

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Morgana B. Lucas Savegnago**

**GOVERNANÇA PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
O PLANO BRASIL MAIS PRODUTIVO**

Santa Maria, RS  
2024

**Morgana B. Lucas Savegnago**

**GOVERNANÇA PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PLANO  
BRASIL MAIS PRODUTIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Roberto De Gregori

Santa Maria, RS  
2024

SAVEGNAGO, MORGANA BEATRIZ LUCAS  
GOVERNANÇA PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O  
PLANO BRASIL MAIS PRODUTIVO / MORGANA BEATRIZ LUCAS  
SAVEGNAGO.- 2024.  
152 p.; 30 cm

Orientador: ROBERTO DE GREGORI  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de  
Pós-Graduação em Administração, RS, 2024

1. GOVERNANÇA PÚBLICA 2. ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS 3. PROGRAMA BRASIL MAIS PRODUTIVO I. DE GREGORI,  
ROBERTO II. Título.

**Morgana B. Lucas Savegnago**

**GOVERNANÇA PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PLANO  
BRASIL MAIS PRODUTIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovado em 18 de Abril de 2024

---

Roberto De Gregori, Doutor (UFSM)  
(Presidente/Orientador)

---

Paulo Sergio Ceretta, Doutor (UFSM)

---

Claudio Sonaglio Albano, Doutor (UNIPAMPA)

Santa Maria, RS  
2024

## RESUMO

### GOVERNANÇA PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PLANO BRASIL MAIS PRODUTIVO

AUTORA: Morgana Savegnago  
ORIENTADOR: Roberto De Gregori

A utilização de diretrizes de Governança Pública vem sendo discutidas no Brasil em um cenário em que se questiona o papel e o tamanho das ações do governo, o que está diretamente relacionado aos conceitos de governança de uma maior participação da sociedade, maior transparência e *accountability*. Assim, a Governança Pública tem sido utilizada como uma forma de regulamentação e controle na elaboração e aplicação de políticas públicas. Desta forma, este trabalho tem como objetivo analisar se o Programa Brasil Mais Produtivo utiliza os conceitos de governança inseridos em suas diretrizes no processo de gestão do programa. Para o desenvolvimento do estudo, a metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória descritiva. A análise será limitada pela amostra dos agentes participantes do Programa Brasil Mais Produtivo, através de entrevistas com os órgãos Senai, Sebrae, MDIC e ABDI e uma empresa participante, no período de 2016 a 2023, nas duas fases do programa. Após, foi realizada uma análise estatística através da utilização do software *Iramuteq*. As evidências encontradas demonstram falhas no uso das diretrizes de governança no Programa, gerando falta de transparência e divulgação dos resultados encontrados nos atendimentos.

**Palavras Chaves:** Governança Pública, Transparência, Accountability, Programa Brasil Mais Produtivo.

## ABSTRACT

### GOVERNANCE FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC POLICIES: THE MOST PRODUCTIVE BRAZIL PLAN

AUTHOR: Morgana Savegnago

ADVISOR: Roberto De Gregori

The use of Public Governance guidelines has been discussed in Brazil in a scenario where the role and size of government actions are being questioned, which is directly related to the governance concepts of greater participation by society, greater transparency and accountability. Thus, Public Governance has been used as a form of regulation and control in the development and application of public policies. Therefore, this work aims to analyze whether the Brasil Mais Produtivo Program uses the governance concepts included in its guidelines in the program management process. To develop the study, the methodology used was descriptive exploratory research. The analysis will be limited by the sample of agents participating in the Brasil Mais Produtivo Program, through interviews with the bodies Senai, Sebrae, MDIC and ABDI and a participating company, from 2016 to 2023, in the two phases of the program. Afterwards, a statistical analysis was carried out using the Iramuteq software. The evidence found demonstrates flaws in the use of governance guidelines in the Program, generating a lack of transparency and disclosure of the results found in the services.

**Keywords:** Public Governance, Transparency, Accountability, More Productive Brazil Program.

## LISTA DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1 - Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública ..... | 27  |
| Figura 2- Componentes dos mecanismos de governança.....                               | 28  |
| Figura 3 - Componentes de Governança. ....  | 29  |
| Figura 4 - Componentes de Governança. ....  | 30  |
| Figura 5 - Componentes de Governança .....  | 31  |
| Figura 6 - Instituições participantes do B+P .....                                    | 42  |
| Figura 7 - Produtividade .....  | 45  |
| Figura 8 - Princípios fundamentais da governança. ....                                | 50  |
| Figura 9 - Análise de Similitude - Capacitação .....                                  | 66  |
| Figura 10 - Análise Similitude (Cargos).....  | 71  |
| Figura 11 - Análise de Similitude (Agentes) .....                                     | 75  |
| Figura 12 - Análise de Similitude Objetivo .....                                      | 82  |
| Figura 13 - Análise Similitude – Controle.....  | 99  |
| Figura 14 - Análise similitude - Avaliação .....                                      | 104 |
| Figura 15 - Análise similitude- Governança.....                                       | 111 |
| Figura 16 - Análise CHD - Governança (61,43%) .....                                   | 114 |
| Figura 17 - Nuvem de palavras .....   | 119 |

## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1 - Embasamento elaboração entrevista ..... | 51  |
| Quadro 2 - Questionamentos entrevistas .....       | 51  |
| Quadro 3 - Contextualização de objetivos.....      | 52  |
| Quadro 4 – Capacitação.....                        | 63  |
| Quadro 5 – Cargos.....                             | 69  |
| Quadro 6 – Agentes .....                           | 73  |
| Quadro 7 – Objetivos.....                          | 79  |
| Quadro 8 – Resultados.....                         | 84  |
| Quadro 9 – Sugestões .....                         | 90  |
| Quadro 10 – Controle .....                         | 96  |
| Quadro 11 – Avaliação.....                         | 102 |
| Quadro 12 - Governança.....                        | 109 |
| Quadro 13 - CHD – Governança .....                 | 115 |
| Quadro 14 – Dobra .....                            | 117 |

## LISTA DE SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| ABDI     | Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial  |
| APEX     | Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos                               |
| APL      | Arranjo Produtivo Local   |
| B+P      | Programa Brasil Mais Produtivo  |
| BNDES    | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  |
| CEPAL    | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe   |
| IFAC     | <i>International Federation of Accountants</i>  |
| IPEA     | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  |
| IRAMUTEQ | <i>Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires</i> |
| MDIC     | Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços                               |
| SEBRAE   | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas                                    |
| SENAI    | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial   |
| ST       | Segmento de Texto   |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>11</b> |
| 1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA .....                                    | 13        |
| 1.2 OBJETIVOS.....   | 14        |
| <b>1.2.1 Objetivo geral.....</b>   | <b>14</b> |
| <b>1.2.2 Objetivos específicos.....</b>  | <b>14</b> |
| 1.3 JUSTIFICATIVA .....  | 14        |
| <b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>   | <b>18</b> |
| 2.1 GOVERNANÇA .....   | 18        |
| <b>2.1.1 Governança no setor público .....</b>                                   | <b>21</b> |
| 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS .....   | 31        |
| 2.3 POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL: PLANO BRASIL MAIS PRODUTIVO .....           | 36        |
| <b>2.3.1 Programa Brasil Mais Produtivo .....</b>                                | <b>40</b> |
| <b>2.3.2 Programa Brasil Mais Produtivo nos dias de hoje .....</b>               | <b>44</b> |
| <b>3 METODOLOGIA.....</b>  | <b>47</b> |
| 3.1 PROPOSTAS METODOLÓGICAS .....  | 47        |
| 3.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA .....  | 49        |
| 3.3 COLETA DE DADOS.....   | 50        |
| 3.4 ANÁLISE DE DADOS .....   | 54        |
| <b>4 RESULTADOS E DISCUSÃO .....</b>   | <b>56</b> |
| 4.1 APRESENTAÇÃO DOS ÓRGÃOS REGULADORES E EMPRESA PARTICIPANTES                  | 56        |
| <b>4.1.1 Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços .....</b> | <b>57</b> |
| <b>4.1.2 Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial.....</b>               | <b>58</b> |
| <b>4.1.3 Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial .....</b>                   | <b>58</b> |
| <b>4.1.4 Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa .....</b>       | <b>59</b> |
| <b>4.1.5 Dobra .....</b>   | <b>60</b> |
| <b>4.1.6 Integridade .....</b>   | <b>62</b> |
| <i>4.1.6.1 Capacitação.....</i>  | <i>62</i> |
| <i>4.1.6.2 Cargos.....</i>   | <i>68</i> |
| <i>4.1.6.3 Agentes.....</i>  | <i>72</i> |
| <i>4.1.6.4 Visão geral.....</i>  | <i>76</i> |
| <b>4.1.7 Transparência .....</b>   | <b>77</b> |
| <i>4.1.7.1 Objetivo .....</i>  | <i>78</i> |

|   |            |
|---|------------|
| <i>4.1.7.2 Resultados</i> .....   | 83         |
| <i>4.1.7.3 Sugestões</i> .....  | 89         |
| <i>4.1.7.4 Visão geral</i> .....  | 93         |
| <b>4.1.8 Accountability</b> .....   | <b>95</b>  |
| <i>4.1.8.1 Controle</i> .....   | 95         |
| <i>4.1.8.2 Avaliação</i> .....  | 101        |
| <i>4.1.8.3 Visão geral</i> .....  | 106        |
| <b>4.2 GOVERNANÇA</b> .....   | <b>107</b> |
| <b>4.2.1 Análise CHD</b> .....  | <b>113</b> |
| <b>4.4 ANÁLISE EMPRESA</b> .....  | <b>116</b> |
| <b>4.5 ANÁLISE GERAL</b> .....  | <b>121</b> |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....   | <b>125</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | <b>128</b> |
| <b>ANEXO I - PORTARIA Nº 13, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2017, QUE INSTITUI OS COMITÊS DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA BRASIL MAIS PRODUTIVO</b> ..... | <b>133</b> |
| <b>ANEXO II - DECRETO Nº 10.246, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2020</b> .....   | <b>137</b> |
| <b>ANEXO III - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b> .....   | <b>145</b> |
| <b>ANEXO IV - ROTEIRO ENTREVISTAS</b> .....   | <b>148</b> |
| <b>ANEXO V - ROTEIRO ENTREVISTA EMPRESA</b> .....   | <b>150</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a literatura internacional tem enfatizado e mostrado os determinantes políticos e institucionais como fator explicativo para o caráter e os efeitos produzidos por políticas industriais, dando atenção para o papel que o Estado exerce nos processos de desenvolvimento (EVANS, 1995; 2006; RODRIK, 2004).

Conceitualmente as políticas desenvolvimentistas clássicas, caracterizam-se pelo objetivo de transformar rapidamente um quadro de defasagem econômica, e desta forma proporcionando um salto em direção a patamares mais altos, tanto no nível de industrialização quanto na dotação de infraestrutura ou, ainda, na ampliação da renda per capita. Sendo assim, essas políticas são evidenciadas pela urgência em produzir resultados e, por isso, requerem das burocracias governamentais altas capacidades de coordenação e execução para levar à consequência os objetivos pretendidos (GOMIDE; PIRES, 2014).

No cenário atual, muito tem se debatido sobre o papel e o tamanho que o estado deve possuir no Brasil. Este processo de amadurecimento da democracia, pós-período de democratização em 1988, está diretamente relacionado a uma maior participação da sociedade civil, maior transparência e *accountability* (prestação de contas). Com a democratização, a sociedade passou a ser cada vez mais consciente do papel do governo e participativa das instituições que o compõe, exigindo mais efetividade e excelência das políticas públicas implementadas (ROCHA, 2017).

Por consequência, como a autora Rocha (2017) coloca, a complexidade das atribuições do estado aumenta, bem como as cobranças por transparência e a responsabilização por suas ações. Para Souki (2006), este é o período seguinte à transição democrática em que setores ativos da sociedade reivindicam serviços e bens simbólicos, desafiando cada vez mais os políticos e os servidores públicos por respostas mais eficazes e efetivas. Assim, as políticas públicas refletem as ideias dos atores ou grupos distintos de atores e resultam de trocas estabelecidas entre estes atores em momentos específicos do cenário político (TURETA; ALCADIPANI, 2008).

Na década de 1990, é criada pelo Banco da Inglaterra uma comissão para elaborar o Código das Melhores Práticas de Governança corporativa. Essa normativa tinha como diferencial diretrizes com inclusão de elementos para a boa prática da teoria da governança. Neste código estavam inclusas normativas acerca de boas práticas relacionadas a ações participativas das instituições que compõe as instituições, bem como de agentes, sociedade civil e ações regulamentadoras de transparência e prestação de contas.

Com essa visão mais eficiente de governança, o governo brasileiro é incentivado a modificar sua forma de atuar e incluir outros atores na implementação de políticas públicas, surgindo, assim, uma rede de políticas públicas, na qual são envolvidos governos locais, entidades não governamentais e sociedade civil. Esta atuação por parte do estado, acaba demandando um novo posicionamento dos gestores públicos, onde estes deverão dividir o papel de decisão, implementação e monitoramento de políticas públicas com atores não governamentais e sociedade civil (ROCHA, 2017).

A existência de uma preocupação governamental em implementar a abordagem da governança para a formulação de políticas industriais, com o intuito de se obter um melhor acompanhamento, disseminando a prática de avaliação *ex ante* e *ex post* de políticas públicas, demonstra um esforço com o intuito de aumentar a qualidade do gasto público e viabilizar melhores índices de priorização na alocação de recursos públicos em iniciativas que maximizem a qualidade dos serviços prestados à sociedade (CEPAL, 2018).

No ano de 2001, foram instituídos, pelo Comitê do Setor Público da Federação Internacional dos Contadores (PSC/IFAC), princípios, diretrizes e recomendações de governança a serem seguidos pelas entidades governamentais. A Federação Internacional dos Contadores (IFAC) divide as recomendações em quatro dimensões, sendo elas: padrões de comportamento, processos e estrutura organizacional, controle, e relatórios externos. E dentre os princípios determinados pela IFAC, três deles se destacam dos demais: transparência, integridade e *accountability*.

Identificada essa necessidade, apenas em 2016 a Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial (SDCI) lançou o programa Brasil Mais Produtivo (B+P), plano voltado a seguir as diretrizes de governança, como transparência, acessibilidade as informações, gestão em rede, baixo custo, *accountability* e exigência de contrapartida pelo beneficiário. Possuía o intuito de promover ganhos de produtividade em pequenas e médias empresas (PMEs) industriais brasileiras, e tinha como parceiros o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CEPAL, 2018).

Esses parceiros possuíam papéis bem definidos, direcionando as atividades do programa. O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) atuavam em sua estratégia de implementação, além de apoio financeiro, junto com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

(ABDI) e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex). O B+P procurou estabelecer uma contrapartida financeira dos beneficiários, aumentando o comprometimento deles com a iniciativa. Seu objetivo central era mitigar os diferenciais de produtividade entre empresas, segundo o tamanho, o setor e a sua distribuição no espaço (CEPAL, 2018).

Seguindo a temática, esta dissertação tem como objetivo analisar o Programa Brasil Mais Produtivo (B+P), trazendo seus principais resultados encontrados com o uso das diretrizes de governança em sua aplicação, bem como analisar se os participantes identificaram a utilização da governança no Programa, verificar as formas de controle dos órgãos participantes e analisar se o uso da governança auxiliou no processo de aplicação do Programa. Assim, busca-se demonstrar se tal política atingiu seu objetivo planejado e de que forma foi executada para atingir seu resultado.

Assim, visando cumprir o propósito da pesquisa o trabalho será estruturado da seguinte maneira: após uma breve introdução, apresenta-se na primeira seção a delimitação do problema de pesquisa, os objetivos e justificativa do estudo. Na segunda seção é apresentado o referencial teórico que visa discutir o tema da governança, abordando seu conceito e aplicações nas políticas públicas brasileiras. Na terceira seção é apresentado o método utilizado para a concretização do estudo. Seguindo, na quarta seção será apresentado os resultados das análises das entrevistas com os órgãos reguladores e uma empresa participante do programa. Finalizando será apresentada as considerações finais.

Na próxima seção é apresentado o problema de pesquisa que busca evidenciar que a não utilização das diretrizes de governança pode gerar malefícios a implementação de políticas públicas.

## 1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Esta dissertação delimita-se a análise do Plano Brasil Mais Produtivo, adotado no ano de 2016, bem como a relação da governança para a elaboração de políticas públicas industriais, e assim, verificar quais foram os efeitos da política analisada, visto que um de seus princípios base é a utilização das diretrizes de governança. Dentro de tais efeitos a serem analisados, se tem a análise de produto resultante, inovação, período de permanência, sua amplitude de abrangência e sua estruturação, e se atende as diretrizes implementadas pelo Comitê do Setor Público da Federação Internacional dos Contadores (PSC/IFAC) a cerca de governança. Além disso, demonstrar os efeitos de aceitação do programa, bem como a apresentação dos resultados,

o processo de divulgação e transparência. Desta forma, se problematiza a questão: Como os conceitos de governança pública podem auxiliar no processo de gestão do Programa Brasil Mais Produtivo?

## 1.2 OBJETIVOS

Nesta seção são apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos que irão nortear o presente estudo.

### 1.2.1 Objetivo geral

Analisar se o Programa Brasil Mais Produtivo utiliza os conceitos de governança inseridos em suas diretrizes no processo de gestão do programa.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- Analisar o uso da governança na formulação do Programa Brasil Mais Produtivo;
- Identificar aspectos de governança no Programa B+P;
- Analisar se os participantes perceberam a utilização da governança no Programa Brasil Mais Produtivo;
- Verificar as formas de controle do Programa B+ P para os órgãos participantes;
- Analisar se o uso da governança auxilia no processo de aplicação do programa.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

Observando os estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), é primordial evidenciar que a falta da utilização das diretrizes da governança causa a elaboração de políticas e programas que acabam não atendendo seus objetivos principais, muitas vezes pela falta de controle na administração e execução delas, acarretando políticas de baixo impacto que não geram continuidade de atuação. Tais dificuldades mostram também que, mesmo se tendo diretrizes de regulamentação e órgãos de controle, o uso da abordagem da governança ainda é tido como um bom plano para se colocar no papel, porém não é colocado totalmente em prática, gerando gastos desnecessários, programas sem resultados esperados e

falta de transparência (CEPAL, 2018).

Esta falta de utilização das diretrizes de governança é analisada pelos autores Rocha e Rover (2019). Em seu estudo, os autores buscaram evidenciar a influência de práticas de governança pública na eficiência da aplicação de recursos públicos em educação e saúde nos municípios brasileiros, no ano de 2010. Verificando a influência de variáveis base dos princípios de governança pública: transparência, *accountability*, participação, integridade, ética e efetividade. Seguindo estes princípios, a pesquisa se problematizou em investigar o fato de que a não adoção de medidas de governança pública por parte das instituições governamentais podem diminuir a eficiência na aplicação dos seus recursos, o que proporciona menor benefício à sociedade e menor crescimento da economia.

Os autores Gomide e Pires (2016), em seu estudo, analisaram os arranjos institucionais que marcaram a implementação de políticas públicas pelo governo federal brasileiro nos anos de 2003 a 2013. Foram realizadas análises comparativas com oito casos de políticas públicas, onde se mapeou os arranjos institucionais, as capacidades técnicas, interação entre os agentes, transparência e *accountability*. Quando se analisou a política de habitação Minha Casa Minha Vida (MCMV), os autores observaram um menor envolvimento do Congresso, principalmente no quesito de controle e transparência e, uma lacuna em termos de participação da sociedade civil na formulação do programa. O que acaba evidenciando a não utilização das diretrizes fundamentais da governança.

A literatura apresenta alguns trabalhos que analisam, sob diferentes aspectos e com metodologias diversas, a governança e políticas públicas industriais. Entretanto, estudos que relacionem a governança em relação a formulação de políticas públicas e que analise os efeitos gerados por elas, são raros e esporádicos. Citam-se entre outros autores que analisam a governança como Rocha (2017), Grun (2003), Pereira (2010). Na análise de políticas públicas industriais como promotoras de desenvolvimento, teremos as abordagens de Suzigan (2010) e Pereira (2016) e análises de Santana (2018).

O autor Bozzi (2001) ressalta que existe uma preocupação com a avaliação da gestão pública pelo contexto de mudança de paradigma da administração pública, da reforma do Estado e modernização de suas instituições a nível mundial, que produz efeitos também em países com outros níveis de desenvolvimento. Para a Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe (CEPAL), bem como para o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento, é evidente a existência de uma necessidade dos países latino-americanos montarem sistemas de avaliação de desempenho para transformar a estrutura de suas atuais administrações públicas e, assim, promover uma agenda de desenvolvimento que inclu

estabilidade econômica, maior equidade, alocação mais efetiva dos recursos públicos e crescimento econômico sustentável (CUNHA, 2018).

No Brasil, percebe-se que a trajetória da indústria é marcada por uma estagnação nos últimos 30 anos, e assim traz à tona a discussão em relação a fatores externos a organização, reformas que melhorem o ambiente de trabalho, a educação profissional e infraestrutura, além de uma simplificação de regulação e tributação. Pensando nisso, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), identificou uma lacuna na promoção da produtividade na linha de produção como campo para a sua contribuição à melhoria da produtividade no país. (CEPAL, 2018). E no ano de 2016, criou o Programa Brasil Mais Produtivo, que seria implantado com o objetivo de um aumento de produtividade para empresa de pequeno e médio porte, além de ser elaborado e implementado com o diferencial de seguir as diretrizes do Comitê do Setor Público da Federação Internacional dos Contadores (PSC/IFAC), acerca do método de governança.

Tendo em vista o Programa Brasil Mais Produtivo (B+P), ao analisar seus resultados, com a utilização dos métodos que serão propostos, se busca entender a relação explicativa de que o uso da governança auxilia no processo de aplicação do programa. Considerando o programa, procura-se evidenciar possíveis falhas na utilização da governança, tendo em vista que esta abordagem faz parte da programação de elaboração e execução do programa, o que pode demonstrar uma falha na utilização das diretrizes de governança. Os resultados podem trazer ainda que existem algumas lacunas quanto aos processos de fiscalização, interação entre os agentes do programa, transparência, prestação de contas e retorno, por parte das empresas e entidades públicas, para com a sociedade. Lacunas estas que são elementos fundamentais das diretrizes da governança.

Outro ponto é o fato de tal programa possuir um órgão regular de fiscalização e ainda assim apresentar resultados divergentes dos objetivos propostos em sua primeira fase. O que acaba evidenciando que a estrutura de governança tende a apresentar bons resultados para formulação de políticas, porém no B+P, identifica-se algumas falhas que acabam limitando a continuidade de tal política, gerando mudanças em seus objetivos propostos em sua criação.

Assim, a análise se justifica, pois será possível identificar quais os principais métodos de governança adotados na formulação desta política, a aplicação da metodologia de governança e se, a aplicação destas auxiliaram para a obtenção de resultados previstos pela política. Desta forma, pode-se identificar também quais efeitos de curto e longo prazo, efeitos macro e micro tal política teve. Tais abordagens poderão trazer algumas respostas quanto a melhor forma de elaborar novas políticas públicas industriais bem como mostrar quais os efeitos

encontrados com a adoção do B+P, já que nos últimos anos, o que se pode ver é que as políticas adotadas tiveram como resultado baixos graus produtivos e níveis de inovação, além de uma falta de continuidade na evolução destas. Fato este que também pode identificar uma falha na classificação de políticas que sejam voltadas para a indústria, visto que não atribuem o principal conceito de inovação.

Com este estudo, espera-se que haja uma contribuição para identificação de falhas no sistema de governança na elaboração de políticas públicas industriais. Assim como identificar falhas na utilização das diretrizes de governança no Programa B+P e, diante disso, propor ajustes na formulação que possam incentivar na criação de novas políticas industriais que proponham o desenvolvimento da economia de forma eficiente e efetiva.

Na seção seguinte, será apresentado o referencial teórico, trazendo as principais conceituações disponíveis na literatura acerca dos temas de governança, governança pública, políticas públicas e o programa Brasil Mais Produtivo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo é destinado aos tópicos de referencial teórico que farão a fundamentação para a presente pesquisa. Desta forma, com o intuito de melhor entendimento do tema proposto, serão elencados os seguintes tópicos: Governança; Governança no Setor Público; Políticas Públicas; Políticas Públicas Industriais no Brasil, o caso do Plano Brasil Mais Produtivo.

### 2.1 GOVERNANÇA

A governança está originalmente associada ao momento em que as organizações deixam de ser geridas diretamente por seus proprietários e passam sua gerência à administração de terceiros, delegando autoridade e poder para administrar recursos pertencentes aos proprietários. Este novo ambiente traz algumas divergências de interesses entre proprietários e administradores, o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, acaba levando a conflitos de interesse entre as partes, principalmente pelo fato de que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios. Neste contexto é que foram realizados estudos e desenvolvidas múltiplas estruturas de governança, com intuito de melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança para proprietários (TCU, 2013).

O termo governança data de idades remotas, mas seu conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, principalmente nas organizações privadas. Os autores Berle e Means (1932), desenvolveram um dos primeiros estudos acadêmicos tratando de assuntos correlacionados à governança, e o papel do Estado de regular as organizações privadas. Seguindo este pensamento, foi criada em 1934, nos Estados Unidos, a *US Securities and Exchange Commission*, organização que, ainda hoje, no contexto americano, desenvolve o papel de proteger investidores; facilitar a formação de capital, garantir a justiça, a ordem e a eficiência dos mercados.

Durante a década de 90, um período marcado por crises financeiras globais, o Banco da Inglaterra estabeleceu uma comissão para desenvolver o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, cujo resultado foi o Cadbury Report. Em 1992, o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) lançou o Internal Control Integrated Framework. Uma década após sua publicação, em 2002, escândalos contábeis envolvendo fraudes em demonstrações financeiras, com a conivência de empresas de auditoria, levaram à promulgação da Lei Sarbanes-Oxley nos Estados Unidos, destinada a fortalecer os

controles para assegurar a veracidade das informações nos relatórios financeiros. Nesse mesmo ano, visando apoiar investigações independentes e promover melhorias na governança, foi fundado o European Corporate Governance Institute (ECGI). Em 2004, o COSO publicou o Enterprise Risk Management Integrated Framework, um documento que continua sendo uma referência no campo da gestão de riscos até os dias atuais, conforme destacado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2013.

Seguindo esta linha de ações, nos anos subsequentes, vários países passaram a se preocupar com aspectos relacionados à governança e diversos outros códigos foram publicados. Nos anos atuais, a organização do G8, que reúne os oito países mais desenvolvidos do mundo, e as organizações como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), trabalham intensivamente para a promover a governança (ECGI, 2013).

As conceituações base para o tema são abordadas por diversos autores, dentre eles Gomide e Pires (2016), que falam que a conceituação literária sobre governança nos mostra as possibilidades de configurações das relações entre governo, setor privado e organizações civis a partir de três matrizes gerais: hierarquia, mercado e rede. A hierarquia remete a um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio de leis e de estruturas organizacionais. A ideia de mercado coloca que as interações entre os atores se baseiam em trocas de auto interesse, que se organizam em relações contratuais, onde estas poderiam ser aplicadas às atividades de governo. E por último, a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos, tendo uma alta flexibilidade e solidariedade, mas demonstrando baixa sustentabilidade (GOMIDE; PIRES, 2016).

Schneider (2005, p.34), coloca que:

“o conceito contemporâneo de governança não está mais limitado à condução estatal, o governo do Governo, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais. Governança transcende com isso o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social”.

Desta forma podemos entender que existe vários atores sociais subdivididos para realizar as tarefas do Estado, criando relações verticais e horizontais entre eles. E desta forma, o controle pode ser compartilhado por atores do governo e sociedade civil. (SCHNEIDER, 2005).

A visão dominante em economia, para os autores Shleifer e Vishny's (1997) e Becht et

al (2002), em relação a governança corporativa, é que existe um relacionamento com as formas de como os fornecedores de finanças se asseguram de obter um retorno para seu investimento. Assim se coloca que se está preocupado com as maneiras pelas quais os *insiders* de uma empresa podem se comprometer com a credibilidade em devolver fundos a investidores externos e assim, atrair financiamento externo.

Entretanto, tal definição é limitada, como coloca o autor Tirole (2006). Pois muitos indivíduos, como políticos, gerentes, consultores argumentam que se tem outras "partes interessadas", como funcionários, comunidades, fornecedores ou clientes, além de existir um interesse em como a empresa é administrada, e que as preocupações dessas partes interessadas devem, de alguma forma, ser internalizado também (TIROLE, 2006).

Para o autor Monteiro (2003), a Governança Corporativa se trata de um conjunto de práticas adotadas na gestão de uma empresa que influenciam as relações entre acionistas, sendo eles majoritários e minoritários, diretoria e conselho de administração. Trata-se de um sistema que, usando principalmente o conselho de administração, a auditoria externa e o conselho fiscal, estabelece regras e poderes para conselhos, comitês, diretoria e outros gestores, buscando prevenir abusos de poder e criando instrumentos de fiscalização, princípios e regras que possibilitem uma gestão eficiente e eficaz (CHAGAS, 2007).

Neste contexto, o Brasil apresentou um crescente interesse pelo tema do uso da governança, abordando tanto o setor privado quanto o setor público, promovendo iniciativas de melhoria da governança, onde os setores se relacionem e se complementem. Assim, publicou-se no ano de 2001 um panorama sobre a governança corporativa no Brasil (MCKINSEY; KORN/FERRY, 2001). No mesmo ano, a Lei 10.303/2001 foi alterada para a 6.404/1976, das sociedades por ações, e buscou reduzir riscos ao investidor minoritário, assim como garantir sua participação no controle da empresa. Já em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) também publicou recomendações sobre governança. Em 2004 e 2009, O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), lançou novas versões do Código das melhores práticas de governança corporativa.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2007), coloca que a governança corporativa é o sistema onde as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre os Acionistas e Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. E, as boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, de facilitar seu acesso ao capital, além de contribuir para a sua perenidade. É uma sistemática pela qual as corporações são dirigidas e controladas, sob os princípios da transparência, integridade e responsabilização, *accountability*

(IFAC, 2001).

No ano de 2004, houve a publicação conjunta pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) e pelo *Office for Public Management Ltd* (OPM) do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, trazendo seis princípios alinhados aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia.

Além da IFAC, do CIPFA e do OPM, algumas organizações como o *Independent Commission for Good Governance in Public Services* (ICGGPS); o Banco Mundial; e o *Institute of Internal Auditors* (IIA) avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para se atender aos interesses da sociedade, é de suma importância garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders*.

Seguindo este pensamento, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2004), traz que a governança molda a estrutura e a política organizacional, o que acaba por contribuir para a saúde e estabilidade da economia. Estas boas práticas de governança convertem princípios em recomendações objetivas, orientando interesses com o intuito de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade (IBGC, 2009). E embasando-se nestas conceituações, pode-se colocar que a governança corporativa é de extrema relevância no setor público, tratando de agenciamentos governamentais.

### **2.1.1 Governança no setor público**

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao constatar que em inúmeros países as empresas estatais possuem uma participação considerável no produto interno bruto (PIB), na capitalização do mercado e na criação de empregos, desenvolveu um documento com diretrizes de orientações sobre as melhores práticas de governança nas empresas públicas (OCDE, 2005).

Neste documento, a OCDE (2005), estabeleceu seis dimensões para a efetiva governança, sendo elas: uma estrutura jurídica e regulatória efetiva para as empresas estatais; respaldo do papel do Estado como proprietário; tratamento igualitário de acionistas com políticas de relacionamento com os stakeholders; transparência e divulgação de informações;

definição das responsabilidades dos conselhos.

Notavelmente a governança corporativa vem contribuindo para as transformações no setor privado e no público, principalmente quando se refere aos processos de como as organizações são administradas e controladas. No setor público, que atua com estruturas e modelos de gestão distintos e, possui uma hierarquia mais rígida, não temos a identificação de prioridades para sua implementação. Desta forma, na administração pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outras (GOMIDE; PIRES, 2018).

Para o autor Turnbull (1997), a governança corporativa é aplicável a todos os tipos de instituições e quando se torna necessária sua implementação no âmbito da gestão pública, os procedimentos e princípios utilizados para a iniciativa privada necessitam ser adaptados de forma a se alinharem com as características próprias e fundamentais da atividade governamental. Isto acontece devido ao fato de que as entidades do setor público devem satisfazer uma gama de complexos objetivos sociais, o que acaba submetendo a administração pública a situações diferenciadas quanto à prestação de contas à sociedade (IFAC, 2001).

Os modelos idealizados por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a *Organization for European Cooperation and Development* (OECD). Trazem que o significado original de governança continha um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, onde o termo era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que são orientadas por determinados pressupostos sobre elementos estruturais, como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público, elementos estes que são considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades.

O autor Mello (2006) defende que a governança no setor público trata da gestão dos agentes governamentais por meio dos princípios da governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis ao poder geral do Estado. O autor enfatiza ainda que as entidades do setor público devem comprometer-se em assegurar a integridade de seus atos e agir de forma a evitar comportamento não ético de seus agentes e gestores, incentivando a orientação da gestão de forma transparente e responsável. Além de buscar meios para direcionar os papéis e responsabilidades de seus administradores (EDWARDS, 2002).

Para Loffer (2001), existe uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, e seu principal objetivo é a ação conjunta, com busca de efeitos de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, trazendo uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento

futuro sustentável para todos os participantes (LOFFER, 2001).

Seguindo estes pensamentos, Magalhães e Coelho (2018) destacam que, se instaurou um processo de grande incidência de reforma do setor público, onde se tem uma transição da administração pública tradicional para uma gestão alinhada ao mundo dos negócios. Tal processo de gerencialismo pressupõe que existe um conjunto de práticas do setor privado que são adequadas para o setor público e estas práticas formam uma abordagem com eficiência superior à tradicional (MELLO, 2006).

Quando se considera a ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na formulação e gestão política. É uma tendência que recorre à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão. Neste modelo, paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de “poder e dinheiro”, somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. Nesta ótica a governança é vista como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia. Além de incluir a conceituação de cooperação, que engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários (TCU, 2014).

Segundo os autores Cavalcante e De Luca (2013), a governança no setor público necessita ser orientada por controles, que diminui deficiências da gestão e, acabam por mitigar os conflitos de agência. Para eles, uma organização que possui controles adequados tende a ampliar sua transparência do processo de gestão, perante as partes interessadas, assegurando a diminuição dos conflitos de interesse, não interferindo assim na capacidade organizacional de obtenção de resultados econômicos (IFAC, 2001).

O Estado deixa de ter o papel de instituição, onde se diferencia de forma clara e distinta do mercado e da sociedade, como acontecia no caso do governo tradicional. Na visão da governança, Estado, mercado, redes sociais e comunidades formam mecanismos institucionais de regulamentação, onde se articulam em diferentes composições ou arranjos. Assim a governança traz uma lógica de gestão que pode ser utilizada tanto para uma organização quanto para um setor e é utilizada como um conceito base para vários tipos de atividades coordenadas (TCU, 2014).

Tem-se ainda que determinadas formas de governança ainda são propícias para certos campos de atuação, como, a hierarquia para o Estado e o mercado para a iniciativa privada. Entretanto, há registros de estudos que demonstram o surgimento de arranjos institucionais onde se evidencia um mix de governança, que se caracteriza por estruturas mistas, ou híbridas, em que atuam diferentes mecanismos de gestão (TCU, 2014).

Desta forma, as ações coletivas de atuação na sociedade podem ser mais bem compreendidas do que pelo conceito tradicional de Estado ou ainda pelo conceito de sistema de governo. O que provoca uma decisiva transição do Estado como gestor, com interferência na sociedade, para o Estado cooperativo, que atua em conjunto com a sociedade e as organizações empresariais, através de parcerias estratégicas (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Ao analisar o cenário brasileiro, se tem diversas leis e decretos que foram publicados a fim de institucionalizar estruturas de governança. Na Constituição Federal de 1988, foi estabelecido, no caput do art. 1º, que “a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito”. Considerando a conceituação de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder de escolha sobre as ações do Estado. Assim, Assembleia Nacional Constituinte de 1988, com o propósito de criar condições necessárias à governança do Estado, regulamentou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos; organizou política e administrativamente o Estado e os Poderes; segregou e definiu papéis e responsabilidades; fomentou sistema de freios e contrapeso, além de instituir estruturas de controle interno e externo (TCU, 2014).

Sobressaindo as definições estabelecidas na Constituição de 1988, outros agentes regulamentadores surgiram para fortalecer a governança pública, sendo eles: o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que possuem aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), implementado em 2005 com revisões em 2009 e 2013, cujos fundamentos baseiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea (TCU, 2014).

Já a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que relata sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram transparência nos processos, o direito fundamental de acesso à informação e facilita o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos (TCU, 2014).

No ano de 2012 o Tribunal de Contas da União (TCU) deu início ao mapeamento da situação da gestão de riscos de entidades da administração indireta. Já no ano de 2016, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e a Controladoria-Geral da União (CGU) lançaram a Instrução Normativa Conjunta nº 01, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. E em 2017, o MP lançou

o Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. Ainda em 2017, foi editado o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, que regulamenta a gestão de riscos na administração pública. No mesmo ano, esta avaliação abrangeu todas as entidades do setor público no âmbito do Índice Geral de Governança do Setor Público (IGG), incluindo-se também o TCU (TCU, 2020).

Conforme o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (TCU), a governança pode ser descrita como um sistema na qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, inteirando os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de reguladores. Assim, pode-se colocar que a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, através de conjunto eficiente de mecanismos, com o intuito de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público (BRASIL, 2011).

A governança no setor público refere-se aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento e se atrela às interações entre estruturas, processos e tradições, onde é determinado as relações com os cidadãos e suas intenções são ouvidas, além de como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Por conseguinte, existe a preocupação com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012). Assim, a governança pública pode ser analisada frente a quatro perspectivas de observação: sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais.

Quando se tem a perspectiva de sociedade e estado, a governança traça alguns objetos de análise, sendo eles as estruturas democráticas, os processos de seleção dos governos, a organização do Estado e a divisão de poder e de autoridade entre as instituições, o comportamento ético dos governantes, os instrumentos institucionais de controle, como a governança e por fim, o respeito dos cidadãos às instituições que governam a economia e o Estado (WORLD BANK, 2012).

Ao de considerar a perspectiva de entes federativos, as esferas de poder e as políticas públicas, o autor Rhodes (1996), menciona que se trata de questões relacionadas à ordenação de ações, a aplicação do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas, às estruturas de autoridade, à divisão de responsabilidade entre os diversos atores, à alocação de recursos; enfim, as ações da governança como uma capacidade de o governo coordenar e ordenar a ação de agentes com o ensejo de implementação de políticas públicas. Com isso,

pode-se definir a governança como uma capacidade governamental para formular e implementar efetivamente, políticas públicas que possuam inter-relações entre organizações públicas e privadas (RHODES, 1996).

Segundo o IFAC (2013), a função da principal da governança é a de que haja garantias de alinhamento entre as ações das organizações e o interesse público. Desta forma, esta noção entre órgãos e entidades é a principal vertente corporativa da governança no setor público, com foco nas organizações, seguindo o autor Anu (2012). Este foco está voltado para a manutenção de propósitos e na otimização dos resultados ofertados pelo setor público aos cidadãos e aos usuários dos serviços.

