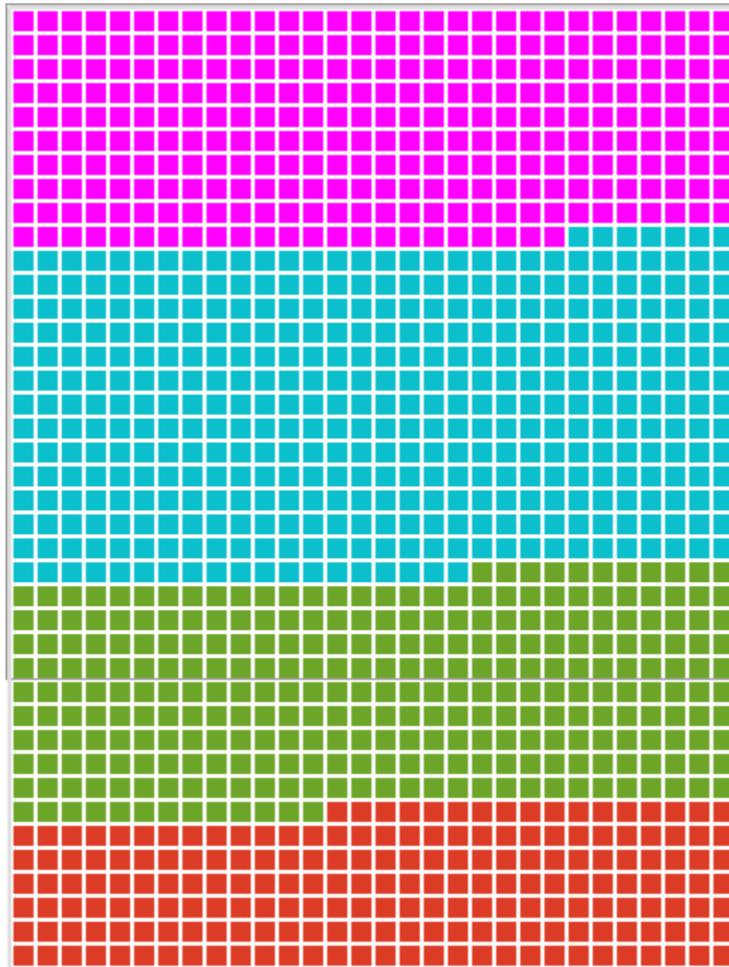
Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: • Mecanismos de Retroalimentação; • Estruturas e Regulamentos; • Relação de Agência; • Ausência de Hierarquia; • Interação e Colaboração; • Avaliar, Dirigir, Monitorar

APÊNDICE IV– Distribuição dos Temas da Categoria “Entendimentos Sobre Governança” para o Entrevistado D



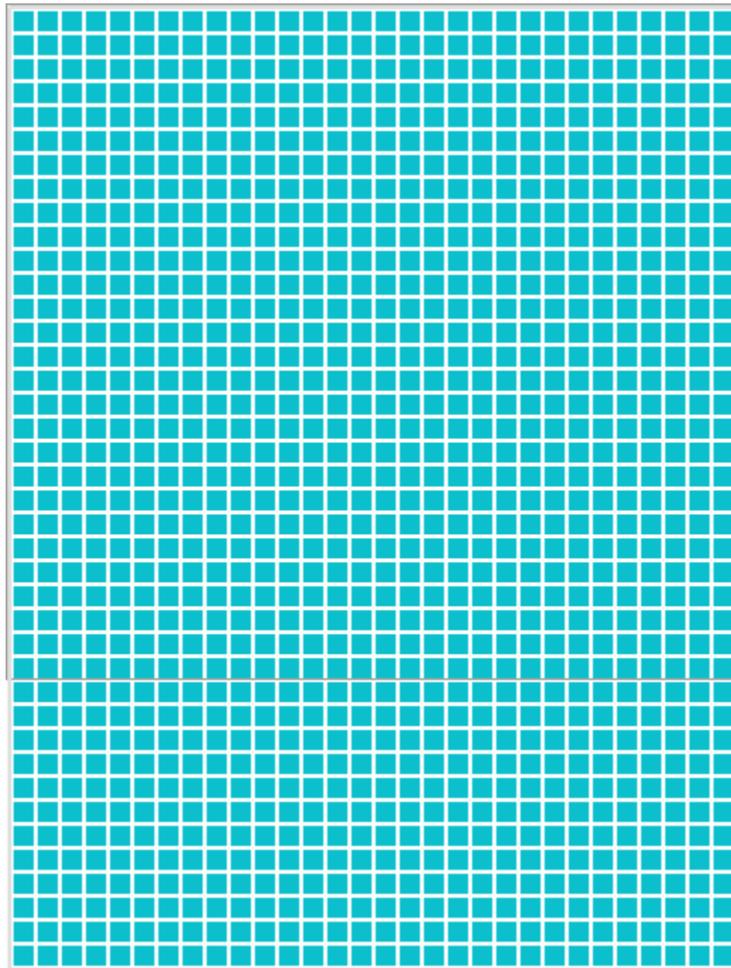
Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: • Mecanismos de Retroalimentação; • Estruturas e Regulamentos; • Relação de Agência; • Ausência de Hierarquia; • Interação e Colaboração; • Avaliar, Dirigir, Monitorar

APÊNDICE V – Distribuição dos Temas da Categoria “Entendimentos Sobre Governança” para o Entrevistado E



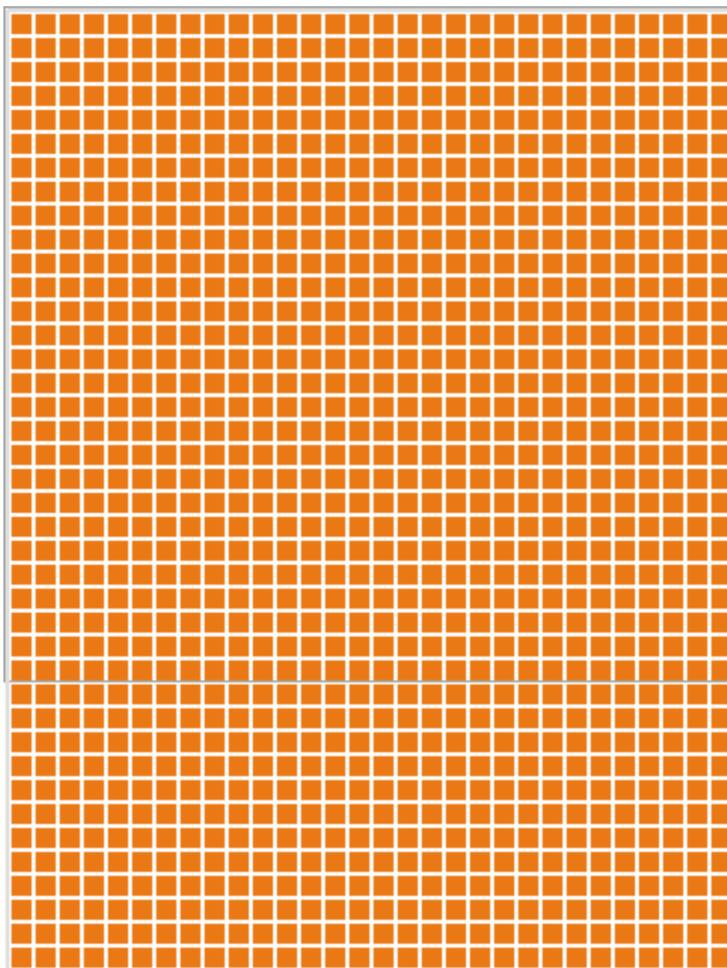
Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: • Mecanismos de Retroalimentação; • Estruturas e Regulamentos; • Relação de Agência; • Ausência de Hierarquia; • Interação e Colaboração; • Avaliar, Dirigir, Monitorar

APÊNDICE VI – Distribuição dos Temas da Categoria “Entendimentos Sobre Governança” para o Entrevistado F



