



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS (ESAN)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS



ROBERTO SILVA PEREIRA

**GOVERNANÇA PÚBLICA PARA GESTÃO DOS CONSELHOS SOCIAIS:  
UMA ANÁLISE DO MODELO DE GESTÃO DO CEDRS/MS**

Campo Grande – MS

2021



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS (ESAN)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS



ROBERTO SILVA PEREIRA

**GOVERNANÇA PÚBLICA PARA GESTÃO DOS CONSELHOS SOCIAIS:  
UMA ANÁLISE DO MODELO DE GESTÃO DO CEDRS/MS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Área de concentração: Contabilidade e Controladoria.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Miguel Renda dos Santos.

Campo Grande – MS

2021

Pereira, Roberto Silva.

Governança Pública para gestão dos conselhos sociais: uma análise do modelo de gestão do CEDRS/MS/Roberto Silva Pereira – Campo Grande – 2021.

111f., Figuras, Quadros, Tabelas.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Miguel Renda dos Santos.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Escola de Administração e Negócios, Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Ciências Contábeis, Campo Grande – MS, 2021.

Inclui Referências Bibliográficas.

1. Gestão Pública da Agricultura Familiar. 2. Histórico da Governança. 3. Governança dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável 4. Estudos Anteriores Sobre Governança Pública nos Conselhos Sociais. Luiz, orient.

ROBERTO SILVA PEREIRA

**GOVERNANÇA PÚBLICA PARA GESTÃO DOS CONSELHOS SOCIAIS:  
UMA ANÁLISE DO MODELO DE GESTÃO DE UM CONSELHO ESTADUAL DE  
DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL**

Esta dissertação foi julgada adequada pela Banca abaixo qualificada, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Ciências Contábeis da Escola de Administração e Negócios da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em sua forma final, na data de 30 de março de 2021.

---

Prof. Dr. Emanuel Marcos Lima  
Coordenador do curso

Apresentada à Comissão Examinadora composta pelos(as) professores(as):

---

Prof. Dr. Luiz Miguel Renda dos Santos – Orientador  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Edicreia Andrade dos Santos – Membro externo  
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Elisabeth de Oliveira Vendramin  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

---

Prof. Dr. José Aparecido Moura Aranha  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Dedico este trabalho a Deus e a minha família, em especial, a minha mãe, Rosa, meu exemplo de vida.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por minha vida, pelas incontáveis vezes que me fez enxergar um caminho em meio às trevas da depressão, me mostrando que havia um sentido. Vida essa que é uma oportunidade para conhecer inúmeras coisas agradáveis e de uma beleza sem igual. Acontece que, na mesma medida, ela nos oferece muitas experiências tristes e dolorosas. Felizmente, pude contar com todo o apoio que precisava. É muito bom saber que tenho amizades verdadeiras e sempre presentes em todos os momentos. Jamais esquecerei as palavras de força e de conforto que todos me ofereceram.

Agradeço à minha mãe, Rosa Marques Silva, e ao meu pai, Carlos Roberto Pereira, que foram os responsáveis pela geração da minha vida e de nossa família, que me incentivaram a persistir até o fim. Gratidão por suas vibrações positivas e orações.

Sobre os amigos, desconhecemos a importância que têm em nossa vida até precisarmos deles de verdade. Quando estamos sofrendo ou enfrentando um problema, são eles que nos amparam e nos dão força para continuar.

Agradeço aos amigos que sempre estiveram ao meu lado, mesmo quando as circunstâncias não eram as mais favoráveis. Os conselhos e os gestos de carinho que chegaram até mim ficarão guardados eternamente em meu coração.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Miguel Renda dos Santos, por acreditar em meu trabalho e por sua disposição para a troca de ideias na busca pelo conhecimento.

Agradeço ainda aos professores do programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, a todos os colaboradores da Coordenação e aos meus colegas de curso.

Aos membros da comissão, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Edicreia Andrade dos Santos, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elisabeth de Oliveira Vendramin, Prof. Dr. José Aparecido Moura Aranha e Prof. Dr. Cristiano Sausen Soares, pela disposição em contribuir para o aprimoramento desta dissertação. Meus sinceros agradecimentos por aceitarem o convite para participar da banca examinadora e pelas valiosas contribuições.