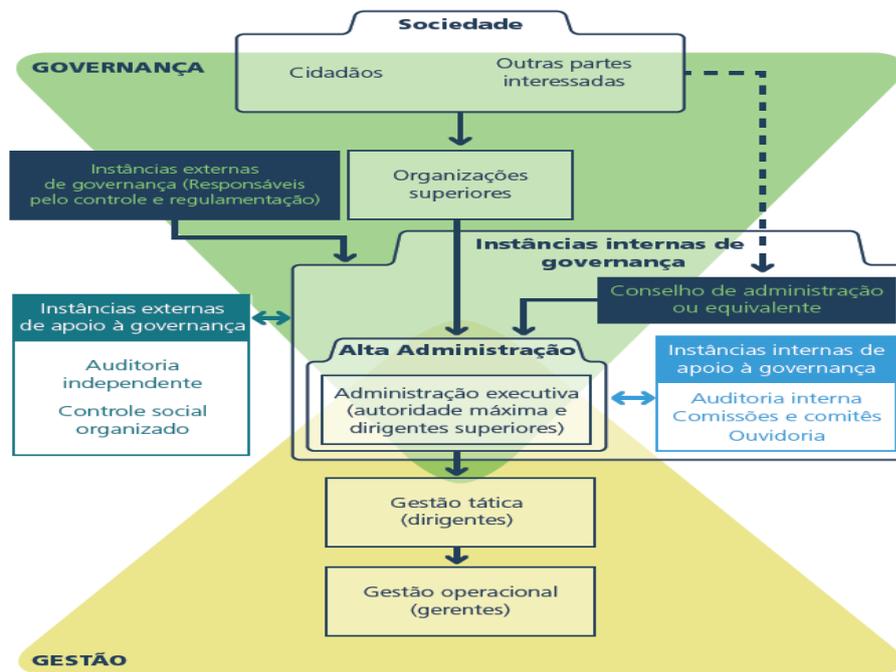
Já a governança sob a perspectiva de atividades intraorganizacionais pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Seguindo esta perspectiva, são analisados processos decisórios, estruturas específicas de governança, além de relações intraorganizacionais, que buscam otimizar o uso de recursos, reduzindo riscos e agregando valor a órgãos e entidades e ainda contribuem para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização (TCU, 2014).

As orientações do Banco Mundial, enfatizam que a governança retrata as estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas, sendo eles programas e ou políticas, sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (WORLD BANK, 2013).

Sendo assim, o sistema de governança reflete a maneira como diversos indivíduos se organizam, interagem e atuam para obter boa governança. Portanto, envolve o comportamento destes indivíduos envolvidos no processo, tanto direta como indiretamente no direcionamento, monitoramento e avaliação das organizações, além disso, considera as estruturas administrativas, seus processos de trabalho, os instrumentos, o fluxo de informações.

Na Figura 1 é demonstrado simplificadaamente, o sistema de governança e seus fluxos operacionais, figura esta que ressalta as divisões de cargos e níveis de autoridade (interação entre os agentes) para o melhor desenvolvimento das políticas, podendo ser assim representado na figura 1.

Figura 1 - Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública



Fonte: TCU (2013).

Dessa forma, pensando neste sistema de governança, pode-se destacar algumas instâncias, que são eminentes: as externas de governança; as externas de apoio à governança; as internas de governança; e as internas de apoio à governança. Onde são explanadas:

- **As instâncias externas de governança:** são encarregadas da supervisão, da fiscalização e da regulamentação, e no contexto brasileiro, o principal órgão responsável por essas funções é o Tribunal de Contas da União.
- **As instâncias externas de apoio à governança:** são incumbidas da análise, da revisão e da supervisão imparciais.
- **As instâncias internas de governança:** têm a atribuição de estabelecer ou examinar a estratégia e as diretrizes, além de monitorar o cumprimento e o desempenho delas, devendo intervir quando forem detectadas irregularidades.
- **As instâncias internas de apoio à governança:** promovem a comunicação entre diversos stakeholders internos e externos à gestão, incluindo auditorias internas.

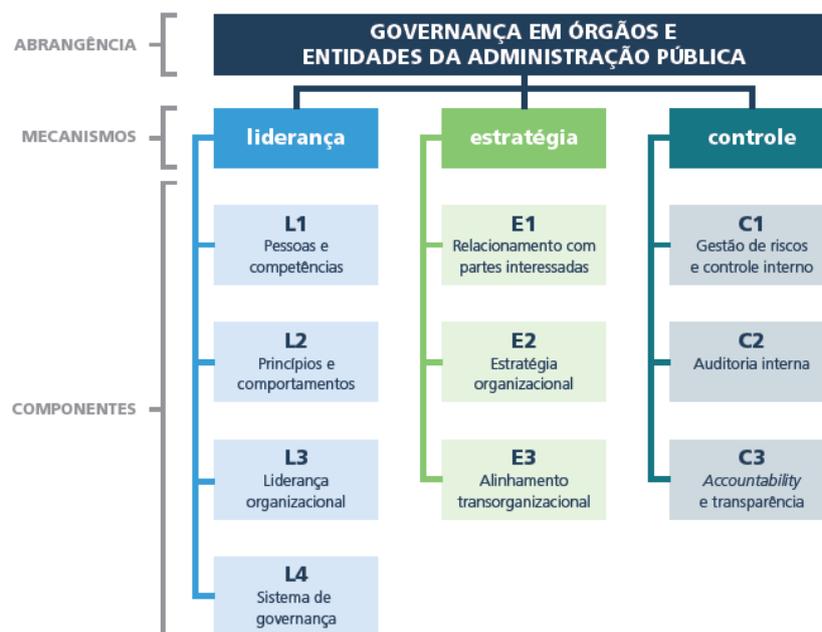
Além dessas instâncias, existem outras estruturas que auxiliam para uma boa governança da organização: a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional.

A administração executiva é responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, o órgão ou a entidade. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos e são responsáveis pela gestão da organização. Já a gestão tática é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. E a gestão operacional é responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio (TCU, 2014).

Destaca-se ainda que a governança pública, pressupõe a existência de um Estado de Direito, de uma sociedade civil participativa, de uma burocracia enrustida de ética profissional, de políticas planejadas de forma previsível e transparente e, de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (WORLD BANK, 2007). Neste contexto, para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória, é necessário a adoção de alguns mecanismos: a liderança, a estratégia e o controle. Seguindo as diretrizes do TCU, órgão regulamentador e fiscalizador da abordagem de governança, a cada mecanismos de governança se criou uma associação e componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos (TCU, 2014).

Estas relações podem ser observadas na Figura 2, onde se tem o desmembramento com divisões bem estabelecidas das principais diretrizes que norteiam o processo de implementação, direção e controle da governança nas organizações e programas, seguindo as normativas regulatórias segundo o Tribunal de Contas da União.

Figura 2- Componentes dos mecanismos de governança.



Fonte: TCU (2014).

Para cada componente, se associa um conjunto de práticas de governança, que possui a finalidade de auxiliar para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados. Semelhantemente, interliga-se a cada prática um subconjunto de itens de controle que cabe destacar que as práticas apresentadas representam um referencial básico (TCU, 2014).

Nestes itens de controles internos, conforme evidenciado na Figura 3, para cada componente dos mecanismos se tem práticas para a aplicabilidade da governança. No mecanismo liderança há uma subdivisão em 4 componentes e suas práticas, sendo eles:

Figura 3 - Componentes de Governança.



Fonte: adaptado de TCU (2014).

Neste mecanismo, se tem uma divisão quanto aos níveis de liderança para a aplicação da governança. Tal divisão torna perceptível as ações necessárias dos agentes principais para a formulação da política e seu regramento, com a distinção de cargos e suas responsabilidades e os níveis de autoridade na implementação de programas, definindo assim, a devida responsabilidade para se atingir os objetivos. Já nas práticas relativas ao mecanismo de estratégia, se encontra uma subdivisão em 3 componentes, como segue a Figura 4.

Figura 4 - Componentes de Governança.



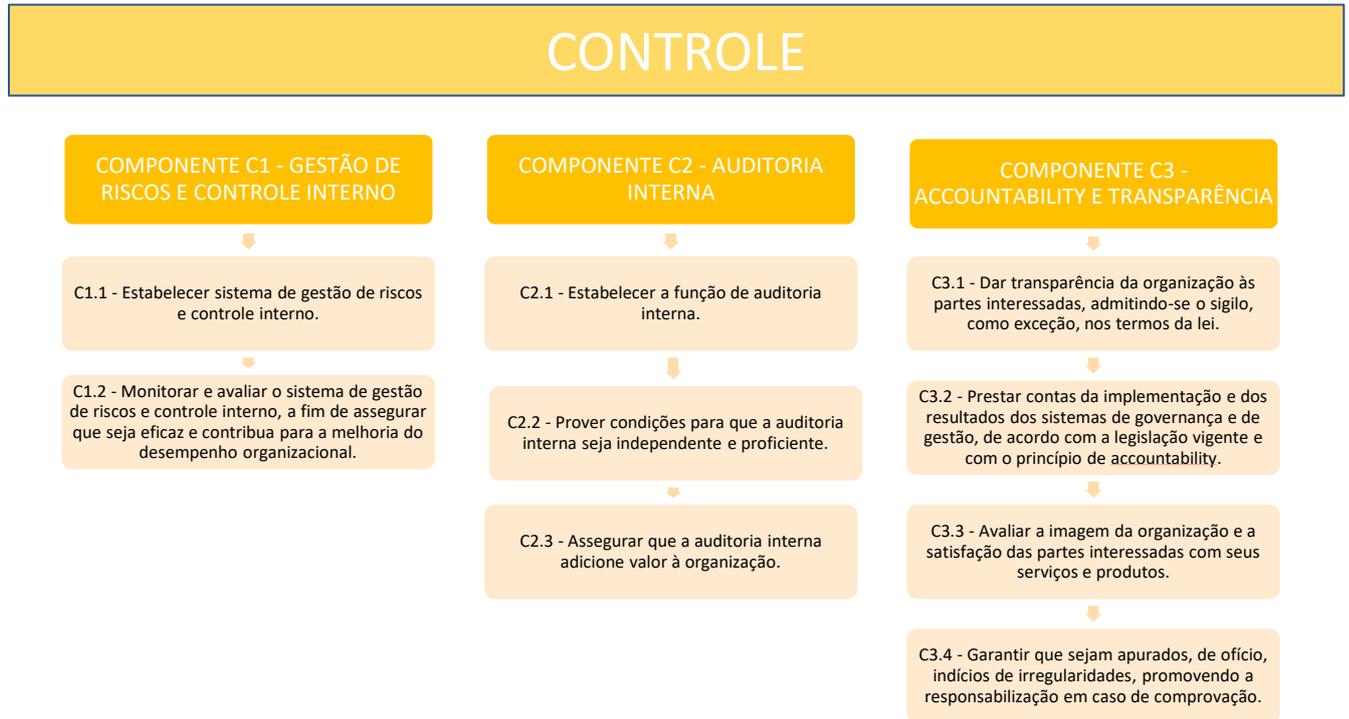
Fonte: adaptado de TCU (2014).

No mecanismo estrat\u00e9gico, os componentes elencam os relacionamentos com os participantes da a\u00e7\u00e3o, direcionando as intera\u00e7\u00f5es de agentes e organiza\u00e7\u00f5es. Neste aspecto, \u00e9 clara a necessidade de uma intera\u00e7\u00e3o entre as entidades participantes para atender aos objetivos da aplica\u00e7\u00e3o da abordagem da governan\u00e7a. Traz o modelo de estrat\u00e9gia organizacional, estabelecendo o modelo de gest\u00e3o com aspectos de transpar\u00eancia, al\u00e9m de estabelecer mecanismos de atua\u00e7\u00e3o para a formula\u00e7\u00e3o e implementa\u00e7\u00e3o de formas de controle das pol\u00edticas transversais ao programa.

Da mesma forma, temos as pr\u00e1ticas relativas ao mecanismo de controle. Neste mecanismo, s\u00e3o evidentes os processos de controle para se alcan\u00e7ar os principais princ\u00edpios da abordagem da governan\u00e7a, como a transpar\u00eancia e *accountability*, aplicadas tanto no programa, quanto nas organiza\u00e7\u00f5es participantes, como mostra a Figura 5.

De forma geral os tr\u00eas mecanismos propostos (lideran\u00e7a, estrat\u00e9gia e controle) podem ser aplicados a qualquer uma das quatro perspectivas de observa\u00e7\u00e3o, sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e pol\u00edticas p\u00fablicas; \u00f3rg\u00e3os e entidades; e atividades intraorganizacionais, devendo, no entretanto, estarem alinhados de forma a garantir que direcionamentos de altos n\u00edveis se reflitam em a\u00e7\u00f5es pr\u00e1ticas pelos n\u00edveis subalternos. (TCU, 2014). Estes mecanismos s\u00e3o utilizados como base para a avalia\u00e7\u00e3o e controle de a\u00e7\u00f5es que visam o uso das diretrizes da governan\u00e7a, sendo estes fatores regulat\u00f3rios.

Figura 5 - Componentes de Governança



Fonte: adaptado de TCU (2014).

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988, trouxe a restauração do Estado Democrático de Direito no país, instituindo uma série de mecanismos para envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ampliando os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas. Estas ações acabaram tornando mais complexo o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil (GOMIDE; PIRES, 2014).

Os autores Gobert e Muller (1987) colocam que políticas públicas podem ser entendidas como um Estado em Ação, onde este desenvolve um projeto de governo na forma de programas, com ações direcionadas para setores específico da sociedade. E este Estado não pode ser minimizado à burocracia pública e aos órgãos estatais que criariam e implementariam as políticas públicas. Nesta percepção, a autora Hofling (2001) enfatiza que as políticas públicas são compreendidas como aquelas de responsabilidade do Estado principalmente se referindo à implementação e manutenção, partindo de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política

implementada (HÖFLING, 2001).

O termo política pública para os autores Hogwood e Gunn (1990) é definido por uma série de padrões de decisões relacionadas que tiveram contribuições de muitas circunstâncias e de influências de pessoas, grupos e de organizações. Tendo que os objetivos dela podem ser identificáveis em período relativamente inicial do processo, mas eles podem mudar ao longo do tempo, além de poderem ser definidos de modo retrospectivo. Os resultados de uma política demandam estudos e podem ser comparados e contrastados com as intenções dos elaboradores da política (HOGWOOD; GUNN, 1990). Além, os autores Hill e Hupe (2009) comentam que uma política pública é uma resposta específica para um problema específico da sociedade, ou seja, é importante considerar o contexto no qual o processo de política pública ocorre.

A independência dos poderes da República, as instituições participativas e os instrumentos de controle sobre a administração pública fazem com que os gestores públicos tenham que se relacionar, simultaneamente, com três sistemas institucionais na produção de políticas públicas, sendo eles: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos (SÁ E SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010).

O primeiro sistema, o representativo, diz respeito à atuação dos partidos e de seus representantes eleitos (ALMEIDA, 2010). Já o sistema participativo, compreende uma variada forma de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os conselhos gestores nos três níveis de governo, as conferências de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, ouvidorias e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais (PIRES; VAZ, 2012). No sistema de controles da burocracia, temos os mecanismos de prestação de contas horizontal, como os controles internos e externos, parlamentar e judicial, incluindo o Ministério Público (ARANTES et al., 2010; KERCHE, 2007).

Para Evans (2011, p. 10):

“os laços Estado-sociedade constituem o cerne do problema na construção de um Estado desenvolvimentista no século XXI”.

Os autores Stark e Burstz (1998) mencionam ainda que amplas negociações e debates entre a diversidade de atores da sociedade envolvidos, contribuem também para a coerência interna das políticas. Desta forma, a participação política na tomada de decisões também pode ser entendida como parte do processo e do conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento (SEN, 2000).

Para o sucesso das políticas públicas é importante a interação entre formuladores e implementadores, e sua coordenação necessita de atenção. O autor Rua (1997) coloca que

políticas que envolvem diferentes níveis de governo e até mesmo políticas de apenas nível local, mas que dependem de vínculos de diferentes organizações e agências públicas são de difícil controle e exigem grande cooperação, demandando uma coordenação eficaz. O autor afirma que nestes casos, deve haver uma adequada comunicação entre os atores da sociedade e estes devem seguir corretamente os comandos da coordenação para que a política seja implementada com sucesso (RUA, 1997). Para Rua, os organizadores de uma política pública devem estar atentos ao tipo de política que será criada e o ambiente a ser implementada, além disso, deve-se ter noção do contexto mundial e o impacto que tal política deverá ter (RUA, 1997).

Os autores Calmon e Costa (2013) trazem uma noção de que políticas públicas são “inseridas” em uma estrutura específica que combina elementos dos setores público e privado, assim como da sociedade civil. Esta proposta de que as políticas públicas são inseridas não é recente e está presente no debate sobre política e economia pelo menos desde o século XIX. Neste período se teve grande pensadores políticos, como Marx e Weber, que vislumbravam, sob diferentes ópticas que a ação do governo, principalmente no âmbito das políticas públicas e de governo, não poderia ser dissociada da estrutura social subjacente ao Estado. Nesse sentido, a tradição das ciências sociais é de se opor à perspectiva da separabilidade (CALMON; COSTA, 2013).

Quando é referido o arranjo de uma política pública, evidencia-se um modelo de governança implícito na sua condução. Onde este arranjo é definido como um conjunto de regras e processos, sendo eles formais e informais, que acabam definindo a forma de como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (GOMIDE; PIRES, 2014). Este arranjo de implementação define os atores envolvidos e seus papéis e de que forma irão interagir na produção de uma ação, um plano ou programa governamental. Assim, o arranjo constitui o “local” no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações nas políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2018).

A interação entre os diversos atores envolvidos em uma determinada política pública é, fundamental para a boa aplicação da política. Elas ocorrem de maneira frequente e sem um determinado horizonte de tempo específico. Assim, existe uma tendência de que essas interações sejam institucionalizadas, se estabelecendo regras formais e informais de interação, arenas, processos de certificação de atores, divisão de trabalho, jurisdições, especialização e procedimentos para lidar com delegação e monitoramento das ações sujeitas a relacionamento entre os agentes participantes. Desta forma, as transações entre atores passam a ser ordenadas por um arranjo institucional específico, que reflete a estrutura da rede na qual esses atores se

inserir (CALMON; COSTA, 2013).

Alguns planos de desenvolvimento e diferentes conjuntos de políticas públicas concebidas dentro dos princípios da separabilidade, enfrentaram importantes obstáculos na sua concepção e implementação e, desta forma, a maior parte dos resultados esperados não se concretizam. Os programas governamentais não atingem êxito, mesmo tendo grande volume de esforços e enorme quantidade de recursos aplicados e, um dos problemas encontrados são o processo de concepção dos programas, com barreiras para sua introdução. Outro ponto de extrema importância são os resultados incondizentes aos objetivos propostos. Mais ainda, estabeleceu-se a imagem de que políticas públicas não são fontes geradoras de bem-estar social, mas de ganância desmensurada, desperdício e muitas vezes arbitrariedades e corrupção (CALMON; COSTA, 2013).

Desta forma, temos que a produção de políticas públicas envolve a elaboração de arranjos institucionais, ou governança, que entrelacem instituições políticas com os requisitos jurídico-organizacionais necessários à constituição de capacidades técnico-administrativas. Porém, os autores Pires e Gomide (2018), colocam que tal construção pode envolver tensões ao significar, a ampliação da participação de atores da sociedade civil ou do sistema político-representativo, o que poderia prejudicar a produção de decisões eficientes e rápidos.

Como destacam Suzigan e Furtado (2010, p. 38), a política industrial ativa é uma:

“[...] intervenção na realidade do mercado, tentando recriar essa realidade, para deslocar as trajetórias existentes para patamares superiores, para recriar as configurações existentes e dotá-las de dinâmicas novas e melhores”.

Os autores Suzigan e Furtado (2006) realizam uma síntese das correntes teóricas e ressaltam que as diferenças se concentram na definição e no escopo da política industrial. Para eles, a intervenção de caráter liberal, é quando a política industrial seria meramente reativa e restrita, especificamente direcionada a remediar as imperfeições de mercado. Os autores apresentam também as correntes neo-schumpeterianas e da economia evolucionária e colocam que nestes enfoques a política industrial é ativa e abrangente, sendo direcionada a setores ou atividades indutoras de mudança tecnológica e também ao ambiente econômico e institucional como um todo (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Considerando os autores mencionados acima, pode-se observar que na literatura sobre política industrial, são identificadas, normalmente, três correntes teóricas principais, sendo elas: a ortodoxa, a desenvolvimentista e a neo-shumpeteriana evolucionista (SUZIGAN; FURTADO, 2006). A primeira, a corrente ortodoxa, está associada a autores liberais, que se baseiam nos

pressupostos de equilíbrio e racionalidade. Esta linha de desenvolvimento pressupõe a política subentendida de abertura do mercado doméstico para produtos e serviços, além de capitais estrangeiros. A corrente ortodoxa é robusta, com políticas relacionadas ao modelo linear de inovação, em que o investimento em ciência básica é considerado como uma entrada para o desenvolvimento da tecnologia a ser introduzida mais tarde pelas empresas (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Em segundo, a corrente desenvolvimentista, atribui grande importância ao papel do Estado na explicação dos fenômenos econômicos. Esta abordagem compreende a atuação do Estado como um elemento ativo, sendo que sua atuação auxilia por sua capacidade de promover e sustentar o desenvolvimento. Para os desenvolvimentistas, a teoria econômica ortodoxa em diversos pontos deve ser questionada, sobretudo quanto à capacidade de o livre comércio promover, seja a eficiência na alocação de recursos, seja o desenvolvimento tradicional das economias (CASTRO, 2005).

A terceira corrente, é a abordagem neo-schumpeteriana ou evolucionária, que combina a visão schumpeteriana do papel estratégico da inovação no desenvolvimento econômico dos autores Freeman (1982) e Dosi (1982), e a formalização teórica da economia evolucionária de Nelson e Winter (1982). As teorias neo-schumpeteriana e evolucionária seguem a visão de Schumpeter, quando fazem uma relação à dinâmica da concorrência e da inovação e sua importância na economia capitalista.

Segundo Suzigan e Furtado (2006), as políticas industriais nos levam a duas questões centrais: comando político e coordenação. Na relação do comando político, se tem o desmembramento em outras duas partes: onde a implementação de uma política industrial como estratégia de desenvolvimento deve ser sempre com o objetivo de decisão política. Neste contexto, o autor Johnson (1984) afirma que: “política industrial é antes de tudo uma atitude, e só depois uma questão de técnica”. A segunda ideia é a de que a estratégia deve ser dirigida por uma liderança política incontestável. Que como o autor Rodrik (2004) propõe que este seja um ministro de estado, o vice-presidente ou mesmo o próprio presidente da República.

A segunda questão, a da coordenação é considerada como essência da política industrial, sendo assim, a política industrial é vista com enfoque neo-schumpeteriano evolucionista, essencialmente como forma de coordenação de que os agentes econômicos desejam e esperam realizar. Este modelo normativo não consegue gerenciar os fenômenos que caracterizam o mundo dinâmico da mudança tecnológica, pois, os fatores institucionais, instituições e políticas, moldam a elaboração de regras de comportamento, processos de aprendizado, padrões de seleção ambiental, condições contextuais sob as quais os mecanismos econômicos operam,

principalmente em relação à mudança tecnológica (DOSI, 1988).

Segundo Suzigan e Furtado (2010, p. 12):

“[...] a política industrial não deve ser apenas reativa a falhas de mercado e sim ativa, abrangente, direcionada a setores ou atividades industriais indutoras de mudança tecnológica e também ao ambiente econômico e institucional como um todo, que condiciona a coevolução das estruturas de empresas e indústrias e da organização institucional, inclusive a formação de um sistema nacional de inovação. Com isso a política industrial pode criar condições favoráveis ao desenvolvimento econômico liderado pela indústria e impulsionado por inovação.”

O autor Nelson (1993) ressalta que não há uma norma para aplicação das políticas industriais, e que podem existir diferentes arranjos institucionais em variados contextos. Ele coloca ainda que o que pode ser válido para um determinado país, pode não ser eficiente para outro, pois o que pode ter funcionado em um determinado período de desenvolvimento industrial pode não ter efeitos positivos no presente.

Em um sentido amplificado, a política industrial engloba um conjunto de instrumentos que são utilizados pelos governos federais, com o intuito de fomentar o processo de crescimento e desenvolvimento econômico, na busca de um fortalecimento da base produtiva e do aumento da competitividade empresarial. Este esforço visa engajar setores econômicos importantes para a geração de divisas, difusão e geração de tecnologias e expansão dos níveis de emprego. Assim, pode-se situar a política industrial como uma parte essencial e inerente de uma política nacional de desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusiva (CEPAL; IPEA, 2018).

### 2.3 POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL: PLANO BRASIL MAIS PRODUTIVO

Os autores Furtado e Suzigan (2006), relatam que no caso brasileiro, desde a política de estabilização, e depois a política monetária e a política cambial do Real, desvalorizaram a indústria e o setor produtivo como um todo, inviabilizando a Política Industrial. Na década de 80, restrições não-tarifárias fecharam ainda mais o acesso a importações e as exportações foram subsidiadas, os investimentos públicos em infraestrutura foram reduzidos, e os orçamentos públicos para financiamento industrial foram drasticamente cortados, os incentivos para desenvolvimento também foram reduzidos e os controles de preços e tarifas públicas tornaram-se mais ajustados.

Alguns sinais de mudança surgiram em 1988/89 mediante de uma reforma da tarifa aduaneira, mas esta não teve efeitos positivos, uma vez que dava proteção por restrições não-tarifárias, e por novos incentivos de crescimento ao investimento e ao desenvolvimento

tecnológico criados pela Nova Política Industrial. Contudo, o fracasso da política de estabilização inflacionária acabou com qualquer esperança de retomar o desenvolvimento industrial (FURTADO; SUZIGAN, 2006).

Já nos anos 1990 ocorreram grandes transformações, pois apesar de o desenvolvimento industrial tenha voltado a ter representatividade no espaço político na política econômica, a tentativa de implementar uma Política Industrial no contexto do Plano Collor fracassou, e a única normativa da Política Industrial de Comércio Exterior (PICE) que foi realmente implementada foi a liberalização do comércio exterior. Dentre eles, os acordos multilaterais de comércio, assinados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a posterior sobrevalorização do Real completaram o quadro da abertura comercial. (FURTADO; SUZIGAN, 2006).

Neste processo de desvalorização do Real, se teve maior abertura ao investimento direto estrangeiro e uma saída de representatividade do Estado como agente do desenvolvimento industrial. Desta forma, nesta década foi abandonado o sistema de fomento à indústria e iniciado um amplo processo de privatizações de indústrias e de infraestrutura (FURTADO; SUZIGAN, 2006).

Na década de 1990, com a busca por um modelo gerencial, o Estado opta por abandonar o modelo de provedor e executor exclusivo para então assumir o papel de coordenador, promotor e fiscalizador de serviços (KLERING, 2014), abrindo espaço para a atuação de outros atores. Neste contexto de maior participação da sociedade e de indivíduos não governamentais nas políticas públicas, uma nova forma institucional foi desenvolvida para adequar-se aos novos desafios contemporâneos e aos novos problemas de gestão pública (FLEURY, 2002).

Diante do cenário brasileiro do período pós redemocratização, as principais políticas industriais adotadas até os dias atuais foram: a Política Industrial de Comércio Exterior (PICE), Revitalização da Indústria Naval (RIN), Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), Plano Brasil Maior (PBM), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), Programa Brasil Mais Produtivo (B+P).

A Política Industrial de Comércio Exterior (PICE, 1990) tinha por objetivo o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, buscando a modernização e a reelaboração da estrutura da indústria de forma que esta fosse capaz de competir em âmbito internacional. Para alcançar tais objetivos, foram definidas algumas estratégias que iriam nortear o desenho da PICE, onde ela não se tornasse uma reprodução dos modelos de Políticas Industriais aplicadas anteriormente no Brasil e que não obtiveram êxito e que eram consideradas parte dos motivos que levaram a falta de competitividade da indústria brasileira. Sendo assim,

a maior estratégia definida para esta política era a de utilizar de forma eficaz as forças de mercado para induzir a modernização tecnológica do parque industrial, além de aperfeiçoar as formas de organização da produção e da gestão do trabalho (KAMIA, 2012).

Já nos anos 2000, se tem a iniciativa para a elaboração da política de Revitalização da Indústria Naval (RIN), que posteriormente integraria o PAC (programa de aceleração do crescimento), com o duplo objetivo de ampliar a autonomia nacional no transporte marítimo, além de apoiar a indústria de petróleo e gás, por meio da construção de embarcações no Brasil. Esta política se fortaleceu por meio de oferta de um volume expressivo de financiamentos subsidiados ao setor, juntamente a requisitos de conteúdo nacional e numa perspectiva de regionalização dos investimentos com a construção de estaleiros em diversos estados (PIRES; GOMIDE; AMARAL 2013).

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), foi lançada em 31 de março de 2004, e tinha como objetivo fortalecer e ampliar a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas. Esta política foi elaborada a partir de uma visão estratégica de longo prazo, e teve como pilar central a inovação e a agregação de valor aos processos, produtos e serviços da indústria nacional (ABDI, 2019).

Os autores Salerno e Daher (2006), colocam também que a PITCE atuou em três eixos, sendo eles: linhas de ação horizontais, que envolviam inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa e exportações, modernização industrial, ambiente institucional; setores estratégicos, que abordavam ações nas áreas de software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos, e; em atividades portadoras de futuro, como biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis (SALERNO; DAHER, 2006).

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), foi um programa elaborado interministerialmente pelo Governo Federal e que tem por objetivo a implementação de forma sustentável, tanto técnica como econômica, da produção e uso do biodiesel, e possui enfoque na inclusão produtiva e no desenvolvimento rural sustentável, mediante geração de emprego e renda. (MAPA, 2019). Este programa foi apresentado em 2004, e visa implantar a produção e o uso do biodiesel no território nacional, por meio da mistura obrigatória e gradativa desse combustível ao diesel mineral. Além disso, possui um duplo objetivo, que seria de estruturar o mercado e a cadeia de produção do biodiesel, até então inexistente no país, e incluir nessa cadeia a participação da agricultura familiar, sem desestimular o investimento privado (PEDROTI, 2013).

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), teve como objetivo dar continuidade à PITCE. Esta Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi implantada pelo Governo

Federal em 2008, e tinha como objetivo fortalecer a economia do país, sustentando o crescimento e incentivando a exportação, e seus princípios norteadores foram o diálogo com o setor privado e o estabelecimento de metas, necessário ao seu permanente monitoramento. (DIEESE, 2008). Foi elaborada sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em parceria com os ministérios da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, além de instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além disso, a PDP apresentou quatro macro metas que visavam acelerar o investimento fixo, estimular a inovação, ampliar a inserção internacional do Brasil e aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras (DIEESE, 2008).

O Plano Brasil Maior (PBM), estabeleceu a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período de 2011 a 2014. Este plano focou no estímulo à inovação e à produção nacional com o objetivo de alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo, e com ele, o país se organiza para dar passos mais ousados em direção ao desenvolvimento econômico e social (ABDI, 2019). Temos ainda que, ao mobilizar as forças produtivas para inovar, competir e crescer, o plano tenta aproveitar competências presentes nas empresas, na academia e na sociedade, buscando um país mais próspero e inclusivo. O Plano Brasil Maior faz parte de instrumentos de vários ministérios e órgãos do Governo Federal onde suas iniciativas e programas se somam num esforço integrado e abrangente de geração de emprego e renda em benefício do povo brasileiro (ABDI, 2019).

No caso brasileiro, a percurso da produtividade na indústria é marcada por uma estagnação nos últimos trinta anos de políticas que não corresponderam aos resultados esperados. Trazendo à tona uma discussão em relação a fatores externos ao chão de fábrica, reformas que melhorem o ambiente de negócios, simplifiquem a regulação e a tributação, assim como melhorem a educação profissional e a infraestrutura. Assim, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), dentro do seu mandato institucional, observou uma lacuna na promoção da produtividade na linha de produção e abriu um campo para a sua contribuição à melhoria da produtividade no país (IPEA, 2018).

Ao se analisar o desempenho da indústria no período 1996-2016, se pode perceber que não há qualquer alteração nos índices de competitividade internacional dos distintos setores. Isso pode ser explicado devido a diversidade dos indicadores nesse período parecerem estar mais associados às especificidades de cada ramo, como a capacidade inovadora das firmas locais, o poder de mercado, o ritmo de expansão da demanda doméstica e ou internacional, a dotação de recursos naturais, do que aos planos lançados pelo governo (RIOS; TAVARES, 2013).

### 2.3.1 Programa Brasil Mais Produtivo

No ano de 2016, a SDCI lançou o Brasil Mais Produtivo (B+P), que é uma iniciativa do governo federal que possui como principal objetivo aumentar a produtividade em processos produtivos de empresas industriais, com a promoção de melhorias rápidas, de baixo custo e alto impacto. O Programa é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e realizado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), com a parceria do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CEPAL; IPEA, 2018).

O programa Brasil Mais Produtivo é inovador como política pública em, ao menos, quatro dimensões: gestão em rede, baixo custo, *accountability* e exigência de contrapartida pelo beneficiário (CEPAL; IPEA, 2018).

A primeira fase do programa B+P contou com um orçamento inicial de R\$ 50 milhões. Dentre este valor total, R\$ 25 milhões foram oriundos dos orçamentos do MDIC, da ABDI e da Apex. Os demais R\$ 25 milhões resultaram de um aporte do Senai, entretanto, R\$ 5 milhões foram usados para o treinamento dos consultores das ferramentas da manufatura enxuta e para os custos de sistematização (CEPAL; IPEA, 2018). Quanto ao atendimento completo, este teve duração de 120 horas e o investimento por empresa foi de R\$ 18 mil, sendo R\$ 15 mil, por empresa, e cada uma delas entraria com uma contrapartida de R\$ 3 mil, que poderia ser paga com o “Cartão BNDES”. Nesta etapa, os setores elegíveis, em função de sua maior aderência à ferramenta de manufatura enxuta, foram: metalmeccânico, vestuário e calçados, moveleiro e de alimentos e bebidas (BRASIL, 2016).

O conceito de eficiência na indústria está intimamente ligado à maneira como os processos de produção são conduzidos. Identificar e corrigir falhas de forma oportuna é essencial para evitar perdas. Assim, visando melhorar a produtividade das pequenas e médias indústrias em pelo menos 20%, o SENAI capacitou consultores para implementar técnicas de manufatura enxuta, concentradas nos processos de produção, que visam intervenções ágeis e econômicas. A melhoria da produtividade industrial ocorre através da mitigação dos sete principais tipos de desperdícios: superprodução, tempo de espera, transporte, processamento excessivo, inventário, movimentação e defeitos (BRASIL, 2016).

A implementação da abordagem de manufatura enxuta incluiu uma variedade de subferramentas que abrangiam: minimização de desperdícios; otimização de movimentações;

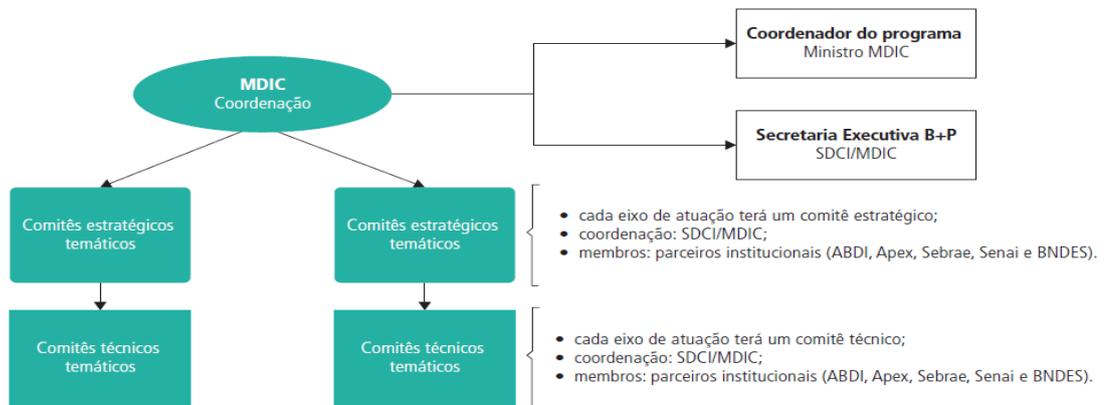
diminuição de estoques; aprimoramento da eficiência operacional; redução do tempo de operação das máquinas na linha; aperfeiçoamento da qualidade; padronização das atividades; internalização da cultura de melhoria contínua, além da aplicação do programa B+P (CEPAL; IPEA, 2018).

No que diz respeito à escolha das empresas elegíveis para participar do programa, foram selecionadas aquelas do setor manufatureiro de pequeno e médio porte, com uma equipe composta por 11 a 200 funcionários, e que estavam integradas em Arranjos Produtivos Locais (APLs). Essa abordagem visava aproveitar a abrangência, a cooperação e os benefícios de competitividade e escala que os APLs proporcionam às empresas, com o objetivo de ampliar os resultados tanto em nível setorial quanto local (MDIC, 2021).

Durante a execução do programa, o Sebrae contribuiu indiretamente, fornecendo recursos e trazendo sua experiência técnica em metodologias semelhantes. Além disso, a instituição destinou recursos para suas unidades estaduais trabalharem diretamente com as empresas participantes do programa de manufatura enxuta. Isso implicou numa distribuição de responsabilidades planejada, na qual o Sebrae complementaria as atividades do Senai, aproveitando as consultorias disponíveis no Sebraetec. No entanto, apesar dos esforços de colaboração com o Sebrae, sua adesão acabou sendo limitada no programa. Especificamente nos níveis regionais, o programa B+P e outras iniciativas do Senai e Sebrae competiram entre si (CEPAL; IPEA, 2018).

No começo do ano de 2017, foi emitida a Portaria nº 13, de 2 de fevereiro, que estabeleceu os comitês de governança do Programa Brasil Mais Produtivo (ver Anexo I). O programa foi estruturado com uma governança abrangente, envolvendo diversas instituições que estavam sob a alçada do MDIC durante a concepção da iniciativa. Além do próprio MDIC, que liderou a iniciativa, o B+P recebeu apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), responsável pela implementação prática da política nas instalações fabris por meio de consultores contratados. Também participaram como executoras a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil). O B+P também estabeleceu parcerias com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e recebeu suporte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como podemos ver na figura 6.

Figura 6 - Instituições participantes do B+P



Fonte: MDIC (2017).

O comitê técnico desempenhou uma função crucial ao facilitar a troca de informações entre as diversas entidades envolvidas no programa e ao resolver impasses decorrentes das necessárias adaptações durante a implementação. Dado que o programa contava com recursos financeiros provenientes do Senai, MDIC e Apex, as instituições participantes do comitê técnico compartilhavam o interesse mútuo em superar possíveis obstáculos para garantir a efetivação das ações do programa. Em contrapartida, o Comitê de Orientação Estratégica (COE), responsável por decisões de natureza política, realizou apenas três reuniões ao longo do processo de implementação da manufatura enxuta, com um comitê adicional dedicado especificamente à eficiência energética (CEPAL; IPEA, 2018).

Este cenário de ausência de reuniões, foi percebido como uma restrição significativa na estrutura de governança do programa em sua primeira fase, uma vez que o comitê estratégico, enquanto a instância de relevância política, enfrentou maiores desafios de coordenação em comparação com o comitê técnico. Algumas análises apontaram a ausência de reuniões regulares como um fator crítico que dificultou a proximidade dos membros desse comitê estratégico ao longo da implementação, devido à falta de um quadro normativo explícito para atribuir responsabilidades (CEPAL; IPEA, 2018).

A estrutura de governança foi estabelecida por meio de vários contratos bilaterais entre as diversas instituições participantes, as quais compartilharam a tomada de decisões nos dois comitês mencionados, tanto a nível técnico quanto político. A equipe do MDIC, encarregada da coordenação da execução, concorda unanimemente que os custos e o tempo necessários para mobilizar essa estrutura de governança nessas condições foram excessivos (CEPAL; IPEA, 2018).

O MDIC se empenhou em reforçar a governança do B+P por meio de um decreto. Esse esforço tinha como objetivo não apenas garantir os recursos financeiros necessários para manter e expandir as atividades do programa, mas também reduzir os custos de transação. Do ponto de vista administrativo, a fase inicial do programa implicou na celebração de diversos convênios e contratos administrados por instituições como Senai, ABDI e Apex. Assim, o decreto desempenha um papel crucial na governança institucional do programa, pois sua aprovação valida a coordenação do MDIC na governança das atividades que atualmente demandam uma forte articulação política com as diversas instituições que apoiam o programa B+P (CEPAL; IPEA, 2018).

Ao término da primeira fase do programa, encerrada em julho de 2018, se obteve o resultado de 3 mil firmas atendidas, e sendo alcançado os seguintes resultados: aumento médio de produtividade de 52,11%; ganho médio anual estimado em 11,11 vezes o valor total investido; retorno desse investimento em aproximadamente cinco meses; a empresa recebe, em média, o retorno de seu investimento em menos de 24 dias. Além disso, parte dessas empresas reduziu o movimento e a qualidade: houve uma diminuição média de 59,11% de movimento de trabalho, cerca de 1.901 empresas tiveram um resultado neste produto e 61,9% de retrabalho, com 473 empresas obtendo resultados neste aspecto.