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Mecanismos de Retroalimentação; ● Estruturas e Regulamentos; ● Relação de Agência; ● Ausência de Hierarquia; ● Interação e Colaboração; ● Avaliar, Dirigir, Monitorar

APÊNDICE VII – Distribuição dos Temas da Categoria “Entendimentos Sobre Governança” para o Entrevistado G



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: • Mecanismos de Retroalimentação; • Estruturas e Regulamentos; • Relação de Agência; • Ausência de Hierarquia; • Interação e Colaboração; • Avaliar, Dirigir, Monitorar

APÊNDICE VIII –CATEGORIA “ENTENDIMENTOS SOBRE GOVERNANÇA”

TEMA	VERBALIZAÇÃO
<p>Ausência de Hierarquia</p>	<p>Entrevistado C - "Este é traço distintivo da governança: não existe relação hierárquica entre aqueles que decidem, a decisão é desconcentrada, enquanto na gestão você tem decisão concentrada e a pessoa que decide é a pessoa que assina, no caso da administração pública, e ela é responsabilizada caso algo aconteça".</p> <p>Entrevistado C - "Eu diria que governança é aquela relação que há no espaço onde existem dois requisitos: a inexistência de hierarquia entre os membros que precisam tomar alguma decisão e que, portanto, precisam de uma estruturação para essa tomada de decisão e é essa estruturação que eu denomino governança".</p> <p>Entrevistado E - "Então, não é ideal que exista alguma hierarquia funcional entre eles, não é o ideal, mas, na prática nem sempre é o ideal."</p> <p>Entrevistado E - "Então, seriam instâncias para tomada de decisão e avaliação de resultados, coletivas, sem hierarquia entre eles, então, o presidente de um colegiado conduz as reuniões, mas, ao final, ele tem um voto do mesmo jeito e alguns colegiados".</p>
<p>Avaliar, Dirigir e Monitorar</p>	<p>Entrevistado F - "A governança acaba sendo um desdobramento da estratégia".</p> <p>Entrevistado A - "A governança tem três grandes verbos: Dirigir, avaliar e monitorar. E aí, trazer para a gestão, um nível um pouco mais baixo, grandes diretrizes: essa, no meu ponto de vista e de vários diretores da casa, é atribuição intrínseca da governança".</p> <p>Entrevistado E - "Existe uma esfera de governança que define as prioridades, que direciona, a partir daí, esse direcionamento é dado a um gestor profissional, que tem autonomia, dentro daquele direcionamento e dentro da lei, para tomar decisões de gestão e, depois, apresenta os resultados".</p> <p>Entrevistado F - "Eu vejo com um sistema, como uma forma de avaliar, direcionar e monitorar a gestão".</p>

Entrevistado E - "Por outro lado, esse colegiado de iguais, uma vez tomadas as decisões, repassam para os gestores, para área de gestão, que devem buscar estar alinhados a este direcionamento e têm uma certa autonomia para realizar o seu trabalho de gestão, alocar recursos, gerenciar projetos e, aí, depois, devolver a este colegiado os resultados. Então, cabe a um colegiado de governança avaliar os resultados alcançados pela gestão e, também, quando for o caso, trocar os atores da gestão, os gestores".

Entrevistado E - "A governança são estruturas, são regulamentos - como eu falei, normas que regem as estruturas -, são mecanismos de transparência e esses regulamentos devem definir como as decisões são tomadas".

Entrevistado E - "A governança, em última instância, eu diria que ela procura induzir alguns comportamentos - comportamentos éticos, comportamentos morais, comportamentos voltados aos resultados da organização -, então, é um arcabouço, um *framework* que, no final da história, ele quer induzir bons comportamentos, boas decisões, boas atitudes de transparência, ética e etc."

Estruturas e Regulamentos

Entrevistado C - "Tentando explicar um pouco melhor, a partir de um exemplo emblemático e que dá origem ao conceito de Governança Corporativa, que é o que acontece em uma empresa de capital aberto: você tem sócios que precisam tomar decisões sobre a gestão da empresa e os rumos a serem tomados pela empresa, mas, como eles têm igualdade - porque todos são sócios e, em tese, têm o mesmo poder -, eles têm que fazer isso de comum acordo, de forma colegiada, devem discutir e tomar alguma decisão. E, para que eles discutam e cheguem a alguma decisão, regras claras e definidas, por todos e para todos, são necessárias: como estes iguais vão sentar e discutir para esta tomada de decisão? Será por voto ou outro critério qualquer? Como eles irão deliberar a respeito de um determinado ponto? Então, no caso destas regras, eu denomino governança".

Entrevistado B - "Acho que na área pública sim - acho que o nosso valor tem que ser a colaboração - na área privada, a Governança Corporativa assume outras vertentes. Se formos falar em Governança Pública, acho que o principal mesmo é falar em colaboração".

Interação e Colaboração

Entrevistado E - "A governança seria instâncias para uma tomada de decisão mais qualificada, por ser coletiva, e com pessoas que representam interesses diferentes - stakeholders com interesses diferentes. Então, você pode ter um colegiado com membros do governo, da sociedade, enfim, vários segmentos sendo representados ali para tomar uma decisão que seria mais qualificada, mais debatida, mais justificada e,

também, com mais transparência porque são feitas atas e as decisões são registradas, então, se daria uma decisão com uma qualidade melhor".

Entrevistado D - "Na minha avaliação, hoje, a gente fala de governança aqui, mas a gente também está falando de governança também aqui, numa linha de que a governança, a aplicação dos conceitos de princípios de governança para a gestão de questões que demandam uma coordenação fora da estrutura hierárquica padrão; é como se fosse uma transversalidade, ou seja... outra forma de traduzir isso que eu estou falando: é a governança com uma capacidade de articular e coordenar ações que são transversais dentro de uma estrutura hierarquizada".

Mecanismo de Retroalimentação

Entrevistado G - "A governança é um mecanismo que permite um ciclo de retroalimentação entre o que se quer fazer e o que se conseguiu fazer. Então, assim, ela pode te fornecer um GPS, entendeu? Você tem um mapa, você tem um destino, é difícil você andar sem saber o quanto você avançou. Em um lugar que não tem estrada, não tem sinalização, você precisa saber o quanto você conseguiu cumprir daquilo que você tinha vontade. E o fato de esse instrumento ser público é muito importante porque ele não te permite destinos não republicanos, então, a vantagem disso é que explicita para si próprio, mas serve também como cartão do desempenho daquela unidade, entendeu?"

Relação de Agência

Entrevistado C - "A informação precisa ir e voltar e, nisso, existe o que chamamos de relação de agência, que é também uma outra característica da governança: essa tomada de decisão coletiva e a existência de relação de agência. Quando você tem isso e define as regras, isso é governança".