Por fim, gostaria de agradecer as demais pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste trabalho. Muito obrigado!

*“[...] as leis democráticas devem existir para reduzir as desigualdades sociais, e não para agravá-las”.*

Milton Santos (1986).

## RESUMO

Devido à importância do CEDRS/MS no controle social das ações e gestão da política pública da agricultura familiar, o objetivo geral deste estudo foi analisar a configuração do atual modelo adotado pelo CEDRS/MS à luz da Governança Pública. Utilizou-se da estratégia de pesquisa qualitativa de estudo de caso. A investigação empregou a pesquisa bibliográfica, com revisão sistemática para identificar os elementos de governança pública aplicáveis aos conselhos sociais, seguida de pesquisa documental, com o uso de documentos produzidos pelo CEDRS/MS, no período de 2016 a 2019. Foram avaliadas 18 atas de reuniões, duas leis e 15 reportagens sobre a entidade. A análise de dados foi conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo, com a triangulação entre as três categorias avaliadas: atas, leis e mídias, com o auxílio do software IRAMUTEQ, gerando “Análise de Similitude”, “Nuvem de Palavras” e “Classificação Hierárquica Descendente”. A dissertação fundamentou-se no conceito de governança pública e seus elementos cabíveis aos conselhos sociais: transparência, controle e monitoramento, responsabilização, participação popular, normatização, avaliação do serviço prestado e rede de relações. Como resultados, concluiu-se que o elemento transparência, ferramenta essencial para o exercício do controle social, necessita ser aprimorado, principalmente no tocante à publicidade das informações no site oficial. Já em relação ao controle e monitoramento, foi verificada a necessidade da regulamentação da implementação de procedimento para sua execução de forma contínua. Essa lacuna no controle e monitoramento impacta e dificulta na avaliação dos serviços prestados, que nos estudos aparecem de forma fragmentada e sem constância. Também foi constatada a ausência de mecanismos ou regulamentação clara para definição de papéis e responsabilização. Esses pontos podem ser amenizados por meio da normatização, com a preparação e publicação do regimento interno do conselho, já autorizado em lei pelo legislativo. O elemento relacionado com a participação popular é demonstrado como regular e efetivo, especialmente em deliberações e votações durante as reuniões ordinárias descritas nas atas. Essa participação se deve em grande parte pela diversidade da rede de relações, normatizadas pela lei que rege o conselho, abrindo espaço para diversos atores e grupos ligados à agricultura familiar. Assim, por meio da triangulação, evidenciou-se que a gestão do CEDRS/MS apresenta todos os elementos de governança pública. Como recomendação de aprimoramento, foram destacadas a adoção de meios de publicidade das atas, documentos gerados e composição dos membros do conselho, estruturação e divulgação do regimento interno, realização de avaliações periódicas, definição de planejamento estratégico, entre outras práticas imprescindíveis para fortalecer as ações relacionadas com a agricultura familiar e promover a governança pública do CEDRS/MS de forma mais ampla e sistematizada.