Observando os resultados previamente encontrados, o programa teve uma edição especial no ano de 2019, com uma meta de chegar aos 3.600 atendimentos, porém, foram atendidas apenas o total de 479 empresas adicionais. Dentre estas empresas, o programa apresentou os resultados encontrados apenas para 216 empresas, em meados de junho de 2019. Neste acumulado total de 3.216 empresas, 1.028 pertenciam ao setor de alimentos e bebidas, 709 de metalmeccânico, 986 do setor de vestuário e calçados, 476 do ramo moveleiro e 17 de demais setores variados.

Sob esta ótica, é possível apresentar algumas limitações, que contradizem a proposta inicial, a saber: o comitê estratégico realizou poucas reuniões ao longo do processo de implementação da primeira fase do B+P. Esse fato demonstra uma limitação importante da estrutura de governança do programa, na medida em que o comitê estratégico, como a instância de importância política, teve maior dificuldade de coordenação quando se comparado ao comitê técnico. A descontinuidade do programa, pode ser particularmente orientada diante da capacidade instalada que foi criada para execução do B+P, além da incapacidade em cumprir com as regras de arranjo produtivo local (APL) gerou limitações aos efeitos desejados na cadeia setorial e regional (CEPAL; IPEA, 2018).

### 2.3.2 Programa Brasil Mais Produtivo nos dias de hoje

Com o propósito de dar continuidade ao programa B+P, foi lançado em 2020 o Decreto nº 10.246, de 18 de fevereiro (Anexo II), que estabelece o Programa Brasil Mais e estipula as diretrizes do Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais. O Programa Brasil Mais representa uma iniciativa governamental destinada a aprimorar as habilidades de gestão e digitais das empresas brasileiras, com o objetivo de implementar melhorias ágeis e de baixo custo para os empresários, resultando em ganhos consistentes de produtividade e competitividade. Esse programa oferece soluções para otimizar a gestão, introduzir processos inovadores e reduzir desperdícios em micro, pequenas e médias empresas, expandindo seus benefícios para além dos setores industriais, comerciais e de serviços (BRASIL, 2020).

O Brasil Mais adota uma abordagem escalonada, na qual a complexidade dos serviços disponibilizados aumenta conforme o desenvolvimento da empresa. Na primeira etapa, o foco está na otimização de processos gerenciais e produtivos, como gestão da produção, finanças, operações, marketing e vendas. A segunda fase concentra-se na digitalização das empresas, oferecendo metodologias e ferramentas para facilitar a adoção de tecnologias digitais que se adequem às necessidades individuais de cada empresa. Por fim, a terceira fase concentra-se na integração das empresas na Economia 4.0, fornecendo suporte para a implementação de tecnologias mais avançadas associadas à quarta revolução industrial. Essa etapa incorpora as lições aprendidas durante o piloto iniciado em 2019 pelo Ministério, em colaboração com o Fórum Econômico Mundial e o IPT.

Sob a coordenação do Ministério da Economia e em colaboração com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Brasil Mais é supervisionado pela SEPEC/ME, com a gestão e operação a cargo da ABDI, e o SENAI e o SEBRAE atuando como parceiros na execução dos serviços prestados às empresas. A meta estabelecida pelo programa era atender 200 mil empresas até 2022.

No entanto, os atendimentos foram interrompidos devido à pandemia de COVID-19, levando o Ministério e seus colaboradores a planejarem a retomada das atividades do programa com medidas de segurança para equipes e empresas atendidas, incluindo ajustes nas metodologias e o reforço das atividades online em resposta às restrições sanitárias necessárias para lidar com a pandemia (BRASIL, 2020).

No ano de 2023, em decorrência das eleições presidenciais de 2022, o programa passou

por ajustes, incluindo a retomada do seu nome original, o Programa Brasil Mais Produtivo. Outra mudança significativa foi a alteração na coordenação, que retornou para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), que foi recriado. Desde novembro de 2020, o programa já prestou assistência a mais de 117 mil empresas de diversos setores em todo o país, resultando em avanços expressivos. Houve um aumento médio de 68% na produtividade na linha de produção e um acréscimo de 22% decorrente da implementação de melhores práticas gerenciais (ABID, 2023; BRASIL, 2023).

Suas modalidades de atendimento estão separadas entre produtividade, transformação digital e Smart Factory. Sendo a produtividade o atendimento de entrada, com melhoria de práticas gerenciais e otimização da linha de produção, sendo dividido pelos atendimentos de Sebrae e Senai, como mostra a figura 7.

Figura 7 - Produtividade

| ATENDIMENTO SEBRAE  | ATENDIMENTO SENAI   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da produtividade e melhoria da gestão</li> <li>• Público-alvo: empresas dos setores da indústria, comércio e serviços com <b>faturamento bruto anual</b> igual ou inferior a <b>R\$ 4,8 milhões</b>.</li> <li>• Um Agente Local de Inovação (ALI) acompanha a empresa durante 4 meses.</li> <li>• Contrapartida da empresa: Gratuito.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de produtividade por meio de manufatura enxuta (Mentoria Lean)</li> <li>• Público-alvo: indústrias até 499 funcionários.</li> <li>• Um consultor aplica técnicas de Manufatura Enxuta na empresa, em até 4 meses, juntamente com a mentoria e certificação de até 3 funcionários em ferramentas Lean.</li> <li>• Contrapartida da empresa de \$2.400,00, com retorno do investimento em menos de 2 meses.</li> </ul> |

Fonte: Brasil (2023).

Na terceira fase do programa, denominada Smart Factory, é estabelecida a vanguarda tecnológica, com o intuito de desenvolver e implementar soluções da Indústria 4.0. Nesse estágio, o objetivo é impulsionar o desenvolvimento de novos produtos destinados a resolver desafios recorrentes enfrentados por diversos setores industriais, promovendo assim a adoção acelerada das tecnologias habilitadoras da Indústria 4.0 por Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs). A meta é apoiar pelo menos 60 projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), os quais serão posteriormente validados por pelo menos 1.200 clientes-piloto, os quais terão acesso a essas tecnologias a custos reduzidos. (BRASIL, 2023).

O foco principal está na seleção de projetos voltados para o desenvolvimento de novos produtos que facilitem a adoção de tecnologias habilitadoras da Indústria 4.0 por MPMEs industriais. As empresas alvo são aquelas fornecedoras de tecnologia 4.0, em colaboração com os Institutos SENAI, com o intuito de conceber soluções tecnológicas para serem aplicadas em MPMEs (BRASIL, 2023).

Para tanto, a seção a seguir traz a metodologia que norteou o presente estudo, bem como o passo a passo da aplicação do método escolhido para a análise das entrevistas coletadas, bem como da fundamentação teórica apresentada.

### 3 METODOLOGIA

Para os autores Marconi e Lakatos (2011), método é o conjunto de atividades que permitem alcançar um objetivo, considerando conhecimentos válidos e verdadeiros, identificando o caminho, detectando erros e auxiliando na tomada de decisões.

Desta forma, neste tópico serão apresentados as principais propostas metodológicas, população e amostra, plano de coleta de dados e por fim, análise de dados.

#### 3.1 PROPOSTAS METODOLÓGICAS

Com o intuito de suprir a lacuna quanto a utilização da governança e atingir os objetivos propostos anteriormente, será necessária a realização de uma ampla análise dos conceitos e definições acerca de governança, bem como uma análise dos objetivos, metas e ações do Programa Brasil Mais Produtivo na economia brasileira, utilizando-se do arcabouço teórico disponíveis na literatura econômica nacional. E, partindo de tais fundamentos teóricos e em entrevistas que foram aplicadas nas empresas participantes do programa, além de agentes que aplicaram a análise no chão de fábrica, responsáveis pelos órgãos dirigentes, como Sebrae e Senai, se partirá para uma análise do Programa Brasil Mais Produtivo, implantado no Brasil no ano de 2016, pós o período de redemocratização, caracterizado pós-período de 1988.

Data escolhida, pois se tem uma série de medidas que, progressivamente, foram ampliando novamente as garantias individuais e a liberdade de imprensa até culminar na eleição do primeiro presidente civil após 21 anos de ditadura militar e, além disso, o plano B+P foi o último a ser implementado no país, durante o último ano de mandato da então presidenta Dilma Roussef.

As propostas metodológicas para esta dissertação possuem abordagem qualitativa, com utilização de método exploratório descritivo. Uma pesquisa documental acerca da utilização da governança para a formulação de políticas públicas industriais. Que vem ao encontro das diretrizes do Programa Brasil Mais Produtivo.

Os métodos qualitativos têm muita validade interna, pois foca as particularidades e as especificidades dos grupos sociais estudados (CASTRO; BRONFMAN, 1997). E através desta abordagem, é possível se encontrar formas de elaboração de políticas e programas de intervenção concretos e adequados às particularidades do setor de políticas industriais, que se pretende atingir (CASTRO; BRONFMAN, 1997).

De acordo com Gil (1999), a pesquisa exploratória tem como principal propósito

desenvolver, esclarecer e reformular conceitos e ideias, visando a formulação de problemas mais definidos ou hipóteses investigáveis para estudos subsequentes. Segundo Malhotra (2001), a pesquisa exploratória é empregada quando se necessita definir o problema com maior precisão, tendo como objetivo principal fornecer critérios e compreensão. Essa abordagem se caracteriza por informações coletadas de forma casual e um processo de pesquisa flexível e não-estruturado, o que agiliza a obtenção de insights sobre o tema da governança.

A utilização do método de pesquisa exploratória na análise do uso da governança em políticas públicas, como no caso do Programa Brasil Mais Produtivo, oferece uma abordagem fundamental para compreender os desafios e oportunidades enfrentados na implementação de iniciativas governamentais. Por meio desse método, os pesquisadores têm a liberdade de explorar diversas fontes de dados e perspectivas, permitindo uma compreensão mais profunda do contexto político, econômico e social que influencia a eficácia dessas políticas.

No caso específico do Programa Brasil Mais Produtivo, a pesquisa exploratória pode revelar *insights* cruciais sobre as práticas de governança adotadas, identificando pontos fortes e áreas de melhoria. Além disso, pode ajudar a elucidar como diferentes atores e instituições interagem no processo de implementação, facilitando a identificação de estratégias para otimizar os resultados e maximizar o impacto das políticas públicas voltadas para o aumento da produtividade no país.

Os métodos utilizados incluem a revisão de fontes secundárias, análise de experiências, estudos de casos selecionados e observações informais (MATTAR, 1999). Sellitz et al. (1965) também afirmam que a pesquisa exploratória possibilita ampliar o conhecimento do pesquisador sobre os fatos, o que facilita a formulação mais precisa de problemas, o desenvolvimento de hipóteses e a condução de pesquisas subsequentes de forma mais estruturada.

O método adotado será de natureza histórica, centrando-se na análise do contexto brasileiro no processo de formulação de políticas públicas e na definição do conceito de governança. As técnicas de pesquisa empregadas incluirão a pesquisa documental e bibliográfica, utilizando dados documentais, como regulamentos políticos, além de livros e artigos acadêmicos.

A pesquisa documental foi exercida com a finalidade de descrever o fenômeno social investigado através de documentos referentes à temática pesquisada. Pádua (2004) afirma que a pesquisa dessa natureza é realizada a partir de documentos contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos. É adotado esse tipo de pesquisa, por usarmos os relatórios e informações disponíveis sobre o Programa. Debruçamo-nos sobre os relatórios

vigentes dos anos de 2016 a 2019, para primeira fase e, de 2020 a 2023, para a segunda fase, com o intuito de descrever o programa, com as seguintes informações: número de empresas participantes, setor, empresas do Rio Grande do Sul, bem como diretrizes que norteiam a execução do programa (Anexo I).

Partindo desta visualização inicial, e realizando uma segunda leitura, flutuante, foi possível separar trechos dos textos constantes desses documentos e associá-los aos elementos categorizados, de acordo com os objetivos específicos da pesquisa, da mesma forma, foi realizada a categorização na elaboração do roteiro de entrevista, visando posteriormente triangular as informações obtidas.

### 3.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA

Contextualizando, o Programa Brasil Mais Produtivo foi implementado no ano de 2016 e findou sua primeira fase no ano de 2018 com exatos 3.000 atendimentos. Contudo, no ano de 2019, ocorreu uma edição especial do programa e acrescentou ao número de participantes em 479 empresas. Até o fim de sua primeira etapa, o programa atendeu 3.479 empresas, entretanto, dentre estas empresas, foram mensurados os resultados de apenas 3.216 participantes. Neste período, no estado do Rio Grande do Sul, foram atendidas 241 empresas, sendo elas: 55 do setor de alimentos e bebidas; 105 metalmeccânico; 49 do setor moveleiro; 31 de vestuário e calçados e 1 de outros setores.

Com a segunda etapa do programa, com início em 2020, foram atendidas até o primeiro trimestre de 2024, mais de 100 mil empresas, sendo ampliado para consultoria além de indústrias, setor de comércio e serviços. Nesta fase do Programa até o ano de 2022, foram realizados 1.908 atendimentos, apenas pelo Senai, totalizando 6.378 funcionários mentorados e 1.191 turmas concluídas, dentre elas, 492 foram cadastradas para a fase de mentoria digital e apenas 31 empresas com atendimento contratado. Em relação aos atendimentos do Sebrae, já haviam sido realizados 98 mil, sendo 78 mil concluídos e as demais empresas desistiram da participação do Programa.

Desta forma, na busca por atender o objetivo geral deste trabalho de analisar se o Programa Brasil Mais Produtivo utiliza os conceitos de governança inseridos em suas diretrizes no processo de gestão do programa, foram coletadas informações em relação ao programa desde seu início no ano de 2016, sua edição especial em 2019 e sua segunda fase iniciada em 2020 e ainda ativa. Sendo realizado os primeiros contatos e entrevistas com os principais agentes formadores do programa a saber, MDIC, ABDI, Sebrae e Senai, bem como uma empresa

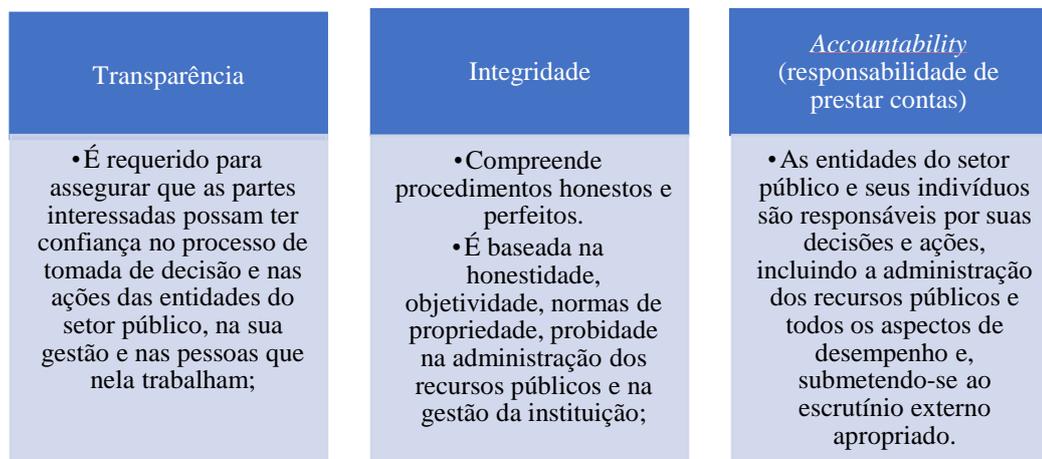
participante da segunda fase do Programa, a Dobra, no período de março a julho de 2023.

### 3.3 COLETA DE DADOS

Diante de tal amostra, foi proposta a aplicação de entrevistas com instituições que implementaram todo o processo, desde planejamento a execução do mesmo, sendo representadas pela equipe de aplicação do programa nas empresas e gestores dos órgãos reguladores, sendo eles Sebrae, Senai, MDIC, ABDI, além de uma empresa participante do programa no RS. Inicialmente, os questionamentos deverão ser elaborados com perguntas que fomentem a busca da pesquisa, com a finalidade de se atingir os objetivos propostos, contendo perguntas em escala. Para a aplicação das entrevistas, foi realizado um primeiro contato com agentes de implementação da política, a saber Sebrae e Senai, ABDI, MDIC, com o propósito de ter maior acesso aos contatos dos responsáveis pela implementação do programa. Após este levantamento, foi realizado contato direto, via e-mail e ou *whatsapp*, com tais representantes para uma abertura com propósito de implementação das entrevistas.

Assim, ressalta-se nesse contexto, a relevância do estudo realizado pelo *International Federation of Accountants (IFAC)*, denominado *Governance in the public sector: A governing body perspective* (2001), e de acordo com este estudo, existem três princípios fundamentais de governança no setor público, evidenciados na figura 8.

Figura 8 - Princípios fundamentais da governança.



Fonte: Adaptado de IFAC (2001).

E seguindo as orientações do estudo realizado pelo *International Federation of Accountants* (IFAC), a boa governança no setor público permite garantir alguns processos para se atingir objetivos e trazer transparência ao processo, sendo definidas em 16 pontos, sendo estes norteadores para elaboração dos questionamentos, como podemos ver no quadro 1.

Quadro 1 - Embasamento elaboração entrevista

| INTEGRIDADE   | TRANSPARÊNCIA   | ACCOUNTABILITY  |
|---|---|---|
| Garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;         | Ser transparente;   | Possuir e utilizar informações de qualidade;  |
| Garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;                   | Ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários; | Dialogar e prestar contas à sociedade;  |
| Garantir que a organização seja responsável para com os cidadãos;                           | Garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;  | Institucionalizar estruturas adequadas de governança;                                     |
| Promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;                       | Prover aos cidadãos dados e informações de qualidade.   | Avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança;                      |
| Definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade; |   | Controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável;                             |
| Selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes;   |   | Utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis; |

Fonte: Adaptado de IFAC (2023).

Desta forma, teremos a seguinte associação com os questionamentos das entrevistas, como podemos verificar no quadro 2.

Quadro 2 - Questionamentos entrevistas

| PARÂMETRO   | QUESTIONAMENTOS   |
|-------------|---|
| INTEGRIDADE | 2. Sobre a capacitação, como foi realizado o treinamento com a equipe?<br>2.1 Foram realizados cursos de formação para acesso a informação acerca das diretrizes do programa?<br>2.2 Ocorreu alguma alteração na forma de treinamento para esta segunda fase? |
|             | 3. Pensando o programa, como foram definidos e delegados os papéis, cargos para desenvolver as funções de aplicação do programa? (papéis para desenvolver o programa na empresa?)   |
|             | 6. Quanto ao relacionamento dos agentes, todos os participantes seguiam as orientações superiores?<br>6.1 Como eram realizadas estas orientações?<br>6.2 Como era a relação entre os agentes e as empresas?   |
|             |   |

|                |  |
|----------------|--|
|                | 6.3 Você consegue identificar alguma alteração de posicionamento dos agentes nesta nova fase?  |
| TRANSPARÊNCIA  | 1. Qual o objetivo do programa quando foi criado?<br>1.1 Quais as mudanças de objetivo para esta segunda fase? 1.2. Quais foram os produtos e serviços efetivamente prestados aos usuários?<br>Quais os benefícios que as empresas obtiveram?<br>1.3 Nesta nova fase, qual a mudança de serviços prestados?  |
|                | 7. De que forma foi realizada a apresentação dos resultados da primeira fase do programa para a sociedade?<br>7.1 E na segunda fase? Ocorreu alguma alteração de modelos de divulgação?<br>7.2 Todas as informações foram disponibilizadas de forma de fácil acesso a população?   |
|                | 9. Você teria sugestões de melhoria para o programa?   |
| ACCOUNTABILITY | 5. No percurso de ambas as fases do programa foram desenvolvidas ferramentas de controle interno com o intuito de garantir a qualidade e efetividade dos serviços prestados?<br>5.1 Se a resposta for positiva, quais e se foram garantidas a qualidade e efetividade?<br>5.2. Houve um controle interno quanto ao custo da aplicação/utilização do programa?<br>5.3 Se sim, este controle interno da primeira fase auxiliou na construção de valores de contrapartida das empresas na segunda fase? |
|                | 8. De forma geral, como você avalia o programa?<br>8.1. Acredita que todas as metas foram atendidas?<br>8.2 Em caso negativo, isso influenciou para elaboração das metas da nova fase do programa?   |

Fonte: Adaptado de IFAC (2023).

Após a análise das respostas quanto aos questionamentos, baseados nos 3 princípios base de governança, foi realizada uma análise com aplicação da seguinte pergunta: Na implementação da primeira etapa do programa foi enfatizado a utilização dos princípios de governança que orientavam o programa? Se a resposta foi positiva, quais? No programa atual, estas diretrizes de governança ainda são seguidas? Como intuito de expor a visão dos participantes sobre o tema de governança.

E com o intuito de se atender os objetivos propostos, teremos as seguintes associações na formulação das entrevistas no quadro 3, tendo um direcionamento com as principais teorias abordadas no estudo.

Quadro 3 - Contextualização de objetivos

|   |   |                                      |
|---|---|--------------------------------------|
| <b>OBJETIVO GERAL</b>   | Analisar se o Programa Brasil Mais Produtivo utiliza os conceitos de governança inseridos em suas diretrizes no processo de gestão do programa. |                                      |
| <b>OBJETIVO ESPECÍFICO</b>  | <b>EMBASAMENTO TEÓRICO</b>  | <b>PARÂMETRO QUESTIONÁRIO</b>        |
| Analisar o uso da governança na formulação do Programa Brasil Mais Produtivo; | Documento OCDE com diretrizes de orientação do uso da governança.   | Parâmetros de avaliação do Programa. |

|   |   |  |
|---|---|--|
| Identificar aspectos de governança no programa B+P;   | Três princípios fundamentais de governança do setor público, segundo o estudo realizado pelo International Federation of Accountants (IFAC)   | Relacionamento entre agentes participantes: formulação, execução e controle. |
| Analisar se os participantes perceberam a utilização da governança no programa Brasil Mais Produtivo; | Mecanismos do órgão regulador: liderança estratégia e controle. (TCU, 2014)   | Relacionamento entre agentes participantes: formulação, execução e controle. |
| Verificar as formas de controle do Programa B+ P para os órgãos participantes;                        | Práticas para a aplicabilidade da governança. (TCU, 2014)   | Relacionamento entre agentes participantes: formulação, execução e controle. |
| Analisar se o uso da governança auxilia no processo de aplicação do programa.                         | Governança como uma capacidade governamental para formular e implementar efetivamente, políticas públicas que possuam inter-relações entre organizações públicas e privadas (RHODES, 1996). | Parâmetros de avaliação do Programa.   |

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Como exposto na figura acima, tais associações entre os objetivos e as principais conceituações acerca de governança, nortearam a elaboração das entrevistas, para evidenciar a forma que estas diretrizes estão sendo aplicadas na prática, desde a formulação das políticas, sua execução e controle. Estes questionamentos buscaram, previamente elencar por parte dos agentes de aplicação do programa, nível de satisfação da forma que foram definidos o planejamento das etapas; a escolha das empresas participantes; escolha dos agentes para implementação; como foi a aceitação por parte das empresas, para demonstrar se foi uma política desejada; como foi feito o acompanhamento das equipes que atuaram, com relação a interação com as empresas; e se foram identificados custos adicionais, que não haviam sido planejados.

Após a elaboração, as entrevistas foram agendadas via *e-mail* e ou *whatsapp*, com utilização da ferramenta *Google Meet*. Nos e-mails enviados, os participantes receberam um link de acesso para participação das entrevistas além do termo de consentimento livre e gratuito. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas e revisadas. Com as respostas em mãos, após a análise das respostas encontradas, demonstrando efeitos do uso ou não das diretrizes de governança na formulação e execução da política, juntamente com informações complementares como tempo de duração, permanência da política, sua amplitude de cobertura e setores envolvidos e sua estruturação, foi realizada uma análise considerando os resultados já

divulgados dos resultados da política B+P através do uso da governança. Após a obtenção dos resultados, foi estruturado modelo para utilização do *software* Iramuteq.

### 3.4 ANÁLISE DE DADOS

Para a análise dos dados obtidos através das entrevistas realizadas, optou-se pela utilização do software *Iramuteq*, que é um software que oferece uma variedade de métodos para analisar dados textuais, que vão desde técnicas mais simples, como a lexicografia básica, que inclui a lematização para reduzir palavras às suas raízes e o cálculo da frequência das palavras, até métodos mais complexos, como a classificação hierárquica descendente de segmentos de texto, análise de correspondências e análises de similitude (CAMARGO; JUSTO, 2013). Ao utilizar esse software, é possível organizar a distribuição do vocabulário de maneira compreensível e visualmente clara, por meio de representações gráficas baseadas nas análises realizadas (LOUBÈRE; RATINAUD, 2014).

No Iramuteq, essas análises podem ser conduzidas tanto a partir de um conjunto de textos sobre um tema específico, chamado de corpus textual, que são reunidos em um único arquivo de texto, quanto a partir de matrizes com indivíduos nas linhas e palavras nas colunas, organizadas em planilhas (CAMARGO; JUSTO, 2018). Essa análise textual é uma forma particular de análise de dados (LEBART; SALEM, 1988), onde se trata o material verbal transcrito. Essa análise tem várias finalidades, permitindo a análise de diversos tipos de textos, como entrevistas, documentos e redações. A partir da análise textual, é possível descrever um material produzido por um indivíduo ou por um grupo, além de utilizar a análise textual de maneira comparativa, relacionando diferentes produções de acordo com variáveis específicas que descrevem os produtores do texto (CAMARGO; JUSTO, 2018).

Para entender a análise textual, é fundamental ter um entendimento inicial para delimitar alguns conceitos essenciais, como a noção de corpus, texto e segmento de texto. O corpus é elaborado pelo pesquisador e consiste em um conjunto de textos que serão analisados. Quanto à definição de texto, a seleção dessas unidades é realizada pelo pesquisador e varia de acordo com a natureza da pesquisa. Por exemplo, se a análise for aplicada a um conjunto de entrevistas, cada entrevista seria considerada um texto. Para casos em que as falas resultam em textos mais longos, desde que o grupo seja homogêneo, é adequado ter entre 20 e 30 textos (GHIGLIONE; MATALON, 1993). No entanto, se o delineamento da pesquisa for comparativo, os autores recomendam pelo menos 20 textos para cada grupo (CAMARGO; JUSTO, 2018).

Os segmentos de texto (ST), geralmente, têm um tamanho médio de cerca de três linhas,

ajustado pelo software de acordo com o tamanho do corpus. Eles podem ser criados pelo pesquisador ou automaticamente pelo software e constituem as principais unidades de análise textual nesse tipo de programa. Embora seja o pesquisador quem delimita os textos, nem sempre ele controla a divisão do corpus em segmentos de texto (ST). Em uma análise típica, denominada de padrão, após o reconhecimento das marcações dos textos, delimitadas por linhas com asteriscos, é o software que realiza a divisão do material em segmentos de texto.

O software de análise textual apresenta cinco opções de análises disponíveis para consulta, incluindo Estatísticas (análises lexicográficas), Especificidades e AFC, Classificação (método de Reinert/CHD), Análise de similitude e Nuvens de palavras (CAMARGO; JUSTO, 2018).

Para este estudo, as entrevistas foram gravadas, em um total de 224,78 minutos e posteriormente transcritas com uso do *software GiHub*, e revisadas para a importação para o *software IRAMUTEQ* de maneira desnaturalizada, com o intuito de se retirar vícios de linguagem para a elaboração dos corpus textuais utilizados. As funcionalidades utilizadas do Iramuteq foram a análise de similitude e classificação hierárquica descendente (CHD / método Reinert). E na parametrização da entrada dos dados para utilização das funcionalidades do Iramuteq, foi definida a opção pela lematização das palavras, que tem como objetivo reduzir uma palavra à sua forma base e agrupar diferentes formas da mesma palavra, de forma que a completude do sentido do uso nas expressões no texto analisado seja mais adequada.

Na geração da análise de similitude, foram consideradas as seguintes formas gramaticais de palavras: substantivos, adjetivos, advérbios, verbos e formas não reconhecidos, como as siglas. E para uma melhor análise do corpus textual, foram consideradas palavras que tenham sido, pelo menos, 2 (duas) vezes mencionadas. Já na parametrização do *software* para geração da análise CHD, foram consideradas as seguintes formas gramaticais para a geração das classes: substantivos, adjetivos, advérbios, verbos e formas não reconhecidos, como as siglas. Nesta análise de classes, foram consideradas as palavras associadas com a classe com nível de significância  $p < 0,05$  que corresponde a valores de  $\chi^2 > 3,80$  (SALVIATI, 2017). Com o mínimo de 75% de aceitação das classes, o que mostra a coerência das classes.

Na seção seguinte serão apresentados os resultados encontrados após a análise da dos dados coletados, baseados na análise das entrevistas juntamente com o referencial teórico e documentos oficiais do programa, utilizados para a fundamentação deste estudo.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo tem por finalidade a apresentação dos resultados do estudo, cuja discussão, em confrontação aos pressupostos teóricos, tem por objetivo subsidiar o alcance do objetivo geral e dos específicos, bem como a resposta da pergunta de pesquisa.

### 4.1 APRESENTAÇÃO DOS ÓRGÃOS REGULADORES E EMPRESA PARTICIPANTES

A definição e seleção criteriosa das instituições participantes de uma política pública são etapas cruciais para o sucesso e eficácia da governança. Autores como Gomide e Pires (2016) ressaltam a importância de considerar a capacidade técnica e a legitimidade das instituições envolvidas, garantindo uma representação abrangente dos interesses e expertise necessária para a implementação efetiva da política. Além disso, Rocha (2017) destaca a necessidade de envolver uma variedade de atores, incluindo governos locais, entidades não governamentais e a sociedade civil, para promover uma governança participativa e inclusiva. A escolha estratégica dessas instituições pode garantir uma maior adesão, legitimidade e eficiência na execução da política pública, resultando em melhores resultados para a sociedade.

Ostrom (1990) ressaltam a importância de considerar a diversidade institucional ao projetar políticas públicas, destacando que diferentes tipos de instituições têm diferentes capacidades de governança e adaptação às necessidades locais. Nesse sentido, a escolha cuidadosa das instituições participantes, levando em conta sua capacidade de representar os interesses dos diversos stakeholders e sua experiência em lidar com questões específicas, pode aumentar a legitimidade e a eficácia das políticas públicas.

Da mesma maneira, a participação ativa das empresas em políticas públicas, sob uma abordagem de governança, é fundamental para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável. Autores como Gomes e Almeida (2019) enfatizam que a colaboração entre o setor público e as empresas pode conduzir a uma melhor formulação e implementação de políticas, aproveitando o conhecimento técnico e os recursos disponíveis no setor privado. Além disso, Bresser-Pereira (2004) destaca que a participação das empresas na elaboração e execução de políticas públicas fortalece a governança democrática e aumenta a eficácia das medidas adotadas.

O programa B+P foi desenvolvido com uma estrutura de governança abrangente, que envolvia várias instituições associadas ao MDIC durante a concepção da iniciativa. Além do próprio MDIC, as entidades executoras incluíam o Serviço Nacional de Aprendizagem

Industrial (SENAI), responsável pela implementação prática da política nas instalações das empresas, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil). O programa também contou com a colaboração do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CEPAL; IPEA, 2018).

Assim, com o intuito de explicitar os principais agentes reguladores e participantes do programa, bem como uma empresa participante, se dará uma breve análise inicial das entrevistas realizadas com as instituições: MDIC, ABDI, Sebrae e Senai e a empresa participante da segunda fase do programa, a Dobra.

#### **4.1.1 Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços**

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) é responsável por formular, implementar e avaliar políticas públicas destinadas a impulsionar a competitividade, o comércio exterior, os investimentos e a inovação nas empresas, bem como promover o bem-estar do consumidor. No âmbito do programa em questão, o MDIC desempenha o papel de coordenar todas as iniciativas e liderar os Comitês de Governança do Programa, além de exercer a função de Secretaria-Executiva do Programa. Embora tenha sido extinto durante o governo Bolsonaro, o MDIC foi reativado na atual gestão, reassumindo o controle do programa.

O Brasil Mais Produtivo foi estabelecido com a supervisão do MDIC, resultando de uma coordenação abrangente entre as entidades que, durante a concepção do programa, estavam sob a esfera de influência do ministério, destacando-se o Grupo de Trabalho Extensionismo (CEPEL; IPEA, 2018).

Com o intuito de fomentar a pesquisa, foi realizada entrevista com o então coordenador do programa, que participou de forma mais distante da primeira fase do programa, no ano de 2016. Fez uma pausa em sua participação retornando em 2022, quando o programa retoma seu nome original e volta a fazer parte da pauta do ministério.

Em sua participação, o entrevistado relata que são realizadas reuniões periódicas com os coordenadores do programa de cada agência, com o intuito de organizar os dados coletados, definir novas metas e ouvir sugestões de melhorias no programa. As agências implementadoras do programa foram definidas seguindo os contratos já existentes com parceiros do ministério e que já atuavam no atendimento de empresas que eram o foco do programa, o que trouxe maior

legitimidade ao programa.

#### **4.1.2 Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial**

A criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) pelo governo federal em 2004 visa facilitar a implementação da política industrial, alinhada com as estratégias de ciência, tecnologia, inovação e comércio exterior, em conformidade com a Lei nº 11.080. Subordinada diretamente ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), a ABDI desempenha um papel crucial como intermediária entre os setores público e privado, trabalhando para fomentar o desenvolvimento sustentável do país por meio de iniciativas que fortaleçam a competitividade da indústria.

No âmbito do programa Brasil Mais Produtivo, sua principal incumbência consiste em oferecer respaldo às iniciativas do Ministério por meio de análises estratégicas, inteligência, elaboração da estrutura do programa e disseminação dos resultados obtidos pelos atores do Sebrae e Senai, promovendo transparência. Dessa forma, a ABDI fornece ao Ministério os elementos essenciais para embasar as decisões relativas ao programa. A ABDI também subsidiou o Ministério com os insumos necessários para a tomada de decisão sobre o programa, demonstrando sua importância na execução e no sucesso das ações implementadas (CEPAL; IPEA, 2018).

O participante entrevistado é responsável pela coordenação do programa, dentro da unidade de transformação digital e, participa apenas da segunda fase do programa, não tendo muito conhecimento da primeira etapa. Relata que ter o contato direto com o MDIC, e fica dependente do repasse de informações para a divulgação deles. Além de possuir um foco na etapa de transformação digital das empresas. Durante a entrevista fez um breve comentário em relação a existência de reuniões regulares com intuito de controle e divulgação do programa.

#### **4.1.3 Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial**

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) é uma entidade de interesse público, sem fins lucrativos, regida por normativas jurídicas de natureza privada, inserida no âmbito do Terceiro Setor. Sua missão primordial consiste em fornecer suporte a 28 setores industriais, promovendo a formação de recursos humanos e oferecendo serviços técnicos e tecnológicos. Os programas de capacitação profissional abrangem diversas modalidades, incluindo aprendizagem, habilitação, qualificação, aperfeiçoamento, ensino técnico, superior e

pós-graduação. Além disso, a instituição atua na prestação de serviços tecnológicos por meio de assessoria, consultoria, pesquisa aplicada, design, laboratórios e fornecimento de informações tecnológicas.

Dentro do programa, o SENAI contribui financeiramente por meio das consultorias técnicas oferecidas às empresas participantes. Sua principal função no âmbito do programa consiste na execução prática, realizada por especialistas do SENAI, que interagem diretamente com as empresas em seus locais de trabalho, aplicando a metodologia de manufatura enxuta em colaboração com empresários e funcionários. O SENAI desempenhou um papel fundamental no êxito da primeira etapa do programa B+P, sendo responsável pela execução das ações da política. Isso se deve à sua vasta experiência ao longo dos anos, ao domínio das ferramentas necessárias e à habilidade na formação de profissionais para conduzir as consultorias técnicas nas empresas. (CEPAL; IPEA, 2018)

De acordo com a pesquisa divulgada pelo Ipea (2018), o SENAI estabeleceu-se como a entidade encarregada da execução das consultorias, por meio de acordos firmados com a ABDI e a Apex. A presença de uma extensa rede de unidades regionais e o treinamento dos profissionais para conduzir diretamente as assistências às empresas participantes do programa asseguraram o cumprimento da meta de 3 mil empresas no segmento de manufatura enxuta durante a primeira fase.

O convidado a participação da pesquisa é responsável pela gestão técnica do programa, dentro da instituição, participa apenas da segunda fase do programa e relata que cada Senai regional possui autonomia para definir formas de atendimento e divulgação de resultados, mas sempre deve seguir orientações de normativas definidas pelo MDIC.

#### **4.1.4 Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa**

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) é uma organização sem fins lucrativos, parte do Sistema S, estabelecida como uma entidade autônoma para promover o desenvolvimento de micro e pequenas empresas no Brasil. Fundado em 1972, o SEBRAE tem como missão impulsionar a competitividade e o crescimento dessas empresas, além de incentivar o empreendedorismo em todo o país. Sua atuação visa não apenas apoiar essas empresas, mas também facilitar sua formalização, por meio de parcerias com os setores público e privado, oferecendo programas de capacitação, organização de feiras e promoção de rodadas de negócios.

Na etapa inicial, o Sebrae estava destinado a fornecer apoio por meio de recursos

indiretos e sua experiência técnica em metodologias relevantes, conforme delineado no planejamento. Conforme estabelecido, a instância nacional do Sebrae disponibilizaria recursos para suas filiais estaduais para interagirem diretamente com as empresas que concluíram o processo de manufatura enxuta. O plano envolvia uma distribuição de responsabilidades, com o Sebrae complementando as atividades do Senai, utilizando as consultorias do Sebraetec. No entanto, conforme indicado pelo estudo do Ipea e corroborado pelos entrevistados, a participação do Sebrae no programa durante a primeira fase foi limitada, em alguns casos até mesmo ausente, revelando discordâncias de interesses entre o Senai e o Sebrae nesse estágio (CEPAL; IPEA, 2018).

Fomentando a pesquisa, foram realizadas entrevistas com o coordenador geral do programa no Sebrae e com um gestor regional do programa. Ambos fazem parte da segunda fase do programa e não possuem vasto conhecimento acerca da primeira fase, mas colocam que o estudo realizado pelo IPEA foi de extrema relevância para a formulação e execução da segunda fase.

Entrevistados informaram que o programa é aplicado por agentes que participam do programa de Agentes Locais de Inovação (ALI), que já era realizado pelo Sebrae em atendimento as empresas e aplicado por bolsistas cadastrados. Fato este que pode trazer desconhecimento sobre o programa, visto que muitos agentes e empresas desconhecem o programa B+P, pois acreditam apenas ser participantes do programa Ali do Sebrae.

#### **4.1.5 Dobra**

A concepção da Dobra teve origem em 2013, quando Guilherme estava matriculado no curso de gestão para inovação e liderança na Unisinos, em São Leopoldo. Enquanto realizava um trabalho acadêmico, foi desafiado a criar um produto e se inspirou na Mighty Wallet, uma marca norte-americana conhecida por suas carteiras compactas. O que começou como uma atividade universitária transformou-se em um empreendimento quando seu primo insistiu para que ele comercializasse as carteiras.

Estabelecida em Montenegro (RS), a empresa registrou a venda de mais de 40 mil itens no ano de 2017, com preços a partir de R\$ 49,90. A linha inclui três modelos: CNH, assim denominado em referência ao tamanho da carteira de motorista; RG, um pouco maior; e o "*old is cool*", que mantém o design tradicional das carteiras. Todas são confeccionadas em *tyvek*, um tipo de tecido composto por fibras entrelaçadas, resistente à água e difícil de rasgar, material utilizado pela NASA para embalar produtos destinados a viagens espaciais (MEDIUM, 2018).

Com um investimento inicial de R\$ 3 mil, os sócios adquiriram equipamentos, como uma máquina de corte e uma impressora simples. Nas horas vagas, entre aulas e trabalho, deram início à produção em um quarto no apartamento de Eduardo. As vendas surpreenderam, alcançando cem unidades nos primeiros dois dias.