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE IX –CATEGORIA “INTERNALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA NO PODER LEGISLATIVO”

Pressão Externa	Entrevistado A - "Há forças tanto endógenas quanto exógenas. E uma das exógenas, aqui no Legislativo, aqui no Congresso Nacional, particularmente... eu não posso descartar a influência do Tribunal de Contas da União, que tem uma força, mais do que pedagógica: ela é indutora. Até porque falar em pedagógica, em termos excessivos, seria quase que uma apropriação indébita de outro capital intelectual. Mas o Tribunal de Contas da União, com sua força de verificação, de acompanhamento e de fiscalização consegue induzir certas práticas. Aqui, particularmente no caso da Câmara, foi expedido o Acórdão 5689 em 2015, embora relatasse as contas de 2013, que recomendava que a casa implementasse mecanismos de Governança Corporativa e também na área finalística, além disso, ressalvou as contas da casa do ano de 2013. A Câmara recorreu, fizemos um trabalho longo de gestão e controle interno juntos - e junto ao Tribunal de Contas da União. Este acórdão depois foi revogado, mas as determinações que ali estavam foram transformadas em recomendações e uma delas era justamente a criação de mecanismos de governança, gestão de riscos e, assim, sucessivamente. Então, esse é um dos fatores que não podem ser descartados, essa análise Tribunal de Contas da União - o que, aliás, muitos gestores indagam se essa é uma competência intrínseca do Tribunal - para mim, isso é uma discussão vencida, mas, nesta casa, não é. Muitos gestores avaliam que é uma exorbitância de competência e não é assim que eu vejo".
Pressão Externa	Entrevistado A - "Eu posso citar para você vários exemplos que não deveria, que a Câmara tem uma visão totalmente dissonante com o Tribunal de Contas. Avaliação de processos finalísticos, essa é... esse é, do meu ponto de vista, o (inaudível) da relação da casa com o TCU. Recentemente, o TCU lavrou outro acórdão onde ele recomendava à Casa que aplicasse processos, métodos de avaliação de impacto legislativo - isso causou espécie aqui dentro".
Pressão Externa	Entrevistado A - Que seria exatamente você mensurar o impacto de proposições após sua implementação: uma vez transformada em texto legal, que impactos aquela lei, aquela emenda constitucional, aquela resolução, causou à sociedade ou onde ela busca atingir? Por exemplo, uma Lei Maria da Penha, ela diminuiu a criminalidade em relação à mulher, ela trouxe mais segurança física mesmo, né... existencial, digamos assim, no sentido latíssimo, para as mulheres afligidas por violência doméstica. Então, a AIL - Avaliação do Impacto Legislativo - tem a ver com isso, no momento da feitura da lei, você ia tentar fazer uma prospecção, uma avaliação - naturalmente a priori, ela não foi transformada em dispositivo legal - de quais são as consequências que aquele dispositivo traria uma vez implementado no instrumento legislativo
Pressão Externa	Entrevistado A - "A avaliação dos agentes da casa é feita pelo eleitorado a cada ciclo eleitoral".

Pressão Externa	Entrevistado A - "Indicadores de governança, mas, se você pega aqueles questionários, aqueles levantamentos de governança, você vê que eles estão muito voltados a implementadores de políticas públicas, muito voltados a Ministérios, muito voltados a empresas públicas. E essa é uma outra finalidade que tem se buscado com aquele modelo de avaliação de governança utilizado pela REGOV, ele reflete uma Casa Legislativa".
Pressão Externa	Entrevistado A - "Nós não queremos mais ser avaliados por uma régua que nos uniformiza com instituições que não têm a ver conosco, olhando agora no ponto de vista de um controle externo, né? Não queremos responder a questionários que nos indagam quais são as políticas públicas que implementamos, essa pergunta já foi feita a nós vários anos seguidos. Não é nosso metiê; 'Somos uma casa de leis', percebe? O Congresso chegou a esse ponto, a esse tipo de entendimento, precisou se estabelecer isso seguidas rodadas e trazer o pessoal do TCU aqui e irmos lá conversar com eles. Houve um, naquele momento que eu te falei da ruptura, né? Desculpe, da ressalva das contas, houve ali um esgarçamento, realmente o entendimento chegou a um nível baixíssimo, as coisas realmente ficaram sérias, graves, mas a gente conseguiu recuperar isso e prosseguimos. Mas é isso, volto a dizer: é um aprender fazendo".
Pressão Externa	Entrevistado A - "O TCU, você falou, é um órgão auxiliar - esse é o termo constitucional - do Congresso Nacional, mas, muitas vezes, ele se empodera, né? E traz para o Congresso Nacional e até para o próprio TCU, para a parte administrativa do TCU, certas atribuições, certas determinações, certas recomendações que causam um pouco de estranheza".
Pressão Externa	Entrevistado A - "Causa muito incômodo ser avaliado por um critério que uniformiza você com outras instituições que não lhe são pares. Falo isso do ponto de vista da instituição, não do controle interno em si, mas das reuniões que presenciei - que participei para responder até validar o relatório de gestão em vários anos".
Pressão Externa	Entrevistado A - "Sim, certamente, Tribunais de Contas estaduais têm um papel, eu não diria tão veemente - o TCU realmente tem capitaneado isso -, mas seguramente os Tribunais de Contas estaduais e, nos casos dos municípios que os têm, sim, isso acontece, sim, sem sombra de dúvida".
Pressão Externa	Entrevistado B - "É um modelo de governança que está sendo estimulado pelo Tribunal de Contas da União".
Pressão Externa	Entrevistado B - "O Tribunal de Contas da União tem orientado também nessa questão da governança para que nós invistamos mais em Planejamento Estratégico e na gestão de recursos, isso tudo faz parte da governança".
Pressão Externa	Entrevistado B - " O Tribunal de Contas da União foi praticamente um instigador: ele pontuou, em vários relatórios de auditoria, que era importante que a Câmara investisse em governança".
Pressão Externa	Entrevistado B - "Os Tribunais de Contas Estaduais são orientados pelo Tribunal de Contas da União".

Pressão Externa	<p>Entrevistado B - "Não, pacificado nunca está, mas nós tentamos. E há pessoas bastante receptivas lá, inclusive ministros. Nós tentamos porque é uma realidade diferente mesmo, mas temos que colocar estas questões sobre a mesa porque o parlamento é importante para uma sociedade democrática, não queremos viver sem parlamento".</p>
Pressão Externa	<p>Entrevistado B - "O Tribunal de Contas da União já tinha falado pra nós reforçarmos a governança há muito tempo. Agora, foi um benchmark legal; nós vimos o que eles fizeram, eles foram indutores dessa ideia, que é muito boa, de governança e, agora, a Gestão de Risco mais recente".</p>
Pressão Externa	<p>Entrevistado B - "Volto ao Tribunal de Contas da União, que pedia para nós mensurarmos e nós não mensuramos a quantidade de sessões porque esse tipo de mensuração é ridícula: é o mesmo que você estar com infiltração na sua casa, muitos pingos para todos os lados e o seu indicador é de quantas vezes você troca o balde embaixo dos pingos, não serve para nada, é preciso resolver o problema. Então queríamos mostrar ao Tribunal de Contas da União uma forma de avaliação e como queríamos nos avaliar e ficou em aberto, por isso ficamos vários anos porque o Tribunal de Contas da União disse: "Tá bom! Não vamos mais avaliar vocês por quantidade de sessões, vocês disseram e nós entendemos, mas como vamos avaliar vocês?"</p>
Pressão Externa	<p>Entrevistado B - "Tinha essa demanda do Tribunal de Contas da União que vinha perguntando o que havia sido feito, como poderíamos justificar o nosso custo, baseados no número de sessões: não dá".</p>
Pressão Externa	<p>Entrevistado C - "O senso de urgência, com certeza, não existe, mas deveria existir, até porque este trabalho todo sobre governança tem sido impulsionado pelo Tribunal de Contas da União - ele é o grande agente pressionador deste campo organizacional das Casas Legislativas. Anualmente, há este questionário de governança que as Casas, Câmara e Senado, têm que responder e eu acredito que a intenção do Tribunal de Contas da União é de, em um futuro não tão distante, avançar também para as Casas Legislativas estaduais por meio dos Tribunais de Contas dos estados".</p>
Pressão Externa	<p>Entrevistado C - "Os Tribunais de Contas estaduais também têm suas visões. O que eu posso garantir é que existe com a Câmara e o Senado, mas, com as Assembleias Legislativas, eu não tenho tanta certeza. Porém, se não acontece ainda, vai acontecer no futuro próximo. Logo, seria até uma ação preventiva das assembleias legislativas começarem a trabalhar nestes conceitos de governança e de gestão".</p>
Pressão Externa	<p>Entrevistado C - "A discussão não começou porque o Tribunal de Contas da União começou a cobrar, pelo contrário: no máximo, a cobrança do Tribunal de Contas da União veio como um elemento de incentivo, mas não como a resposta a uma pressão".</p>
Pressão Externa	<p>Entrevistado C - "Todos começaram a utilizar o termo governança principalmente a partir do Tribunal de Contas da União como indutor - porque ele lança isso há pelo menos oito anos como referencial de governança para administração pública".</p>