**Palavras-chave:** Controle Social. Políticas Públicas. Agricultura Familiar. Governança Pública.



## ABSTRACT

Due to the importance of CEDRS/MS in the social control of actions and management of the public policy of family agriculture, the general objective of this study was to analyze the configuration of the current management model adopted by CEDRS/MS in the light of Public Governance. We used the qualitative research strategy case study. The investigation also used bibliographical research with a systematic review to identify the elements of public governance applicable to social councils, followed by documentary research, with the use of documents produced by CEDRS/MS, from 2016 to 2019. Were analyzed 18 minutes of meetings, two laws, and 15 reports about the entity. Data analysis was conducted using the content analysis technique, with triangulation between the three categories evaluated: minutes, laws, and media, with the help of the IRAMUTEQ software, generating "Similitude Analysis," "Word Cloud," and "Descending Hierarchical Classification." The dissertation was based on the concept of public governance and its elements applicable to social councils: transparency, control and monitoring, accountability, popular participation, standardization, evaluation of the service provided, and network of relationships. As a result, it was concluded that the element transparency essential tool for the exercise of social control requires improvement mainly in relation to the advertising of information on its site. In relation to controlling and monitoring, the need to regulate the implementation of a mechanism for its implementation was verified in a constant way. This gap in control and monitoring affects and hinders the evaluation of the services provided, which in the studies appear in a fragmented and inconstancy-free way. There was also a lack of mechanisms or clear regulation for the definition of roles and accountability. These points can be mitigated by means of standardization, with the drafting and publication of the council's bylaws, which has already been authorized in the law by the legislature. The element related to popular participation is demonstrated as constant and effective, especially in the deliberations and votes of the board, during the ordinary meetings, and described in the minutes. This participation is largely due to the diversity of the network relations, standardized by the law governing the council, making room for various actors and groups related to family farming. Thus, through triangulation, it was evident that the management of CEDRS/MS presents all elements of public governance. As a recommendation for improvement, the adoption of means for advertising the minutes, documents generated and composition of the members of the board, preparation and publication of the bylaws, periodic evaluations, definition of strategic planning, among other vital practices to strengthen actions related to family agriculture and promote the public governance of CEDRS/MS in a broader and systematized manner.

**Keywords:** Social Control. Public Policy. Family Farming. Public Governance.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Fluxograma das fases de identificação, triagem e seleção de artigos sobre governança pública nos conselhos sociais.....	40
<b>Figura 2</b> – Artigos publicados por ano .....	41
<b>Figura 3</b> – Nuvem das principais palavras-chave dos artigos .....	42
<b>Figura 4</b> – Protocolo de Pesquisa .....	54
<b>Figura 5</b> – Análise de Similitude da categoria “ata” .....	65
<b>Figura 6</b> – Análise de Similitude da categoria “leis” .....	66
<b>Figura 7</b> – Análise de Similitude da categoria “mídia” .....	67
<b>Figura 8</b> – Nuvem de Palavras categoria “atas” .....	69
<b>Figura 9</b> – Nuvem de Palavras categoria “leis”.....	70
<b>Figura 10</b> – Nuvem de Palavras Categoria “mídias” .....	71
<b>Figura 11</b> – Dendograma CHD do <i>corpus</i> da categoria “atas” .....	72
<b>Figura 12</b> – Dendograma CHD do <i>corpus</i> da categoria “leis” .....	74
<b>Figura 13</b> – Dendograma CHD do <i>corpus</i> da categoria “mídia”.....	75
<b>Figura 14</b> – Campo destinado para a legislação no site CEDRS/MS.....	81

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Problemas de gestão nas organizações rurais no Brasil .....	18
<b>Quadro 2</b> – Boas práticas de governança pública à luz da teoria.....	32
<b>Quadro 3</b> – Relação do Decreto n.º 10.531/2020 com as práticas de governança propostas .	33
<b>Quadro 4</b> – Relação das entidades que constitui o CEDRS/MS .....	62
<b>Quadro 5</b> – CHD – atas .....	73
<b>Quadro 6</b> – CHD – leis.....	74
<b>Quadro 7</b> – CHD – mídia .....	76
<b>Quadro 8</b> – Práticas do Conselho registradas nas atas e sua relação com elementos de governança.....	77
<b>Quadro 9</b> – Proposta de aprimoramento para o CEDRS/MS .....	87

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Base de busca e chaves de consulta .....	39
<b>Tabela 2</b> – Periódicos e respectivos <i>Qualis</i> Sucupira .....	41
<b>Tabela 3</b> – Quantidade de citações .....	42
<b>Tabela 4</b> – Análise qualitativa, temas e principais pontos sobre governança pública .....	43
<b>Tabela 5</b> – Elementos da governança pública.....	48

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGRAER	Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
CDRS	Conselhos Desenvolvimento Rural Sustentável
CEDRS	Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CHD	Classificação Hierárquica Descendente
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IRAMUTEQ	<i>Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MS	Mato Grosso do Sul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PEDRS	Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
PGPAF	Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar
PGPMBio	Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PGPAF	Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar
PGPMBio	Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNHR	Política Nacional de Habitação Rural
PNPB	Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel

PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PTC	Programa Territórios da Cidadania
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SEMAGRO	Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar
TCU	Tribunal de Contas da União
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFSCAR	Universidade Federal de São Carlos
WGI	<i>Worldwide Governance Indicators</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA .....	18
1.2	OBJETIVO GERAL .....	19
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	20
1.4	JUSTIFICATIVA DA PESQUISA .....	20
1.5	ESTRUTURA DA PESQUISA .....	21
<b>2</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>22</b>
2.1	GESTÃO PÚBLICA DA AGRICULTURA FAMILIAR .....	22
2.2	HISTÓRICO DE GOVERNANÇA .....	26
<b>2.2.1</b>	<b>Governança no setor público.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Indicadores, princípios e boas práticas da governança .....</b>	<b>30</b>
2.3	GOVERNANÇA DOS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL.....	35
<b>2.3.1</b>	<b>Histórico dos CDRS .....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Governança nos CDRS .....</b>	<b>36</b>
2.4	ESTUDOS ANTERIORES SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA NOS CONSELHOS SOCIAIS .....	38
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>51</b>
3.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	51
3.2	SELEÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DO CASO .....	55
3.3	PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS .....	55
3.4	PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE DADOS .....	57
3.5	VALIDADE E CONFIABILIDADE DA PESQUISA .....	59
3.6	VALIDADE E CONFIABILIDADE DA PESQUISA .....	59
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>61</b>
4.1	RESULTADO IRAMUTEQ .....	64
<b>4.1.1</b>	<b>Análise de Similitude .....</b>	<b>64</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Nuvem de Palavras.....</b>	<b>68</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Classificação Hierárquica Descendente (CHD).....</b>	<b>71</b>
4.2	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	76
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>89</b>

<b>5.1 IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS .....</b>	<b>90</b>
<b>5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....</b>	<b>92</b>
<b>5.3 RECOMENDAÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS .....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>94</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>105</b>



## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a agricultura familiar, também denominada unidade de produção agrícola familiar, tem características próprias e diverge dos demais tipos de empreendimentos dessa vertente, pois apresenta algumas fraquezas, tais como baixa estabilidade e vulnerabilidade às conjunturas e aos ciclos de crescimento e de extinção (BAIARDI; ALENCAR, 2014). No mesmo sentido, Cazella *et al.* (2009) destaca que essa classe de agricultores deve ser caracterizada sob a ótica de suas funções, entre elas: social, econômica, ambiental e segurança alimentar. Logo, deve ser reconhecida como sendo multifuncional. Sobre isso, Lima *et al.* (2019) ressalta que essa área tem a capacidade de desenvolver a segurança alimentar, gerar emprego e renda, diminuir a pobreza, conservar o meio ambiente e, ainda, manter as tradições culturais.

Vale salientar que o governo federal tem papel fundamental na engrenagem do desenvolvimento da agricultura familiar, por meio de suas políticas públicas, pois o Estado detém o poder de permitir que uma determinada conjuntura cresça ou acabe. Ainda que algumas dessas ações não tenham sido destinadas, especificamente, aos referidos proprietários rurais, esses estabelecimentos estão incluídos nas principais estratégias governamentais e contribuições da gestão pública no século XXI.

Assim, começando pelo ano de 2002, convém citar o Programa Garantia Safra, criado com a finalidade de assegurar renda aos agricultores da região Nordeste, norte de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e norte do Espírito Santo, que tiveram perdas de safra, seja pela chuva excessiva ou pela seca (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Em 2003, nascia o Programa Fome Zero, que veio para impulsionar o combate à pobreza e o Plano de Safra da Agricultura Familiar, implementado entre 2003 e 2004. Já em 2008, criou-se o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que tinha a função de atuar na articulação de políticas públicas em territórios com maior fragilidade econômica. Em 2009, implantou-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que determinava a compra de produtos locais, dessa forma, favorecendo tais organizações (ZANI; COSTA, 2014).