Após três anos tocando o negócio de forma paralela, os irmãos e o primo decidiram dedicar-se integralmente à Dobra em 2016. Lançaram o site e transferiram a operação para a garagem de um imóvel da família, onde 17 pessoas trabalhavam. A produção aumentou para cerca de 4 mil unidades por mês, representando um crescimento significativo de 1.377% em relação a 2016 (MEDIUM, 2018).

A Dobra, cujo lema é "aberto, irreverente e do bem", busca total transparência com seus clientes e o mundo, acreditando que, dessa forma, podem receber um retorno positivo da sociedade. Os fundadores destacam que as empresas têm um papel fundamental como agentes de mudança na sociedade, e a Dobra busca usar isso para impactar positivamente (PAÇO, 2020).

O entrevistado, Guilherme, um dos sócios da empresa, compartilhou sua experiência de participação no programa em 2021. Durante quatro meses, a empresa recebeu assistência direta do agente ALI do Sebrae, que ajudou a resolver questões de produção, resultando na redução de 50% no prazo de produção. Esse êxito levou a empresa a participar do Prêmio Nacional de Inovação daquele ano, ficando entre os três primeiros colocados.

Na sequência, serão apresentadas as análises das entrevistas baseadas na fundamentação teórica, bem como suas análises de similitude.

## 4.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS POR PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA GOVERNANÇA

Para descrever os principais aspectos relevantes do processo do uso da governança no Programa Brasil Mais Produtivo, seguindo o objetivo geral da seção 1.2.1, elaborou-se, com base no estudo da *International Federation of Accountants* (IFAC), denominado *Governance in the public sector: A governing body perspective*, questões que buscam identificar o uso da governança em 9 tópicos, a saber: capacitação, objetivos, cargos, governança, controle, agentes, resultados, avaliação e sugestões. Estes subdivididos em 3 grandes grupos que representam os princípios da governança: integridade, transparência e accountability (IFAC, 2001).

#### 4.1.6 Integridade

Tratando de integridade, como já mencionado anteriormente, a *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001), define pontos que devem ser observados afim de se identificar a integridade, para este caso, na política do Programa Brasil Mais Produtivo, sendo eles: garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos; garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos; garantir que a organização seja responsável para com os cidadãos; promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores; utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis; definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade (IFAC, 2001).

Para fins de análise, estes pontos foram subdivididos nas entrevistas, trazendo questionamentos sobre a capacitação, cargos e agentes do programa, como veremos a seguir.

##### 4.1.6.1 Capacitação

Quando consideramos o processo de capacitação no Programa Brasil Mais Produtivo, seguimos o embasamento teórico disposto pelo Tribunal de Contas da União em seu referencial básico de governança, onde temos como componente do mecanismo de governança práticas relativas ao mecanismo de liderança, relacionados as pessoas e competências. E para isso é necessário assegurar a adequada capacitação dos membros do programa, o que implica definir diretrizes para o desenvolvimento dos membros, além de identificar as competências desejáveis ou necessárias e desenvolvê-las, considerando as lacunas de desenvolvimento observadas (TCU, 2014).

A capacitação de agentes em políticas públicas desempenha um papel fundamental na promoção de uma governança eficaz e responsiva. Segundo Matus (1996), a formação contínua dos servidores públicos é essencial para aprimorar suas habilidades técnicas, proporcionando uma base sólida para a implementação de políticas inovadoras. Além disso, López-Calva e Lustig (2010) destacam que a capacitação contribui para a compreensão profunda dos desafios sociais, permitindo que os agentes públicos desenvolvam estratégias mais eficientes para lidar com desigualdades.

Bastos (2008) ressalta a importância da formação para enfrentar questões contemporâneas, enquanto Herfkens (2003) enfatiza a necessidade de garantir que os agentes estejam aptos a atender às demandas da população. Nesse contexto, a governança emerge como

um elemento-chave, pois, conforme destacado por Agune (2015), a capacitação aliada a práticas eficazes de governança promove uma administração pública mais transparente e responsável, alinhando-se às expectativas da sociedade e promovendo o sucesso na implementação de políticas públicas.

Como mencionado anteriormente no capítulo que apresenta a metodologia, foi realizado levantamento, coleta e análise da documentação das diretrizes do programa, conforme anexos I e II. Tais documentos trazem a importância do treinamento regular, com uso de metodologias que sigam as diretrizes definidas do programa. Ficando a cargo do Sebrae e Senai a capacitação dos agentes.

Dando seguimento na apresentação dos resultados da coleta de dados, os entrevistados foram questionados de como foi realizado o treinamento com a equipe, se foram realizados cursos de formação para acesso à informação acerca das diretrizes do programa e se ocorreu alguma alteração na forma de treinamento para esta segunda fase do programa, conforme Anexo III – Roteiro de entrevista. Sendo expostos alguns pontos principais das entrevistas no quadro 4.

Quadro 4 – Capacitação

|    | PARTICIPANTE FASE 1 E 2  | PARTICIPANTE FASE 2   |
|----|--|---|
| E1 |  | “No geral, são metodologias que o próprio Senai e o Sebrae apresentam, porque eles têm mais condições de falar sobre a viabilidade de implementação dessas metodologias em todo o território brasileiro, que é um território grande, um território complexo.”   |
| E2 | “Há orientações do que se gostaria, do ponto de vista de política pública, de acionar, ou seja, ter uma cobertura nacional, de que esse treinamento seja igual entre as regiões do Brasil, para você não ter essa disparidade” |   |
| E3 |  | “Quando eles entram, passam por um processo de capacitação da metodologia, o que eles vão fazer, o quanto é o passo, a gente tem uma metodologia, então que tem previsto 9 encontros com o empresário, cada encontro tem o ferramental que eles têm que aplicar.”   |
| E4 |  | “Os agentes entram no projeto, eles têm um repasse dessa metodologia. Têm toda a capacitação de como eles devem fazer o atendimento na empresa, de toda jornada. Qual é a entrega que eles precisam fazer, qual é a ferramenta, é bem determinada a metodologia.”   |
| E5 |  | “O departamento nacional desenvolve os materiais com o apoio de alguns regionais, faz formatação e depois faz o desdobramento daquilo ali para os departamentos regionais e os departamentos regionais fazem os treinamentos dos seus colaboradores, sejam consultores ou a equipe de educação profissional.” |

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Ao analisar as respostas dos entrevistados, tanto daqueles que participam da segunda fase, como a resposta do entrevistado que participou inclusive da primeira fase do programa, fica evidente que todos possuem o conhecimento de que existe uma metodologia do programa, na qual todos os agentes devem segui-la.

Como pontos principais, para o E1, participante da segunda fase do programa, essa capacitação se dá principalmente através do Sebrae e Senai, que ficam responsáveis pelo treinamento dos agentes de aplicação do programa e, os cargos de maior grau de liderança, estes devem seguir as diretrizes do programa, para um melhor suporte administrativo. Salienta também a importância dessa metodologia utilizada ser ampla, pois é necessário que contemple todo o território do país, com as particularidades de cada Estado.

Para o entrevistado E2, que teve a oportunidade de participar de ambas as fases, este corrobora com o participante E1, pois coloca que é necessário se pensar em quem possui o maior know-how de aplicar metodologias na ponta e para este caso, quem está na ponta do Programa seriam Sebrae e Senai. Então a metodologia base já é pertencente a estes órgãos, e a administração superior apenas repassa orientações de o que se gostaria, pensando na política pública, ou seja, ter uma cobertura nacional e que este treinamento seja igual entre as regiões do Brasil, para que não se tenha disparidade nos atendimentos das empresas participantes. Outro ponto de extrema importância relatado pelos entrevistados é de que a primeira fase do programa foi considerada como um piloto, o que gerou alguns trabalhos que auxiliam na melhor formação dos participantes da segunda fase do programa.

Já o entrevistado E3, que participa ativamente da fase 2 do programa, relata que o Sebrae fez uso de um programa já existente na instituição, o programa Agentes Locais de Inovação (ALI), onde estudantes de graduação são selecionados e recebem bolsas de estudo para participar do programa. Estes agentes são selecionados através de processo seletivo e passam por um processo de capacitação da metodologia de aproximadamente 1 mês, onde também recebem orientações acerca de o que irão fazer, tendo 9 encontros com cada empresário participante e para cada encontro existe um ferramental que precisam aplicar.

Compilando com estas ideias, o entrevistado E4, participante da segunda fase do programa, relata que a metodologia base foi criada pelo Sebrae e quando os agentes entram no projeto recebem treinamento, onde tem a capacitação de como devem realizar o atendimento na empresa, de quais são as entregas que precisam realizar, a ferramenta que vão utilizar, que neste programa trata-se de um sistema online, onde estes agentes precisam alimentar a cada visita nas empresas.

O entrevistado E5, participante da segunda fase, também coloca que a metodologia base

era a já utilizada pelas instituições do Sebrae e Senai, com técnicas em atendimento em consultoria. Com a implementação do programa Brasil Mais Produtivo houve uma complementação de capacitação dos agentes que já estavam no quadro de funcionários e, à medida que ocorria novas contratações, essa capacitação era repassada. Relata ainda que o departamento nacional desenvolve os materiais com o apoio de alguns regionais, faz formatação e depois faz o desdobramento do material para os departamentos regionais e os departamentos regionais fazem os treinamentos dos seus colaboradores, sejam consultores ou a equipe de educação profissional. O que vai de encontro com a autora Bastos (2008) onde destaca que a capacitação deve incorporar metodologias inovadoras, adaptando-se às mudanças no cenário político e social.

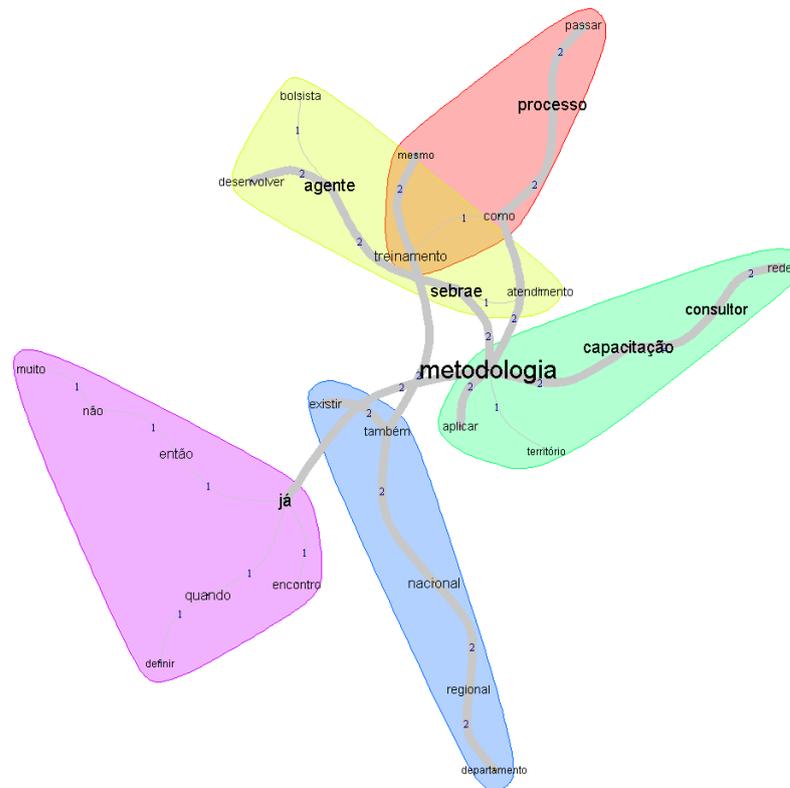
Tais relatos mostram que a capacitação de agentes em políticas públicas, mediante a aplicação de metodologias apropriadas, é um componente essencial para o fortalecimento da governança e efetiva implementação de políticas. De acordo com Matus (1996), a utilização de metodologias de capacitação específicas permite uma abordagem mais prática e orientada para resultados, garantindo que os agentes desenvolvam competências relevantes para enfrentar os desafios complexos do ambiente público.

Para os autores López-Calva e Lustig (2010), estes enfatizam a importância de metodologias participativas que promovam a interação entre os agentes e a comunidade, contribuindo para uma compreensão mais holística das necessidades sociais. Além disso, a governança desempenha um papel crucial na implementação dessas metodologias, como observado por Agune (2015), ao afirmar que a combinação de capacitação eficaz e boas práticas de governança resulta em uma administração pública mais ágil, transparente e capaz de promover políticas públicas bem-sucedidas.

Com o intuito de elaborar uma descrição mais detalhada da análise de conteúdo, caracterizando as colocações dos entrevistados quanto suas percepções em relação ao processo de capacitação dos agentes dentro do programa Brasil Mais Produtivo, procedeu-se uma análise de similitude no *software Iramuteq*, conforme figura 9.

O *corpus* textual, onde temos o conjunto de textos construídos pelo pesquisador e que forma o objeto completo da análise, como já mencionado no capítulo dedicado a metodologia, onde este é baseado na transcrição das respostas das entrevistas para o presente tema, a capacitação dos agentes, gerou a análise da figura 10 que foi construída por 5 textos, separados em 83 segmentos de texto (ST). Emergindo 628 ocorrências de palavras, sendo estas a totalidade de palavras utilizadas no conjunto das respostas, dentre estas 265 palavras distintas e 175 com uma única ocorrência.

Figura 9 - Análise de Similitude - Capacitação



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A partir da avaliação de similaridade evidenciada na Figura 9, relacionada à categoria de capacitação, identificaram-se 5 clusters. Esses agrupamentos constituem representações visuais de palavras mencionadas no corpo textual, seguindo as classes gramaticais previamente definidas na configuração, organizadas de maneira dinâmica, em que o ponto central do contexto analisado destaca a metodologia e o agente.

Dentre os destaques identificados nos clusters, temos a metodologia, que, como visto na análise das entrevistas, foi mencionada sua importância e desenvolvimento por todos os entrevistados. A metodologia desempenha um papel fundamental na formulação e implementação de políticas públicas, influenciando diretamente a eficácia e o sucesso dessas iniciativas. Autores renomados como Carlos Matus enfatizam a importância de uma metodologia robusta para orientar as ações governamentais, proporcionando uma abordagem sistemática e direcionada para atingir os objetivos propostos (MATUS, 1996).

Assim, a escolha adequada de métodos e ferramentas de análise, conforme destacado por Bastos (2008), é crucial para uma compreensão aprofundada dos problemas sociais e a identificação de soluções eficientes. Além disso, a relação intrínseca entre metodologia e

governança é sublinhada por Herfkens (2003), que ressalta que uma metodologia bem estruturada contribui para uma governança mais transparente, eficiente e responsiva às demandas da sociedade. Assim, a aplicação de metodologias sólidas em políticas públicas não apenas promove a efetividade das ações governamentais, mas também fortalece os princípios de uma governança sólida e participativa.

Outro destaque dos clusters são os agentes, pois se entende que a escolha destes agentes que aplicam e dão seguimento ao programa é de extrema importância, e sua capacitação depende de uma metodologia bem desenvolvida. A capacitação de agentes em políticas públicas desempenha um papel crucial na eficácia e no sucesso da implementação de iniciativas governamentais. A formação contínua dos profissionais envolvidos na elaboração, execução e monitoramento de políticas é essencial para garantir que estejam atualizados em relação às melhores práticas, tecnologias emergentes e abordagens inovadoras.

Autores como López-Calva e Lustig (2010) destacam que a capacitação proporciona uma compreensão mais profunda dos desafios sociais, permitindo aos agentes desenvolverem estratégias mais eficazes para enfrentar as complexidades do cenário público (LÓPEZ-CALVA; LUSTIG, 2010). Além disso, a habilidade dos agentes em interpretar e responder às necessidades da comunidade é aprimorada por meio da capacitação, contribuindo para a construção de políticas mais alinhadas com a realidade e as demandas da sociedade. A capacitação de agentes em políticas públicas não apenas eleva o nível de competência técnica, mas também fortalece a governança, promovendo uma administração transparente, responsável e voltada para resultados.

Esses resultados estão em conformidade com a análise conduzida pela Cepal em parceria com o Ipea, na qual realizam uma avaliação concisa da fase inaugural do programa, comumente referida como um projeto-piloto pelos participantes entrevistados. O estudo indica que aproximadamente 10% do orçamento do B+P foi direcionado para a formação dos consultores contratados como colaboradores do Senai. Esses valores se consolidam a partir do momento em que o Senai nacional, em colaboração com as direções regionais, assume a responsabilidade de ser o ponto de contato com as empresas a serem atendidas pelo programa em todo o país durante a primeira fase. A função principal desse agente é estabelecer a conexão entre a política pública e as empresas, inclusive persuadindo-as sobre as vantagens do programa (IPEA, 2018).

Adicionalmente, considerando a sua configuração de treinamento e descentralização, alcançou-se êxito na criação de uma extensa rede de consultores, todos aderindo a práticas padronizadas conforme a metodologia do programa. Isso resultou na uniformização das intervenções em toda a extensão territorial, garantindo que elementos de diversidade regional,

setorial ou de porte não exercessem impactos adversos nos resultados alcançados. A instrução dos consultores dentro do contexto do Senai e a uniformização metodológica possibilitam um tratamento consistente e de alta qualidade às empresas atendidas em todo o país (CEPAL; IPEA, 2018).

#### 4.1.6.2 Cargos

Ao analisarmos o processo de escolha dos cargos no Programa, conforme a base teórica do Tribunal de Contas da União expressa em seu referencial básico de governança, é imprescindível estabelecer e garantir transparência no processo de escolha dos membros do conselho de administração ou equivalente, assim como da alta administração. Esse aspecto inclui a definição e divulgação das competências desejáveis ou necessárias para ocupar tais cargos, bem como os critérios de seleção a serem seguidos. Adicionalmente, pressupõe que o processo de seleção seja conduzido de maneira transparente, seguindo rigorosamente os critérios e competências previamente estipulados (TCU, 2014).

A definição de cargos em políticas públicas é um componente essencial para o adequado funcionamento de instituições governamentais, contribuindo para a eficiência e eficácia na implementação de medidas voltadas ao bem-estar social. Autores renomados no campo da administração pública, como Osborne (2006), ressaltam a importância de uma estrutura organizacional clara e bem definida para o sucesso de políticas públicas (OSBORNE, 2006).

A designação precisa de cargos, acompanhada da especificação de responsabilidades e competências, é crucial para assegurar a alocação adequada de recursos e promover a *accountability* no serviço público. Além disso, autores como Michael Lipsky, em sua obra "*Street-Level Bureaucracy*", exploram a dinâmica da implementação de políticas no nível operacional, enfatizando a relevância da definição precisa de cargos para orientar a atuação dos agentes públicos que lidam diretamente com a população (LIPSKY, 1980). Nesse contexto, a definição de cargos emerge como um elemento estratégico na construção e execução eficaz de políticas públicas, impactando diretamente a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Seguindo na apresentação dos resultados da coleta de dados, os entrevistados foram questionados em como foram definidos e delegados os papéis, cargos para desenvolver as funções de aplicação do programa, conforme Apêndice III – Roteiro de entrevista. Os principais pontos de cada entrevista podem ser vistos no quadro 5.

Quadro 5 – Cargos

|    | PARTICIPANTE FASE 1 E 2   | PARTICIPANTE FASE 2  |
|----|---|--|
| E1 |   | “Por uma questão já lógica de organização dentro da própria instituição, eu assumi as ações relacionadas ao programa. Dentro das demais instituições, eles têm provavelmente a esteira deles de definição de responsabilidade e como é que eles foram distribuindo isso internamente.”   |
| E2 | “Existe respeito a lógica da rede e das competências. O importante é que eles consigam atuar, de acordo com a metodologia estabelecida e pactuada.” |  |
| E3 |   | “Então esses agentes são bolsistas, eles são selecionados através de um processo seletivo aberto, amplo, então eles passam por um processo de prova, depois eles têm etapa de seleção mesmo, entrevista e tal, e realizamos esse processo seletivo e quando eles entram eles passam por um processo de capacitação da metodologia. E em cada escritório regional tem um gestor que é responsável pelos agentes ali naquele escritório regional.” |
| E4 |   | “Cada estado delega um gestor estadual para o programa, temos gestores regionais também, e daí vai montando uma estrutura de gestão para isso, como eles atuam nas regionais, tem um gestor local também regional que cuida mais no dia a dia, desse cliente dessa empresa que está sendo atendida e dos bolsistas, além dos agentes, nós temos orientadores hoje que é um bolsista de um nível acima para ser o mentor.”                        |
| E5 |   | “Eventualmente pelo aumento de uma demanda, em algum caso ou outro, você faz uma contratação, mas seguindo todos os trâmites que já existem.”  |

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quando analisamos as respostas dos entrevistados, considerando a participação tanto na primeira fase, quanto da segunda do programa, percebe-se que há um padrão em todas as instituições onde a escolha dos cargos da alta administração se dá pela lógica já existente de cargos de funcionários e quando necessária alguma contratação, ocorre processo seletivo, utilizando os trâmites já existentes.

Ao analisarmos a entrevista do E1, o entrevistado afirma que a escolha dos cargos acontece de forma orgânica, seguindo a pertinência temática das instituições participantes. Assim como para o entrevistado E2, que comenta que existe respeito a lógica da rede e as competências, e que cada instituição possui autonomia para a definição dos cargos, desde que consigam atuar de acordo com a metodologia estabelecida e pactuada.

Certificando, os entrevistados E3 e E4, mencionam que existe uma estrutura de atores, cada um com sua responsabilidade. Onde existem gestores estaduais, regionais e local, que são responsáveis pelo controle, orientando e supervisionando os agentes que realizam os

atendimentos das empresas, chamados de orientadores. E que cada instituição tem autonomia para realizar seleção de novos agentes. O que é também confirmado pelo entrevistado E5, que fala que eventualmente é realizada a contratação de novos agentes, dependendo do aumento da demanda, mas seguindo sempre todos os trâmites já existentes. Todos os entrevistados colocam que as instituições que possuem maior necessidade de contratação de agentes é Sebrae e Senai, visto que é necessário um grande número de agentes para a visitação das empresas.

Esta seleção cuidadosa de cargos desempenha um papel fundamental na efetiva implementação de políticas públicas, sendo essencial para garantir a eficiência e a eficácia das ações governamentais. No âmbito dessa discussão, autores como Hood (1991) destacam a importância de critérios transparentes e objetivos na escolha de cargos, defendendo que a meritocracia e a competência são elementos cruciais para o bom desempenho do serviço público (HOOD, 1991). Outros teóricos, como Light (1997), abordam a necessidade de flexibilidade e adaptação na definição de cargos, reconhecendo que as demandas das políticas públicas podem evoluir ao longo do tempo, exigindo uma abordagem dinâmica na seleção de pessoal (LIGHT, 1997).

Na obra "Implementing Public Policy", de Hill e Hupe (2002), se tem insights valiosos sobre a escolha de cargos, enfatizando a importância de uma abordagem participativa e colaborativa na definição de funções para promover a legitimidade e aceitação social das políticas (HILL; HUPE, 2002). Dessa forma, a seleção de cargos alinhada às diretrizes de política pública, no caso do Programa Brasil Mais Produtivo, não apenas assegura a competência técnica, mas também promove a adaptabilidade e a legitimidade necessárias para enfrentar os desafios contemporâneos na implementação de políticas governamentais.

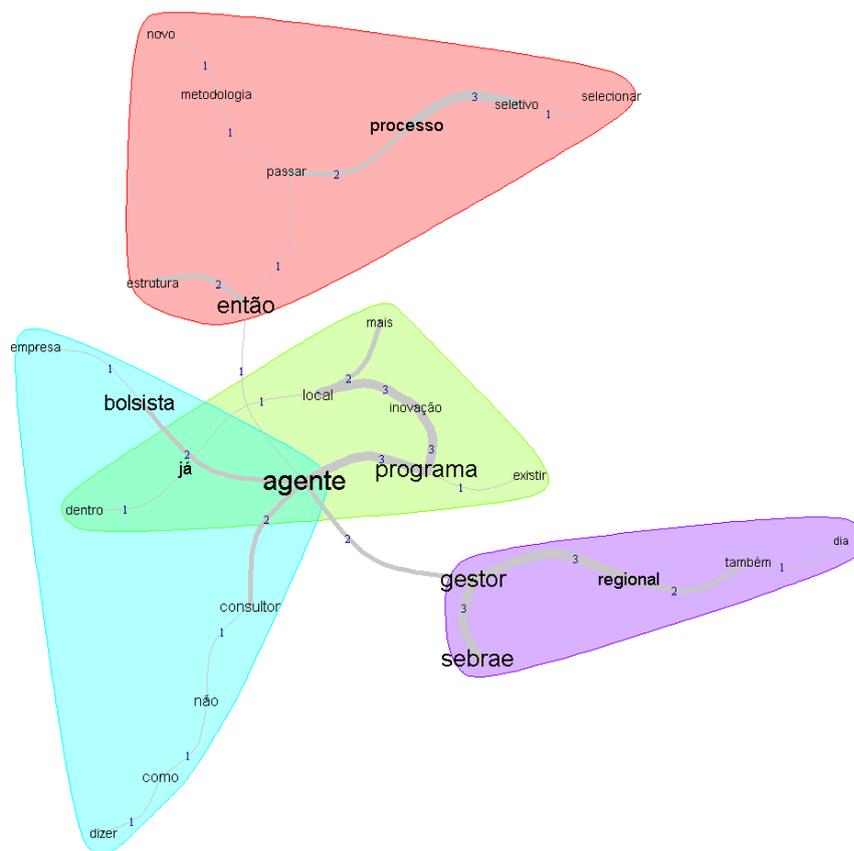
Desta forma, com o intuito de dar maior credibilidade na análise do conteúdo das entrevistas quanto a percepção dos entrevistados em relação a escolha de cargos dentro do Programa, procedeu-se uma análise de similitude no *software Iramuteq*, como segue a figura 10.

O conjunto de textos compilados pelo pesquisador, conhecido como corpus textual e detalhadamente abordado no capítulo dedicado à metodologia, constitui o objeto integral da análise. Este corpus é formado pela transcrição das respostas obtidas durante as entrevistas sobre o tema em foco, que se refere à definição de cargos. Essa compilação textual resultou na análise da figura 12, elaborada por 5 textos, separados em 86 segmentos de texto. Resultando em uma totalidade de 623 ocorrências de palavras, sendo 285 distintas e 195 com apenas uma ocorrência.

Seguindo a avaliação de similitude apresentada na Figura 10, foram identificados 4

clusters relacionados a categoria de cargos. Esses agrupamentos são representações visuais de palavras citadas nos segmentos de texto, seguindo as classes gramaticais predefinidas na configuração. Essas representações são organizadas de forma dinâmica, em que o ponto central do contexto analisado se destaca agente, programa, gestor e processo.

Figura 10 - Análise Similitude (Cargos)



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Nestes destaques identificados nos clusters temos o agente que, como visto na análise das falas transcritas dos entrevistados, que são considerados os indivíduos que realizam a aplicação do programa, fazendo visitas e aplicando o método da política. Estes são selecionados via chamada de edital e passam por processo de treinamento para seguirem as diretrizes do programa. Percebe-se que estes indivíduos são os que dão forma ao programa, e na sua grande maioria são bolsistas, alunos de graduação e pós-graduação.

Estes agentes possuem gestores, palavra também destaque nos clusters, esses que na sua maioria são funcionários do Sebrae e Senai e participam do programa já seguindo sua função

já existente dentro da instituição. Esta seleção criteriosa de cargos, agentes e gestores no contexto das políticas públicas desempenha um papel crucial para o sucesso e efetividade das iniciativas governamentais. Autores como Donald Kettl, em sua obra "*The Global Public Management Revolution*", destacam a importância de sistemas de seleção baseados no mérito e na competência para garantir o desempenho eficaz das organizações públicas (KETTLE, 2005).

Além disso, a abordagem de governança é essencial nesse processo, com autores como Mark Bovens e Paul 't Hart, no livro "*Understanding Policy Fiascoes*", ressaltando a necessidade de uma governança sólida para orientar a escolha de cargos e gestores, assegurando a transparência, prestação de contas e participação cidadã (BOVENS; 'T HART, 2016). A governança, quando aplicada à seleção de agentes públicos, cria um ambiente propício para a tomada de decisões eficientes e éticas, promovendo a confiança da sociedade nas instituições. Dessa forma, a integração de princípios de governança na escolha de cargos e agentes não apenas fortalece a qualidade da gestão pública, mas também contribui para a legitimidade e eficácia das políticas públicas implementadas.

#### 4.1.6.3 Agentes

A análise do processo de avaliação dos agentes (cargos de aplicação do programa), considerando as diretrizes de conduta destes dentro do Programa, detendo-se ao embasamento teórico disposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em seu referencial básico de governança que traz, segundo a IFAC (2013), um dos princípios fundamentais para uma governança eficaz é o comprometimento da alta administração com valores éticos, integridade e a conformidade estrita com a legislação vigente.

Assim, cabe aos líderes desempenharem um papel crucial na promoção desses valores éticos e na adoção de elevados padrões de comportamento, conforme orientações da OCDE (2004). Os padrões de conduta esperados para os indivíduos ligados às entidades do setor público devem ser claramente estabelecidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos. Esses códigos devem ser claros e suficientemente detalhados, delineando as diretrizes a serem seguidas pelos membros da alta administração, gestores e colaboradores, conforme preconizado pela IFAC (2001).

A avaliação de agentes em políticas públicas desempenha um papel central na busca por eficiência, transparência e responsabilidade na administração pública. Conforme proposto por autores como Donald P. Moynihan em "*Performance Regimes Amid Governance Complexity*", a governança desempenha um papel crucial na concepção e implementação de sistemas de

avaliação de desempenho, proporcionando uma estrutura para a definição de objetivos claros e métricas mensuráveis (MOYNIHAN, 2008). A abordagem da governança no contexto da avaliação de agentes não apenas assegura a conformidade com princípios éticos e legais, mas também promove a eficácia na consecução dos objetivos estabelecidos.

Autores como Mark Bovens, em "Analysing and Assessing Accountability", enfatizam que a governança efetiva inclui a responsabilidade e a prestação de contas como elementos-chave na avaliação de agentes públicos (BOVENS, 2007). Portanto, ao incorporar princípios de governança na avaliação de agentes em políticas públicas, é possível criar mecanismos robustos que não apenas mensuram o desempenho, mas também garantem a conformidade com padrões éticos e legais, contribuindo para a efetividade e legitimidade das ações governamentais.

Prosseguindo na apresentação dos resultados da coleta de dados, os entrevistados foram questionados quanto ao relacionamento dos agentes, se todos os participantes seguiam as orientações superiores, como eram realizadas estas orientações? E como era a relação entre os agentes e as empresas, conforme Anexo III – Roteiro de entrevista. Logo abaixo segue exposto alguns pontos principais das respostas dos entrevistados:

Quadro 6 – Agentes

|    | PARTICIPANTE FASE 1 E 2   | PARTICIPANTE FASE 2   |
|----|---|---|
| E1 |   | “Não é fácil você gerir um programa que tem parceiros tão diversos.”  |
| E2 | “Este relacionamento é controlado pelo Sebrae e Senai, que possuem maior informações da relação dos agentes.” |   |
| E3 |   | “Controle através do sistema interno, tendo a visão regional e nacional. Necessidade de implantar informações no sistema para a supervisão do agente do Sebrae para então aprovação das fases.”   |
| E4 |   | “É gestão de pessoas, ela naturalmente é conflituosa, que daí nós temos um perfil bem heterogêneo, se for uma equipe de muitas áreas de formação, que vem de experiências diferentes, perfis diferentes também, alguns têm um perfil mais comercial que se dá muito bem com essa questão da prospecção e do atendimento.” |
| E5 |   | “Ao final a gente tem uma avaliação daquele atendimento de uma forma geral, onde a empresa expressa a satisfação ou não dela e relação àquilo e as oportunidades de melhora.”   |

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Analisando as respostas dos entrevistados, como principais relatos captados de todos,

temos que esta avaliação e controle dos agentes é desenvolvida pelo Sebrae e Senai, onde estes são responsáveis por repassar as informações sobre atendimentos e gestão de pessoas aos cargos de alta diretoria via sistema e nas reuniões periódicas realizadas. Mas ressaltam que é um processo conflituoso, pois como relatam, é gestão de pessoas, e sempre podem encontrar particularidades.

O entrevistado E1, traz que não é fácil gerir um programa que possuiu parceiros tão diversos. Assim como o entrevistado E2, onde relata que este relacionamento é controlado pelo Sebrae e Senai, e sua percepção é de que na segunda fase do programa existe um maior controle, como ele menciona, mais rígido e minucioso, do trabalho entregue pelos agentes de aplicação do programa.

Como coloca o entrevistado E3, atualmente este agente precisa incluir as informações de cada etapa de atendimento no sistema integrado, onde estes atendimentos passam por uma supervisão do seu coordenador para então serem repassadas ao controle central do programa. Este controle é necessário, visto que já foram identificadas falhas nos atendimentos, como fraudes, onde o agente forjou resultados de uma empresa, que na verdade nunca participou do programa. Porém, o entrevistado E4, o perfil destes agentes é muito diverso, pois são de várias áreas de formação, o que pode ocasionar em diferença no atendimento das empresas, que pode influenciar até mesmo nos resultados do Programa.

Ratificando com as informações trazidas pelos entrevistados E3 e E4, o entrevistado E5 relata que existe um programa de controle desses atendimentos, uma avaliação por parte das empresas, onde expressão seu nível de satisfação ou não e trazem sugestões para melhorias. E que normalmente o resultado é uma boa avaliação e quando identificado alguma falha, pode ocasionar em desligamento dos agentes.

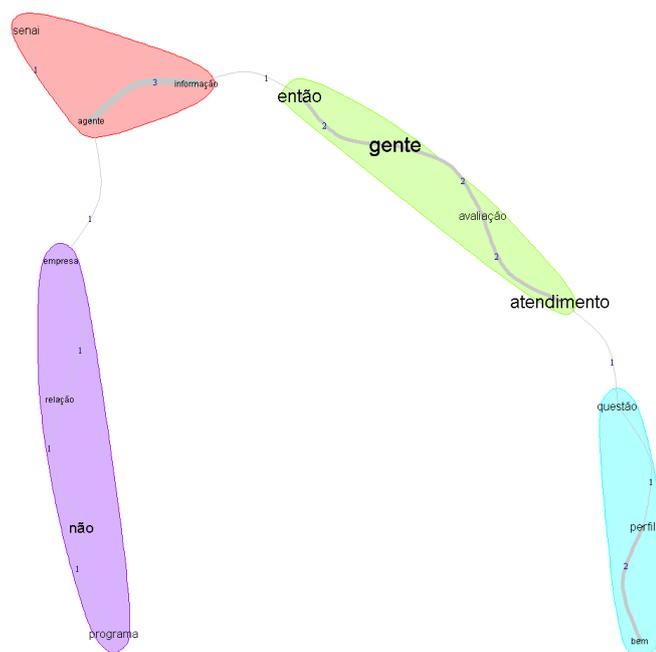
Tais relatos dos entrevistados evidenciam que a gestão de pessoas dentro do contexto das políticas públicas são elementos cruciais para a eficácia e eficiência da administração governamental. Autores como Donald P. Moynihan, em "Performance Regimes Amid Governance Complexity", destacam a importância da governança na gestão de pessoas, fornecendo uma estrutura para a definição de metas claras, indicadores de desempenho e processos de avaliação que promovem a responsabilidade e a transparência (MOYNIHAN, 2008).

Desta forma, a governança quando aplicada à gestão de pessoas no setor público, assegura que as práticas de controle estejam alinhadas com os valores éticos e legais, ao mesmo tempo em que incentivam um ambiente de trabalho produtivo e motivador. Autores como Mark Bovens, em "*Analysing and Assessing Accountability*", ressaltam a necessidade de mecanismos

eficazes de controle e avaliação para garantir a responsabilidade e a prestação de contas dos agentes públicos (BOVENS, 2007). Portanto, ao incorporar princípios de governança na gestão de pessoas, controle de agentes e avaliação de desempenho em políticas públicas, é possível estabelecer uma base sólida para a tomada de decisões informadas, a melhoria contínua e o alcance dos objetivos propostos.

Assim, buscando expor uma descrição mais detalhada da análise de conteúdo, identificando as colocações dos entrevistados quanto suas percepções em relação a avaliação e controle dos agentes no Programa B+P, procedeu-se uma análise de similitude no software Iramuteq, gerando a figura 11.

Figura 11 - Análise de Similitude (Agentes)



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O conjunto de textos que compõem o corpus textual foi elaborado pelo pesquisador e representa o objeto completo da análise, como previamente discutido no capítulo metodológico. Esse conjunto tem sua base na transcrição das respostas obtidas durante as entrevistas sobre o tema em questão, a avaliação e controle, gerou a análise da figura 11 que construída por 5 textos, subdivididos em 50 segmentos de texto (ST). Surgindo 396 ocorrências de palavras, sendo estas a totalidade de palavras utilizadas nas respostas dos entrevistados, com 202 palavras distintas e 136 em apenas uma ocorrência.

Essa avaliação de similaridade evidenciada na Figura 11, referente a avaliação e controle dos agentes, identificou 4 clusters. Esses agrupamentos são visualizações gráficas de palavras presentes no texto, seguindo as categorias gramaticais predefinidas na configuração. Essas representações são organizadas de forma dinâmica, destacando o ponto central do contexto analisado sendo gente, avaliação, agente e atendimento.

Um dos destaques encontrados nos clusters foi o termo gente, deve ser considerado como equipe ou instituição seguindo a fala dos entrevistados, o mostra que há uma preocupação das equipes no controle e avaliação destes agentes. Avaliação, que também é destaque nos clusters gerados. Tal preocupação das equipes evidencia a relação de que a escolha e avaliação de agentes deve ser rigorosa para que na ponta do programa se tenha um ótimo atendimento, além de gerar um bom relacionamento entre as equipes, o que auxilia no alcance a melhores resultados.

O que mostra que a seleção criteriosa de agentes e equipes, juntamente com uma avaliação eficaz, desempenha um papel crucial no âmbito da governança, promovendo a eficiência, a transparência e a responsabilidade nas políticas públicas. Autores como Mark Bovens, em "*Analysing and Assessing Accountability*," destacam que a escolha adequada de agentes é fundamental para assegurar a conformidade com padrões éticos e a efetividade na implementação de políticas governamentais (BOVENS, 2007). Além disso, a avaliação contínua das equipes, conforme proposto por Donald P. Moynihan em "*Performance Regimes Amid Governance Complexity*," proporciona uma base para a accountability e para a melhoria contínua no desempenho organizacional (MOYNIHAN, 2008).

A governança, nesse contexto, não apenas estabelece diretrizes para a seleção e avaliação, mas também cria um ambiente propício para a inovação, responsabilidade e prestação de contas, fundamentais para o sucesso de iniciativas governamentais. Ao incorporar princípios de governança na escolha de agentes, na formação de equipes e em seus processos de avaliação, é possível fortalecer a capacidade de resposta do governo e a eficácia na entrega de serviços públicos.

#### 4.1.6.4 *Visão geral*

A eficácia das políticas públicas está diretamente relacionada à capacitação adequada dos agentes envolvidos, à escolha criteriosa dos cargos e à avaliação constante do desempenho desses agentes, especialmente quando a governança é adotada como diretriz orientadora. Autores brasileiros destacam a importância desses aspectos para o sucesso das iniciativas

governamentais. Segundo Maria das Graças Rua, em "Gestão Pública e Cidadania", a capacitação contínua dos agentes públicos é essencial para a melhoria dos serviços prestados à sociedade, contribuindo para uma gestão mais eficiente e transparente (RUA, 2015).

Além disso, Luiz Carlos Bresser-Pereira, em "Reforma do Estado para a Cidadania", ressalta a relevância da escolha criteriosa dos cargos de liderança, argumentando que a competência técnica e a integridade ética são fundamentais para o sucesso das políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2010). Quanto à avaliação de desempenho, autores como Carlos Aurélio Pimenta de Faria, em "Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira", enfatizam a necessidade de mecanismos eficazes de avaliação para garantir a *accountability* e o aprimoramento contínuo da gestão pública (FARIA, 2008). Portanto, ao integrar a governança como diretriz nas políticas públicas, é essencial investir na capacitação dos agentes, na seleção criteriosa dos cargos e na implementação de sistemas robustos de avaliação, visando aprimorar a qualidade e a efetividade da atuação do Estado em benefício da sociedade.