<p>Pressão Externa</p>	<p>Entrevistado C - "Então, este modelo de governança e gestão de casas legislativas foi apresentado a três servidores do Tribunal de Contas da União - que são justamente aqueles que cuidam do desenvolvimento do índice - e eles gostaram muito do trabalho. A intenção era desenvolver um modelo de avaliação para que se chegasse à uma espécie de índice de governança, mas um índice de governança de casas legislativas porque, nesta oportunidade da conversa com o Tribunal de Contas da União, eu mostrei que o índice de governança desenvolvido por eles, do jeito que está hoje, é altamente aderente a empresas públicas. Assim, eu selecionei - por meio dos resultados que eles disponibilizam publicamente de algumas empresas públicas - órgãos da administração direta do Executivo e do Legislativo Federal que hoje são analisados. Daí, quando você pega o gráfico, o índice de governança da Petrobras, por exemplo, é maravilhoso porque, salvo engano, ele foi desenvolvido com base no índice do Instituto Brasileiro Governança Corporativa (IBGC), que é muito corporativo. O índice de governança não é tão público e eu, particularmente, acho que ele tem uma inconsistência: o fato de pegar uma única fórmula de cálculo do índice e aplicar para organizações que são muito diferentes. Graficamente, você vê isso muito claramente: no exemplo da Petrobras, quando você pega o índice e mostra o gráfico, é maravilhoso em quase todas as dimensões - estão bem próximos dos níveis mais altos -, quando você pega um ministério ou outro órgão da administração direta, você já vê os índices caindo e quando você vai para Câmara e Senado, você vê que uma dimensão até tem boa nota, mas outra já está muito abaixo. Assim, você vê claramente que existe algo estranho e o que é estranho? Pegar a mesma fórmula, com os mesmos pesos e os mesmos critérios, para analisar organizações que são muito diferentes: comparar a Petrobras, que embora ainda seja predominantemente pública, tem o capital aberto e o lucro como objetivos, com uma casa legislativa que nem chega perto do conceito de lucro e nem mesmo do conceito de resultado objetivo, ainda que seja viável no ministério, onde você consegue indicadores mais claros de resultados em termos de números - por exemplo, vacinas dadas, índices de escolaridade, absenteísmo na escola, etc. -, mas, no Legislativo, esses índices são ainda mais fluidos. Como é que você vai aplicar o mesmo critério para medir todas essas coisas? Por isso mesmo, esta inquietação de criar um modelo de governança e gestão do Legislativo, quer dizer, a ideia de chegar a um índice que represente melhor o Legislativo".</p>
<p>Pressão Externa</p>	<p>Entrevistado D - "Ele interage com o modelo do Tribunal de Contas da União, mas ele traz isso para nossa realidade, é esse o discurso que nós estamos precisando trazer para as Casas Legislativas e, inclusive, nessa oportunidade com a Associação Nacional de Assembleias Legislativas Estaduais, no último encontro, nós vivemos isso na prática que, inclusive, foi o que nos instigou a correr atrás disso. Porque a Associação Nacional de Assembleias Legislativas Estaduais chamou o Tribunal de Contas da União para ir ao último encontro falar sobre governança aos parlamentares, o ministro Nardes foi lá no congresso da Associação Nacional de Assembleias Legislativas Estaduais falar sobre governança, usando o modelo do Tribunal de Contas da União e nós falamos assim: 'gente, mas nós temos o nosso! Olhem para nós em vez de olhar para eles'".</p>

Pressão Externa	Entrevistado D - "Varia, no nosso caso, não. E, pelo que eu tenho notícia, não é tão comum nos estados. Há alguns casos de Tribunais de Contas que replicam nos estados este papel, este foco de atuação do Tribunal de Contas da União em relação à Administração Pública Federal - Câmara e Senado incluídos -, mas não é no mesmo grau de empenho e até de ingerência em alguma medida que tenha sido evidenciado. Tanto que nós sempre começamos esse discurso pelo modelo, justificando o modelo pelos problemas com o Tribunal de Contas da União, nós não pesamos demais nisso porque essa é uma realidade de vocês, as Assembleias, de uma maneira geral, não vão ver nisso um problema".
Pressão Externa	Entrevistado D - "Os órgãos de controle estão ali no meio, eles são também mais um segmento que nós temos que estar atentos para interagir e para sermos capazes de nos posicionarmos perante eles, mas eu acho que não é o problema, pelo menos não para os demais".
Pressão Externa	Entrevistado D - "Porque a experiência deles é muito forte. Todas as vezes, eles [Câmara dos Deputados e Senado] trazem isso e eu falo assim: 'gente, ameniza essa fala porque ela é de vocês, ela não é dos outros'".
Pressão Externa	Entrevistado E - "O Tribunal de Contas da União teve uma parte importante quando fez o modelo de referência para a Governança Pública e fez um levantamento com todos os órgãos públicos perguntando diretamente - 'Você aplica isso? Você faz isso? Você faz aquilo? Você tem essa prática ou não tem?' - e, algumas, não se aplicavam bem à Câmara, a um parlamento, de uma maneira geral, algumas são meio estranhas ao setor público".
Pressão Externa	Entrevistado E - "Eu acho que tem algumas características, algumas dimensões, digamos. Primeiro, um fator mais filosófico, de estrutura de Estado, se um Tribunal de Contas pode exercer essa liderança de melhoria da gestão em um aspecto que não é positivado na lei - não tem nada dizendo que nós temos que fazer um planejamento estratégico na lei, por mais boa prática que seja, veja bem, mas não está positivado na lei que temos que fazer uma gestão de riscos, que temos que ter uma Governança Corporativa. Então, quando ele começa a exigir, de uma maneira sutil...Sutil, assim, ele faz um levantamento, faz um questionário e pergunta se nós temos essas práticas, dizem: 'é só um levantamento, é só um questionário, só para a gente saber se tem ou não tem, evidências que você tem...'. Eles falam assim 'objetivo não é gabaritar o questionário, é só para fazermos um levantamento'. Beleza, a gente vai lá e responde. Todos os órgãos, pode ser uma Petrobras, que é regida por leis de governança no mercado de ações, o Banco do Brasil e até um parlamento, respondem um mesmo questionário. Aí eles 'colocam em um liquidificador', fazem uma análise de dados de mais de 500 instituições que responderam, avaliam que há alguns pontos fracos, isso vai para plenário, vira um acórdão e vem uma recomendação do Tribunal - é aí que a coisa começa a complicar. 'Você tem que ter uma Gestão de Risco, você tem que ter uma governança, recomendo que tenha'. E, quando ele fala, ele não determina porque não está na lei, não poderia determinar, mas ele recomenda e, quando ele recomenda, quer dizer o seguinte: você tem que justificar se você não atender esta recomendação. Então, você está numa posição muito mais defensiva: você tem que se explicar já, você não fez nada de errado, mas você já tem que se explicar. E, se houver algum erro, algum desvio de dinheiro, por exemplo, que o Tribunal de Contas da União entenda que seja fruto desta falha da governança e houve uma recomendação prévia, isso é um agravante sem tamanho, pode colocar em risco o patrimônio dos gestores, pode ficar impedido de ocupar cargo público e assim por diante.