O interesse e o apoio governamentais com projetos voltados para alicerçar e fortalecer essa categoria de agricultores acontece, principalmente, devido a sua grande importância no cenário brasileiro. Informações do último Censo Agropecuário, realizado em 2017 com mais de cinco milhões de propriedades rurais do país, indicou que 77% das produções agrícolas estão classificadas na categoria agricultura familiar. Já em relação à extensão territorial, estas eram desenvolvidas em 80,9 milhões de hectares (ha), o que representa 23% da área total dos

estabelecimentos agropecuários, com movimentações no valor de produção de R\$107 bilhões. Conforme a pesquisa, eles são responsáveis pela produção de aproximadamente: 87% da mandioca; 70% do feijão nacional; 60% da produção de leite; 59% do rebanho suíno, 50% das aves; 34% do arroz e 30% dos bovinos (BRASIL, 2017).

No campo social, a agricultura familiar tornou-se delimitadora de garantias e de direitos, por meio de políticas governamentais para atender às particularidades de grupos menos favorecidos e seus diversos atores, tais como: pescadores, extrativistas, quilombolas, entre outros (PICOLOTTO, 2014). Para consumação dessas ações, cada cidadão espera transparência, eficácia e eficiência, bem como diversos atributos que são inerentes à Administração Pública, refletidos nos resultados, produtos ou serviços entregues, gerando, assim, satisfação, qualidade e economicidade para o Poder Público e para a sociedade.

Sociedade essa que, segundo Mello (2006), tem indagado e cobrado com afinco o governo, no que diz respeito à legitimidade e à credibilidade dos seus atos, fazendo com que ele se movimente em busca de respostas para sanar esses problemas, em especial: os limites de despesas; os rendimentos baixos; a corrupção; a ausência da transparência e inúmeros elementos que interferem diretamente nas políticas públicas e afetam a administração de vários países em todo o mundo. De tal modo que para atender os anseios, as necessidades e responder as indagações e as cobranças da população, o governo tem empreendido constantes transformações administrativas. Uma delas teve início entre as décadas de 1980 e 1990, quando foram observadas iniciativas de um novo modelo de gestão para implementação, execução, controle e avaliação das ações, denominada como “governança pública”. Essa mudança ocorreu devido à insatisfação popular perante às discutíveis práticas já citadas, executadas, até então, pela Administração Pública (BOVAIRD; LOFFLER, 2003).

Portanto, é importante destacar que o termo governança está presente em várias disciplinas e é também associado às áreas: corporativa, ambiental e social. No entanto, sua popularização não foi acompanhada, assim como não houve uma maior clareza de sua significação. O corpo teórico da Teoria da Governança significou um dos principais paradigmas dos estudos das técnicas e das políticas administrativas dos anos 1990 (CASULA, 2017).

Para Montenegro Braz (2018), o conceito de governança pública está ligado diretamente a uma grande variedade de fenômenos políticos e ao processo de tomada de decisão em que os interesses dos agentes visam alcançar um objetivo predeterminado. Segundo Matias-Pereira (2010), a governança pública envolve um sistema que busca o equilíbrio de poder entre os envolvidos em um desenho de governo, de nação, a exemplo dos governantes, gestores, servidores e cidadãos, privilegiando, portanto, o bem comum, em detrimento dos interesses

peçoais ou de grupos específicos. Em vista disso, a governança representa um processo em que há uma ligação entre a sociedade, a administração e a política, construindo, assim, uma infraestrutura de poder (FILGUEIRAS, 2018).

Em sua pesquisa, Filgueiras (2018) afirma também que há elementos comuns em vários conceitos apresentados, tal como a delegação de responsabilidades. Desse modo, mesmo com diversas interpretações do termo no setor público, é oportuno constatar que todos os conceitos implicam em definições claras dos encargos, ou seja, a efetivação de boas relações entre as partes interessadas, a administração dos recursos e a entrega dos resultados.

Tratando-se de interrelações, Kooiman (2002) destaca que a governança implica na obrigação de criar processos propícios para às interações entre os múltiplos atores sociais, sendo indispensável para administração e condução considerando-se as adversidades e a complexidade da sociedade contemporânea, estimulando os agentes públicos construir canais de comunicação com esse público. Para tanto, os governos necessitam se atentar às leis e às normas que orientam a dimensão intencional da governança, concomitantemente, as entidades e as estruturas de participação.