Para tanto, como visto na análise das entrevistas, as respostas dos entrevistados vão de encontro com a base teórica sobre o ponto de integridade, seguindo IFAC. Onde quando questionados em relação ao processo de capacitação, escolha de cargos e avaliação de agentes, relataram a importância de se seguir padrões pré-estabelecidos pelas diretrizes do programa, baseados na governança, pois assim obtém um maior controle e melhores resultados. O que se pode perceber é que existe um alinhamento entre as equipes, de todas as instituições, e há um entendimento em relação ao processo de capacitação, cargos e agentes. Outro ponto importante é o fato de como existiu uma primeira fase do programa, que foi considerada como piloto, os estudos realizados desta fase auxiliam na correção e melhora nestes processos.

Assim, na sequência será realizada uma breve análise, com o intuito de identificar os principais resultados levantados pelos entrevistados para o parâmetro da transparência.

#### **4.1.7 Transparência**

O processo de transparência é tratado, conforme a *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001), com o intuito de seguir as diretrizes de governança e, dentro do Programa Brasil Mais produtivo, abrange os seguintes pontos: ser transparente, ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos e prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (IFAC, 2001).

Com o intuito de uma melhor análise, tais pontos foram subdivididos no questionário

de entrevista, resultando em três temas a serem analisados: objetivos, resultados e sugestões, como veremos a seguir.

#### *4.1.7.1 Objetivo*

O objetivo de um programa, de uma política pública deve possuir um embasamento teórico para trazer um norte e regramento no desenvolvimento desta, o que não é diferente do Programa Brasil Mais Produtivo, onde temos o texto do Tribunal de contas da União (TCU), que traz que objetivos estratégicos são os propósitos que uma organização busca alcançar para realizar sua missão e concretizar sua visão de futuro. Eles servem como ponte entre as orientações gerais da organização e sua estratégia global, representando os desafios a serem superados em um período específico, levando em conta as necessidades e expectativas dos clientes (TCU, 2014).

A elaboração de objetivos em políticas públicas, quando conduzida com base nos princípios da governança, desempenha um papel fundamental na eficácia e na eficiência das ações governamentais. Autores brasileiros destacam a importância dessa etapa para o sucesso das iniciativas públicas. De acordo com Maria das Graças Rua, em "Gestão Pública e Cidadania", a definição clara e precisa de objetivos é essencial para orientar as atividades do Estado e garantir a prestação de serviços de qualidade à sociedade (RUA, 2015).

Além disso, Luiz Carlos Bresser-Pereira, em "Reforma do Estado para a Cidadania", ressalta a necessidade de alinhar os objetivos das políticas públicas com as demandas e expectativas da população, visando atender às reais necessidades da sociedade (BRESSERT-PEREIRA, 2010). Nesse sentido, a governança, ao proporcionar um processo participativo e transparente na definição de objetivos, contribui para o fortalecimento da legitimidade e da *accountability* das políticas públicas. Ao integrar os princípios da governança na elaboração de objetivos, o Estado pode garantir uma gestão mais eficaz, responsável e alinhada com as necessidades do país e de seus cidadãos.

Desta forma, dando seguimento as análises dos resultados das coletas de dados, os entrevistados foram questionados sobre qual o objetivo do programa quando foi criado, quais as mudanças de objetivo para esta segunda fase, quais foram os produtos e serviços efetivamente prestados aos usuários, quais os benefícios que as empresas obtiveram e esta nova fase, qual a mudança de serviços prestados, conforme Anexo III - Roteiro de Entrevista. No quadro 7 são expostas algumas ideias dos entrevistados.

Quadro 7 – Objetivos

|    | PARTICIPANTE FASE 1 E 2   | PARTICIPANTE FASE 2   |
|----|---|---|
| E1 |   | “As principais mudanças é que, em 2016, o programa era focado no apoio a indústria. Então, o grande parceiro executor era o SENAI, e o volume de empresas era bem menor necessariamente a principal mudança, a partir de 2020, foi justamente a incorporação de empresas, não apenas industriais, mas também de comércio e serviço, na estrutura do programa.”  |
| E2 | “Acredito que a transição de governo também teve algumas influências dentro do programa, sim, ficaram muitas mudanças, algumas positivas, a gente teve alguns problemas também, inclusive de execução, que teve a pandemia, o novo foco.” |   |
| E3 |   | “Para esse novo formato e ampliar o programa, que começou como indústria mais produtiva, foi para o Brasil mais produtivo, mas ainda muito focado na indústria, e aí o governo federal, MDIC, que a época chamou, vamos expandir este programa para abarcar para além da indústria, como é serviço também, e foi aí que o Sebrai foi chamado, teve mudança de governo, o programa mudou de nome no novo governo.” |
| E4 |   | “Na segunda fase são duas etapas: primeira relacionada a produtividade e a segunda relacionada a transformação digital. Aumento de produtividade.”  |
| E5 |   | “Desde quando ele começou, o objetivo sempre foi o fortalecimento das empresas para a ampliação da competitividade, da produtividade. O apoio a trazer essas empresas para um momento de maior atualização, pudessem, desde lá para cá acompanhar essa evolução tecnológica”  |

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Ao analisar as respostas dos entrevistados, considerando tanto aqueles que participaram da primeira fase do Programa, como da segunda fase, há uma percepção de uma mudança de objetivo quanto ao foco de empresas a serem atendidas, visto que na primeira fase do atendimento era exclusivamente para o setor da indústria e nesta segunda fase o programa sofre uma ampliação para atender os setores de comércio e serviços, além do setor da indústria. Nesta ampliação, fica nítido a maior participação do Sebrae, já que na primeira fase esta instituição teve papel apenas no papel e os atendimentos foram realizados exclusivamente pelo Senai.

Os principais pontos trazidos pelo entrevistado E1 é o fato do aumento no número de atendimentos na segunda fase do Programa, graças a esta abertura de atendimentos para o setor de comércio e serviços, o que acabou gerando uma demanda por uma nova metodologia de atendimento. E isso refletiu nas metas de atendimento, que agora são muito mais ambiciosas. O Programa foi subdividido em duas etapas, nesta segunda fase, onde temos a fase de aumento

de produtividade, com consultorias voltadas que ajudem essas empresas a serem mais produtivas, envolvendo a implementação de ações, recomendações e de boas práticas, que sejam de baixo custo e de rápido, ações de curto prazo, com baixo custo para as empresas, e além dessa etapa de produtividade, a segunda etapa é a fase de transformação digital, com a incorporação de tecnologias digitais nos processos das empresas.

Já o entrevistado E2 relata que a primeira fase do programa sofreu alguns momentos conturbados, como processo de impeachment, mudança de governo e que “uma das características do programa que é interessante é justamente a formação da governança e a estruturação do programa, ela possibilitou que o programa fosse executado mesmo num período de transição.

O entrevistado E3 também relata que essa mudança de governo trouxe alterações no Programa, com o aumento da atuação do Sebrae nos atendimentos. Em 2016 o programa era um programa focado na indústria para a implantação de ferramentas de manufatura enxuta, muito pontual e muito focado, aumento a partir de processos de otimização das linhas de produção da empresa usando ferramentas de linha manufatura. Na nova versão do programa, de 2020, começou a desenhar o programa em fases, tinha a fase de otimização, transformação digital e a indústria 4.0, o olhar expande verticalmente para o aumento do faturamento, redução dos custos, número de pessoas ocupadas.

Para os entrevistados E4 e E5, o objetivo sempre foi o fortalecimento das empresas para a ampliação da competitividade, da produtividade, com o apoio para trazer essas empresas para um momento de maior atualização, que pudessem, desde a primeira fase, acompanhar essa evolução tecnológica, uma evolução organizacional, questões da indústria 4.0. Para o E5, um ponto que começou a ser muito falado nesta segunda fase, que a indústria 4.0 trouxe foi a respeito das pessoas, da mão de obra, que passa a ser visto como um fator limitante e que leva a propor novas metodologias para alcance dos objetivos dentro do Programa.

Tais informações trazidas pelos entrevistados ressaltam que é importante reconhecer que as circunstâncias podem evoluir ao longo do tempo, exigindo ajustes nos objetivos estabelecidos. Como mencionado por Celina Souza, em "Avaliação de Políticas Públicas: Uma Questão em Debate", a flexibilidade na definição e revisão dos objetivos é fundamental para garantir que as políticas públicas permaneçam relevantes e eficazes diante das mudanças de contexto e das novas demandas da sociedade (SOUZA, 2006). Dessa forma, a escolha criteriosa de objetivos inicialmente e a capacidade de adaptá-los ao longo do desenvolvimento das políticas públicas são essenciais para garantir que estas continuem a atender às necessidades da população e a promover o bem-estar social de forma eficaz e sustentável.

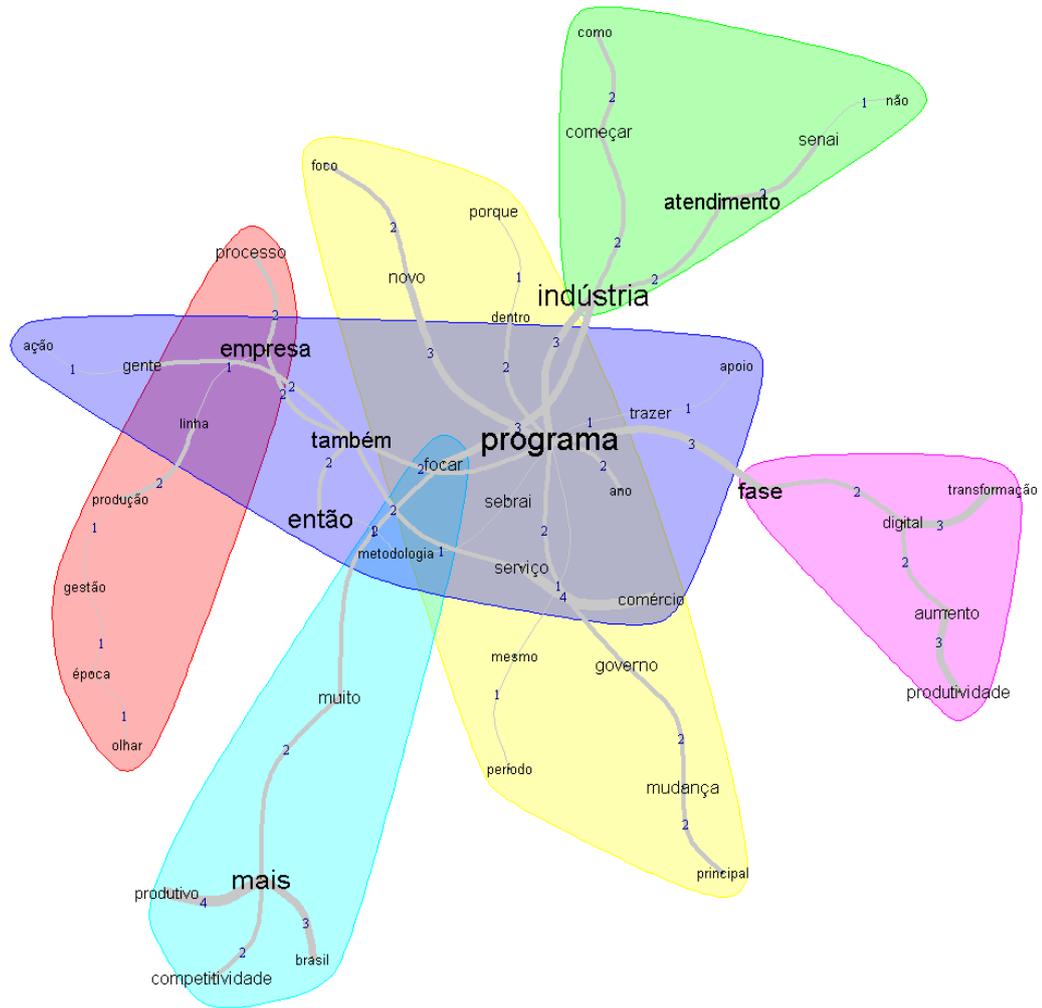
O fortalecimento das empresas para promover a competitividade e a produtividade é um objetivo fundamental de políticas públicas que adotam princípios de governança. Autores como Luiz Carlos Bresser-Pereira, em "Desenvolvimento e Crise no Brasil", destacam a importância de políticas que visam melhorar a capacidade produtiva das empresas como um meio de impulsionar o desenvolvimento econômico e social (BRESSER-PEREIRA, 2018). Essas políticas muitas vezes incluem medidas para promover a inovação, a modernização dos processos produtivos e o acesso a recursos financeiros e tecnológicos. Além disso, autores como Celina Souza, em "Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico", ressaltam a necessidade de uma abordagem integrada que envolva parcerias entre o governo, o setor privado e a sociedade civil para garantir a eficácia dessas políticas (SOUZA, 2012).

Dando prosseguimento ao estudo, afim de elucidar uma descrição mais detalhada da análise de conteúdo, caracterizando as colocações dos entrevistados quando aos objetivos propostos pelo programa, procedeu-se uma análise de similitude no *software Iramuteq*, como podemos acompanhar na figura 12.

O conjunto de textos reunidos pelo pesquisador, conhecido como corpus textual, constitui o objeto principal de análise, conforme previamente discutido no capítulo metodológico. Este corpus é composto pela transcrição das respostas das entrevistas relacionadas ao tema em questão, sendo os objetivos, gerou a análise da figura 12 que foi construída por 5 textos, separados em 145 segmentos de texto (ST). Gerando 1036 ocorrências de palavras, sendo estas a totalidade de palavras mencionadas pelos entrevistados, dentre estas 389 palavras distintas e 237 palavras com apenas uma ocorrência.

A figura 12 relacionada aos objetivos do programa, quando analisada pela avaliação de similitude, foram identificados 6 clusters. Esses agrupamentos são representações visuais de palavras encontradas no texto, que seguem as categorias gramaticais estabelecidas anteriormente na configuração. Eles são organizados dinamicamente, com ênfase no ponto central do contexto analisado, onde podemos destacar programa, indústria, comércio, atendimento e produtividade.

Figura 12 - Análise de Similitude Objetivo



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Os destaques apresentados nos clusters, programa, indústria, comércio, atendimento e produtividade corroboram com as informações já apresentadas na análise das entrevistas, onde foi relatado a ampliação de atendimentos do programa, atendendo além do setor da indústria o setor de comércio, com o objetivo principal do aumento de produtividade dos participantes em ambas as fases do programa. O que pode evidenciar que uma política pública direcionada ao aumento de produtividade nos setores industrial e comercial, sob a égide da governança, pode representar um importante mecanismo para impulsionar o desenvolvimento econômico e a competitividade.

Autores como Joseph Stiglitz, em "Globalization and its Discontents", argumentam que o fortalecimento da produtividade industrial e comercial é essencial para promover o crescimento econômico sustentável e reduzir as disparidades de renda entre os países

(STIGLITZ, 2002). Nesse contexto, a governança desempenha um papel central ao garantir uma abordagem coordenada e eficiente na formulação e implementação de políticas voltadas para o aumento da produtividade.

Autores como Mark Moore, em "Creating Public Value", destacam a importância de uma governança eficaz na promoção de resultados positivos para a sociedade, incluindo o desenvolvimento de setores-chave da economia, como o industrial e o comercial (MOORE, 1995). Além disso, a governança proporciona mecanismos de monitoramento e avaliação que permitem identificar e corrigir desafios ao longo do processo de implementação da política pública. Assim, uma política orientada para o aumento de produtividade, respaldada pelos princípios da governança, não apenas impulsiona o crescimento econômico, mas também contribui para o progresso social e a sustentabilidade global.

#### *4.1.7.2 Resultados*

Quanto a análise dos resultados no Programa Brasil Mais Produtivo, seguimos a abordagem teórica disposta no manual básico de governança do Tribunal de Contas da União (TCU), que traz que a instituição, com base em sua perspectiva de longo prazo, na avaliação dos contextos interno e externo e em sua finalidade institucional, precisa elaborar suas estratégias, detalhá-las em planos operacionais e supervisionar sua execução (BRASIL, 2010), fornecendo os recursos necessários para alcançar os objetivos institucionais e otimizar os resultados (TCU, 2014).

Conforme descrito no conceito, a publicação do TCU: “10 passos para uma boa governança”, a governança engloba a análise do ambiente, das circunstâncias, das opções disponíveis e dos resultados presentes e desejados, com o propósito de orientar o desenvolvimento e a coordenação de políticas e planos, alinhando as atividades organizacionais com as demandas dos interessados; e supervisionar os resultados, o desempenho e a implementação de políticas e planos, comparando-os com os objetivos estipulados. Além disso, deve-se acompanhar o desempenho da instituição e empregar os resultados para identificar possibilidades de aprimoramento e avaliar as estratégias organizacionais delineadas (TCU, 2020).

Assim, seguindo a descrição do capítulo direcionado a metodologia, foi realizado levantamento, coleta e análises das diretrizes do programa, conforme Apêndice I e II, que trazem avaliar periodicamente os resultados e sugerir ajustes para aprimorar o desempenho da aplicação das metodologias de melhoria contínua do Programa Brasil Mais, além de enfatizar a

necessidade de todos os agentes possuírem conhecimento acerca dos resultados que são esperados no Programa.

Prosseguindo na apresentação dos resultados da coleta de dados, os entrevistados foram questionados quanto a forma que foi realizada a apresentação dos resultados da primeira fase do programa para a sociedade, e se na segunda fase ocorreu alguma alteração de modelos de divulgação e se todas as informações foram disponibilizadas de forma de fácil acesso a população, conforme Anexo III – Roteiro de Entrevistas. No quadro 8 podemos visualizar os alguns pontos principais de cada entrevista.

Quadro 8 – Resultados

|    | PARTICIPANTE FASE 1 E 2  | PARTICIPANTE FASE 2   |
|----|--|---|
| E1 |  | “A gente até colocou no site a divulgação de alguns resultados. O Sebrae já iniciou acho que já estava com mais de 3 mil atendimentos para as empresas em transformação digital. Mas a gente ainda não avaliou os resultados desses atendimentos.”  |
| E2 | “A gente quer retomar, esse é um dos pontos, e quer retomar de uma maneira mais fluida. Mesmo o dashboard de 2016, ele tornou-se público em 2017, ele também levou um tempo para poder ter a consolidação de dados, mas uma vez que estava, ele tinha uma atualização periódica de acordo com os atendimentos finalizados pelo Senai.” |   |
| E3 |  | “Uma empresa que tinha mensuração inicial, depois, três meses depois do fim do nosso ciclo, a gente vai lá e faz a mensuração final dessa empresa pra ver, e aí aumenta o faturamento, reduz os custos, continua com o mesmo número de pessoas ocupadas, e aqui a gente tem depois de um trabalho de análise estatística desses dados, por exemplo, eu tive 93 mil empresas atendidas, 78 mil foram concluídas, as demais desistiram. esse é um painel desenvolvido pelo próprio Sebrae.” |
| E4 |  | “O Sebrae Nacional compila tudo, encontros estaduais de todos os agentes, pelo menos uma vez no semestre, existe um repasse online que seja, a cada momento ali de a cada marco do projeto, seja encerramento do ciclo de atendimento, seja quando chega na mensuração final do indicador.”   |
| E5 |  | “Nós temos um sistema de gestão técnica e quando tem alguns projetos especiais, é o sistema de gestão de projetos que a gente libera os acessos para as pessoas que são indicadas, e eles podem fazer também esse, digamos, esse acompanhamento, dentro dos nossos sistemas.”   |

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A percepção geral das entrevistas mostra que os entrevistados participantes da segunda fase, bem como o participante da primeira e segunda fase, são cientes quanto ao processo de entrega de resultados e de que a instituição responsável pela divulgação destes dados é a ABDI. A entrega destas informações é periódica, conforme o atendimento das empresas participantes, sendo realizadas via sistema interno e apresentação de resultados nas reuniões gerais que ocorrem a cada 6 meses, em média. Assim os agentes, tanto do Sebrae como Senai, captam as informações dos atendimentos, lançam no sistema integrado, estas informações passam por conferência de coordenadores regionais do programa e repassadas ao comando nacional para então serem divulgados pela ABDI.

O entrevistado E1 relata que parte das informações das entrevistas já havia sido divulgada na página oficial do Programa, mas muitas informações ainda não tinham sido processadas pelo fato do processo de implementação das soluções junto com as empresas, que leva de 4 a 6 meses. Coloca ainda que as informações divulgadas foram na forma de notícias, mas sem muitas informações amplas sobre os atendimentos. Dentre estes atendimentos do Senai, destacou que possui a informação de 31 empresas que avançaram no programa para a etapa de *smart factory*, para soluções da indústria 4.0 e 492 empresas em processo de validação.

Já o entrevistado E2, participante da primeira e segunda fase do programa, relata que a parte de divulgação de resultados da primeira fase foi muito mais completa, fluida, onde na página do programa era possível visualizar os resultados por setor industrial, por estado, cidade, além da possibilidade de gerar gráficos demonstrativos dos atendimentos. Nessa segunda fase do programa, acredita que como há um volume maior de atendimentos, mais complexos e com várias modalidades e por isso identifica a necessidade de uma melhor organização do fluxo dessas informações para poder consolidar as informações a serem divulgadas.

Outro ponto é a necessidade de mudar a forma de repasse de informação, pois segundo o entrevistado E2, estes dados chegam para a ABDI em formato PDF e ele acredita que no mínimo deveriam ser no formato Excel. Acredita na necessidade de uma melhor organização das informações, até mesmo para poder ajustar algum tipo de política ou programa.

Entretanto o entrevistado E3 relata sobre o uso de um sistema integrado, na forma de painel, onde os agentes incluem as informações dos atendimentos, que passam por este controle por parte da coordenação regional, e estas informações ficam disponíveis para ABDI e MDIC acessarem. Onde é possível a geração de relatórios com as mensurações dos atendimentos, com análises estatísticas, existindo a possibilidade de escolha por estado, cidade, setor da empresa. Outro fato que o entrevistado coloca é de que os dados do Sebrae e Senai não podem ser analisados em conjunto, visto que estes possuem focos de atendimento e indicadores diferentes.

O entrevistado ainda comenta que até o dia da realização da entrevista já haviam sido realizados 93 mil atendimentos, sendo 78 mil concluídos e os demais desistiram.

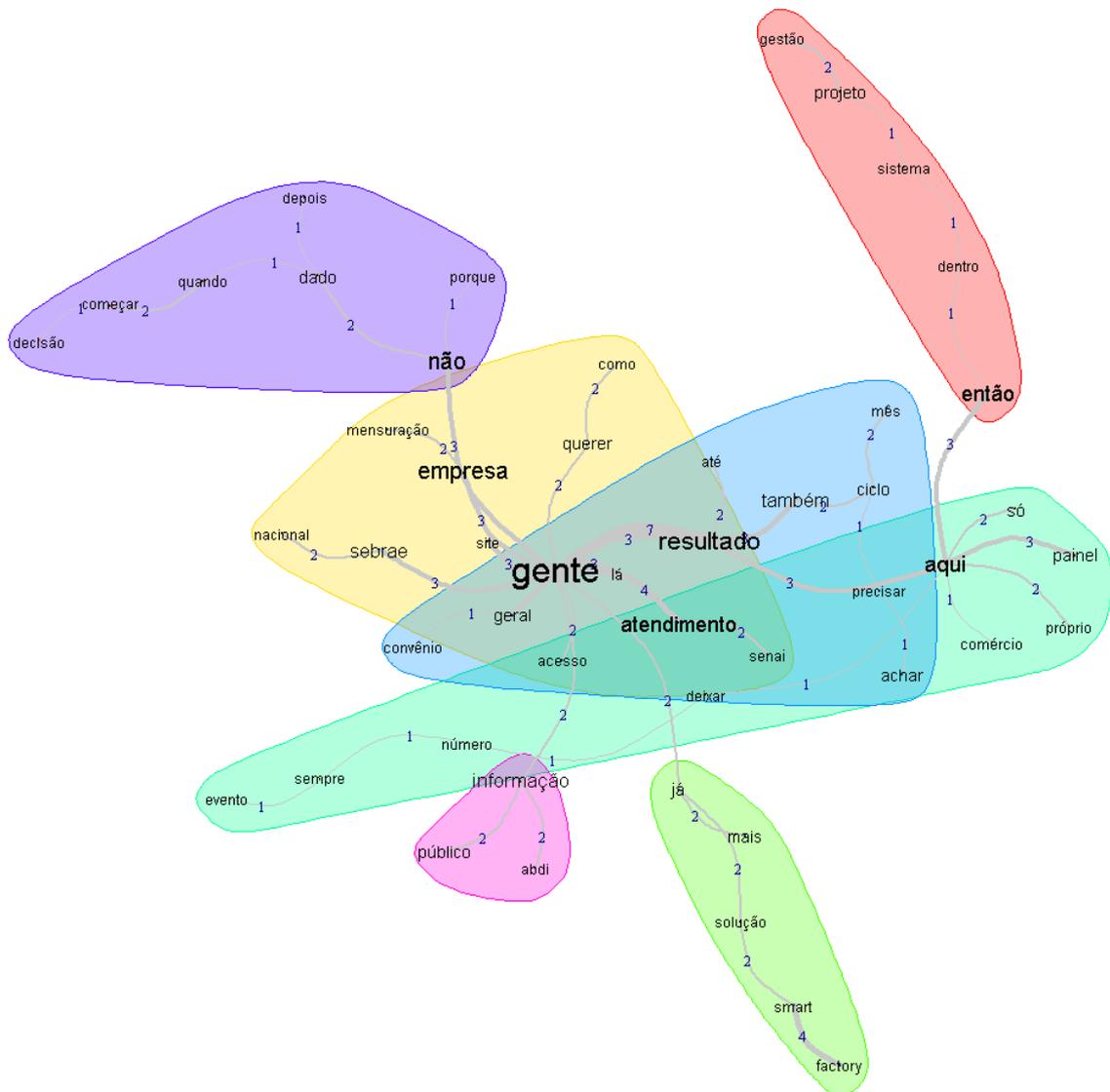
O entrevistado E4 relata que são realizadas reuniões, pelo menos uma vez ao semestre, com participação da coordenação nacional e regional onde são apresentados resultados. A cada ciclo de atendimento os dados são compilados e é realizada a apresentação destas informações, até mesmo de forma online, para deixar a coordenação nacional ciente dos resultados. Reforçando, o entrevistado E5 fala da existência da prestação de contas dos resultados em períodos programados, visto que são realizados contratos, convênios onde são definidos os pontos de controle, momentos de prestação de contas, em qual época serão feitas as entregas e que tipo de informação deve ser encaminhada. Além disso comenta também do uso de um sistema integrado, onde são definidos os agentes que terão acesso às informações, e estes pode realizar um acompanhamento dos dados do Programa.

A análise dos dados das entrevistas evidencia que a apresentação de resultados de políticas públicas, quando integrada aos princípios de governança, desempenha um papel crucial na transparência e prestação de contas. Autores como Carlos Pereira e Marcus André Melo, em "Introdução à Política: Teoria, Método e Dados" (2008), destacam a importância da transparência na gestão pública para promover a confiança e a legitimidade das instituições. Nesse contexto, a divulgação dos resultados no site do programa permite que os cidadãos e demais partes interessadas tenham acesso às informações pertinentes, contribuindo para um ambiente de maior *accountability*.

Além disso, a realização de reuniões periódicas para monitoramento, conforme preconizado por Luiz Carlos Bresser-Pereira em "Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983" (1984), possibilita uma análise contínua do desempenho das políticas implementadas, permitindo ajustes e correções ao longo do tempo. Dessa forma, a combinação entre a divulgação transparente de resultados e a realização de monitoramentos regulares contribui para uma gestão mais eficiente e eficaz das políticas públicas, alinhando-as melhor às necessidades da sociedade.

Na busca de elaborar uma descrição mais detalhada da análise de conteúdo, considerando as informações repassadas pelos entrevistados quanto a forma da apresentação dos resultados do Programa Brasil Mais Produtivo, foi realizada uma análise de similitude no *software Iramuteq*, como mostra a figura 13.

Figura 13 - Análise de similitude - Resultados



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Conforme mencionado no capítulo destinado a apresentação da metodologia deste trabalho, o corpus textual, onde temos o conjunto de textos construídos pelo pesquisador e que forma o objeto completo da análise, baseado na transcrição das entrevistas a respeito da apresentação dos resultados do Programa, gerou a figura 13, que foi construída por 5 textos, divididos em 157 segmentos de texto (ST). Emergindo 1230 ocorrências de palavras, sendo essas o número total de palavras utilizadas no conjunto de respostas, destas 413 palavras distintas e 243 com apenas uma ocorrência.

A partir da análise de similaridade apresentada na figura 13, referente a apresentação

dos resultados, foram estabelecidos 7 clusters. Esses agrupamentos são representações visuais das palavras encontradas no texto, organizadas de forma dinâmica de acordo com as categorias gramaticais pré-estabelecidas na configuração. O centro desses agrupamentos ressalta o contexto analisado com as palavras atendimento, resultado, empresa e gente (como visto anteriormente, representa equipe/instituição).

Nos destaques apresentados nos clusters, identificamos atendimento, resultado e empresa, que estão ligados diretamente com as respostas dos entrevistados, visto que para cada instituição conseguir repassar as informações dos resultados é importante o término do atendimento das empresas, mas nada impede que as informações sejam repassadas durante o processo de atendimento. Conforme destacado por Luiz Carlos Bresser-Pereira em seu livro "Economia do Setor Público na Globalização" (2009), a transparência é essencial para fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade, proporcionando confiança e legitimidade às ações governamentais. Ao divulgar regularmente os resultados do atendimento, o governo não apenas informa os cidadãos e as partes interessadas sobre o progresso alcançado, mas também abre espaço para o engajamento público e o monitoramento externo.

Já o termo gente, que também obteve destaque na análise, refere-se a percepção dos entrevistados onde cada instituição e ou equipe possui um papel na divulgação dos resultados, mas com a análise da fala dos entrevistados, percebe-se também que existe uma lacuna entre a geração das informações e a divulgação das mesmas. Fica claro que as equipes possuem um sistema online de controle dos atendimentos a nível regional e que, o acesso a estas informações é liberado aos coordenadores a nível nacional, porém fica evidente que existe uma falha nessa passagem de informações, visto que existe os dados, mas eles não estão sendo computados e divulgados a sociedade.

A eficiência na coleta de dados é fundamental para embasar a tomada de decisões e avaliar o impacto das políticas públicas. Como salienta Anthony B. Atkinson em "*Measuring Poverty and Social Exclusion*" (2002), a qualidade dos dados coletados é essencial para garantir a eficácia das políticas governamentais. No entanto, a eficiência na coleta de dados não é suficiente se o processo de divulgação dos resultados não ocorrer de forma adequada.

Conforme argumentado por Amartya Sen em "*Development as Freedom*" (1999), a transparência na divulgação dos dados é essencial para promover a accountability e a participação democrática, permitindo que os cidadãos entendam o desempenho das políticas públicas e exerçam seus direitos de forma informada. Portanto, é imprescindível que os governos não apenas coletem dados de maneira eficiente, mas também os divulguem de forma acessível e oportuna, garantindo a prestação de contas e promovendo o engajamento cívico.

#### 4.1.7.3 Sugestões

Ao considerar as sugestões que podem existir ao Programa Brasil Mais Produtivo, seguimos o embasamento teórico posto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em seu referencial básico de governança que traz que com um maior grau de especialização, as unidades ganham capacidade aprimorada para analisar o contexto de governança em que operam, o que resulta em uma contribuição mais eficaz na formulação de propostas destinadas a melhorar esse contexto. (TCU, 2014)

A formulação de propostas e sugestões destinadas a aprimorar o contexto de uma política pública, com base nos princípios da governança, é crucial para o desenvolvimento eficaz de políticas governamentais. Autores como Anthony Giddens, em sua obra "The Third Way: The Renewal of Social Democracy" (1998), destacam a importância de políticas que promovam a participação dos cidadãos e a transparência institucional, elementos fundamentais da governança.

Para a autora Barbara Crosby, em "Leadership for Global Citizenship" (2005), existe a necessidade de envolvimento de múltiplos atores e stakeholders na formulação de políticas públicas, o que pode contribuir para propostas mais abrangentes e eficazes. Dessa forma, a colaboração entre especialistas, organizações da sociedade civil e cidadãos pode gerar sugestões inovadoras e alinhadas com os princípios da governança, promovendo o desenvolvimento e a efetividade das políticas públicas.

Como descrito no capítulo destinado a apresentação da metodologia, foi realizado levantamento, coleta e análise da documentação das diretrizes do Programa, conforme Anexos I e II. Estes documentos trazem que os representantes dos setores produtivos e da sociedade civil interessados no Programa poderão ser convidados para apresentar propostas, sugestões e potencialidades existentes de cooperação no âmbito dos Comitês de Orientação Técnica e Estratégica.

Prosseguindo na apresentação dos resultados da coleta de dados, os entrevistados foram questionados se teriam sugestões de melhoria para o programa, conforme Anexo III – Roteiro de entrevistas. Sendo evidenciada as respostas no quadro 9 abaixo.

## Quadro 9 – Sugestões

|    | PARTICIPANTE FASE 1 E 2   | PARTICIPANTE FASE 2   |
|----|---|---|
| E1 |   | “Mas eu acho que a melhoria que a gente pode fazer é justamente no sentido de unificar melhor os dados, os resultados desse atendimento e dar a transparência para isso.” |
| E2 | “Empresas industriais de pequeno porte são tanto público-alvo do Sebrae quanto do Senai e não faz sentido, por exemplo, as duas instituições disputarem no âmbito do programa a mesma empresa, então esse é o tipo de alinhamento de governança que precisa ser feito.” |   |
| E3 |   | “Foco na melhoria da gestão do programa e do monitoramento do programa.”  |
| E4 |   | “Sugestão de ter o olhar do empresário.”  |
| E5 |   | “Sem sugestões.”  |

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

As respostas dos entrevistados, tanto daqueles que participaram da primeira e segunda fase, como os que participaram apenas da segunda fase do Programa, trazem pontos importantes sobre melhoramentos que devem ser realizados, que podem também evidenciar, como mencionado anteriormente no tópico de análise de resultados, a falha na divulgação dos dados do Programa. Mas é de consenso dos entrevistados que o Programa está atingindo suas metas e indicadores propostos aos atendimentos com as empresas.

O entrevistado E1 destaca essa necessidade de melhoria na divulgação dos resultados, trazendo transparência para este processo, pois desta forma seria possível atingir resultados melhores, visto que o MDIC poderia ter melhores orientações a respeito da política, sobre seus avanços ou não para potenciais mudanças de rota. Para o entrevistado E2, outro ponto que necessita de uma maior atenção é a disputa existente dentro do programa entre Senai e Sebrae, visto que possuem um público-alvo em comum. O entrevistado comenta que é necessário que uma das instituições abra a mão, considerando as características de cada empresa do setor industrial. Ressalta assim a necessidade de uma melhora na comunicação na ponta do Programa, a nível regional destes atendimentos, pois assim se reduz os ruídos e as disputas.

Para o entrevistado E3 é necessário um melhoramento nos painéis de monitoramento do Programa, aprimorando a forma como os responsáveis a nível nacional monitora e cobra os estados. Outra sugestão trazida pelo entrevistado é a melhoria na capacitação dos agentes e o contato com parceiros externos para engajar novas empresas a participarem do Programa e também ter uma maior divulgação.

Já o entrevistado E4 trouxe a sugestão de se ter um olhar para o empresário, pois a empresa passa pelo atendimento do Programa, acaba sua participação e não pode voltar a

participar, visto que o objetivo do Programa é atender o maior número de empresas possível. Ele entende que existe empresas que poderiam aproveitar melhor o aprendizado disposto e desenvolver ainda mais e melhor sua empresa, de uma forma mais densa, enquanto algumas nem mesmo terminam os atendimentos programados. E o entrevistado E5 não relatou nenhuma sugestão, pois acredita que o formato do Programa já está satisfatório.

As colocações dos entrevistados corroboram com a literatura existente, visto que a divulgação de resultados e o monitoramento são etapas cruciais na implementação de políticas públicas que se baseiam nos princípios da governança. A autora Maria Tereza Fleury, em "Governança e Gestão Estratégica de Serviços Públicos" (2013), destacam a importância da transparência e da prestação de contas como elementos fundamentais para garantir a efetividade das ações governamentais.

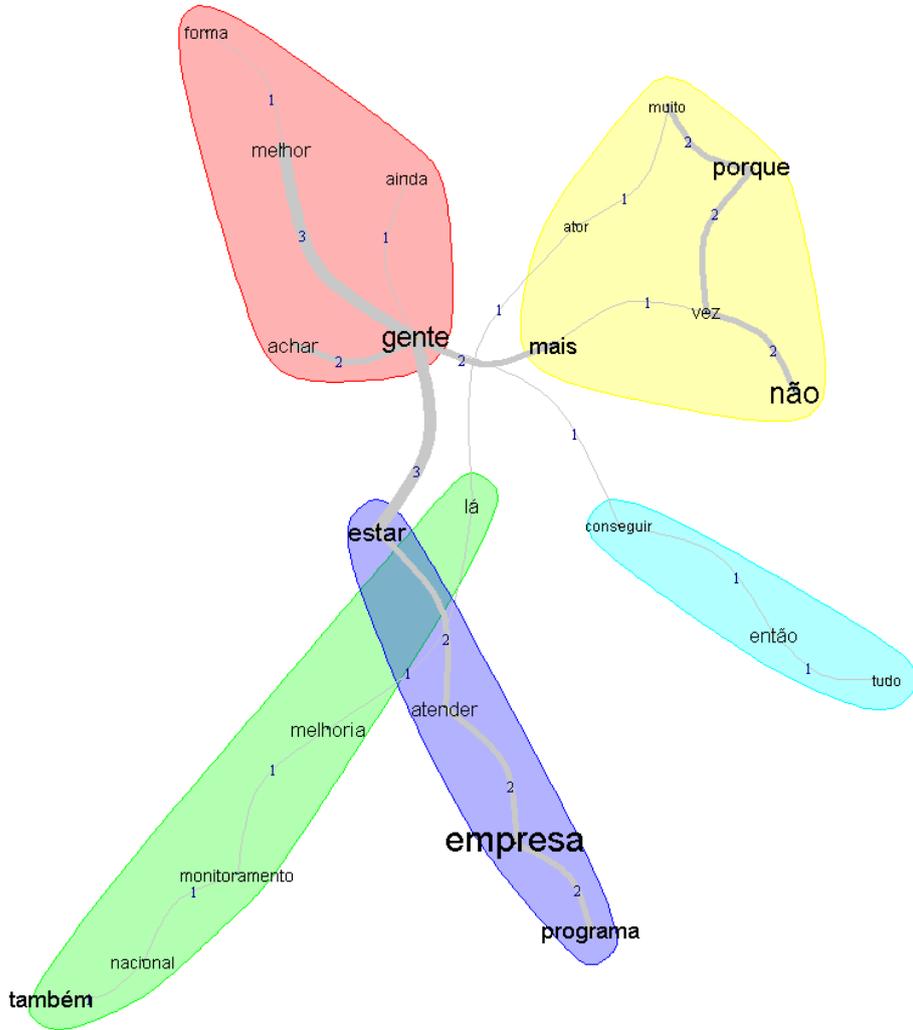
Para Luiz Carlos Bresser-Pereira, em "Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983" (1984), existe a necessidade de sistemas de monitoramento eficientes para acompanhar o desempenho das políticas públicas e identificar possíveis ajustes necessários ao longo do tempo. A abordagem de autores como Fernando Rezende, em "Governança, Controle e Participação Social: A Experiência do Orçamento Participativo em Belo Horizonte" (2016), evidencia a importância da participação da sociedade civil no processo de monitoramento, contribuindo para uma gestão mais democrática e responsável dos recursos públicos. Dessa forma, a divulgação transparente de resultados e o monitoramento constante são fundamentais para promover a accountability e a efetividade das políticas públicas no contexto brasileiro.

A fim de elaborar uma descrição mais detalhada da análise de conteúdo, obtido através das entrevistas realizadas, trazendo as sugestões para o Programa que cada entrevistado possui, foi realizada uma análise de similitude no *software Iramuteq*, como vemos a seguir na figura 14.