	<p>Então, o primeiro questionamento não é se as intenções são boas ou ruins, mas se a competência constitucional de um Tribunal de Contas exigir práticas de gestão que não estão positivadas. Bom, essa é a primeira ressalva. A segunda é aplicar o modelo genérico que, por mais que tenha sido adaptado à Gestão Pública, veio da iniciativa privada e do exterior, então, tem várias características que nós não temos - pode ser que deveríamos ter mesmo, pode alertar para coisas que deveríamos ter - e outras, simplesmente, não fazem sentido, especialmente, para o parlamento, que tem características peculiares. Então, eu acho que, no final da história, é válido como provocação, o simples fato da alta gestão da Câmara responder a este questionário, leva a: 'Poxa, mas era para ser assim?' - por exemplo, tem perguntas: 'Você tem código de ética na sua organização?' Os deputados têm, os servidores, não. Tem o do Executivo, que é genérico, mas deveria ter? Ou não deveria? Faz sentido? - a discussão é boa, o simples fato de perguntar, já leva a uma discussão boa. Outra: 'você tem critérios e requisitos para cargos da alta gestão, de experiência, de formação etc., para ocupar? Não, não tem, mas deveria ter?'"</p>
Pressão Externa	<p>Entrevistado E - "Então, esse questionário do Tribunal de Contas da União traz essas perguntas e é uma boa terapia. Logo, como provocação, via de regra, eles são muito bons. E até porque nos forçou a desenvolver um modelo próprio para o Parlamento, estudar o assunto e propor o que nós deveríamos ter, então, nesse sentido, é muito bom sim".</p>
Pressão Externa	<p>Entrevistado E - "Realmente, o Tribunal de Contas da União, foca na questão formal/funcional".</p>
Pressão Externa	<p>"Queria só acrescentar uma coisa: no âmbito da Governança Administrativa, que a gente falou mais, as peculiaridades todas, é onde o modelo do Tribunal de Contas da União seria aplicado, entendeu? O Tribunal de Contas da União não pode, jamais, tratar da questão da Governança Pública, que é uma questão constitucional, de desenho do Estado. Não cabe a um tribunal de contas avaliar, por exemplo, o desempenho de um parlamentar ou, mesmo que eles tentaram fazer lá atrás: por exemplo, em um ministério".</p>
Pressão Externa	<p>Entrevistado E - "No parlamento, você nunca vai vincular a atividade do corpo funcional com o resultado final. Então, por mais que a gente forneça informações adequadas aos deputados - estudos, consultorias, relatórios, projetos de lei, enfim, opiniões contraditórias, estudos, que zele pelo cumprimento do regimento interno, que transmita as reuniões e que dê transparência a tudo que está acontecendo -, você aumenta a probabilidade, mas você não garante que terá leis melhores".</p>
Pressão Externa	<p>Entrevistado E - "Então, esse modelo do Tribunal de Contas da União se adequa, naquele modelo da REGOV, nessa parte de baixo aqui da gestão, essa transição e a parte aqui. Mas jamais à esfera da Governança Pública que, na minha opinião, é senso comum, os deputados, a sociedade, imprensa cobram muito o legislar e, quase nada, do fiscalizar, do supervisionar o Estado".</p>
Pressão Externa	<p>Entrevistado E - "Aí, essa esfera de governança do Estado, é que o Parlamento tem um campo enorme para ocupar e não tem nada com o TCU a questão de Estado".</p>

Pressão Externa	Entrevistado E - "Mas, tudo bem, é razoável: se olhar os atos de pessoal, nomeação, aposentadoria, licitações, tudo bem, o Tribunal de Contas da União pode ver, acho que contribui, apesar de já termos um controle interno, mas, tudo bem, porque a lei de pessoal é a mesma, a lei de licitações é a mesma do Estado. Então pode vir aqui e fazer auditoria, não vejo problema, gestão orçamentária, desde que eles não queiram vincular ao finalístico, mas, no nosso modelo, aqueles processos de suporte que estão lá embaixo, eles são commodities, são adaptadas ao parlamento, mas as regras são mais ou menos as mesmas. Então ele pode vir fazer auditoria: pode, assim, conceitualmente, não sei se, legalmente, poderia porque eles são órgão auxiliar do Parlamento".
Pressão Externa	Entrevistado F - "Então, a Corte de Contas acaba querendo aplicar o mesmo modelo que ela tem para o Executivo - de mensuração de política pública que é algo concreto -, no parlamento, que é um centro de debate, de discussão, de diálogo e de maturação de ideias".
Pressão Externa	Entrevistado F - "Nós pegamos um pouco do que tinha de referencial de governança no Tribunal de Contas da União, tentamos trazer aquilo para uma realidade de Casa Legislativa e agregar alguns elementos que expressassem aquelas funções que usamos muito no nosso modelo de governança".
Pressão Externa	Entrevistado F - "É necessária essa diferenciação até para não gerar a confusão, por exemplo, que o Tribunal de Contas da União, às vezes, incorre, de uma expectativa de metrificacão para a atividade do parlamento quando ela se baseia em algo eminentemente intangível".
Pressão Externa	Entrevistado F - "Porque dizer que a Governança Corporativa não atende, seria estar aplicando um conceito que não se encaixa de forma alguma na atividade parlamentar: a Governança Corporativa se encaixa para a parte interna de relação dos parlamentares com a estrutura administrativa da Câmara, então, ela já está excluída nesse aspecto, que é o que o Tribunal de Contas da União tenta cobrar um pouco porque a Governança Pública é um desdobramento da Governança Corporativa para o setor público, salvo engano, é esse desdobramento".
Pressão Externa	Entrevistado F - "A Câmara, quando fez a adaptação do modelo da REGOV para o Relatório de Gestão, ela resolveu ressaltar que essa governança trata de um aspecto político mesmo e essa interação mais política para frisar, ao Tribunal de Contas da União, justamente essa inteligibilidade do conceito".
Pressão Externa	Entrevistado F - "O objetivo principal de diferenciar esses tipos de governança, estava justamente nessa relação com o Tribunal de Contas da União, de mostrar a eles a inteligibilidade da atividade política, preferimos, dentro da estrutura que eles propõem, fazer isso justamente dentro do Relatório de Gestão para marcar essa diferença dos dois conceitos, dos dois aspectos".
Pressão Externa	Entrevistado F - "O Indicador de Governança e Gestão (iGG) se aplica em alguns casos para a parte de gestão ou Governança Administrativa, mas não para o Legislativo".

Pressão Externa	Entrevistado F - "Sim. Inclusive o surgimento do modelo de referência de governança e gestão aconteceu em face dessa conversa com o Tribunal de Contas da União. Nós contestávamos o Tribunal de Contas da União pelo uso desse índice global para toda a Câmara. Alguns aspectos eram passíveis, mas outros, não. E justamente justificando que o Legislativo é diferente, é uma Casa com aspectos diferentes que não cabe essa aplicação do Tribunal de Contas da União, e eles falaram: 'tudo bem, mas qual é a régua? Qual a métrica que vocês irão oferecer? Apresentem alguma solução'. E nós apresentamos. Inclusive, nós apresentamos - no final de 2018 ou começo de 2019 - a alguns técnicos do Tribunal de Contas da União, eles gostaram muito do modelo e propuseram que, na próxima aplicação do Indicador de Governança e Gestão (iGG), eles trarão para as Casas Legislativas - Senado e Câmara, que é a jurisdição que eles têm - esses aspectos do modelo, dessa visão diferenciada para aplicação do Indicador de Governança e Gestão (iGG) a alguns questionamentos".
Pressão Externa	Entrevistado F - "É a necessidade de um conceito que diferencie o parlamento das demais instituições públicas. Então, essa necessidade existe em um campo subjetivo/conceitual e não está 100% por formalizada, mas surge desta demanda/necessidade porque, quando o Tribunal de Contas da União cobra um parlamento no sentido de querer metrificar sua área fim, os parlamentares retrucam que o seu propósito ali é pensar e estruturar uma política pública da melhor forma, mas é o conceito ou a política pública, a aplicação não é comigo: tem que ser metrificado não comigo, mas com o Executivo. Então, isso também é um ponto importante: a conceitualização versus execução".
Pressão Externa	Entrevistado F - "Dentro da Câmara, esse processo de conceitualização e de estruturação ocorreria sem o Tribunal de Contas da União, mas, talvez - em uma lógica mais de rede ou trazer essa discussão para um âmbito mais cooperativo -, o Tribunal de Contas da União tenha ajudado porque essas discussões se iniciaram em um fórum que o Tribunal de Contas da União promoveu sobre governança, na época, e que vieram várias Casas Legislativas, e que eles começaram a apontar várias coisas de metrificação e o pessoal ficou meio assustado. E daí se falou: 'Opa! Espera aí! O que está acontecendo? Vamos reunir aqui para entender o que está acontecendo'".
Pressão Externa	Entrevistado F - "O primeiro dia do encontro foi esse fórum que o Tribunal de Contas da União promoveu e nós fizemos o segundo dia meio que: 'Nossa! Essa agenda está estranha. Vamos aproveitar está todo mundo aqui e vamos nos reunir para discutir'".
Pressão Externa	Entrevistado F - "Eles estão interferindo muito na gestão, recentemente, em vários aspectos da gestão, gestão de pessoas, etc., não apenas os Tribunais de Contas, mas também o Ministério Público nestes âmbitos subnacionais. Então, eles têm ido para esta linha. Para o ponto de gestão e governança, eu acho que em alguns Tribunais específicos, sim, em outros não, mas eu entendo que, com o tempo, eles vão atacar este aspecto. Tem aumentado, inclusive, desde quando começamos essa discussão, para agora, aumentou bastante".