Em se tratando de boas relações, Nunes *et al.* (2014) ressalta a relevância da articulação e da interlocução entre os atores, bem como a necessidade da formação de uma rede de políticas públicas com capacidade de formar um intrincado ciclo de estratégias, programas, projetos e investimentos, em que as entidades participantes tenham que gerir e executar projetos. Contudo, os maiores obstáculos nesse processo de desenvolvimento são: a integração, a complementariedade, a fragilidade no âmbito do diálogo e a capacidade institucional, elementos essenciais para gestão social.

Assim, para atuar conjuntamente, as organizações têm formado redes que podem ser definidas como alianças entre os atores e os parceiros estratégicos, com o objetivo de formular e desenvolver ações de forma colegiada, com o fortalecimento a partir da expertise de cada um dos envolvidos, ampliando suas metas (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Esses grupos podem ser definidos como redes políticas e são o embrião para implementação de acordos, ou seja, correspondem à formação de *networking*, que pode resultar na ampliação e melhoria na implementação, execução, controle ou avaliação das políticas públicas. Tais redes sociais podem ser compostas por entes públicos, empresas privadas, organizações sem fins lucrativos do terceiro setor, associações comunitárias e cidadãos individuais (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Um desses canais de integração entre o governo e a sociedade é composto pelos atores dos conselhos gestores que têm como premissas: o aumento da quantidade de participantes; a

transferência de poder, para que seus membros exerçam uma maior influência e a interação entre os representantes com diversos interesses sociais (KOOIMAN, 2002). Esse poder transmitido impulsiona o cidadão, na qualidade de sujeito empoderado, dando início a um fluxo de controle da Administração Pública – o controle social. Esse controle deve funcionar como mais um instrumento instigador da transparência, do próprio controle, da responsabilização e da *accountability* (prestação de contas), permitindo o estímulo à dimensão sociopolítica da governança pública.

No que se refere, especificamente, à governança e ao controle social das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, o principal ator é o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDRS). Em suas diferentes esferas, ele é estruturado no âmbito federal, estadual e municipal, sendo constituído por objetivos distintos, conforme sua esfera de governo e com competência de propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas, tendo como foco: o desenvolvimento rural sustentável e solidário, a reforma agrária e a agricultura familiar. No entanto, em buscas nas bases de dados *Scopus*, *Science Direct*, *Web of Science* e *SciELO*, não foram encontrados estudos, modelos ou ferramentas capazes de mensurar ou demonstrar quais elementos da governança pública estão presentes na gestão do CDRS.

Diante desse contexto, o Censo Agropecuário (BRASIL, 2017) revelou que Mato Grosso do Sul (MS) conta com 43.223 estabelecimentos da agricultura familiar, correspondendo a 61% das propriedades rurais, e a principal atividade econômica é a bovinocultura, com 26.473 unidades, em uma área de 904.375 ha, seguida pelo cultivo de soja, com 3.037 estabelecimentos em 105.877 ha. Orientados pelos dados da referida pesquisa, pode-se afirmar que tais produtores atuam com pecuária; horticultura; floricultura; aquicultura; pesca, criação de outros animais, produção de lavouras temporárias ou permanentes, sementes e mudas certificadas, como, também, a produção florestal, com florestas plantadas e nativas.

Nesse aspecto, o CEDRS/MS tem papel fundamental no acompanhamento das políticas públicas voltadas à agropecuária. Suas atribuições são definidas pela Lei Estadual n.º 1.324, de 7 de dezembro de 1992, seguindo as alterações e a organização conforme Decreto n.º 12.804, de 25 de agosto de 2009. Dentre suas competências legais, consta a atuação como órgão consultivo e deliberativo, proposição, definição e supervisão das propostas para as áreas agrícolas e agrárias.

Para garantir o cumprimento de suas competências, o Conselho realiza a identificação, o planejamento e a execução de ações em favor do incremento das cadeias produtivas, da valorização e da permanência da população rural no campo; do desenvolvimento da agricultura

familiar e da obtenção da justiça social, extinguindo conflitos de interesses ou evitando a deflagração de potenciais enfrentamentos. Ademais, cabe ao órgão viabilizar as articulações com o governo federal, principalmente, com o Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (MAPA) e outros Ministérios, assim como com as Secretarias de Estado e outras entidades, sejam elas públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, para quaisquer finalidades compreendidas em sua área de atuação.