O conjunto de textos compilados pelo pesquisador, conhecido como corpus textual, constitui o foco central da análise, como previamente mencionado na seção dedicada à metodologia. Esta compilação é formada pela transcrição das respostas das entrevistas relacionadas ao tema, as sugestões de melhora do Programa, gerando a análise da figura 14 constituída por 5 textos, separados em 68 segmentos de texto (ST). Emergiram 546 ocorrências de palavras, sendo este o número de palavras utilizadas no conjunto das respostas, sendo dentre estas, 257 palavras distintas e 171 com apenas uma ocorrência.

Figura 14 - Análise de Similitude - Sugestões

exemplo



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Na figura 14, a partir da análise de similaridade relacionada as sugestões propostas pelos entrevistados, foram identificados 6 clusters. Esses conjuntos de agrupamentos são representações visuais das palavras citadas no texto, organizadas dinamicamente de acordo com as classes gramaticais predefinidas na configuração. No centro desse contexto analisado, há um destaque para as palavras empresa, atender, melhor, monitoramento e gente (como já mencionado, se referindo a equipe/ instituição).

Dentre os destaques identificados nos clusters, temos empresa, melhor e atender, que vai de encontro com as sugestões dos entrevistados em se ter uma visão voltada para a empresa,

para atender as necessidades e dar maior oportunidade a elas. Dentro de uma política pública embasada em governança, é essencial direcionar atenção especial ao atendimento das empresas, garantindo que suas necessidades sejam ouvidas e compreendidas de forma integral. Essa abordagem proativa não apenas fortalece o engajamento das empresas no processo, mas também contribui para a eficácia e relevância das políticas implementadas. Autores como Matus (1997) destacam a importância de uma abordagem participativa e orientada para o cliente na formulação e implementação de políticas públicas, enfatizando a necessidade de uma escuta ativa das partes interessadas

Outros destaques nos cluster são monitoramento e gente, que remetem a preocupação em comum de um maior monitoramento das equipes e das entregas dos resultados, no processo de divulgação. O que atesta com autores como Bresser-Pereira (2004), que ressaltam a importância da *accountability* e da transparência na gestão pública, enfatizando a necessidade de mecanismos eficientes de monitoramento e prestação de contas. Nesse sentido, é essencial que a equipe responsável pela implementação da política pública seja constantemente monitorada, garantindo o cumprimento de metas e prazos estabelecidos.

Além disso, a entrega de resultados deve ser realizada de forma clara e acessível, de modo a promover a compreensão e o engajamento dos stakeholders envolvidos. Autores como Fleury e Fleury (2001) destacam a importância da comunicação eficaz na gestão de projetos, ressaltando que a divulgação transparente dos resultados contribui para fortalecer a confiança e legitimidade das políticas públicas perante a sociedade. Dessa forma, o monitoramento contínuo da equipe e a divulgação transparente dos resultados são elementos essenciais para o sucesso e a eficácia das políticas públicas orientadas pela governança.

Assim, na sequência será realizada uma breve análise, com o intuito de identificar os principais resultados levantados pelos entrevistados para o parâmetro da transparência.

#### 4.1.7.4 *Visão geral*

No contexto das políticas públicas, a transparência e a clareza são pilares essenciais para promover a confiança e a participação dos cidadãos. Autores brasileiros como Maria Augusta Montalvão (2013) ressaltam a importância da transparência na gestão pública, destacando que a divulgação clara e acessível das informações sobre os serviços prestados pelo governo é fundamental para fortalecer a relação entre Estado e sociedade. Além disso, autores como Fabiano Coelho (2017) enfatizam a necessidade de um sistema eficaz de gestão de riscos, que permita identificar e mitigar eventuais problemas e falhas na execução das políticas públicas.

Esse sistema contribui para aumentar a eficiência e a eficácia das ações governamentais, além de fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Corroborando com estes autores, Bovaird (2007) enfatizam a importância da transparência na prestação de serviços públicos, destacando que os cidadãos têm o direito de saber quais são os produtos e serviços oferecidos pelo governo e como acessá-los. Além disso, autores como Peters (2015) ressaltam a necessidade de um sistema efetivo de gestão de riscos, que permita identificar, avaliar e mitigar os potenciais riscos associados à implementação de políticas públicas. Isso inclui a adoção de mecanismos de controle e monitoramento que assegurem a qualidade e a segurança dos serviços prestados aos cidadãos.

Por fim, o referencial básico de governança, emitido pelo TCU, cita que a divulgação oportuna de todas as questões pertinentes ligadas à organização, incluindo sua situação financeira, desempenho, estrutura e práticas de governança, é enfatizada por Slomski (2008). A transparência nas informações, especialmente aquelas de alta relevância que afetam os negócios e abordam resultados, oportunidades e riscos, é crucial. Essa transparência deve ser realizada dentro de parâmetros que garantam a divulgação adequada das informações, sem comprometer a confidencialidade de dados sensíveis, como aponta Matias-Pereira (2010).

Para tanto, como visto na análise na coleta de dados, através das entrevistas realizadas, as respostas dos entrevistados, em parte corroboram com a base teoria, já mencionada, sobre transparência seguindo o IFAC. Pois quando questionados em relação aos objetivos do programa, fica claro o conhecimento dos entrevistados em relação a proposta inicial do Programa e relatam sobre a principal alteração entre a primeira e a segunda fase, onde se tem um aumento da abrangência de atendimentos, com atendimentos a empresas do setor industrial, comércio e serviços. Além disso destacam a importância de se ter um acompanhamento e abertura para alterações de foco no decorrer do Programa garantindo um melhor atendimento e promovendo uma melhor gestão de riscos.

Entretanto, como os entrevistados relatam em relação a apresentação de resultados nesta segunda fase do Programa, percebe-se que existe uma “falha de comunicação”, onde existe sistemas online utilizados por Sebrae e Senai, que são alimentados periodicamente com informações sobre cada atendimento e estes sistemas são liberados para acesso pelos responsáveis pelo Programa no MDIC e ABDI. Porém, até a data da realização das entrevistas, as informações que já haviam sido coletadas não tinham sido divulgadas no site oficial do Programa e nem mesmo em periódicos.

Outra informação relatada, de extrema importância, que pode enfatizar essa falha na divulgação, é a fala dos entrevistados quando questionados sobre sugestões de melhoria do

Programa, onde a maioria trouxe a questão da melhora no monitoramento e divulgação de resultados. Com um intuito de trazer maior transparência e alinhamento com as diretrizes de governança do Programa.

Na sequência será realizada uma breve análise, com o intuito de identificar os principais resultados levantados pelos entrevistados para o parâmetro *accountability*.

#### **4.1.8 Accountability**

Quando tratamos de *accountability* (prestação de contas e responsabilidade), seguindo a *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001), temos algumas colocações que devemos observar, com o intuito de identificar a *accountability* no Programa Brasil Mias Produtivo, sendo eles: possuir e utilizar informações de qualidade, dialogar e prestar contas à sociedade, institucionalizar estruturas adequadas de governança, avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável e utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis. (IFAC, 2001)

Com o intuito de uma melhor análise, estes pontos foram subdivididos no questionário de entrevistas, trazendo sobre controle e avaliação, como veremos a seguir.

##### *4.1.8.1 Controle*

O processo de controle dentro do Programa Brasil Mais Produtivo segue o embasamento teórico proposto pelo Tribunal de Contas da União que traz em seu referencial básico de governança, que se deve estabelecer de maneira precisa os procedimentos e normativas relacionados à administração da estrutura interna de governança, incluindo os processos de elaboração, implementação e revisão de políticas, bem como os procedimentos para tomada de decisões, monitoramento e controle. E ainda, acompanhar e avaliar regularmente o sistema de gerenciamento de riscos e controle interno para garantir sua eficácia e sua contribuição para o aprimoramento do desempenho da organização (TCU, 2014).

Dentro de uma política pública, o processo de controle desempenha um papel fundamental na garantia da eficiência, transparência e responsabilidade na gestão. Autores como Matias-Pereira (2010) ressaltam a importância de mecanismos eficazes de controle para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e em conformidade com os objetivos estabelecidos. Além disso, autores como Peters (2012) destacam que o

controle efetivo é essencial para mitigar riscos, identificar falhas e garantir a prestação de contas por parte dos gestores públicos. Nesse sentido, o processo de controle dentro de uma política pública deve ser rigoroso e abrangente, envolvendo a definição de indicadores de desempenho, a realização de auditorias e a avaliação periódica dos resultados alcançados. Somente assim será possível garantir a eficácia e a legitimidade das ações governamentais perante a sociedade.

O controle interno é um processo integrado e em constante evolução, realizado pela liderança e pelos colaboradores da organização, projetado para enfrentar os riscos e proporcionar um nível razoável de segurança de que os seguintes objetivos gerais serão alcançados na realização da missão da entidade: (1) execução das operações de forma ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz; (2) prestação de contas adequada; (3) conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis; (4) proteção dos recursos para evitar perdas, má utilização e danos (INTOSAI, 2004).

Prosseguindo na apresentação dos resultados da coleta de dados, os entrevistados foram questionados se no percurso de ambas as fases do programa foram desenvolvidas ferramentas de controle interno com o intuito de garantir a qualidade e efetividade dos serviços prestados, se ocorreu um controle interno quanto ao custo da aplicação/utilização do programa, se a resposta fosse positiva, eram questionados se este controle interno da primeira fase auxiliou na construção de valores de contrapartida das empresas na segunda fase, conforme Anexo III – Roteiro de entrevistas. Assim, temos no quadro 10 uma breve exposição dos principais pontos colocados pelos entrevistados:

Quadro 10 – Controle

|    | PARTICIPANTE FASE 1 E 2  | PARTICIPANTE FASE 2   |
|----|--|---|
| E1 |  | “Decreto que regulamenta os controles internos.”  |
| E2 | “Reuniões gerais, com apresentação de resultados seguindo os contratos estabelecidos. Estudos Ipea nortearam. Depende do período que o programa” |   |
| E3 |  | “A gente fez uma distribuição de metas. Hoje, conforme essa quantidade de agentes que cada estado tem, tem lá um orçamento.”  |
| E4 |  | “Quem faz esse grande controle e presta contas, para o governo é o setor Nacional, o que desdobra para os estados é esse e levanta, então cada estado indica o que que entende que seja a sua capacidade de atendimento,” |
| E5 |  | “Pelo nosso sistema de gestão financeira, faz o controle ali do que é feito, dos repasses que são feitos eventualmente a cada Departamento Regional, que aí a depender do convênio  |

Ao analisar as respostas dos entrevistados, tanto do participante da primeira e segunda fase, como os participantes apenas da segunda fase, podemos identificar que o Programa possui um sistema de controle de custos e são realizados contratos que norteiam o controle em relação a entrega de resultados, existindo um controle de metas.

O entrevistado E1 relata a existência de um decreto (conforme Anexo II), que regulamento os controles internos do Programa. Referente aos custos da aplicação da etapa direcionada a soluções digitais está recebendo aporte financeiro por parte da ABDI, MDIC, BNDES e Senai. Nesta fase do Programa é cobrado um aporte por parte da empresa participante também pelo Senai, já o Sebrae cobre todos os custos.

Já o entrevistado E2, relata que existem reuniões gerais com apresentação de resultados seguindo os contratos estabelecidos com cada instituição. Outro ponto é de que estudos realizados que a analisam o Programa na primeira fase foram de extrema importância para nortear a segunda fase do Programa, mas lamenta que ao se acessar o portal do Programa as informações anteriores, que estavam de forma clara para o público, se perderam e não foi dada continuidade nas novas informações da segunda fase, então estão focando para que todos esses atendimentos estejam claramente, pois tinham um dashboard com os atendimentos de maneira local, de fácil acesso para controle. Dá o exemplo do Sebrae, que possui acordo de cooperação técnica, que ao fim de cada contrato apresenta os resultados, além de reuniões semestrais com apresentação de resultados, mas relata que esta apresentação ainda é muito manual, arquivos em PDF, que o ideal seria um nível Excel para se trabalhar direto as bases de dados.

Corroborando, o entrevistado E3 menciona a existência de um orçamento anual, onde cada estado define o número de agentes que irão trabalhar no atendimento das empresas, mas existe uma avaliação, uma análise no histórico de atendimentos feitos pelo Sebrae e Senai e conforme este histórico é definida a capacidade de atendimento. Realizando uma distribuição de metas. Na mesma linha, o entrevistado E4 enfatiza que a prestação de contas é de responsabilidade do setor nacional das instituições, Sebrae e Senai. Cabe aos estados definirem o que entendem que seja sua capacidade de atendimento, para então ser definido o número de bolsas baseado na estimativa de agentes e o valor de gestão de até 30% do total estimado.

Compilando com as ideias dos demais, o entrevistado E5 menciona que se tem departamentos nacionais e regionais dentro das instituições de aplicação do Programa, onde dentro do departamento regional existe um diretor regional, gerentes executivos e as equipes técnicas. Então, quando se tem um atendimento, ele vai ter passado obrigatoriamente pela assinatura de um diretor regional que, dentro do estado, ele é a representação máxima. Onde existe um administrador que compila essas informações dos atendimentos e inclui no sistema

nacional, o que auxilia no controle do sistema de gestão financeira, dos repasses que são feitos eventualmente a cada departamento regional, que aí a depender do convênio, por exemplo, é um repasse que ele pode ser feito previamente ou é feito na forma de pagamento.

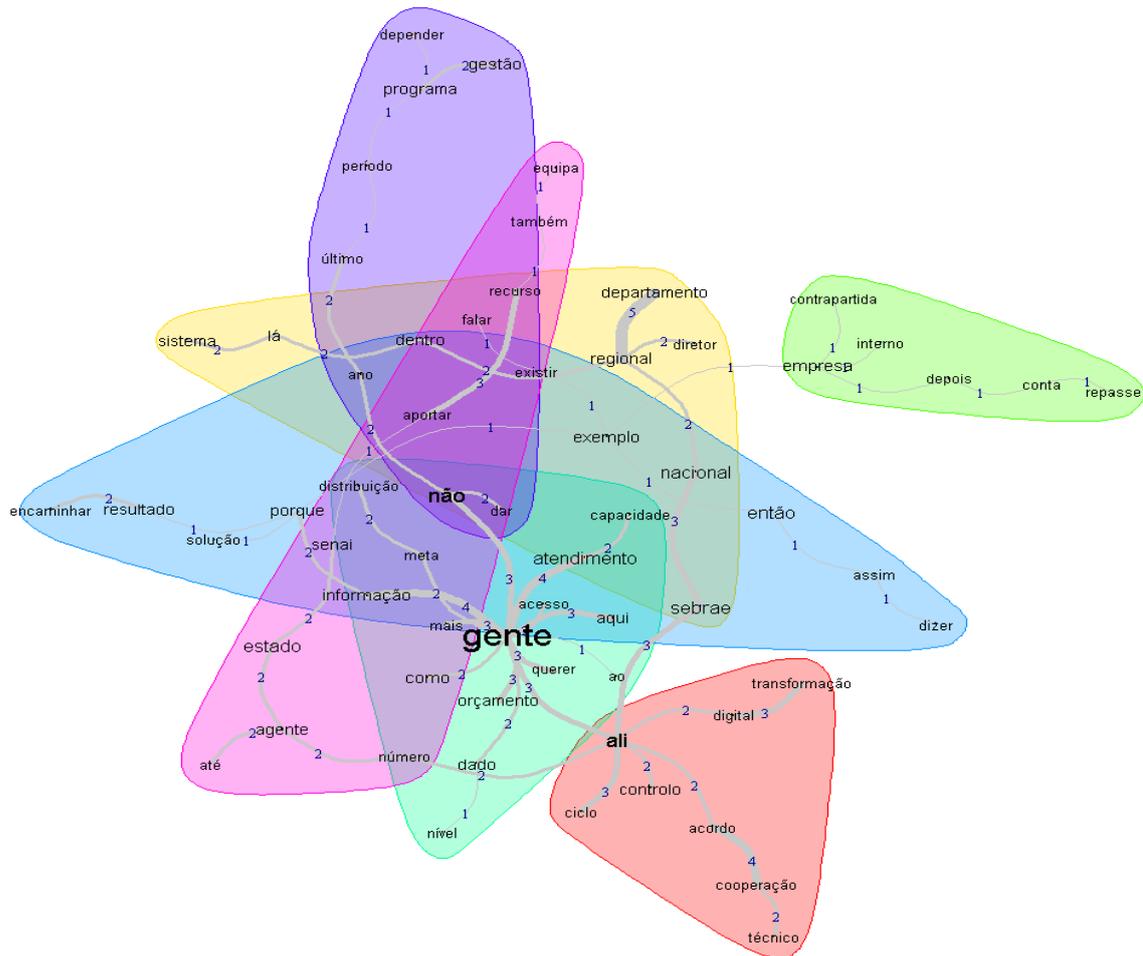
Os relatos mostram que no contexto das políticas públicas, o controle interno desempenha um papel crucial para garantir a transparência, a eficiência e a responsabilidade na gestão dos recursos. Autores como Intosai (2004) destacam que o controle interno é um processo integrado e dinâmico realizado pela liderança e pelos colaboradores de uma instituição, projetado para enfrentar os riscos e assegurar a execução ordenada e ética das operações. Isso inclui o controle rigoroso sobre a entrega de dados, garantindo sua precisão e confiabilidade, bem como o controle financeiro para monitorar o uso adequado dos recursos públicos. Além disso, o controle interno é fundamental para verificar o correto repasse de verbas entre as diferentes instâncias envolvidas na política pública, garantindo que os recursos sejam utilizados de acordo com as diretrizes estabelecidas e em benefício da sociedade. Portanto, a supervisão sobre a aplicação dos recursos e o alcance das metas é uma demanda da sociedade (TCU, 2021).

Buscando a elaboração de uma descrição mais detalhada da análise de conteúdo, caracterizando as colocações dos entrevistados quanto suas percepções em relação ao processo de controle dentro do Programa Brasil Mais Produtivo, procedeu-se uma análise de similitude no *software* Iramuteq, como veremos na figura 13.

O conjunto de textos compilados pelo pesquisador e que constitui o objeto completo da análise, conforme previamente descrito no capítulo dedicado à metodologia, é derivado da transcrição das respostas das entrevistas realizadas para o tema em questão, o processo de controle, que gerou a Figura 15, que foi constituída por 5 textos, separados em 196 segmentos de texto (ST). Emergindo 1.357 ocorrências de palavras, sendo esta a totalidade de palavras mencionadas, dentre elas 452 palavras distintas e 270 com apenas uma ocorrência.

Seguindo na avaliação de similitude apresentada na figura 13, em relação ao processo de controle, foram identificados 7 clusters. Esses agrupamentos são formas visuais que representam palavras mencionadas em um texto, agrupando-as conforme suas classes gramaticais pré-definidas na configuração. Eles são dinamicamente organizados, destacando o ponto central do contexto analisado as palavras Ali, gente, atendimento, Sebrae, departamento, regional, nacional, cooperação e informação.

Figura 13 - Análise Similitude – Controle



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Entre os destaques encontrados nos clusters temos a palavra Ali, referente ao programa do Sebrae que seleciona bolsistas para a aplicação do Programa, este programa possui alguns anos de atividade e por este motivo, foi utilizado no Programa Brasil Mais Produtivo para o aproveitamento da mão de obra. Sendo estes agentes do programa Ali, do Sebrae, os responsáveis pela alimentação do sistema com as informações dos atendimentos. O termo gente, como referido anteriormente, representa a equipe, instituição, este destaque vem ao encontro das falas dos entrevistados, pois remete ao fato das equipes possuírem contratos para a prestação de contas com as instituições reguladoras e como os entrevistados comentam, os custos são analisados constantemente para se evitar desperdício.

Estes destaques corroboram com a fala de autores como Peters (2012) que enfatizam a importância de equipes coesas e bem coordenadas para garantir a eficácia e o sucesso das

políticas públicas. Além disso, a prestação de contas é um elemento essencial nesse contexto, conforme destacado por Slomski (2008), que ressalta a necessidade de transparência e *accountability* na gestão pública. Os agentes envolvidos na implementação da política devem estar cientes de suas responsabilidades, como ressaltado por Matias-Pereira (2010), para garantir o alinhamento com os objetivos estabelecidos e a maximização dos resultados em benefício da sociedade.

Outros destaques dos clusters seriam a relação de departamentos nacional e regional, que corroboram com as falas apresentadas, onde os departamentos regionais são responsáveis por coordenar os agentes da ponta, que aplicam o Programa, assim como repassar as informações para o departamento nacional, para que então ocorra divulgação dos dados, outro ponto seria a relação entre regional e nacional quanto ao controle financeiro, pois conforme os repasses das informações pelo regional é que seriam definidos os valores de repasse destinados a pagamento da equipe e gestão do Programa. Um sistema de cooperação e troca de informações.

O que enfatiza, junto com a literatura vigente que na relação entre os departamentos regional e nacional dentro de uma política pública, é fundamental estabelecer mecanismos eficazes de comunicação e repasse de informações. O autor Matias-Pereira (2010) destaca a importância da integração e coordenação entre os diferentes níveis de governo para garantir a eficiência e eficácia das políticas públicas. Peters (2012) destacam a importância da coordenação entre diferentes esferas de governo para promover uma gestão integrada e eficiente. É essencial que haja uma prestação de contas rigorosa e transparente, assegurando que os recursos sejam utilizados de forma responsável e em conformidade com os objetivos estabelecidos pela política pública.

Estes resultados estão em conformidade com a análise conduzida pela Cepal em parceria com o Ipea, onde realizam uma análise da primeira fase do programa onde foi feita a sugestão da possibilidade de utilizar meios de descentralização do programa, como convênios com os governos estaduais. No entanto, relatam a importância em garantir que a viabilidade do B+P seja preservada por meio de mecanismos de cobrança e controle (CEPAL; IPEA, 2018). Corroborando também com o referencial básico de governança do TCU, que traz a importância em implementar mecanismos de controle interno para manter os riscos em níveis apropriados e aceitáveis, além de exercer uma gestão financeira vigilante, sólida e responsável (TCU, 2014).

#### 4.1.8.2 Avaliação

O processo de avaliação do Programa Brasil Mais Produtivo, quando seguimos o embasamento teórico posto pelo Tribunal de Contas da União em seu referencial básico de governança, remete a uma avaliação sistemática de processos ou resultados, comparando-os com um conjunto específico de padrões, com a finalidade de melhorá-los. Nesse contexto, governança está associada a procedimentos de comunicação; de avaliação e análise; de liderança, decisão e orientação; de supervisão, controle e responsabilização (TCU, 2014).

A avaliação de uma política pública, quando embasada em princípios de governança, é essencial para garantir sua eficácia e alinhamento com os objetivos propostos. Autores como Peters (2012) destacam a importância da avaliação contínua para verificar a efetividade das políticas públicas, permitindo ajustes e melhorias ao longo do tempo. Além disso, Matias-Pereira (2010) ressaltam que uma avaliação robusta e transparente é crucial para manter a prestação de contas e a transparência perante a sociedade. Portanto, ao realizar a avaliação de uma política pública, é fundamental adotar abordagens de governança que promovam a transparência, a responsabilidade e a efetividade na gestão dos recursos públicos.

A governança no âmbito público abrange os processos de avaliação, direcionamento e supervisão, além das relações entre estruturas, práticas e costumes que influenciam a forma como os cidadãos e outras partes interessadas são envolvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são distribuídos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Tem-se ainda a gestão do desempenho, uma abordagem relativamente nova em relação às técnicas convencionais de avaliação de desempenho, tem emergido nos últimos anos. O termo "gestão" confere ao processo de avaliação uma dimensão mais ampla, englobando atividades de planejamento, monitoramento e avaliação efetiva (GUIMARÃES, 1998).

Como já mencionado anteriormente no capítulo destinado a metodologia, foi realizado levantamento, coleta e análise da documentação existente sobre as diretrizes do Programa, conforme Anexos I e II. Estes documentos trazem que é necessário definir indicadores de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados.

Dando seguimento na apresentação dos resultados da coleta de dados, os entrevistados foram questionados em como avaliavam o programa e se acreditavam que todas as metas haviam sido atendidas. E se as avaliações da primeira fase auxiliaram influenciaram para elaboração das metas da nova fase do programa. Conforme Anexo III – Roteiro de entrevistas. Sendo exposto os principais pontos das entrevistas no quadro 11.

Quadro 11 – Avaliação

|    | PARTICIPANTE FASE 1 E 2  | PARTICIPANTE FASE 2   |
|----|--|---|
| E1 |  | “Temos essa estrutura de governança, mas óbvio que tentamos fazer isso de uma forma ajeitada, temos reuniões de acompanhamento.”                    |
| E2 | “A primeira fase foi mais cuidadosa, foi tratada como um piloto, eram só cinco setores, então eu considero, até porque ele já passou por avaliação tanto qualitativa quanto quantitativa.” |   |
| E3 |  | “Em 2016, assim, eu não tenho muito como avaliar, eu acho que inclusive foi feito uma avaliação de impacto do IPEC, foi muito positivo, inclusive.” |
| E4 |  | “Eu entendo que sim, é uma meta bem desafiadora, como eu falei, temos um número imenso lá em cima pra atender e ela vai desdobrando.”               |
| E5 |  | “Eu acho que ele é muito importante, que você vê os resultados.”  |

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quando analisamos as falas dos entrevistados, tanto dos participantes da segunda fase, como a resposta do entrevistado participante da primeira fase do Programa, é evidente a colocação de todos os entrevistados onde afirmam que o Programa tem atendido as metas propostas.

Como principais pontos, o entrevistado E1 participante da segunda fase do Programa, trouxe que no geral, o programa tem conseguido alcançar os resultados esperados para a fase de produtividade, que já foi a fase que se conseguiu implementar. Até a fase inicial mesmo de 2016, que foram os chamados pilotos, deram o fundamento para o crescimento do programa e a própria avaliação de impacto demonstrou isso, que apesar das dificuldades para gerir essa governança complexa, o programa gera resultados positivos em termos de aumento de produtividade. Comenta também que existe um acompanhamento em reuniões periódicas, mas o controle de se atingir metas fica a cargo do Sebrae e Senai.

Já o entrevistado E2, relata que a primeira fase foi mais cuidadosa e como foi considerada como piloto e já passou por avaliação tanto qualitativa quanto quantitativa pode afirmar que o Programa funcionou efetivamente. Por outro lado, na segunda fase do Programa, com a ampliação nos atendimentos, o entrevistado percebe que se perdeu um pouco da governança pelo fato de metas estabelecidas por pressão política, que afetaram a relação com parceiros executores.

Relata que existiu de fato um contexto muito adverso do governo anterior com o sistema

S, porque foi reduzido o repasse de recursos, teve um corte, e isso afeta também a relação, e afeta a governança, afeta a relação e afeta a instituição. Não houve reuniões periódicas, a contento no último ciclo, e acredita que isso foi muito prejudicado, a relação tinha sido desgastada por conta desse corte, minaram a força da rede, da governança em rede, e isso ficou aparecendo na ponta também.

O entrevistado E3 relembra que a primeira fase do Programa teve avaliação elaborada pelo Ipea em conjunto com Cepal que mostra que o Programa foi muito positivo. Em sua perspectiva acredita que vem superando muito as expectativas, pois muitos achavam que não daria resultados. Em termos de, quando foi concebido o programa, seriam 8 meses com a empresa, porém com a pandemia mudou tudo, atendimentos a distância, o que acabou mostrando a necessidade de um atendimento mais rápido, em 4 meses, pois as empresas estavam em um momento esperando respostas rápidas. Entretanto é nítida a percepção das empresas que não tinham muita credibilidade, visto que os agentes eram jovens na sua maioria mulheres.

Certificando, o entrevistado E4 acredita que as metas estão sendo atendidas, mas ressalta de que se trata de uma meta desafiadora, e que existem variáveis do cenário econômico que acabam impactando no Programa, onde se perde empresas durante o processo, pois não se apropriam do contraponto, não se dedicam a vaga que estão usufruindo. Mas comenta que se tem um resultado bem positivo, do que se constrói durante a jornada com o empresário, e cases de sucesso, indicadores altos de aumento de produtividade acima da meta, do projeto. Corroborando, o entrevistado E5 relata que não acompanhou a primeira fase do Programa, mas que em sua percepção o Programa agrega valor as empresas. E vendo os resultados que o Programa já possui, percebe que é de total importância e é de total necessidade para o desenvolvimento do país.

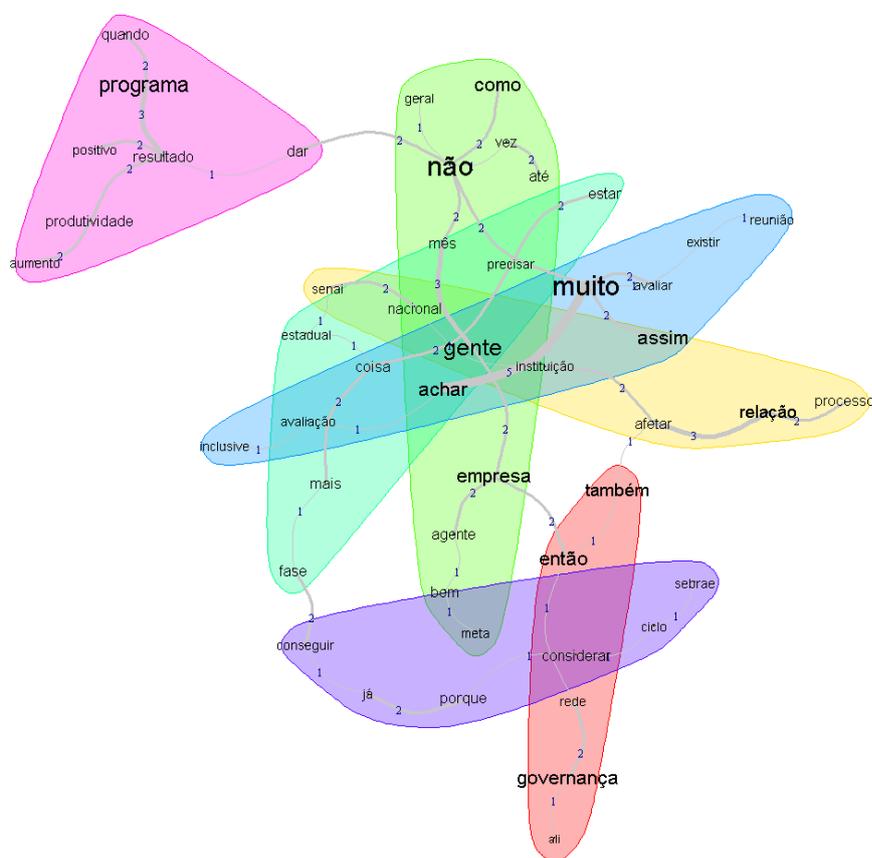
Tais relatos evidenciam que a avaliação de políticas públicas, quando realizada sob a ótica da governança, assume um papel fundamental na busca por atingir metas e objetivos estabelecidos. Autores como Peters (2012) destacam a importância da avaliação como ferramenta para garantir a eficácia e o sucesso das políticas públicas, enfatizando que essa prática é essencial para identificar lacunas, ajustar estratégias e promover melhorias contínuas. Nesse sentido, a governança oferece um conjunto de mecanismos de avaliação, direção e monitoramento, conforme apontado por Grahn, Amos e Plumtre (2003), que permitem não apenas acompanhar o desempenho das políticas implementadas, mas também ajustar as estratégias conforme necessário.

Entretanto, quando se analisa a fala do entrevistado E2, podemos verificar que

abandonar a aplicação da governança em uma política pública pode representar um retrocesso significativo no processo de gestão e implementação das ações governamentais. Como os autores Matias-Pereira (2010) e Peters (2012) destacam, é de total importância o uso da governança na administração pública, enfatizando que ela proporciona diretrizes claras, mecanismos de prestação de contas e responsabilização, além de contribuir para a transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos. Ao negligenciar os princípios da governança, há um aumento do risco de corrupção, falta de transparência e ineficácia na entrega de serviços públicos. Portanto, é crucial manter e fortalecer os mecanismos de governança em políticas públicas, visando sempre o interesse coletivo e o bem-estar da sociedade.

A fim de elaborar uma descrição mais detalhada da análise de conteúdo, identificando as percepções dos entrevistados acerca do processo de avaliação do Programa Brasil Mais Produtivo, procedeu-se uma análise de similitude no *software Iramuteq*, como mostra a figura 14.

Figura 14 - Análise similitude - Avaliação



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O conjunto de textos, denominado corpus textual, é elaborado pelo pesquisador e constitui o foco central da análise, conforme previamente detalhado no capítulo dedicado à metodologia. Esse corpus é formado pela transcrição das respostas obtidas nas entrevistas realizadas sobre o tema em questão, o que permite a análise da figura 16, que foi construída com 5 textos, separados em 123 segmentos de texto (ST). Emergindo 959 ocorrências de palavras, sendo estas a totalidade de palavras utilizadas no conjunto das respostas, dentre elas 379 palavras distintas e 251 palavras com apenas uma ocorrência.

Partindo da análise de similitude apresentada na Figura 16, são identificados 7 clusters. Esses conjuntos representam visualmente as palavras presentes no texto, seguindo as categorias gramaticais definidas previamente na configuração. Essas representações são dinâmicas e destacam o ponto central do contexto analisado, sendo as palavras destacadas programa, gente, governança, empresa, instituição.

Considerando os destaques apresentados nos clusters, as palavras gente e instituição possuem mesmo sentido, se referindo as equipes de atuação, onde refere-se a avaliação de cada entrevistado, demonstrando o posicionamento de cada instituição. A governança é destacada, pois como já visto na fala dos entrevistados, nota-se que mesmo o programa sendo baseado em diretrizes de governança, ocorreu uma perda na utilização destas diretrizes. Já a palavra empresa, remete ao fato da perda de empresas durante os atendimentos, pois muitas vezes acabam não se comprometendo com a proposta do Programa e por não dar o valor devido as ações dos agentes de aplicação, que na maioria das vezes são jovens e mulheres.

A avaliação de políticas públicas com base em princípios de governança é essencial para entender a eficácia e a receptividade dessas políticas. No entanto, é comum encontrar cenários em que empresas optam por abandonar determinadas políticas públicas. Isso pode ser atribuído, em parte, à falta de credibilidade percebida tanto na política em si quanto nos agentes encarregados de aplicá-la. Peters (2012) ressalta a importância da confiança e da transparência para garantir o sucesso das políticas públicas, destacando que a falta de credibilidade pode minar o apoio e a adesão das partes interessadas. Além disso, Matias-Pereira (2010) salienta que a falta de confiança nas políticas públicas pode levar as empresas a buscar alternativas ou simplesmente se afastar do processo, comprometendo assim os objetivos e resultados almejados.

Nesse sentido, é crucial que as políticas públicas sejam construídas e implementadas de maneira transparente, participativa e responsável, a fim de conquistar a confiança e o engajamento de todos os envolvidos. O referencial básico de governança do TCU traz que o código de ética e conduta estabelece as penalidades aplicáveis em caso de violação; métodos

de monitoramento e avaliação de sua observância; e as funções e obrigações dos responsáveis pela supervisão e avaliação do comportamento dos indivíduos afetados (TCU, 2014).

#### 4.1.8.3 Visão geral

A avaliação e o controle desempenham papéis fundamentais na eficácia e na transparência das políticas públicas, especialmente quando combinados com o princípio da *accountability*. Autores como Bresser-Pereira (2004) destacam que a avaliação contínua permite verificar se os objetivos estabelecidos estão sendo alcançados e se os recursos estão sendo utilizados de forma eficiente. Além disso, Matias-Pereira (2010) enfatizam que o controle adequado das ações governamentais é essencial para garantir a prestação de contas aos cidadãos e para manter a confiança nas instituições públicas. Ao integrar avaliação, controle e *accountability* em uma abordagem de governança, é possível promover uma gestão mais transparente, responsável e orientada para resultados, atendendo melhor às necessidades da sociedade e garantindo o uso adequado dos recursos públicos.

No referencial básico de governança, emitido pelo Tribunal de Contas da União temos que *accountability* refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maiores transparência e exposição das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010). Promoção da transparência por meio de informações claras e justas (IIA, 2011). A *accountability* envolve, além do dever e da responsabilidade de prestar contas, o desejo de fazê-lo de forma voluntária. (TCU, 2014)

Quanto à avaliação, o governo federal, liderado pela Casa Civil da Presidência da República (PR), tem se dedicado a padronizar e promover a prática de avaliação tanto prévia quanto posterior de políticas públicas. Essa iniciativa busca aprimorar a eficiência do uso dos recursos públicos e facilitar uma alocação mais criteriosa dos fundos em iniciativas que otimizem a qualidade dos serviços oferecidos à população. (CEPAL; IPEA, 2018)

Para tanto, como visto na análise da coleta de dados, por meio das entrevistas realizadas, as repostas dos entrevistados vão ao encontro da teoria já apresentada em relação a *accountability*. Quando questionados em relação a existência de meios de controle do Programa, todos são categóricos aos informar a existência de processos internos para controle, uma gestão financeira e entrega de resultados, onde o controle base para distribuição de verbas é das instituições de cunho nacional e as instituições a nível regional são responsáveis pela propagação e repasse de informações dos atendimentos realizados pelos agentes.

Entretanto, quando confrontados em relação ao processo de avaliação do Programa, os entrevistados relatam a perda do uso da governança, em virtude do aumento de atendimentos realizados. Outro ponto seria em relação a reuniões periódicas para a apresentação e entrega dos resultados. Mas é de comum acordo que todos relatam que o programa vem atingindo as metas do Programa.

Com o intuito de uma análise específica quanto a utilização da governança e um fechamento na análise das entrevistas, a seguir será apresentado os resultados encontrados quando ao questionamento realizado aos entrevistados sobre a utilização da governança. Para tanto foi realizada uma breve análise das entrevistas, análise de similitude e CHD.

## 4.2 GOVERNANÇA

O uso da governança dentro do Programa Brasil Mais Produtivo, seguindo o embasamento teórico disposto no referencial básico de governança, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o termo "sistema de governança" se refere à maneira pela qual os diversos atores se organizam, interagem e operam para alcançar uma boa governança. Isso abrange tanto as estruturas internas quanto externas de governança, o fluxo de informações, os processos de trabalho e as atividades relacionadas à avaliação, direção e monitoramento da organização.

A governança no âmbito público engloba os mecanismos de avaliação, orientação e acompanhamento, bem como as interações entre estruturas, procedimentos e tradições que influenciam a maneira como os cidadãos e outras partes interessadas são consultados, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Nesse sentido, seu foco está na capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir de forma eficaz e decisiva na solução de questões de interesse público (PETERS, 2012).

De acordo com a IFAC (2013), um dos fundamentos da boa governança é a responsabilidade da alta administração em adotar valores éticos, integridade e cumprimento das leis. Assim, cabe aos líderes exercer uma liderança eficaz na promoção desses valores éticos e na manutenção de padrões elevados de conduta (OCDE, 2004).

O Referencial desenvolvido pelo TCU, que apresenta 10 passos para promover uma governança eficaz, define governança organizacional como a implementação de práticas relacionadas à liderança, estratégia e controle. Isso permite que os responsáveis pela gestão de uma organização (que administra recursos públicos) e as partes interessadas avaliem sua

situação e necessidades, orientem suas ações e supervisionem seu desempenho. O objetivo é aumentar as chances de fornecer resultados satisfatórios para os cidadãos, tanto em termos de serviços quanto de políticas públicas (TCU, 2021).

A governança em uma política pública é um conceito fundamental que envolve a coordenação e o direcionamento das atividades governamentais para atingir objetivos específicos. Autores como Maria Tereza Fleury (2002) e Luiz Carlos Bresser-Pereira (2004) destacam a importância da governança na gestão pública, ressaltando a necessidade de mecanismos eficazes para garantir transparência, prestação de contas e eficiência na implementação de políticas. A governança pública também inclui a participação de diversos atores, como governo, setor privado e sociedade civil, na tomada de decisões e no monitoramento dos resultados. Essa abordagem colaborativa visa assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável e que os benefícios das políticas sejam maximizados para o bem-estar da população.

Segundo o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2011), o conceito de governança pode ser compreendido como um sistema que direciona, monitora e incentiva as organizações, estabelecendo conexões entre a sociedade, a alta administração, os servidores ou colaboradores e os órgãos de controle. Em sua essência, a boa governança pública visa conquistar e manter a confiança da sociedade por meio de um conjunto eficaz de mecanismos, garantindo que as ações executadas estejam sempre em conformidade com o interesse público.