Pressão Externa	Entrevistado G - "Como eu peguei o projeto da REGOV ainda em um determinado ponto, então, assim, o que eu vejo desse projeto é que foi uma tentativa da Câmara em dar resposta a uma série de provocações, a maior parte delas do Tribunal de Contas da União - essa é a maneira que eu ouvi contar a história. E, de fato, o Legislativo não tinha um sistema de governança específica e o Tribunal de Contas da União, determinada época, começou a cobrar da gente, das duas Casas, uma medição de resultados da atividade finalística da casa. Foi um episódio que até que teve nuances interessantes porque, a rigor, eu acho que o Tribunal de Contas da União não tem como solicitar esse tipo de avaliação. Essa avaliação é como se eu fosse avaliar a sentença de um juiz, no seu mérito: se a sentença está certa - entre aspas - ou está errada. Quem faz isso é peça fundamental do sistema, que é o Tribunal, o sistema de recursos, etc., que caminha aí pela linha até chegar eventualmente aos tribunais superiores. Além disso, não tem ninguém fora do sistema que não possa fazer uma crítica - uma crítica de opinião, uma crítica de ideias, etc. -, mas não uma crítica institucional".
Pressão Externa	Entrevistado G - "Então, você pedir que o Congresso seja mensurado pelo resultado em sua atuação finalística, ou produza indicadores enganosos por um lado...por exemplo, se eu disser para você - como a crença diz muitas vezes - que indicador bom é saber quantas leis foram aprovadas, o que é até um prejuízo, de certa forma: às vezes o cara se sente cobrado por essa dimensão".
Pressão Externa	Entrevistado G - "Então, nós recusamos formalmente essa história para o Tribunal de Contas da União. E, na Câmara, em um primeiro momento, eles não quiseram fazer o mesmo posicionamento e fizeram um posicionamento que o Presidente da Câmara, o próprio deputado Maia, recusou: 'isso eu não vou fazer, não acho que seja razoável'".
Pressão Externa	Entrevistado G - "Então, nesse sentido, quem podia fazer algum tipo de iniciativa para autossatisfação, para conseguir ter visibilidade do próprio trabalho, seria o próprio Parlamento, que poderia fazer isso de alguma forma, mas não haveria possibilidade do controle externo".
Pressão Externa	Entrevistado G - "Não, nós temos de semelhante que nos recusamos a fornecer, ao Tribunal de Contas da União, indicativo qualquer de qual seria a metodologia, de quais seriam os indicadores que avaliariam a atividade finalística da Casa. Eu não acho que a Câmara tenha feito isso, dessa forma; a Câmara tentou produzir algum tipo de resposta, o presidente recusou e, que eu saiba, foi mandada, para o Tribunal de Contas da União, uma resposta desta natureza".
Pressão Externa	Entrevistado G - "Não estou dizendo que não possamos medir o nosso desempenho finalístico, ao contrário, eu acho que temos como medir. Eu só acho que isso não se presta contas a nenhum tipo de controle externo, que isso é uma coisa importante. Se você pensar bem, não faz sentido à formulação política do país, à maneira como se desenhou o mecanismo de poder no Brasil, entendeu? Você colocar alguém rotulando finalisticamente, como se o Congresso pudesse modificar uma sentença do Supremo, entendeu? Ou que o Congresso pudesse remover, por mera vontade política, o indicado do Presidente para Ministro, entendeu? Esse cara pode sair do poder por um processo judicial, crime de responsabilidade, basicamente. Na realidade, isso nunca acontece, acontece que ele sai por uma questão política, mas não faz sentido você propor que o Congresso tenha influência sobre isso".

Pressão Externa	Entrevistado G - "Acho que o Parlamento pode adotar e talvez seja o que a Câmara esteja fazendo, é um pouco da minha aposta, eu não sei, vou até perguntar para o Entrevistado F, não isso que eu estou falando, é tentar montar um espelho para este olhar... ou então está fazendo um 'tabajara' lá para o Tribunal de Contas da União. Só sobraram as duas alternativas, não tem mais outra."
Pressão Externa	Entrevistado G - "Mas não vai induzir, não é porque o Tribunal de Contas da União está pedindo que eles estão fazendo; pelo contrário, eu tenho certeza 'que' eles pensaram numa coisa boa, eu acho que é muito mais opção A do que a opção B".
Pressão Externa	Entrevistado G - "Na Câmara, eu não sei, mas, aqui no Senado, essa decisão não teve a menor repercussão, nós falamos que não achávamos que fosse adequado, da mesma forma que não íamos julgar a qualidade da sentença do Judiciário, inclusive, do próprio Tribunal, assim como, sabíamos que, certamente, o Tribunal não iria querer avaliar a qualidade dos vetos que o Presidente da República 'apunha' às matérias legislativas, isso quem faz é o plenário - foi a resposta que nós demos. O Tribunal de Contas da União fez, lá, a reunião dele".
Pressão Externa	Entrevistado G - "Eu sei que, de início, eles tinham ido na mesma linha nossa de negar que o Tribunal de Contas da União fosse 'o cara' que fosse avaliar esse desempenho, eu acho que eles não deram 'esse mole' para o Tribunal de Contas da União e apresentaram outra coisa na qual o Tribunal de Contas da União não tivesse, talvez, este papel. Esta é a impressão que eu tenho, mas, daí, eu já estou até curioso e amanhã eu vou falar com o Entrevistado F".
Transparência e Comunicação	Entrevistado B - "A Câmara tem bem desenvolvido e que é muito pertinente à governança, a transparência, acho que a gente nunca viu o Parlamento tão transparente como agora".
Transparência e Comunicação	Entrevistado B - "Várias Organizações Não-Governamentais consultam e trabalham nos dados relacionados a todos os custos dos parlamentares. E nós achamos que deve ser assim para qualificar melhor o voto. Então, este é um valor que nós já temos, tanto é que várias iniciativas de Planejamento Estratégico já consideram essas questões de transparência como uma das linhas de atuação mais importantes; são os voltados à população. E então, como podemos trazer todas essas vertentes que colocamos: a Gestão Estratégica de longo prazo; as ações que nós temos que desenvolver e a transparência, que é um valor intrínseco da Câmara".
Transparência e Comunicação	Entrevistado B - "Não é falar em democracia direta, mas é ter um canal onde as pessoas possam se manifestar, afinal, é a casa do povo ou não é? E quando você trabalha essas ferramentas, você tem um alcance muito maior porque as pessoas podem vir aqui, entrar e se manifestar aqui pessoalmente, mesmo em manifestações grandes".
Transparência e Comunicação	Entrevistado B - "Então, você está divulgando cultura, o trabalho".
Transparência e Comunicação	Entrevistado B - "Como será a interação com a população, como eu ouço e falo com ela? Porque não é apenas falar, temos que ouvir. O falar estava fácil, já estava bem sedimentado, mas o ouvir precisava ser estimulado. Até órgãos novos foram criados recentemente para ouvir melhor a sociedade, já nesse contexto de mudanças tecnológica".