### 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Existe uma grande carência na produção bibliográfica estudada, independentemente da área ou dos programas a que se aplicam, principalmente, no que se refere às populações do campo e às avaliações de impactos das políticas sociais rurais. São poucos os estudos sobre a eficiência e a eficácia das ações voltadas para esse público (SILVEIRA *et al.*, 2016). Essa falta de investigações e registros divergem do entendimento de Silveira *et al.* (2016), ao se tratar do conhecimento dos resultados e dos efeitos das políticas públicas para agricultura familiar. É imprescindível o emprego de registros administrativos de forma a relacioná-los às pesquisas domiciliares e/ou econômicas que afetam o meio rural e o setor agrícola, buscando, por meio de diferentes modelos e abordagens, mensurar os impactos dessas políticas.

É nesse contexto que os CEDRS se tornam peças-chaves na engrenagem da gestão pública e, portanto, sua atuação deve ser efetiva para o enfrentamento de desafios associados à vertente agrícola. Algumas das problemáticas referentes à gestão rural estão demonstradas no Quadro 1, a seguir:

**Quadro 1** – Problemas de gestão nas organizações rurais no Brasil

<b>Problemas</b>	<b>Citações</b>
Falta de democratização da gestão, decisões unilaterais, sem participação da sociedade.	Caporal (2007); Monteiro (2006); Peixoto (2008) e Abramovay (1998).
Dificuldade na integração intrainstitucional da gestão, para formação de redes.	MDA/FAO (2003); Caporal (2007); Monteiro (2006) e Peixoto (2008).
Ausência de integração intrainstitucional nas execuções e avaliações das ações.	MDA/FAO (2003); Caporal (2007); Monteiro (2006) e Peixoto (2008).
Ausência de definição de papéis e responsáveis; Necessidade de modernização gerencial e hierárquica.	Asbraer (2006); Monteiro (2006) e Abramovay (1998).
Pouca flexibilidade burocrática.	Monteiro (2006) e Abramovay (1998).
Instabilidade institucional referente aos recursos financeiros e de pessoal.	MDA/FAO (2003); Peixoto (2008) e Abramovay (1998).
Ausência de indicadores de resultados para as políticas públicas voltadas ao campo.	Monteiro (2006).

Fonte: adaptado de Peixoto (2008); Caporal (2007); Asbraer (2006); Monteiro (2006); MDA/FAO (2003) e Abramovay (1998).

O quadro demonstra que tais situações perduram há vários anos e, também, são

apontadas em estudos relacionados aos participantes da agricultura familiar do MS, conforme relatado na pesquisa de Souza *et al.* (2012, p. 11): “[...] com todos os problemas que tinha que enfrentar – pouco reconhecimento social, falta de confiança dos órgãos de fomento e investimentos, pouca visibilidade política e importância na economia sobretudo no setor da produção de alimentos”. O trabalho evidencia, ainda, a ausência de atuação do Poder Público.

Destaca-se que Bezerra e Schlindwein (2017) apontam problemas semelhantes em investigações realizadas na área da agricultura familiar de Dourados – MS, tais como: dificuldades em angariar investimentos e aumentar a renda; necessidade de fortalecer o cooperativismo por meio da integração dos agricultores, dúvidas sobre os papéis de cada partícipe e a ausência de atuação da Administração Pública. Além disso, os teóricos asseveram que a agricultura familiar: “trata-se de um segmento muito importante para o abastecimento, a produção e a distribuição de alimentos e, como tal, deve ser tratada pelo setor público tanto quanto pelo privado” (BEZERRA; SCHLINDWEIN, 2017, p. 13).

Dessa forma, o presente trabalho busca a ampliação do conhecimento acerca da seguinte questão de pesquisa: **Quais elementos da governança pública na gestão do CEDRS/MS, influenciam no fortalecimento da agricultura familiar?**

Ao reconhecer e analisar os elementos de governança pública no CEDRS/MS que colaboram para o fortalecimento desse setor, contribuirá para a resolução dos problemas e gargalos da agricultura familiar relacionados com as ações do conselho, pode também, ocasionar um melhor gerenciamento dos recursos públicos, permitindo direcionar os esforços nos assuntos de maior vulnerabilidade de governança, buscando a geração de valor público (OLIVEIRA; PISA, 2015). Além de fortalecer as estratégias de governança, poderá favorecer o aprimoramento das estruturas organizacionais e sua interação com os *stakeholders* para a melhoria do desempenho da organização na prestação eficiente de serviços públicos (MARQUES, 2007).