Tradicionalmente, a instauração do sistema de governança necessita abarcar dispositivos destinados à prestação de contas e à responsabilização, visando assegurar a *accountability* adequada (TCU, 2014). Portanto, pode-se inferir que alcançar uma boa governança pela organização depende principalmente da definição e implementação de um sistema de governança que seja ao mesmo tempo simples e robusto (TCU, 2014).

Dando seguimento na apresentação dos resultados da coleta de dados, os entrevistados foram questionados se na implementação da primeira etapa do programa foi enfatizado a utilização dos princípios de governança que orientavam o programa, se a resposta fosse positiva, quais e se no programa atual, estas diretrizes de governança ainda são seguidas, conforme Anexo III – Roteiro de entrevistas. Sendo expostos os principais pontos trazidos nas entrevistas no quadro 12.

## Quadro 12 - Governança

|    | PARTICIPANTE FASE 1 E 2   | PARTICIPANTE FASE 2  |
|----|---|--|
| E1 |   | “Tem o decreto, portaria. Já traz ali as orientações de responsabilidade de cada uma dessas entidades dentro do programa.”   |
| E2 | “A governança está sendo redefinida, então agora não tenho nem o que te falar desse momento.” |  |
| E3 |   | “Existia uma governança em conjunto liderada na época Ministério da Economia, que trabalhava muito a questão de comunicação, foco muito forte na comunicação do programa.” |
| E4 |   | “Para que a gente possa engajar eles aos resultados são fornecidos esse contexto para eles, de que a meta, ela vem em cascata.”  |
| E5 |   | “Nós temos o modelo de governança via departamento nacional, então nós temos os nossos sistemas de gestão financeiro, nós temos os nossos sistemas de gestão técnicos.”    |

Fonte: Elaborado pela autora, (2024).

Diante as respostas dos entrevistados, tanto os que participaram da primeira e segunda fase do Programa, como aqueles que participam da segunda fase, percebe-se que todos possuem o conhecimento de que as diretrizes de governança norteiam o Programa e seus conceitos base, porém cada entrevistado trouxe pontos diferentes sobre o conceito e utilização, como prestação de contas, divulgação de dados dos atendimentos, divulgação do Programa e relação dos agentes.

O entrevistado E1 coloca a existência do decreto publicado na portaria nº 13, de 2 de fevereiro de 2017, que regulamenta o uso da governança no Programa onde traz ali as orientações de responsabilidade de cada uma dessas entidades/ instituições dentro do programa. Existindo uma divisão das atribuições, com linhas gerais que estão especificadas. Posteriormente o Ministério estabelece acordos de cooperação com cada uma dessas entidades isoladamente para detalhar um pouco melhor essas atribuições. Já o entrevistado E2 relata que a governança está sendo redefinida, sendo realizadas reuniões bilaterais, com o intuito de se escutar sugestões para possíveis mudanças e melhoramentos, pois ele identifica que se perdeu muito do uso das diretrizes de governança com a ampliação de atendimentos e por pressões políticas. E com a reformulação da governança, com a repactuação, existirá a construção de relação de confiança.

O entrevistado E3 comenta da existência de uma governança liderada pelo MDIC, onde era trabalhada a questão da comunicação do Programa, que ficava em contato direto com a

ABDI, responsável pelo portal do programa, então um foco na divulgação do Programa, além de busca por parceiros apoiadores. A fala do entrevistado E4 traz sobre o posicionamento das instituições com os agentes, onde relata que para se engajar os resultados é repassado aos agentes o contexto do uso da governança, das metas e do “efeito cascata” do Programa. Das metas existentes, dos atores envolvidos, para qual instituições são prestadas contas.

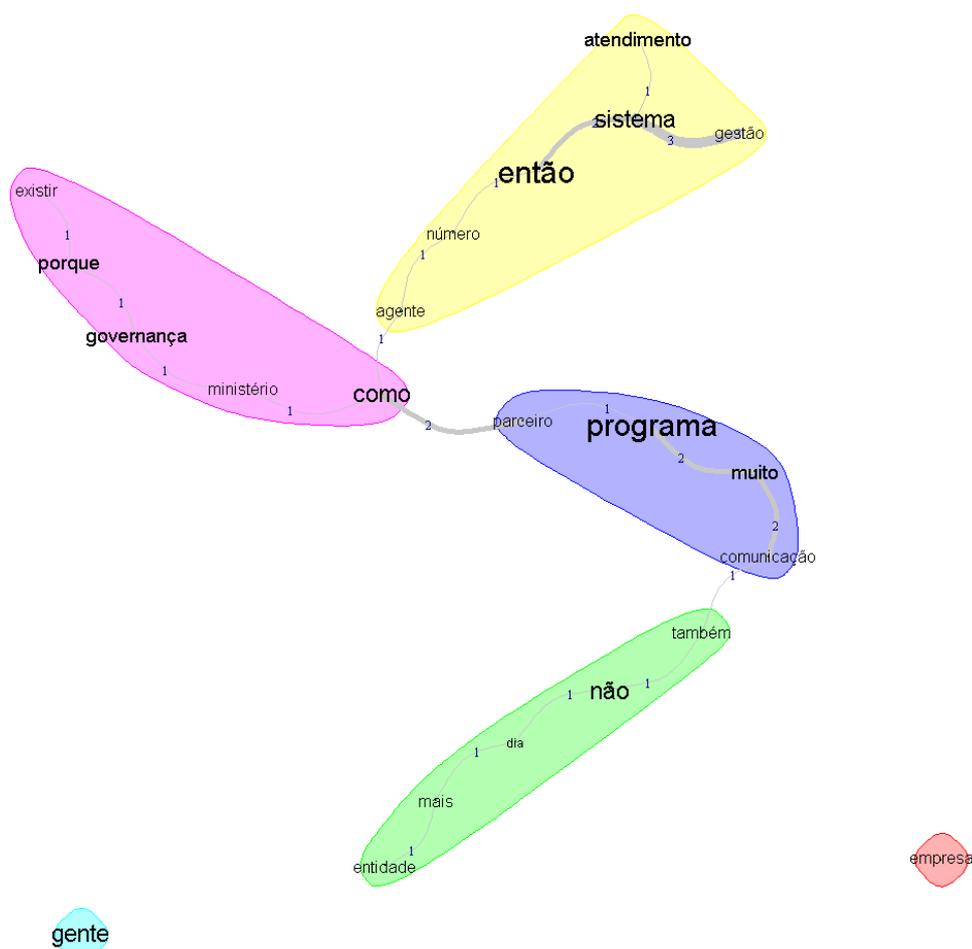
Como pontos principais para o entrevistado E5, temos que o modelo de governança se dá via departamento nacional, existindo sistemas de gestão financeiro, onde eles possuem sistemas de gestão técnicos, onde são feitas a alimentação com nome de empresas, CNPJ, números de atendimento, início do atendimento, finalização, resultados sendo sistemas rastreáveis. Então, é de fácil acesso a relatórios. Realizam a divulgação dos dados dos atendimentos e realizam envio de dados passíveis de divulgação, já que existe o cuidado de o que se pode divulgar, visto que todo o processo e as instituições são auditados pelo CGU e TCU.

Estes relatos evidenciam que a aplicação da governança em uma política pública abrange diversos aspectos cruciais, incluindo a prestação de contas, a divulgação transparente de dados referentes aos atendimentos realizados, a ampla divulgação do Programa em questão e a transparência na relação dos agentes envolvidos. A fala dos entrevistados vão ao encontro de autores como Silva (2018) que ressaltam a importância da prestação de contas como um pilar fundamental da governança, destacando que a transparência na divulgação de informações promove a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Autores como Souza et al. (2020) argumentam que a divulgação transparente de dados relativos aos atendimentos realizados em uma política pública permite uma avaliação mais precisa de sua eficácia e impacto na sociedade. Nesse contexto, a governança também implica na divulgação abrangente do Programa, conforme defendido por Rocha (2019), contribuindo para a participação ativa da sociedade e o fortalecimento da *accountability*. Por fim, autores como Oliveira (2017) destacam a importância de uma relação transparente e clara dos agentes envolvidos na política pública, proporcionando uma gestão mais eficiente e uma maior confiança por parte dos cidadãos. Assim, a aplicação da governança nesses aspectos essenciais contribui para uma gestão pública mais transparente, responsável e eficaz.

Assim, buscando a elaboração mais detalhada da análise de conteúdo, considerando as colocações dos entrevistados quanto suas percepções sobre o uso das diretrizes de governança no Programa Brasil Mais Produtivo, procede-se a análise de similitude no *software Iramuteq*, conforme figura 15.

Figura 15 - Análise similitude- Governança



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O conjunto de textos compilados pelo pesquisador, conhecido como corpus textual, constitui a totalidade dos materiais analisados, conforme mencionado anteriormente no capítulo dedicado à metodologia. Este corpus é composto pelas transcrições das entrevistas realizadas sobre o tema em questão, cujo objetivo principal é examinar a utilização das diretrizes de governança, contribuindo para a análise detalhada da situação em questão na figura 15, constituída por 5 textos, separados em 70 segmentos de texto (ST). Emergindo 484 ocorrências de palavras, sendo esta a totalidade de palavras utilizadas no conjunto de respostas, dentre estas 232 palavras distintas e 152 com apenas uma ocorrência.

A partir da análise de similitude evidenciada na figura 15, relacionada ao uso da governança, foram identificados 6 clusters. Esses conjuntos formam representações gráficas das palavras encontradas no texto, de acordo com as categorias gramaticais previamente estabelecidas nas configurações. Essas representações são dinamicamente organizadas,

destacando o ponto central do contexto analisado com as palavras programa, sistema e atendimento.

Entretanto, a análise gerou 2 clusters que se encontram separados, pois quando os textos dentro de um cluster compartilham temas ou tópicos semelhantes, eles tendem a agrupar-se mais próximos uns dos outros na análise de similitude. No entanto, se os textos dentro de um cluster abordarem assuntos diferentes ou não estiverem semanticamente relacionados, é possível que esses clusters fiquem separados na análise de similitude. Destacando as palavras empresa e gente. Tal resultado fortalece a fala anterior, visto na análise das entrevistas, em que cada entrevistado trouxe contextos diferentes sobre o tema.

Dentre os destaques identificados temos programa, sistema e atendimento, que vai de encontro com as falas dos entrevistados em relação a pontos como a inclusão dos dados dos atendimentos do Programa serem inseridos em um sistema que tem acesso liberado aos dirigentes a nível nacional, ABDI e MDIC e o fato de se ter perdido muito em entrega desses resultados pela ampliação do Programa e por pressões políticas. Assim, a divulgação de dados de atendimento de empresas em uma política pública por meio de um sistema integrado é essencial para garantir transparência e prestação de contas. No entanto, à medida que essa política é ampliada para abranger um maior número de empresas, há o desafio de lidar com uma grande quantidade de informações, o que pode resultar em perda ou dispersão de dados.

Autores como Peters (2012) destacam a importância de sistemas eficazes de gestão de informações em políticas públicas para evitar essa perda de dados e garantir que as informações sejam adequadamente registradas, armazenadas e divulgadas. Além disso, autores como Matias-Pereira (2010) ressaltam a necessidade de transparência nas informações divulgadas, especialmente quando se trata de dados relevantes para o público e que impactam diretamente as decisões e os resultados das políticas públicas. Nesse sentido, é fundamental implementar medidas eficazes de gestão da informação e transparência na divulgação dos dados de atendimento das empresas, a fim de garantir a eficácia e a legitimidade dessas políticas.

Outros destaques são os clusters isolados com os termos empresa e gente, que remetem a fala de um dos entrevistados onde comenta sobre o uso das diretrizes de governança, que todas as equipes/ instituições possuem orientações sobre suas funções que estão definidas por decreto. Outro ponto seria o aumento da visibilidade do programa perante as empresas. O que demonstra que dentro de uma política pública, é fundamental estabelecer diretrizes de governança claras, que definam as responsabilidades dentro das equipes envolvidas e garantam o aumento da visibilidade do programa.

Adicionalmente, o autor Peters (2012) relata a importância da definição de

responsabilidades claras para garantir a eficácia e o sucesso das políticas públicas, destacando que a falta de clareza nesse aspecto pode levar a conflitos e atrasos na implementação. Além disso, autores como Matias-Pereira (2010) ressaltam que a transparência e a visibilidade são elementos essenciais para garantir a legitimidade e o apoio público às políticas públicas. Portanto, ao estabelecer diretrizes de governança, é necessário garantir que as responsabilidades sejam claramente definidas, as equipes estejam bem coordenadas e a divulgação do programa seja amplamente realizada, a fim de aumentar a visibilidade e o engajamento da sociedade.

Buscando uma melhor compreensão dos resultados encontrados em cada tópico do presente estudo, a seguir será apresentada a análise CHD referente ao uso das diretrizes de governança.

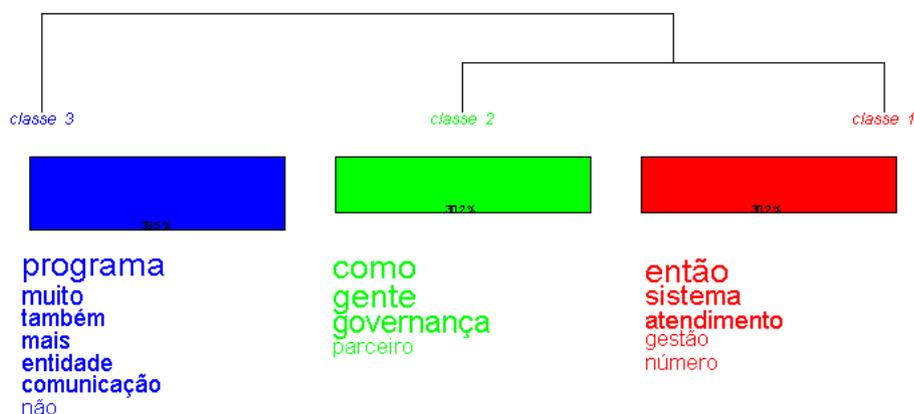
#### 4.2.1 Análise CHD

Buscando compreender o processo de governança dentro do Programa Brasil Mais produtivo, observando o objetivo específico nº:2, onde se busca identificar aspectos de governança no programa B+P, procedeu-se a análise dos dados textuais a partir da classificação hierárquica dependente (CHD), no *software Iramuteq*.

Conforme descrito de maneira mais detalhada na seção metodológica, a Análise de Classificação Hierárquica Descendente (CHD) visa estruturar os corpus textuais em uma hierarquia de classes de vocabulário, possibilitando uma análise de conteúdo organizada. Para realizar a CHD, foram consideradas diversas formas gramaticais, como adjetivos, advérbios, substantivos, verbos e termos não reconhecidos, como siglas. Na análise das classes, foram levadas em conta as palavras associadas a cada classe, com um nível de significância de  $p < 0,05$ , indicando que as palavras com valores de  $\chi^2 > 3,80$  foram consideradas, com base nos dados obtidos por meio do software, conforme discutido anteriormente. A partir do corpus textual, elaborado com as respostas dos entrevistados, foi elaborada a CHD, como mostra a figura 16.

O conteúdo analisado foi categorizado pelo software em 3 classes, com suas respectivas representatividades em percentual: Classe 1, com 13 ST (30,2%), Classe 2 com 13 ST (30,2%) e Classe 3, com 17 ST (39,53%).

Figura 16 - Análise CHD - Governança (61,43%)



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Assim, para uma melhor compreensão acerca da constituição e representatividade dessas classes de palavras (na lembrança de que, ao analisar as classes, foram incluídas as palavras associadas à classe com um nível de significância estatística  $p < 0,05$ , o que equivale a valores de  $\chi^2 > 3,80$ ). O nível de significância  $p < 0,05$  no *software Iramuteq* representa um limiar estatístico usado para determinar se uma relação entre variáveis é estatisticamente significativa.

Especificamente, indica que existe uma probabilidade menor que 5% de os resultados observados serem devido ao acaso, assumindo que a hipótese nula seja verdadeira. Em outras palavras, se o valor de  $p$  associado a uma determinada análise for menor que 0,05, geralmente considera-se que os resultados são estatisticamente significativos e que há evidências suficientes para rejeitar a hipótese nula em favor da hipótese alternativa. Isso implica que existe uma diferença real ou uma relação verdadeira entre as variáveis analisadas. E visando a análise de seu conteúdo, foi elaborado o quadro 13.

Quadro 13 - CHD – Governança

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>CLASSE 1</b> | Com representatividade de 30,23%, é constituída das seguintes palavras (com $\chi^2 < 3,80$ ): "então" ( $\chi^2$ : 19,29); "sistema" ( $\chi^2$ : 13,06); "atendimento" ( $\chi^2$ : 10,18); "gestão" ( $\chi^2$ : 7,44). A partir da análise do contexto, fundamentada nos segmentos de texto onde as palavras relevantes são identificadas, é possível inferir que esta classe aborda as percepções dos entrevistados quanto ao sistema do Programa que é alimentado com as informações dos atendimentos e serve como gestão técnica. Temos <i>accountability</i>   |
| <b>CLASSE 2</b> | Com representatividade de 30,23% é constituída das seguintes palavras (com $\chi^2 < 3,80$ ): "como" ( $\chi^2$ : 13,06); "gente" ( $\chi^2$ : 13,06); "governança" ( $\chi^2$ : 10,18); "parceiro" ( $\chi^2$ : 2,03); A partir da análise do contexto, fundamentada nos segmentos de texto onde as palavras relevantes são identificadas, é possível inferir que esta classe aborda a percepção dos entrevistados quanto ao sistema de governança onde as equipes de cada instituição participante busca por parceiros para a maior divulgação do Programa. <i>Transparência</i> .   |
| <b>CLASSE 3</b> | Com representatividade de 39,53% é constituída das seguintes palavras (com $\chi^2 < 3,80$ ): "programa" ( $\chi^2$ : 12,79); "muito" ( $\chi^2$ : 6,75); "também" ( $\chi^2$ : 4,93); "mais" ( $\chi^2$ : 4,93); "entidade" ( $\chi^2$ : 4,93); "comunicação" ( $\chi^2$ : 4,93). A partir da análise do contexto, fundamentada nos segmentos de texto onde as palavras relevantes são identificadas, é possível inferir que esta classe aborda que as diretrizes de governança do Programa trazem orientações de responsabilidade para as entidades participantes, além da comunicação do Programa ser liderado pelo MDIC em conjunto com ABDI. <i>Integridade</i> . |

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Dentre estas classes temos duas subdivisões sendo A e B, conforme figura 20. Assim, com base na interpretação da formação de cada uma das classes, dispostas no quadro 13 temos:

- a) O subcorpo A, composto unicamente pela classe 3, representando 39,53% do conteúdo das entrevistas, caracterizado com a classificação de integridade, se refere ao contexto das diretrizes de governança que norteiam o programa, corroborando com a fala dos entrevistados como visto anteriormente, onde todos os participantes possuem o conhecimento da existência destas diretrizes e em relação ao processo de comunicação há o controle realizado pelo MDIC e ABDI. Entretanto, como visto nas entrevistas, o programa está em processo de reformulação e adequação destas diretrizes, com o intuito de ter um melhor resultado e divulgação do programa.
- b) O subgrupo B, composto pelas classes 1 e 2, representando 60,46% do conteúdo das entrevistas. A classe 1 sendo caracterizada como *accountability* e a classe 2 transparência, se refere ao sistema interno que contém todas as informações em relação aos atendimentos realizados pelos agentes do Sebrae e Senai. Tais informações são utilizadas para uma melhor gestão e controle do programa. Outro ponto é do uso da governança para a divulgação do programa com intuito de uma maior visibilidade do Programa. Entretanto, como visto nas entrevistas, este processo de divulgação é falho, tendo em vista que empresas acabam não tendo acesso ao programa e algumas empresas

que participam do programa não possuem o conhecimento de que se trata do B+P.

Em relação as percepções iniciais quanto ao uso das diretrizes de governança, seguindo a literatura disponível com análises da primeira fase do programa, colocava-se a necessidade de uma maior atenção ao uso das diretrizes, principalmente em relação a divulgação dos dados e do Programa B+P (CEPAL; IPEA, 2018). Com a construção da análise CHD, percebe-se, como mencionado na análise das entrevistas, que cada entrevistado trouxe uma abordagem e fala em relação ao uso da governança dentro do programa.

Dentro de uma política pública, é comum encontrar diferentes perspectivas sobre governança entre os agentes envolvidos. Autores como Peters (2012) destacam a importância da definição clara de responsabilidades e da eficácia na tomada de decisões para garantir o sucesso das políticas públicas. Por outro lado, autores como Matias-Pereira (2010) ressaltam a necessidade de transparência e visibilidade para promover a legitimidade e o apoio público às políticas governamentais. Essas diferentes visões influenciam a forma como os agentes participantes da política pública entendem e aplicam os princípios de governança em suas atividades, podendo gerar desafios na implementação e na obtenção de resultados efetivos.

Assim, na seção seguinte será apresentada a análise da entrevista realizada com a empresa participante do programa na segunda fase de atuação.

#### 4.4 ANÁLISE EMPRESA

A análise de uma empresa que participa de uma política pública sob a égide da governança implica em examinar não apenas sua eficiência operacional, mas também sua transparência, responsabilidade e compromisso com o interesse público. Autores como Fleury e Fleury (2001) ressaltam a importância de uma abordagem sistêmica, considerando não apenas os resultados financeiros, mas também o impacto social e ambiental das atividades empresariais. Nesse sentido, a governança corporativa emerge como um conjunto de práticas e mecanismos que visam assegurar a gestão transparente, ética e responsável da organização. Através da governança, a empresa estabelece mecanismos de prestação de contas, define claramente papéis e responsabilidades, e promove a participação dos stakeholders nas decisões estratégicas. Dessa forma, a análise de uma empresa participante de uma política pública que adota a governança deve considerar não apenas seus resultados financeiros, mas também seu compromisso com a sustentabilidade e o bem-estar da sociedade em geral.

A escolha da empresa participante do presente estudo se deu pela ampla divulgação que

a empresa teve, principalmente pela inovação dos produtos ofertados e pelos resultados encontrados na segunda fase do Programa. Desta forma, foram elaboradas perguntas que foram aplicadas com um dos sócios proprietários, com o intuito de identificar se ocorreu o atendimento das metas do programa, a forma a que se deu a abordagem do agente nos atendimentos, se era repassado as empresas a informação em relação a diretrizes de governança que norteiam o B+P, mostrando principalmente a visão “externa” do programa.

Assim, com o intuito de apresentar uma análise dos dados coletados na entrevista, tais questionamentos centrais foram realizados, apresentados no quadro 14.

Quadro 14 – Dobra

| QUESTIONAMENTO   | PARTICIPANTE FASE 2  |
|--|--|
| Como foi realizado o contato com a empresa, pelo Sebrae?   | “Primeiro contato dela veio a partir dela enxergar, na participação da DOBRA, uma possibilidade de a DOBRA concorrer ao Prêmio Nacional de Inovação, fazendo alguma coisa e tal, ela enxergava bastante potencial nisso.”  |
| Sobre a capacitação, como foi realizado o treinamento com a equipe? Foram realizados cursos de formação para acesso à informação acerca das diretrizes do programa?  | “Eu participava depois das reuniões que tinham, que ela apresentava um tema e estávamos ir outros participantes também, então foi direto comigo.”  |
| Foi definida uma equipe específica para trabalhar com o agente do Sebrae? Se sim, como foram definidos e delegados os papéis para desenvolver o programa na empresa?   | “A gente identificou como a questão de um problema específico na produção que a gente tinha, então a gente envolveu as pessoas da produção para participar.”   |
| Quais foram os produtos e serviços efetivamente prestados a empresa? Quais os benefícios que a empresa obteve?   | “O resultado que a gente encontrou daí foi de melhora num processo de produção lá na operação como um todo, e a gente reduziu o prazo de produção em 50%, a gente conseguiu também poder fazer algumas campanhas de venda pra aumentar a venda em função disso.” |
| Foi mencionado em algum momento da participação do programa o uso de diretrizes de governança? Se a resposta foi positiva, quais?  | “Eu não lembrava do nome assim Brasil Mais Produtivo, mas disso especificamente não.”  |
| A empresa tinha algum método de controle interno com o intuito de garantir a qualidade e efetividade dos serviços oferecidos? Se a resposta for positiva, quais e se foram garantidas a qualidade e efetividade? | “Pelo progresso do programa a gente pôde ter esse controle porque conforme a gente foi executando aquela mudança que a gente se comprometeu a fazer.”  |
| Como era a relação entre o agente aplicador do programa e os funcionários responsáveis na empresa?   | “Então eu sei por mim, a relação foi muito boa, ela sempre mandou material, até depois que o programa acabou, ela ficava mandando material, ficava mandando algumas coisas.”   |
| Foi realizada uma apresentação dos resultados alcançados?  | “Eu sempre passei para ela tudo, conforme a gente ia fazendo e ela ia seguindo lá o que ela tinha que fazer.”  |
| De forma geral, como você avalia o programa? Acredita que todas as metas foram atendidas?  | “No nosso caso sim, principalmente porque a gente não estipulou nenhuma meta, a gente entrou totalmente de sangue doce.”   |
| Você teria sugestões de melhoria para o programa?  | “Eu acho que esse modelo ele é um bom modelo se o agente for comprometido com o atendimento.”  |

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Ao analisar as respostas do entrevistado, é possível ter uma visão amplificada da abrangência dos atendimentos, bem como detalhes que podem fazer toda a diferença na busca pelo sucesso do Programa B+P.

Dentre os principais pontos trazidos na entrevista, destaca-se a abordagem para a participação no Programa, onde a agente do Sebrae contactou a empresa já com a percepção da possibilidade da participação no Prêmio Nacional de Inovação, pois reconheceu um grande potencial na empresa. Em relação a aplicação da metodologia, a agente realizava a apresentação do tema e desenvolvia junto com alguns funcionários e posteriormente cobrava relatórios por parte da empresa para acompanhar o desenvolvimento e progresso. E este processo era realizado pelo entrevistado, que conforme o desenvolvimento do programa, adicionou 2 funcionários, que trabalhavam no setor que era foco de melhora, para participar desta troca de informações.

O entrevistado comenta que ao aplicarem a metodologia do programa, obteve uma melhora no processo de produção e tempo de entrega, e após 1 ano da participação conseguiu montar um processo novo de produção, aproveitando todo o conhecimento adquirido durante o atendimento do programa. Ele ressalta que eles comentam abertamente, que “a solução do programa não era nada milagrosa, era aplicar uma metodologia,” e aí dependia muito do interesse da empresa em aplicar a metodologia para ter resultado, e no caso da Dobra, eles tiveram bastante interesse e identificaram o potencial.

Durante a entrevista, o convidado foi questionado se o agente que realizou os atendimentos mencionou em algum momento sobre o Programa B+P e o uso das diretrizes de governança e para a surpresa, o entrevistado comentou que não recorda da fala sobre o nome programa e em nenhum momento foi introduzido o conceito da governança. O que remete ao fato de os agentes que aplicam o programa não estarem cientes quanto a participação do Programa B+P, visto que, pelo menos no Sebrae, estes agentes são convocados através de outro programa interno que já existia na instituição, o ALI. Tal fato gera uma falha de divulgação do programa, tanto para os agentes da ponta, como para a sociedade e empresas, que podem estar participando do B+P sem saber.

A empresa implementou alguns ajustes quanto a tempo para entrega do produto final, onde perceberam a necessidade de coletar as mercadorias prontas, assumindo a coleta e entrega desses produtos, visto que a produção é terceirizada. Isso gerou uma redução no tempo de entrega pela metade. A relação com a agente foi muito tranquila, pois a agente já havia trabalhado para os pais do entrevistado. Gerando elogios a postura dela, pelo fato de ser bastante solista e fazer a mais do que o programa exigia.

Quanto a apresentação dos resultados, o entrevistado relata que entregava relatórios

sobre os atendimentos da empresa e sobre a aplicação do programa. Coloca ainda que considera que a empresa se saiu muito bem no Programa, mas que não havia definido metas, não esperava ter grandes resultados, como a participação do Programa Nacional de Inovação, ficando com a premiação do segundo lugar. Acredita que o programa já possui um modelo de atendimento ótimo, mas ressalta que o bom atendimento se deu pela atenção especial dada pela agente aplicadora.

No contexto do atendimento de empresas por agentes especializados com o emprego da governança, destaca-se a relevância de garantir a eficácia e a transparência nas interações entre as partes envolvidas. Autores como Oliveira e Porto (2014) ressaltam que a governança corporativa é fundamental para orientar as práticas de gestão e garantir a prestação de serviços de qualidade. Por meio da governança, os agentes especializados estabelecem mecanismos de controle e monitoramento que visam assegurar a conformidade com padrões éticos e legais, além de promover a eficiência e a eficácia na entrega dos serviços.

Nesse contexto, a governança torna-se um instrumento essencial para mitigar riscos, garantir a responsabilidade e promover a confiança entre as empresas e os agentes especializados responsáveis pelo atendimento. Ao adotar práticas de governança sólidas, as empresas e os agentes especializados podem melhorar a qualidade do atendimento, fortalecer sua reputação e contribuir para o sucesso das políticas públicas em que estão envolvidos.

Assim, com o intuito de elaborar uma descrição mais detalhada da análise de conteúdo, caracterizando as colocações dos entrevistados quanto suas percepções gerais do Programa, foi realizada uma nuvem de palavras para destacar as palavras que possuem maior representatividade na fala do entrevistado, como vemos na figura 17.

Figura 17 - Nuvem de palavras



A nuvem de palavras, uma das funcionalidades oferecidas pelo *software Iramuteq*, destaca-se como uma ferramenta visual poderosa para a análise textual. Conforme discutido por Camargo e Justo (2018), a nuvem de palavras é uma representação gráfica que destaca as palavras mais frequentes em um conjunto de textos, proporcionando uma visão panorâmica dos principais temas e conceitos abordados. Por meio dessa representação, os pesquisadores podem identificar rapidamente os termos mais relevantes e recorrentes no corpus textual, permitindo insights valiosos sobre o conteúdo e os padrões de uso da linguagem.

A nuvem de palavras no *Iramuteq* é configurada de acordo com as preferências do usuário, possibilitando a personalização de cores, tamanhos e outras características visuais para facilitar a interpretação dos resultados. Assim, essa funcionalidade não apenas simplifica a análise de grandes volumes de texto, mas também auxilia na comunicação visual dos achados da pesquisa, contribuindo para uma compreensão mais clara e abrangente dos dados textuais analisados. Para este caso a palavra gente, em destaque, remete como já mencionado anteriormente, as equipes e ou instituições participantes do Programa.

Outras palavras em destaque são as programa, aplicar e participar, onde podem enfatizar a fala do entrevistado de que o atendimento só obteve sucesso pelo comprometimento em aplicar e participar por parte da empresa. Como o entrevistado coloca, que a metodologia do Programa era muito simples, mas era necessário ter o compromisso de aplicar aquilo que é feito, só assim é possível colher bons frutos.

Tal posicionamento do entrevistado ressalta que a participação ativa de empresas comprometidas em aplicar os métodos de uma política pública com base em princípios de governança é fundamental para fortalecer a efetividade e a legitimidade dessas iniciativas. Corroborando com a literatura trazida por Bresser-Pereira (2001) onde ressaltam que a cooperação entre o setor público e o privado é essencial para enfrentar os desafios complexos da governança, promovendo uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos. Ao envolver empresas engajadas, alinhadas com os objetivos e valores da política pública, é possível agregar expertise, recursos e inovação, contribuindo para o alcance de resultados mais significativos.

Além disso, Faria (2015) destacam que a participação ativa das empresas na implementação de políticas públicas pode aumentar a eficiência na entrega de serviços, além de promover a transparência e a prestação de contas, elementos essenciais para fortalecer a confiança da sociedade nas instituições. Dessa forma, ao engajar empresas comprometidas, é possível impulsionar o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população, através de uma governança participativa e colaborativa.

A seguir serão apresentadas as principais análises encontradas a partir das entrevistas coletadas, fundamentação teórica, documentos e análise do *software Iramuteq*.

#### 4.5 ANÁLISE GERAL

A presente dissertação, buscando contribuir para o desenvolvimento da temática do uso de diretrizes de governança na elaboração de políticas públicas trouxe os questionamentos aos entrevistados quanto ao processo de capacitação, escolha de cargos e relacionamento dos agentes (tópico integridade); sobre os objetivos do programa, apresentação de resultados e sugestões de melhoria (tópico transparência); e em relação a ferramentas de controle e qual a avaliação que cada entrevistado possuía em relação ao Programa (tópico *accountability*). E, na sequência, foram questionados quanto ao uso das diretrizes de governança que norteiam o programa.

A análise das respostas dos entrevistados sobre o tópico integridade revela que o Programa segue uma metodologia interna consistente para os atendimentos, estabelecendo padrões operacionais. No entanto, os treinamentos são conduzidos pelo Sebrae e pelo Senai, os quais empregam suas próprias abordagens para capacitar os agentes e colaboradores envolvidos no programa, instruindo-os sobre os procedimentos de atendimento, prazos de entrega e ferramentas a serem utilizadas. Além disso, observa-se que há um respeito à lógica de rede e às competências individuais, permitindo que cada instituição tenha autonomia na seleção de cargos. Notavelmente, a maioria dos agentes de atendimento do Sebrae são bolsistas participantes do Programa Ali, recrutados por meio de editais.

Quando se discute o controle e o relacionamento entre os agentes, as declarações dos entrevistados destacam a complexidade de gerenciar um programa envolvendo parceiros tão diversos, o que naturalmente gera conflitos na gestão de pessoas. Apesar do alinhamento entre as equipes e do entendimento mútuo em relação à capacitação e às responsabilidades dos agentes, um estudo divulgado pelo Senai em 2022 evidencia a existência de competição interna no Programa, particularmente com o Sebrae. Esse aspecto já havia sido observado no estudo da primeira fase do programa pelo Ipea e Cepal, os quais identificaram essa disputa por empresas como um desafio significativo. Essa questão parece persistir na segunda fase do programa, como indicam os resultados apresentados, que corroboram com as análises de similitude, evidenciando os pontos destacados nas entrevistas.

Ao examinar os resultados relativos ao tópico transparência, com base na análise das entrevistas e na análise de similitude, as respostas dos entrevistados indicam uma mudança de

foco do Programa nesta segunda fase. Agora, os atendimentos abrangem não apenas o setor industrial, mas também os setores de serviços e comércio, o que resultou em um aumento no número total de atendimentos. Em relação à divulgação de resultados, observa-se que a primeira fase do programa teve uma divulgação mais consistente e abrangente, com detalhes dos atendimentos categorizados por região do país disponíveis na página online do Programa.

Por outro lado, na segunda fase do programa, houve deficiências nessa divulgação. Até o momento deste estudo, não foram disponibilizadas informações preliminares sobre os atendimentos realizados, e os resultados da primeira fase, que anteriormente estavam disponíveis, foram removidos da página oficial do programa.

Os entrevistados destacaram a necessidade de aprimorar a divulgação dos resultados do programa, sugerindo uma mudança na forma de apresentação desses resultados. Eles apontaram que os dados fornecidos pelo Sebrae e Senai ainda estão em formato PDF, o que dificulta a análise. Uma sugestão apresentada foi a disponibilização dos dados, pelo menos em parte, em formato Excel, para facilitar a compilação e análise. No entanto, os entrevistados também mencionaram que as informações de cada atendimento são registradas em um sistema interno, no qual são atualizadas a cada etapa do processo. Além disso, eles ressaltaram que o acesso a esse sistema é concedido ao MDIC e à ABDI, o que teoricamente permitiria um repasse mais eficiente das informações para a divulgação. No entanto, observa-se que as instituições responsáveis pela regulação nacional não estão utilizando essa ferramenta conforme o esperado.

No tópico *accountability*, os entrevistados relatam que o sistema de controle se dá seguindo os contratos assinados com cada instituição, mas ressaltam a periodicidade de reuniões entre as instituições nacionais e regionais para apresentações de resultados, colocações de sugestões para assim se ter ajustes no programa e definições de verbas a serem repassadas. Cabendo as instituições a nível nacional esta prestação de contas nas reuniões. Outro destaque identificado tanto na análise das entrevistas quanto na análise de similitude são os agentes Ali do Sebrae, que são bolsistas responsáveis pelos atendimentos e alimentação dos sistemas com os dados coletados.

Quanto a avaliação do programa, o relato dos entrevistados e a análise de similitude demonstram que há uma visão de cumprimento das metas do programa pelas equipes, mesmo sendo desafiadoras. Entretanto é destacado por um dos entrevistados o fato da perda da governança na segunda fase do Programa, devido a mudança das metas estabelecidas por pressão política, que afetaram a relação com parceiros executores e acaba gerando a desistência de alguns participantes por falta de credibilidade e comprometimento por parte das empresas.

Quando analisamos a Governança em um contexto geral, a fala dos entrevistados trouxe

diferentes abordagens sobre os segmentos da governança. Todos possuem consciência da existência das diretrizes de governança que norteiam o Programa e os conceitos base são repassados aos agentes de ponta, um efeito cascata, contudo os entrevistados relatam a necessidade da governança do programa ser redefinida, buscando a construção de uma relação de confiança. Tal necessidade vai de encontro com as análises encontradas dos tópicos de integridade, transparência e *accountability*, que evidenciam falhas no uso da governança e essa necessidade de mudanças.

Estas percepções são confirmadas nas análises de similitude e CHD, que demonstram essa variação de abordagens sobre governança trazida pelos entrevistados. E ressaltam o processo de alimentação dos dados dos atendimentos em um sistema para controle das agências nacionais. A análise CHD corrobora com os resultados encontrados nas análises de similitude de todos os tópicos, a saber, integridade, transparência e *accountability*, destacando as palavras que nortearam as análises: programa, governança e gente (termo utilizado referindo-se a equipe e instituição).

Quando realizada a análise da entrevista e da nuvem de palavras da empresa convidada percebe-se que o diferencial para o sucesso do programa é o atendimento dos agentes. Como o entrevistado coloca, o agente aplicador do programa trouxe um atendimento onde acompanhava e treinava a equipe. E o foco principal era a participação do prêmio do Programa Nacional de inovação. Contudo ressalta a importância do comprometimento por parte da empresa na participação, pois como ele menciona, a metodologia é simples, mas é necessário ter vontade para se alcançar resultados. Outro ponto que merece destaque é o fato de o agente não mencionar a participação do Programa Brasil Mais Produtivo e, também, não colocar em discussão o termo governança.

O aspecto da comunicação foi percebido como uma limitação significativa da estrutura de governança do programa já na sua primeira fase, uma vez que o comitê estratégico, considerado uma instância política importante, enfrentou mais desafios de coordenação em comparação com o comitê técnico. Alguns especialistas apontaram a ausência de reuniões regulares como um elemento crítico que dificultou a interação dos membros desse comitê estratégico ao longo da implementação, devido à falta de um quadro normativo claro sobre a atribuição de responsabilidades (CEPAL; IPEA, 2018).

Já na segunda fase do programa, seguindo a análise da coleta de dados das entrevistas, é enfatizado por todos os entrevistados que são realizadas reuniões periódicas, conforme o desenvolvimento dos atendimentos e ao final de cada ciclo. Nessas reuniões são apresentados os resultados encontrados e discutido sugestões e melhorias para o Programa. Fica evidente que

o estudo realizado pela Cepal e Ipea na primeira fase do programa gerou um suporte para o melhor desenvolvimento das atividades. O que também é exposto pela fala dos entrevistados, que na visão geral das entrevistas, percebe-se um destaque para o termo gente, que como já mencionado, remete as equipes e instituições, mostrando um nível alto de relação entre estes agentes.

Outro aspecto mais amplo do B+P, destacado pelos especialistas, foi o estabelecimento de uma estrutura institucional envolvendo diversos atores do setor público e privado, visando assegurar a governança e a gestão do programa. Essa configuração institucional revelou-se crucial para o sucesso do B+P em sua primeira fase, pois possibilitou superar uma das questões recorrentes em programas de política industrial no contexto brasileiro: a carência de uma base institucional sólida que dificulta a implementação, o acompanhamento e a avaliação das iniciativas de política industrial (IPEA, 2018). Entretanto, mesmo com esta estrutura institucional diferenciada se viu a necessidade de ampliação do Programa e abertura para atendimentos para o setor de serviços e comércio.