<p>Transparência e Comunicação</p>	<p>Entrevistado B - "Deveríamos sempre pensar no povo e fazer o que é melhor, na sua área de atuação, para o povo. E, quando eu falo de colaboração, estou falando disso também, não só no sentido de prestar serviço, ela tem muito a ver com o nosso trabalho aqui, por isso que nós temos que não apenas falar o que nós fazemos, mas ouvir o cidadão e eu acho que a colaboração parte daí também, dessa interação com o público para saber onde investir os recursos porque não adianta fazer muito bem algo que não precisa ser feito, que a população não quer. O parlamentar tem que ter essa capacidade de ouvir e de trazer para cá essas demandas -, mas e se, enquanto instituição, nós pudéssemos também ouvir diretamente para reforçar este olhar do parlamentar, para ajudá-lo a se programar/apresentar melhor? Eu não sei se isso é do executivo também, deveria ser; não sei se isso faz parte do olhar do Judiciário, por exemplo".</p>
<p>Transparência e Comunicação</p>	<p>Entrevistado B - "Então, quando fornecemos instrumentos para a sociedade falar com a Câmara, não é para o Comitê de Gestão Estratégica saber o que a Câmara quer, mas os parlamentares. O que estamos fornecendo são ferramentas para o parlamentar verificar se aquilo que ele vê na sociedade, ali no município que ele costuma ir, no Estado dele, se aquilo é amplo mesmo".</p>
<p>Transparência e Comunicação</p>	<p>Entrevistado B - "E, quando ele tem disponíveis estes canais de interação, ele pode ratificar isso, ou não; ele tem disponíveis vários aplicativos de celular onde ele pode verificar a relevância do tema, o interesse das pessoas, o desejo de mudança, a linha de pensamento, o que pode ser feito em relação ao tema".</p>
<p>Transparência e Comunicação</p>	<p>Entrevistado B - "Daí quando falamos de governança, de Gestão Estratégica, podemos priorizar projetos que visem esse fim que era o que o Comitê de Gestão Estratégica fazia e acredito que continue priorizando questões de interação, as prioridades atuais agora eu não sei, mas sobretudo de integração e transparência se priorizou várias vezes".</p>
<p>Transparência e Comunicação</p>	<p>Entrevistado E - "Então, essa transparência tem que ser muito medida. Às vezes, você dá transparência aos resultados, mas não ao desenvolvimento das discussões: quem se posicionou a favor ou não dos argumentos porque, senão, você pode inibir a discussão".</p>
<p>Transparência e Comunicação</p>	<p>Entrevistado E - "Então, este colegiado maior da governança, que dá o direcionamento, ele normalmente não tem condições de estabelecer o resultado, a meta concreta que se quer atingir, ele direciona: 'Precisamos melhorar a comunicação com o cidadão; precisamos aumentar a participação do cidadão no processo político'".</p>
<p>Transparência e Comunicação</p>	<p>Entrevistado E - "Aquele modelo não é concreto é um modelo abstrato de referência, é o objetivo dele. E ele serve também para outras coisas, por exemplo, para explicar para a sociedade o que a gente faz: 'olha, a Câmara tem processos de apoio aqui na base: organizacional, TI, pessoas'. Depois tem processos muito parecidos com os outros órgãos públicos, tem processos especializados de apoio à atividade parlamentar - consultoria, apoio regimental, tramitação dos processos, taquigrafia -, e tem processos de comunicação para a sociedade que, daí, passa os deputados, explica para sociedade o que está acontecendo aqui por meio de notícias e eventos, chama o cidadão para participar também. Então, quando mostramos isso, estamos explicando para o cidadão o que a Câmara faz, logo, esse modelo também serve para isso, nós usamos o nosso Relatório de Gestão, onde explicamos o que nós fazemos, onde gastamos tanto dinheiro, enfim".</p>

<p>Transparência e Comunicação</p>	<p>Entrevistado E - "Eu acho que são práticas que vão induzindo à transparência, vai exercendo a transparência total, absoluta e detalhada, que exige maturidade da sociedade para interpretar os dados e não ficar fazendo falsas manchetes, pequenos escândalos, mas que faça como algumas Organizações Não-Governamentais fazem - análise profundas de gastos, comportamentos etc. Então, eu acho que a transparência, o comportamento, é isso que interessa no final das contas, a governança tenta ser um meio para se atingir isso: as estruturas, norma etc."</p>
<p>Transparência e Comunicação</p>	<p>Entrevistado G - "Então, eu acho que a governança pode vir no sentido de... Está no evangelho: 'Pedi e recebereis'... toda vez que você põe um indicador novo, vamos dizer que o Congresso coloque um indicador novo aqui, agora, acerca do trabalho dele enquanto poder constituído com determinadas competências, então, um trabalho mais maduro, que não é para efeito de controle interno, é para efeito de prestação de contas ao cidadão eleitor - que eu acho que aí é uma via absolutamente tranquila - e ele produz indicadores melhores".</p>
<p>Transparência e Comunicação</p>	<p>Entrevistado G - "Então, eu acho que ele precisava pensar melhor no modelo: em um primeiro plano, ele tinha que dar transparência, esse é o grande apelo, no meu entendimento, para você bancar uma ideia de estruturar e de explicitar a governança que existe e a outra irá continuar funcionando inclusive em um paralelo e às vezes, em sentido contrário da oficial".</p>
<p>Transparência e Comunicação</p>	<p>Entrevistado G - "Sendo assim, eu acho que transparência é uma coisa importantíssima e eu acho que temos que definir quem são os interlocutores e o que eles têm que receber, porque 'não é tudo japonês', cidadão na história, grupo de pressão do outro e se o grupo de pressão, por exemplo, se tem natureza empresarial. Você tem que ter uma série de cuidados com isso, eu estou reconhecendo todas as representações como legítimas".</p>
<p>Transparência e Comunicação</p>	<p>Entrevistado G - "Assim, por que eu acho que tem que ter governança? Um pouco para isso. Essa governança se destina a apresentar o trabalho/missão da Casa para aquele cara, aquele órgão externo que avalia, que é o cidadão, que é o eleitor, enfim, que é quem participa do processo político. Internamente, é importante que tenhamos transparência naquilo que estamos fazendo na administração porque, afinal de contas, todo mundo tem 'lobo mau na próxima curva', então temos que falar assim: 'Lobo mau, você pode até vir aqui, mas eu estou te filmando e estou mostrando para o pessoal o que está acontecendo na reunião, então, fica na tua, coloca a roupa da vovózinha e pode entrar'. Isso é uma coisa boa para ser feita, eu não estou dizendo que a transparência é ruim no sentido da governança, eu acho que ela é produto político mais importante, mas ela tem – e não são externalidades - a questão do próprio acesso, mas traz uma pouco mais de eficiência, um pouco mais de informação e, ainda que seja engraçado, explicita um pouco mais o pensamento da administração, as pessoas começam a discutir o porquê das decisões".</p>
<p>Desempenho e Qualificação</p>	<p>Entrevistado A - "Uma frente é a atuação parlamentar dos agentes do Poder Legislativo que, por força do voto, exercem seus mandatos e fazem uma série de demandas para serem desenvolvidas, debatidas, eventualmente aprovadas aqui na casa legislativa. Ao mesmo passo, ao lado disso, existe toda uma estrutura burocrática, num ótimo sentido do termo - em um sentido até weberiano -, mesmo a nova gestão pública, aqui no Brasil e no mundo, onde se busca dar suporte ao atendimento dessas</p>

	demandas da sociedade. Então, o próprio corpo técnico da casa se qualifica nesse sentido, os servidores buscam esse tipo de aproximação com esses tópicos/temas".
Desempenho e Qualificação	Entrevistado B - "Sentimos necessidade de falar mais sobre governança para podermos disseminar um pouco mais e buscamos também contextualizar com nossa disciplina de Gestão de Processos que fazia parte de uma governança geral da Gestão Estratégica".
Desempenho e Qualificação	Entrevistado B - "Houve necessidade também de investirmos cada vez mais em Gestão de Riscos e abarcar isso na governança".
Desempenho e Qualificação	Entrevistado B - "E tem essa questão da Gestão de Riscos que a nossa Secretaria de Controle Interno está fomentando cada vez mais e nós achamos que isso é uma questão a ser definida por um colegiado para poder pensar as questões".
Desempenho e Qualificação	Entrevistado B - "Precisávamos tomar decisões, decisões do colegiado embasadas e que garantissem a continuidade dos serviços porque, se cada um que entra quer fazer uma coisa diferente, a instituição não vai para a frente - é como se fossem vários vetores, cada um apontando para um lado, não dá - há situações onde nós fazemos um projeto que fica pronto em 2 anos, mas há situações que não e depois alguém tem que manter".
Desempenho e Qualificação	Entrevistado B - "A Câmara tem que estar disposta a oferecer soluções que sejam efetivas para o parlamentar".
Desempenho e Qualificação	Entrevistado D - "Mas completando este histórico, ainda na época do fórum dos diretores gerais, uma das questões que já vínhamos trabalhando nesses encontros era a ideia de alguma forma de mensuração de desempenho, de acompanhamento/monitoramento da produtividade, do trabalho, dos resultados das casas legislativas, a partir de alguma perspectiva comum".
Desempenho e Qualificação	Entrevistado D - "O modelo tem um propósito que eu acho que a gente não conseguiu chegar, que é esse movimento onde queremos contar com o apoio da Associação Nacional de Assembleias Legislativas Estaduais, para não só disseminá-lo nas Casas, principalmente as Assembleias, mas que é ele ser reconhecido como um instrumento importante de gestão etc".
Desempenho e Qualificação	Entrevistado D - "Nós não estamos fazendo este modelo para atender ao Tribunal de Contas da União, não é para atender ao órgão de controle externo: estamos fazendo para atender a nós mesmos, porque precisamos falar a mesma língua, nos autoavaliar, sermos capazes de trocar experiências uns com os outros e temos que responder sociedade".
Benefícios	Entrevistado A - "Então, digamos que ela tem, como atribuição precípua, gerar benefícios para as partes interessadas aqui na Casa Legislativa e, virtualmente, à toda a população do país: diretamente, aos parlamentares e servidores, mas, em último grau, tudo isso existe para atender a sociedade".
Benefícios	Entrevistado A - "Até porque não se busca outra coisa, volto a dizer, é trazer benefícios, é aproximar de fato - embora eu acredite que a teoria da agência não explica muito bem isso na esfera pública -, mas é aproximar, de fato, expectativas de agentes principais".
Benefícios	Entrevistado B - "Então vamos fazer com que a administração coloque à frente e desenvolva iniciativas que tragam os benefícios que a Mesa Diretora escolheu e quer empreender no seu mandato daqui para a frente e, então, precisamos ter uma forma de colocar essa "máquina andando".

Benefícios	Entrevistado B - "Acho que o principal mesmo é falar em colaboração e em como se traz o resultado para a sociedade. Todo mundo na área pública tem que pensar na sociedade, nós que somos servidores públicos e os próprios agente públicos, que são eleitos, servimos ao povo. Só que o nosso povo não é uma ou outra classe, são todas: todas as classes, todas as pessoas, tudo o que está na Constituição que temos que respeitar. E como tornar isso viável, como atender a sociedade em suas demandas, como fazer o país crescer com justiça social, principalmente?"
Benefícios	Entrevistado B - "Como fazemos Governança Pública pensando na sociedade e não apenas aqui dentro? Nós pensávamos muito aqui dentro: em como nós daríamos este suporte aos parlamentares, mas como é que nós pensamos em efetividade, em dar algo bom para a sociedade?"
Benefícios	Entrevistado D - "Então, o nosso esforço é melhorar a forma como a Assembleia, enquanto poder, atua e os resultados que ela apresenta".
Benefícios	Entrevistado D - "Em última análise, voltando ao meu raciocínio anterior, um posicionamento mais claro das casas legislativas perante a sociedade em termos de resultado".
Imagem	Entrevistado A - "Do outro lado, você tem uma blindagem porque, de todos os riscos aqui da Casa, particularmente a Câmara, o mais citado é o risco de imagem, disparado. Houve um trabalho aqui da Secretaria de Controle Interno: perguntamos aos gestores da Casa quais eram os processos críticos de trabalho e eles enumeraram três - sessões plenárias, reuniões de comissão e gestão da movimentação parlamentar. Praticamente em todos os relatórios, os gestores se movimentam com prevenção em relação à imagem institucional que a Casa apresenta. Então, uma das grandes expectativas ao redor desse híbrido da governança, numa Casa Legislativa, tem a ver com essa preservação: de como esta imagem é passada nesses dois séculos, como ela tem se preservado e como ela pode se preservar também. São choques e impactos futuros, riscos que ainda estão se avolumando e que a casa sequer vislumbrou. Recentemente foram criadas novas unidades aqui na casa: a Secretaria de Mídias Digitais, a Secretaria de Transparência e o Conselho de Comunicação Social. Ou seja, a Casa responde, com estruturas, às demandas sociais e políticas, sejam elas internas, externas ou de ambas as fontes. Então, ela responde com unidades no organograma e isso obviamente tem que ser supervisionado pela governança".
Imagem	Entrevistado A - "A imprensa gosta muito de criticar o Poder Legislativo em função dessa produtividade, usa isso como parâmetro para esta avaliação - 'ah! este ano só produzirão cinco leis' - e, muitas vezes, são eles mesmos que questionam o excesso de produção das Casas Legislativas. No domingo passado, em uma matéria de jornal, falava exatamente do custo das assembleias: pegou as principais assembleias da região sudeste, Minas Gerais e São Paulo, e fez uma comparação do custo das assembleias em relação aos projetos que vinham sendo apresentados e daí, obviamente, já destacando aqueles projetos quase jocosos. Então, existe um problema estrutural de nascença das Casas Legislativas que é essa capacidade de mostrar aquilo que se faz".

Imagem	Entrevistado D - "Eu acho que a grande perceptiva nossa é o reconhecimento da sociedade em relação ao trabalho do Legislativo".
Imagem	Entrevistado D - "A nossa visão de futuro é melhorar o reconhecimento que a sociedade tem da Assembleia e, para isso, não adianta ter uma estrutura administrativa, de consultoria, de suporte ao deputado que seja a melhor do país porque, no fim das contas, a sociedade não se importa com isso: o que repercute para sociedade é o trabalho do Deputado".
Imagem	Entrevistado D - "E, aí, nós voltamos nesta questão: a dificuldade que temos de nos legitimar perante a sociedade".
Imagem	Entrevistado D - "Mas isso, por outro lado, não dá, como no caso dos demais poderes, resultados tão concretos e mensuráveis que possam nos dar a tranquilidade de que todos entendem o que é o nosso papel".
Lacunas	Entrevistado A - "Parece que eu estou divagando um pouco, mas é para dizer realmente que a REGOV vem para preencher esse tipo de lacuna: a governança pública na perspectiva dos legislativos. Tanto aqui na esfera federal, como nas esferas estaduais e mesmo nas assembleias municipais".
Lacunas	Entrevistado A - "Essa resposta surgiu de uma lacuna administrativa, deste corpo técnico-burocrático - no verdadeiro sentido do termo - que precisou adequar essa coisa extensa de uma maneira tal que fosse possível equacionar essa situação

Fonte: Elaboração própria.