Como mencionado anteriormente, um dos entrevistados relata que um dos principais estudos que acabaram norteando o programa em sua segunda fase (início 2020), foi o trabalho realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), onde foi possível identificar falhas que o programa teve e tentar realizar melhoramentos para esta nova fase. Este estudo foi de extrema importância, pois conseguiu identificar o mau uso das diretrizes da governança, bem como apresentar sugestões de melhoria ao programa. O que corrobora com o propósito do estudo em demonstrar os resultados das pesquisas, que permitiram avaliar o impacto da metodologia na produtividade geral das empresas atendidas, bem como indicar aperfeiçoamentos procedimentais e institucionais para melhorar ainda mais o funcionamento do programa (CEPAL; IPEA, 2018).

Outro ponto relatado pelo entrevistado é a de que tal política é vista com olhos positivos, pois se manteve mesmo com a troca de governos no ano de 2023. Explica que a política é “bem-vista” tanto por economistas heterodóxicos como ortodóxicos, o que pode justificar a continuidade dela.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo foi orientado para se obter respostas sobre o objetivo geral de analisar se o Programa Brasil Mais Produtivo utiliza os conceitos de governança inseridos em suas diretrizes no processo de gestão do programa. A questão de pesquisa foi respondida a partir da análise dos dados coletados nas entrevistas com as instituições participantes do programa B+P, a saber: MDIC, ABDI, Sebrae, Senai e uma empresa participante do Programa, a Dobra.

Como visto na análise geral, os entrevistados relatam a dificuldade em gerir um programa com parceiros tão diversos e que também atenda a diversidade de todos os estados brasileiros, porém fica evidente que com o uso devido das diretrizes de governança foi possível identificar falhas nos atendimentos dos agentes, onde com o uso da transparência pode-se apontar informações de empresas que não estavam sendo atendidas no programa. Outro ponto que mostra o uso da governança é quanto a seleção dos agentes participantes na ponta do programa, sendo realizado abertura de edital e a seleção ocorre de forma transparente, evidenciando a integridade do programa.

Identifica-se também, seguindo as orientações dispostas na análise realizada pela Cepal e Ipea, o aumento de reuniões periódicas, com intuito de monitoramento e prestação de contas, com a apresentação de resultados e colocação de propostas de melhoria para o desenvolvimento do programa. O que traz um melhor entendimento entre as instituições participantes e uma flexibilidade para ajustes nas diretrizes, com o intuito de se atingir todos os resultados propostos no programa. Entretanto, mesmo com a realização das reuniões, nesta segunda fase do programa, ainda não se tem informações em relação aos atendimentos divulgadas para a sociedade, o que evidencia uma falha na divulgação dos dados do programa.

Assim, surge o questionamento de, por qual motivo não existe essa divulgação de resultados? Visto que existe um sistema interno utilizado por Sebrae e Senai, que é alimentado por etapas com as informações de todos os atendimentos, e que o acesso é disponibilizado para os principais coordenadores nacionais. Além do bloqueio das informações em relação a primeira fase do programa, evidenciando uma limitação no processo de transparência do Programa.

Para tanto, a pesquisadora encontrou algumas limitações quanto ao acesso a informação do programa, visto que informações cruciais da primeira fase do programa foram excluídas da página oficial. Outro limitador da pesquisa foi a dificuldade de contato e liberação para participação do Sebrae e Senai regionais, visto que como as equipes regionais possuem autonomia na definição de normas e metodologias e assim, não estão abertos a participação de

pesquisas acadêmicas.

Após inúmeras tentativas com o responsável pelo programa de um dos Sebrae regional, foi possível a realização da entrevista e ao ser questionado sobre essa recusa de participação de pesquisas, o mesmo relatou que ocorreram vários problemas em relação a abertura para pesquisa acadêmica, visto que muito agentes Ali realizavam a pesquisa sem consentimento do Sebrae e por muitas vezes foram divulgadas informações indevidas, assim para se evitar maiores transtornos, o Sebrae suspendeu a liberação das participações. Já o Senai regional apenas informou via e-mail que não participa de pesquisas acadêmicas.

Outro ponto que trouxe dificuldade para este contato regional com os agentes do Sebrae, foi a de que muitos agentes, não possuem conhecimento sobre o Programa B+P. Em contato extraoficial com alguns colaboradores, ficou evidente que possuem apenas conhecimento do programa Ali, o que demonstra a falta de divulgação do Programa B+P, tanto para agentes, como para as empresas, pois como visto na fala da empresa entrevistada, em nenhum momento o agente, que aplicou o programa, mencionou o B+P e as diretrizes de governança.

Consolidando, tem-se um documento interno gerado pelo Senai, emitido em fevereiro de 2023, que traz como fator limitante esta falta de divulgação do Programa à nível nacional pelo Governo Federal. Outro fator relevante foi a pandemia da Covid 19, dificultando o acesso às empresas e formação de turmas e como já mencionado anteriormente, a concorrência dentro do próprio programa com eixos de parceiros (SEBRAE), fato este que já existia na primeira fase e não sofreu modificações devidas para a segunda fase do programa, o que acaba gerando conflitos entre as instituições e por vezes perda de tempo com atendimentos duplicados.

Cabe salientar que os convidados que aceitaram contribuir com as entrevistas foram de total importância para a realização deste estudo, pois trouxeram informações de extrema relevância para a elaboração das análises e contribuíram para elucidar possíveis falhas e enaltecer pontos positivos do programa, que mostram a importância do uso das diretrizes de governança para se atingir sucesso na aplicação de políticas públicas, no presente caso o B+P.

Assim, percebe-se a necessidade de alterações nas diretrizes do programa com o intuito de se utilizar da melhor forma das diretrizes de governança, pois teoricamente essas diretrizes norteiam o programa, porém na forma que hoje o programa é desenvolvido pode-se até atingir as metas, porém não segue estas diretrizes de governança completamente, apresentando falhas no processo de transparência do programa.

Como principal sugestão, temos a de uma melhor divulgação dos resultados encontrados dos atendimentos, mesmo que parcialmente, pois pode trazer um maior alcance do programa, com novos atendimentos e parceiros. Tais alterações podem auxiliar futuramente no

desenvolvimento de novas políticas públicas voltadas para a indústria além de trazer para a sociedade maior credibilidade tanto em relação ao programa, como para ações futuras que poderão divulgar melhor os dados obtidos e a transparência das ações das instituições participantes.

Para sugestão de pesquisas futuras, no âmbito de políticas públicas que se utilizam da governança, e especificamente o caso do Programa Brasil Mais Produtivo, levanta-se a possibilidade de pesquisa com análise dos custos de transação como forma de avaliação, pois há uma crescente atenção para a aplicação da perspectiva da governança no âmbito público, especialmente ao se avaliar os desdobramentos das políticas em termos de transparência e prestação de contas, dada a presença de custos de transação consideráveis que podem obstruir a consecução dos objetivos delineados.

## REFERÊNCIAS

- ALEM, A. C.; BARROS, J. R. M.; GIAMBIAGI F. Bases para uma política industrial moderna. **Estudos e pesquisas**, n. 22, 2002.
- ANTUNES, J. Lógica nebulosa para avaliar riscos na auditoria. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 17, p. 80-91, 2006.
- ARBAGE, A. P. **Custos de transação e seu impacto na formação e gestão da cadeia de suprimentos**: estudo de caso em estruturas de governança híbridas do sistema agroalimentar no Rio Grande do Sul. 280f. 2004. Tese (Doutorado em Administração)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2004.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.
- IFAC. The International Federation of Accountants. Public Sector Committee **Governance in the Public Sector**: a governing body perspective. 2001.
- IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. (4. ed.). São Paulo: IBGC. (2009).
- BRASIL. TCU. **Manual de gestão de riscos do TCU / Tribunal de Contas da União**. – Brasília : TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020
- Brasil. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança / Tribunal de Contas da União**. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.
- BENATTI, G. S. S. **Capacidades Estatais e Políticas Públicas**: uma análise a partir da experiência do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (prona) no período de 1996 a 2016. 195 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico)-Universidade Estadual de Campinas, 2018.
- CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, 2013.
- Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial **Novas Políticas Industriais em Países Selecionados**. IEDI. 1998
- ERBER, F. S.; CASSIOLATO, J. E. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 17, n. 2, p. 195-224, 1997.
- CASTRO, L. B. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 1990. In: GIAMBIAGI, F. *et al.* (Org). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2005.
- CAVALCANTE, M. C.; DE LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**,

v. 7, n. 1, 2013.

CEPAL, N. **Avaliação de desempenho do brasil mais produtivo**. CEPAL, 2018.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series**, Maastricht University, n. 053, p.1-52, 2013.

AZEVEDO, P. F. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Instituto de Economia Agrícola**, n. 47(1), p. 33-52, 2000.

OLIVEIRA, A. G.; CATAPAN, A.; VICENTIN, I. C. A apatia da participação política do povo brasileiro na administração e governança da república: motivos e consequências. **Journal of Globalization, Competitiveness & Governability/Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad/Revista de Globalização, Competitividade e Governabilidade**, v. 9, n. 2, p. 108-123, 2015.

DOSI, G. Institutions and markets in a dynamic world. **The Manchester School**, v. 56, n. 2, p. 119-146, 1988.

EDWARDS, M. Public sector governance - future issues for Australia. **Australian Journal of Public Administration**, n. 61(2), p. 51-61, 2002.

EVANS, P. Embedded autonomy: states and industrial transformation. **Princeton University Press**, p. 3-20, 1995.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. **Capacidades estatais e democracia arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K; MACHADO. R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. **Capacidades estatais para o desenvolvimentismo do séc. XXI**. Rede Desenvolvimentista. Textos para discussão, nº 7, 2012.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, p. 121-143, 2016.

GRIN, E. J. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Revista Teoria e Sociedade**, v. 20, p. 121-143, 2012.

HANSEN, M. K. Democracy, the state, and administrative reforms, conceptualizing state capacity. **Research Report**, n. 6, p. 10, 2002.

HANSON, J. K; SIGMAN, R. Measuring state capacity: Assessing and testing the options. In: **Annual Meeting of the American Political Science Association**. p. 1-5, 2011.

HÖFLING, E. D. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, v. 21, p. 30-41, 2001.

HORN, M. J. **The political economy of public administration**: institutional choice in the public sector. Cambridge University Press, 1995.

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). Subcomitê de Normas de Controle Interno. Diretrizes para Normas de Controle Interno do Setor Público – Informações Adicionais sobre Gestão de Risco nas Entidades. INTOSAI GOV 9130. Viena, 2007. Tradução: Antonio Alves de Carvalho Neto. Brasília, 2013

IPEA. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas** / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília : Ipea : Enap, 2018.

IFAC. International Federation of Accountants. Comparison of principles, 2013b. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf>>.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360 1976.

JESSOP, B. Bringing the state back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. **International Review of Sociology**, v. 11(2), p.149-173, 2001.

KAMIA, F. D. **Políticas industriais brasileiras no período pós-90**: uma análise das influências teóricas. 72 f. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas)-Universidade Estadual de Campinas, SP, 2012.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 479-499, 2006.

LEVI, M. **Of rule and revenue**. Berkeley: University of California Press, 1988.

MACÊDO, F. F. R. R.; LAVARDA, C. E. F. Características da produção científica nacional e internacional sobre orçamento público, orçamento participativo e controladoria pública no período na primeira década do século XXI. **Administração Pública e Gestão Social**, p. 34-42, 2013.

MACOLMES, I. C. B. **Capacidades estatais para planejamento**: o plano plurianual nos governos subnacionais. 119 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2018.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**: metodologia e planejamento. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 127 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)-Universidade de São Paulo, SP, 2006.

MESSIAS, D.; WALTER, S. A. Governança e controladoria no setor público: uma análise do Governo e da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. **Práticas de Administração Pública**, v. 2, n. 2, p. 31-51, 2018.

MORTARA, A. F. **Construção de capacidades estatais: um estudo do programa cisternas**. 128 f. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração)- Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2017.

NELSON, R. R. What makes an economy productive and progressive? What are the needed institutions? **LEM Working Paper Series**, 2006.

NELSON, R. **National Systems of Innovation: a comparative study**. Oxford University Press, 1993.

NELSON, R.; WINTER, S. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. Campinas: Editora Unicamp, 2005.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n. 3, 2000.

PEREIRA, F. S. Política Industrial como instrumento promotor do desenvolvimento e da sustentabilidade de sistemas produtivos. **Anais... XIII SIMPEP**, Bauru, SP, 2006.

PEREIRA, A. J.; DATHEIN, R. Política industrial como instituição desenvolvimentista: Uma crítica ao "novo desenvolvimentismo" baseada nas experiências de Brasil e Coreia do Sul. **Revista de economia contemporânea**, v. 20, p. 28-57, 2016.

PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios-RBGN**, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

PONDÉ, J. L.; FAGUNDES, J.; POSSAS, M. Custos de transação e política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 1, n. 2, 1997.

**Programa Brasil Mais Produtivo**. Disponível em: <https://brasilmais.economia.gov.br/>, acesso em 22 de maio de 2021.

**Programa Brasil Mais Produtivo**. Disponível em: <https://brasilmaisprodutivo.mdic.gov.br/>, acesso em 07 de maio de 2023.

QUEIROZ-STEIN, G. **Política industrial no século XXI: capacidades estatais e a experiência brasileira (2003-2014)**. 159 f. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2016.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

ROCHA, D. M. S. **A gestão em rede na implementação de políticas públicas: o caso do Programa Brasil Mais Produtivo**. 82 f. 2017. Trabalho de conclusão de curso (Especialização

em Administração Pública Contemporânea)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2017.

RODRIK, D. Industrial policy for the twenty-first century. **Centre for Economic Policy Research**, 2004.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de Pesquisa**. Grupo A, 2013. 9788565848367. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788565848367/>. Acesso em: 09 ago. 2022.

SANTOS, R. R.; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 732-752, 2019.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEBRAE. Brasil Mais: conclusão fase 1 e 2. Serviço Nacional de Aprendizagem Nacional, 2022.

SILVA, E. A. Q. **Políticas públicas e capacidades estatais: um exame dos projetos estratégicos de defesa sob a ótica dos arranjos institucionais**. 154f. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento)-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, 2018.

SOUZA, C. H. L. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação? **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, 2017.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. **Estudos Econômicos**, v. 40, n. 1, p. 7-41, 2010.

TILLY, C. **The Formation of National States in Europe**. Princeton: Princeton University, 1975.

TIROLE, J. **Theory of Corporate Finance**, Princeton: Princeton University Press. (2006)

TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014.

TURNBULL, S. Corporate governance: its scope, concerns and theories. **Corporate governance**, p. 415-440, 2019.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso, planejamento e métodos**. São Paulo: Bookman, 2015.

WILLIAMSON, O. E. **The economics institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. Free Press, 1985.

**ANEXO I - PORTARIA Nº 13, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2017, QUE INSTITUI OS COMITÊS DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA BRASIL MAIS PRODUTIVO.**

PORTARIA Nº 13, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2017

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS GABINETE DO MINISTRO DOU de 03/02/2017 (nº 25, Seção 1, pág. 42) Institui os Comitês de Governança do Programa Brasil Mais Produtivo. O MINISTRO DE ESTADO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II, parágrafo único do artigo 87 da Constituição da República Federativa do Brasil, combinado com o que dispõe os Acordos de Cooperação firmados no âmbito do Programa Brasil Mais Produtivo, resolve:

Art. 1º - Ficam criados os Comitês de Orientação Estratégica e de Orientação Técnica, encarregados da governança do Programa Brasil Mais Produtivo, coordenado pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC.

Art. 2º - O Comitê de Orientação Estratégia do primeiro eixo temático do Programa - Manufatura Enxuta- será coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial- SDCI, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e composto por representantes do MDIC e pelos representantes titular e suplente dos seguintes órgãos e entidades:

I - Pela ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, a Diretoria de Desenvolvimento Produtivo;

II - Pela APEX-BRASIL - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, a Diretoria de Negócios;

III - Pelo SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, a Diretoria Geral;

IV - Pelo SEBRAE- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, a Diretoria Técnica; e

V - Pelo BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a Diretoria das Áreas Industrial, de Capital Empreendedor e Mercado de Capitais.

§ 1º - No âmbito do MDIC, a Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial - SDCI será representada pelo seu Secretário, como titular, que deve indicar o seu suplente.

§ 2º - Os demais órgãos e entidades deverão oficializar ao MDIC os nomes dos seus representantes.

Art. 3º - Poderão ser formados novos Comitês de Orientação Estratégica, instituídos por Portaria do MDIC, que serão coordenados pelas Secretarias do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, de acordo com cada eixo temático. Nesse caso, a Secretaria de

Desenvolvimento e Competitividade Industrial - SDCI exercerá a função de acompanhamento, de maneira a garantir a continuidade das bases do programa.

§ 1º - No âmbito das Secretarias do MDIC, a representação deverá ser feita pelos seus respectivos Secretários, os quais indicarão seus suplentes à Secretaria Executiva do Programa.

80

§ 2º - Os demais órgãos e entidades deverão indicar os nomes dos seus representantes à Secretaria Executiva do Programa.

Art. 4º - Aos Comitês de Orientação Estratégica compete:

I - Assegurar o alinhamento do Programa às diretrizes da política industrial;

II - Validar as decisões do Comitê de Orientação Técnica;

III - Avaliar periodicamente os resultados da execução do Programa, no eixo temático que lhe conferir;

IV - Avaliar e aprovar as ações de comunicação e divulgação recomendadas pelo Comitê de Orientação Técnica, recomendando-as, quando for o caso, à Secretaria Executiva do Programa;

V - Indicar os membros do Comitê de Orientação Técnica no eixo temático que lhe couber;

VI - Decidir sobre a incorporação de novos membros no Comitê, representantes de outras organizações que venham a participar do Programa; e

VII - Deliberar sobre casos excepcionais surgidos durante a execução do Programa, quando estes não forem consensuais no Comitê de Orientação Técnica.

Art. 5º - Os Comitês de Orientação Técnica serão compostos por membros indicados pelos Comitês de Orientação Estratégica, os quais devem possuir conhecimentos e habilidades técnicas relacionadas às metas e aos resultados esperados, estabelecidos nos Acordos de Cooperação Técnica firmados no âmbito do Programa.

§ 1º - Os Comitês de Orientação Técnica serão coordenados pelas Secretarias do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, seguindo a mesma lógica estabelecida para os Comitês de Orientação Estratégica.

§ 2º - A indicação dos membros dos Comitês de Orientação Técnica será feita pelos representantes dos Comitês de Orientação Estratégica à Secretaria Executiva do Programa.

Art. 6º - Os dados e resultados do Programa relacionados às ações dos Comitês de Orientação Estratégica e Técnica de cada eixo temático, assim como os diagnósticos das empresas atendidas, devem ser repassados periodicamente à Secretaria Executiva do Programa.

Art. 7º - Aos Comitês de Orientação Técnica compete atuar na operacionalização do Programa, especificamente:

I - Definir cadeias produtivas e setores prioritários para aplicação do Programa;

- II - Definir as bases territoriais (aglomerações/arranjos produtivos locais-APLs) a serem contempladas;
- III - Aprovar abordagens metodológicas e modelos de execução, monitoramento e avaliação;
- IV - Definir os critérios de seleção das empresas a serem atendidas pelo Programa;
- V - Definir indicadores de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados;
- VI - Integrar o Programa a outras iniciativas de natureza semelhante, objetivando a mútua potencialização;
- VII - Recomendar as estratégias de comunicação de divulgação de resultados do Programa;
- VIII - Avaliar e deliberar sobre casos excepcionais surgidos durante a execução do Programa;
- IX - Propor a criação dos Comitês de Assessoramento Local em cada estado;
- X - Articular com o Comitê de Assessoramento Local.

§ 1º - Os Comitês de Assessoramento Local serão instituídos em cada Estado, podendo ser compostos por representantes dos Núcleos Estaduais de Apoio a Arranjos Produtivos Locais, Federações da Indústria, representantes locais dos parceiros do Programa Brasil Mais Produtivo e demais entidades locais interessadas, identificadas para o monitoramento do Programa em seus respectivos estados.

§ 2º - Os Comitês de Assessoramento Local poderão acompanhar o Programa nos respectivos estados, assim como elaborar propostas e sugestões referentes ao aperfeiçoamento e às potencialidades do Programa visando a sua aderência às realidades locais.

Art. 8º - A Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial - SDCI atuará como Secretaria Executiva do Programa Brasil Mais Produtivo, que será representada pelo seu titular, a quem incumbe designar o seu suplente.

Art. 9º - Cabe à Secretária Executiva do Programa planejar, coordenar, monitorar e avaliar as ações desenvolvidas em todos os eixos temáticos, além de oferecer subsídios ao Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços para a tomada de decisão sobre as diretrizes do Programa, especificamente:

- I - Alinhar o Programa às diretrizes da política de desenvolvimento e de competitividade industrial;
- II - Assegurar a manutenção das bases e fundamentos do Programa Brasil Mais Produtivo, sendo essas: (i) atendimento intrafirma; (ii) definição do custo a partir da análise do Retorno do Investimento e resultados comprovados (pilotos); (iii) indicadores e metas mensuráveis no chão de fábrica; (iv) desenhos das ações e definição dos critérios para atendimento feitos a partir de análises técnicas que objetivam e priorizam a otimização das ferramentas e metodologias aplicadas; (v) modelagem de ferramenta para o escalonamento padronizado (abrangência e

qualidade);

III - Gerir e divulgar os dados e resultados do Programa;

IV - Formular e articular com órgãos e instituições de interesse novos eixos temáticos para a expansão do Programa;

V - Avaliar as propostas de expansão do Programa, recomendando-as, quando for o caso, ao Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;

VI - Aprovar as ações de comunicação e divulgação recomendadas pelos Comitês de Orientação Estratégica;

VII - Coordenar as ações técnicas dos eventos relacionados ao Programa;

VIII - Articular com organizações que tenham interesse na avaliação e no monitoramento do Programa;

IX - Avaliar a pertinência das propostas de monitoramento de avaliação do Programa, participando ativamente das suas elaborações, quando for o caso;

X - Divulgar os critérios técnicos e os resultados do Programa para a sociedade.

§ 1º - Considerando as competências da Secretaria Executiva do MDIC, esta participará das atividades de avaliação e monitoramento do Programa.

§ 2º - A Secretaria Executiva do Programa deverá acompanhar e monitorar os Comitês de Orientação Estratégica e Técnicos que não forem coordenados pela Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial - SDCI.

Art. 10 - Os representantes dos setores produtivos e da sociedade civil interessados no Programa poderão ser convidados para apresentar propostas, sugestões e potencialidades existentes de cooperação no âmbito dos Comitês de Orientação Técnica e Estratégica.

Art. 11 - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.

Art. 12 - Fica revogada a Portaria nº 125 de 5 de maio de 2016, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, do dia 9 seguinte, página 129.

**ANEXO II - DECRETO Nº 10.246, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2020****Institui o Programa Brasil Mais e dispõe sobre o Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais.**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Programa Brasil Mais, destinado a elevar os níveis de produtividade e de eficiência nas empresas brasileiras por meio de ações de extensionismo.

Parágrafo único. Para os fins do disposto neste Decreto, consideram-se ações de extensionismo aquelas que possuem o objetivo de promover e difundir conhecimentos, técnicas e práticas produtivas geradoras de externalidades positivas, por meio da prestação de serviços, da indicação de melhorias gerenciais e de técnicas de aperfeiçoamento contínuo da gestão dos processos produtivos.

Art. 2º São objetivos do Programa Brasil Mais:

I - o desenvolvimento e a aplicação de técnicas destinadas ao aumento da produtividade e da eficiência no processo produtivo em empresas de diferentes segmentos no território nacional;

II - o desenvolvimento e a aplicação de ferramentas e soluções tecnológicas de monitoramento da produtividade e da eficiência no processo produtivo; e

III - a promoção da cultura de aperfeiçoamento contínuo no processo produtivo das empresas brasileiras.

Art. 3º Compete à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia:

- I - coordenar o Programa Brasil Mais;
- II - exercer a gestão estratégica do Programa Brasil Mais;
- III - editar as normas complementares necessárias à implementação do Programa Brasil Mais;
- IV - definir as diretrizes do Programa Brasil Mais;
- V - elaborar periodicamente o planejamento estratégico do Programa Brasil Mais;
- VI - coordenar as instituições envolvidas, conforme os eixos temáticos do Programa Brasil Mais;
- VII - definir os critérios de aplicação dos atendimentos de extensionismo;
- VIII - ajustar e validar as metodologias aplicadas nos projetos-piloto para posterior escalonamento dos atendimentos de extensionismo;
- IX - articular e estabelecer acordos e parcerias com entidades públicas e privadas, com colaboração ou participação na execução do Programa Brasil Mais, nos termos disposto no art. 8º; e
- X - avaliar periodicamente os resultados e sugerir ajustes para aprimorar o desempenho da aplicação das metodologias de melhoria contínua do Programa Brasil Mais.

Parágrafo único. Para os fins da avaliação de que trata o inciso X do caput, o Ministério da Economia poderá solicitar o auxílio de instituição especializada.

Art. 4º A Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia atuará como Secretaria-Executiva do Programa Brasil Mais e prestará o apoio administrativo e técnico necessário ao funcionamento do Programa.

Art. 5º A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, nos termos do disposto no

contrato de gestão, será designada como instituição responsável pela gestão operacional do Programa Brasil Mais, sob a coordenação do Ministério da Economia.

§ 1º Compete à ABDI:

I - prestar o apoio operacional e técnico ao Coordenador do Programa Brasil Mais;

II - contratar a prestação de serviços técnicos de extensionismo;

III - promover a gestão dos contratos de consultoria prestada às empresas beneficiárias do Programa Brasil Mais;

IV - monitorar a execução dos atendimentos de extensionismo;

V - receber, dos prestadores de serviços técnicos de que trata o inciso II e das entidades parceiras, os dados dos atendimentos, sistematizar os resultados e encaminhar ao Coordenador do Programa Brasil Mais as informações necessárias ao planejamento, à implementação, ao controle, à avaliação e ao aperfeiçoamento do Programa; e

VI - viabilizar a transparência dos resultados alcançados pelo Programa Brasil Mais à sociedade, inclusive por meio de plataformas digitais.

§ 2º A ABDI poderá celebrar convênio ou outro instrumento de parceria para recebimento dos recursos, inclusive com órgãos e entidades da administração pública que tenham interesse em apoiar e utilizar o Programa Brasil Mais em eixos temáticos correlatos às suas missões institucionais, observado o disposto no art. 17 da Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, e nas normas aplicáveis à ABDI.

Art. 6º Os prestadores de serviços técnicos a que se refere o inciso II do § 1º do art. 5º serão previamente credenciados por meio de chamamento público realizado pelo Ministério da Economia.

Parágrafo único. O credenciamento de que trata o caput dependerá da validação dos candidatos pelo Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais, conforme critérios de

capacidade:

I - técnica e de execução reconhecidas;

II - de atendimento na abrangência territorial definida pelo chamamento público;

III - de padronização do atendimento;

IV - de ajustar a metodologia de acordo com as orientações do órgão coordenador; e

V - de organizar, de reunir e de encaminhar as informações dos atendimentos à ABDI.

Art. 7º O Programa Brasil Mais contará com contrapartidas financeiras das empresas beneficiadas, a serem definidas pelo órgão coordenador, que poderá estabelecer tratamento diferenciado conforme o porte empresarial.

Art. 8º Órgãos e entidades públicas federais, estaduais, distritais e municipais, organismos internacionais, entidades empresariais, entidades com personalidade jurídica de direito privado constituídas sob a forma de serviço social autônomo e outras organizações da sociedade civil poderão colaborar ou participar da execução do Programa Brasil Mais por meio de parcerias ou acordos estabelecidos com o Ministério da Economia.

§ 1º Os órgãos e as entidades de que trata o caput poderão estabelecer parcerias estratégicas para a participação direta na execução das atividades do Programa Brasil Mais, com destaque para o desenvolvimento de metodologias e o atendimento a empresas, por meio de capacitações e de consultorias, para a promoção e o apoio na adoção de ferramentas, de metodologias e de tecnologias para aperfeiçoamento contínuo e o desenvolvimento de habilidades gerenciais que visem ao aumento da produtividade das empresas.

§ 2º Os parceiros estratégicos, conforme previsto no § 1º, dedicarão estrutura, pessoal e recursos próprios para a participação no Programa Brasil Mais, conforme a parceria ou acordo firmado com o Ministério da Economia.

§ 3º As parcerias e os acordos de que trata este artigo não implicarão transferência de recursos

financeiros entre o Ministério da Economia e os órgãos ou as entidades.

Art. 9º Compete ao Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais:

I - assegurar o alinhamento do Programa Brasil Mais às diretrizes das políticas de produtividade, de competitividade e de inovação do Governo federal;

II - criar subcomitês de orientação técnica para cada eixo temático de atendimento do Programa Brasil Mais e indicar os membros dos subcomitês, nos termos do disposto no art. 12;

III - validar as sugestões e as decisões dos subcomitês de orientação técnica de cada eixo temático;

IV - avaliar periodicamente os resultados da execução do Programa Brasil Mais;

V - auxiliar nas ações de comunicação e de divulgação do Programa Brasil Mais, com a utilização das estruturas dos órgãos e das entidades que integram o Comitê;

VI - validar os indicadores de monitoramento e de avaliação dos resultados alcançados, a partir das propostas dos subcomitês de orientação técnica e da Secretaria-Executiva do Comitê;

VII - validar a criação de novos eixos temáticos de atendimento do Programa Brasil Mais, a partir das propostas de sua Secretaria-Executiva;

VIII - definir cadeias produtivas e setores prioritários para aplicação do Programa Brasil Mais;

IX - integrar o Programa Brasil Mais a outras iniciativas de natureza semelhante, com vistas à potencialização mútua; e

X - deliberar sobre casos excepcionais que surjam durante a execução do Programa Brasil Mais, quando não forem consensuais nos subcomitês de orientação técnica.

Art. 10. O Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais é composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I - Ministério da Economia, que o coordenará;

II - Ministério de Minas e Energia;

III - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;

IV - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI;

V - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai;

VI - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae;

VII - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e

VIII - Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial - Embrapii.

§ 1º Cada membro do Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e das entidades que representam e designados pelo Secretário de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia.

Art. 11. O Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais se reunirá em caráter ordinário semestralmente e em caráter extraordinário sempre que convocado por seu Coordenador.

§ 1º O quórum de reunião do Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais é de maioria absoluta e o quórum de aprovação é de maioria simples.

§ 2º Além do voto ordinário, o Coordenador do Comitê de Orientação Estratégica do Programa

Brasil Mais terá o voto de qualidade em caso de empate.

§ 3º As reuniões ocorrerão obrigatoriamente com a participação de representante da Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia.

Art. 12. O Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais poderá criar um subcomitê de orientação técnica para cada eixo temático do Programa Brasil Mais, com a finalidade de discutir questões técnicas dos eixos de atendimento e dar suporte às suas decisões.

§ 1º Os subcomitês de orientação técnica a que se refere o caput serão compostos por representantes indicados pelos membros do Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais, de forma a considerar a aderência da atuação de cada um dos órgãos e entidades à área do eixo temático de atendimento.

§ 2º O Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais poderá convidar para participar dos subcomitês de orientação técnica representantes de órgãos e de entidades que tenham experiência e atuação relacionada ao eixo temático de atendimento.

§ 3º Os subcomitês de orientação técnica:

I - não poderão ter mais de sete membros;

II - terão caráter temporário e duração não superior a um ano; e

III - estão limitados a seis operando simultaneamente.

§ 4º Ato do Coordenador do Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais estabelecerá os objetivos e o prazo para a conclusão dos trabalhos dos subcomitês de orientação técnica.

Art. 13. Os membros do Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais e dos subcomitês de orientação técnica que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente ou por meio de videoconferência, a critério de seu Coordenador, e os membros

que se encontrarem em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência.

Art. 14. A Secretaria-Executiva do Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais será exercida pela Subsecretaria de Inovação da Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia.

Art. 15. A participação no Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais e nos subcomitês de orientação técnica será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 16. Ficam revogados:

I - o Decreto nº 9.547, de 30 de outubro de 2018; e

II - o Decreto nº 9.892, de 27 de junho de 2019.

Art. 17. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de fevereiro de 2020; 199º da Independência e 132º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO

Paulo Guedes

### **ANEXO III - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Título do estudo: GOVERNANÇA PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PLANO BRASIL MAIS PRODUTIVO

Pesquisador responsável: Morgana Beatriz Lucas Savegnago

Instituição/Departamento: Programa de Pós Graduação em Administração – Mestrado Acadêmico – PPGA/ UFSM

Telefone e endereço postal completo: (55) 99646-3445. Avenida Roraima, 1000, prédio 74, 97105-970 - Santa Maria - RS.

Local da coleta de dados: Santa Maria.

Eu, Morgana Beatriz Lucas Savegnago, responsável pela pesquisa GOVERNANÇA PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PLANO BRASIL MAIS PRODUTIVO, o convidamos a participar como voluntário deste nosso estudo.

Por meio desta pesquisa pretende-se analisar se o Programa Brasil Mais Produtivo utiliza os conceitos de governança inseridos em suas diretrizes no processo de gestão do programa. Acreditamos que ela seja importante pois, será possível identificar quais os principais métodos de governança adotados na formulação destas políticas, a aplicação da metodologia de governança e se, a aplicação destas auxiliaram para a obtenção de resultados previstos pela política. Desta forma, pode-se identificar também quais efeitos de curto e longo prazo, efeitos macro e micro tal política teve. Tais abordagens poderão trazer algumas respostas quanto a melhor forma de elaborar novas políticas públicas industriais bem como mostrar quais os efeitos encontrados com a adoção do B+P, já que nos últimos anos, o que se pode ver é que as políticas adotadas tiveram como resultado baixos graus produtivos e níveis de inovação, além de uma falta de continuidade na evolução destas. Fato este que também pode identificar uma falha na classificação de políticas que sejam voltadas para a indústria, visto que não atribuem o principal conceito de inovação. Para o desenvolvimento deste estudo será feito o seguinte: uma pesquisa exploratória com cunho qualitativo cujo levantamento e análise dos dados será baseado em pesquisa documental, questionários e entrevistas. Sua participação constará em participar de entrevista estruturada, cujo áudio será gravado para posterior transcrição em texto, bem como em responder questionários. Ressalta-se a manutenção do sigilo da sua identificação pessoal e de seu vínculo profissional na divulgação dos resultados da pesquisa.

Sendo sua participação voluntária, você não receberá benefício financeiro. Os gastos necessários para a sua participação na pesquisa não serão assumidos pelos pesquisadores.

Os benefícios que esperamos como estudo são que haja uma contribuição para identificação de falhas no sistema de governança na elaboração de políticas públicas industriais. Falhas estas que podem justificar a ineficiência de longo prazo deste Plano B+P e, diante disso, propor ajustes na formulação que possam incentivar na formulação de novas políticas industriais que proponham o desenvolvimento da economia de forma eficiente e efetiva.

Você tem garantida a possibilidade de não aceitar participar ou de retirar sua permissão a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo pela sua decisão.

Durante todo o período da pesquisa você terá a possibilidade de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento. Para isso, entre em contato com algum dos pesquisadores.

As informações desta pesquisa serão confidenciais e poderão ser divulgadas em eventos ou publicações, sem a identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação.

#### Autorização

Eu, \_\_\_\_\_, após a leitura ou a escuta da leitura deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador responsável, para esclarecer todas as minhas dúvidas, estou suficientemente informado, ficando claro para que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem penalidades ou perda de qualquer benefício. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido, dos possíveis danos ou riscos deles provenientes e da garantia de confidencialidade. Diante do exposto e de espontânea vontade, expresso minha concordância em participar deste estudo e assino este termo em duas vias, uma das quais foi-me entregue.

---

Assinatura do voluntário (entrevistado)

---

Assinatura do responsável pela obtenção do TCLE

SANTA MARIA (RS), \_\_\_\_\_ de 2023.

## ANEXO IV - ROTEIRO ENTREVISTAS



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS- CCSH**  
**PROGRAMA DE POS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**PESQUISA PARA ELABORAÇÃO DE DISSERTAÇÃO**

### QUESTIONÁRIO

#### **INFORMAÇÕES GERAIS:**

Qual instituição trabalha?

Participou do programa em qual período?

Por quanto tempo?

Qual foi seu papel/função de atuação no programa?

#### **QUESTÕES:**

1. Qual o objetivo do programa quando foi criado?

1.1 Quais as mudanças de objetivo para esta segunda fase?

1.2. Quais foram os produtos e serviços efetivamente prestados aos usuários?

Quais os benefícios que as empresas obtiveram?

1.3 Nesta nova fase, qual a mudança de serviços prestados?

2. Sobre a capacitação, como foi realizado o treinamento com a equipe?

2.1 Foram realizados cursos de formação para acesso a informação acerca das diretrizes do programa?

2.2 Ocorreu alguma alteração na forma de treinamento para esta segunda fase?

3. Pensando o programa, como foram definidos e delegados os papéis, cargos para desenvolver as funções de aplicação do programa? (papéis para desenvolver o programa na empresa?)

4. Na implementação da primeira etapa do programa foi enfatizado a utilização dos princípios de governança que orientavam o programa?
  - 4.1. Se a resposta foi positiva, quais?
  - 4.2 No programa atual, estas diretrizes de governança ainda são seguidas?
5. No percurso de ambas as fases do programa foram desenvolvidas ferramentas de controle interno com o intuito de garantir a qualidade e efetividade dos serviços prestados?
  - 5.1 Se a resposta for positiva, quais e se foram garantidas a qualidade e efetividade?
  - 5.2. Houve um controle interno quanto ao custo da aplicação/utilização do programa?
  - 5.3 Se sim, este controle interno da primeira fase auxiliou na construção de valores de contrapartida das empresas na segunda fase?
6. Quanto ao relacionamento dos agentes, todos os participantes seguiam as orientações superiores?
  - 6.1 Como eram realizadas estas orientações?
  - 6.2 Como era a relação entre os agentes e as empresas?
  - 6.3 Você consegue identificar alguma alteração de posicionamento dos agentes nesta nova fase?
7. De que forma foi realizada a apresentação dos resultados da primeira fase do programa para a sociedade?
  - 7.1 E na segunda fase? Ocorreu alguma alteração de modelos de divulgação?
  - 7.2 Todas as informações foram disponibilizadas de forma de fácil acesso a população?
8. De forma geral, como você avalia o programa?
  - 8.1. Acredita que todas as metas foram atendidas?
  - 8.2 Em caso negativo, isso influenciou para elaboração das metas da nova fase do programa?
9. Você teria sugestões de melhoria para o programa?

## ANEXO V - ROTEIRO ENTREVISTA EMPRESA



### UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS- CESH PROGRAMA DE POS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PESQUISA PARA ELABORAÇÃO DE DISSERTAÇÃO

#### QUESTIONÁRIO

##### INFORMAÇÕES GERAIS:

Qual instituição trabalha?

Participou do programa em qual período?

Por quanto tempo?

Qual foi seu papel/função de atuação no programa?

##### QUESTÕES:

1. Como foi realizado o contato com a empresa, pelo Sebrae?

2. Sobre a capacitação, como foi realizado o treinamento com a equipe?

2.1 Foram realizados cursos de formação para acesso a informação acerca das diretrizes do programa?

3. Foi definida uma equipe específica para trabalhar com o agente do Sebrae?

3.1 Se sim, como foram definidos e delegados os papéis para desenvolver o programa na empresa?

4. Quais foram os produtos e serviços efetivamente prestados a empresa?

4.1 Quais os benefícios que a empresa obteve?

5. Foi mencionado em algum momento da participação do programa o uso de diretrizes de governança?

5.1. Se a resposta foi positiva, quais?

6. A empresa tinha algum método de controle interno com o intuito de garantir a qualidade e efetividade dos serviços oferecidos?
  - 6.1 Se a resposta for positiva, quais e se foram garantidas a qualidade e efetividade?
7. Como era a relação entre o agente aplicador do programa e os funcionários responsáveis na empresa?
8. Foi realizada uma apresentação dos resultados alcançados?
9. De forma geral, como você avalia o programa?
  - 9.1. Acredita que todas as metas foram atendidas?
10. Você teria sugestões de melhoria para o programa?