## 1.2 OBJETIVO GERAL

Para responder a referida questão de pesquisa, elaborou-se como objetivo geral: analisar a configuração do atual modelo de gestão adotado pelo CEDRS/MS à luz da Governança Pública.

### 1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para organizar melhor a trajetória percorrida, foram constituídos os seguintes objetivos específicos:

- i. Identificar o marco teórico da governança pública nos conselhos sociais e verificar no portfólio bibliográfico quais particularidades elegíveis devem constar em tais órgãos;
- ii. Analisar de que forma os princípios de governança pública se apresentam na gestão do Conselho Estadual;
- iii. Apontar boas práticas aplicáveis a conselhos sociais e, em específico, ao CEDRS/MS, com critérios objetivos e mensuráveis.

### 1.4 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Diante do cenário apresentado, a pesquisa colabora de forma prática com um diagnóstico sobre a governança pública no CEDRS/MS, contribuindo para identificar os problemas e apontar as ferramentas necessárias para seu saneamento. Esse Conselho atua diretamente na agricultura familiar sul-mato-grossense, conseqüentemente, constatar as lacunas em sua estrutura, gestão e interações, auxilia no aprimoramento da relação com as partes interessadas, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das iniciativas da organização pública.

Como contribuição teórica, este estudo é uma contribuição teórica ao discutir a temática da governança pública e suas boas práticas aplicáveis aos conselhos sociais e que podem ser inseridas na gestão do CEDRS/MS, agregando conhecimento na temática e ocupando uma lacuna da literatura que se revelou carente de estudos, conforme apontado na pesquisa. Além disso, possa estimular outros pesquisadores a desenvolverem investigações com objetivos similares.

Já em relação à contribuição prática, busca-se o fortalecimento das ações de governança pública por meio de sua gestão e resultados, relacionados aos elementos de governança com as ações da política pública da agricultura familiar, propondo, ainda, que a gestão e as práticas do conselho sejam pautados pelos princípios da governança, que seus membros possam refletir sobre seus papéis no controle social da política pública da agricultura familiar e encontrem possibilidades de cooperar de forma eficaz, caso necessário, corrigindo ou implementando novas ferramentas durante as diversas fases da política pública da agricultura familiar, como: discussão, formulação, implementação, resultado, avaliação e reformulação.

Este estudo oferece contribuição social, pois a gestão e as ações do conselho, assim como seus resultados, estão alinhadas com as metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), com a meta 1 - agricultura familiar é uma ferramenta de erradicação da pobreza; com a meta 2 - fome zero e agricultura sustentável; com a meta 10 - redução das desigualdades; e com a meta 16 - paz, justiça e instituições fortes. Destaca-se também que a agricultura familiar colabora direta ou indiretamente com, no mínimo, oito ODS (DE SOUZA SILVA; PINHEIRO; MUNIZ, 2019).

Diante dessa importância, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), em sintonia com as necessidades da sociedade e como forma de auxiliar ativamente no desenvolvimento do Estado, tem estruturado suas pesquisas com o objetivo de cooperar efetivamente na resolução de problemáticas sociais. Um dos exemplos é o projeto de extensão “Gestão itinerante e fluxograma de funções das entidades de apoio à agricultura familiar”. Ademais, esse trabalho foi o ponto de partida desta investigação, devido à necessidade de se conhecer a gestão do CEDRS/MS. Entretanto, vale ressaltar que não só a universidade que está voltada para essa temática, uma vez que a relevância do tema se amplia com a declaração feita pela Organização das Nações Unidas (ONU) de que 2014 era o ano internacional da agricultura familiar e incluiu, também, o período de 2017 a 2026 como o decênio da agricultura familiar (MIRANDA, 2018).

## 1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA

Esta dissertação é composta por cinco capítulos. No primeiro, apresenta-se a introdução que caracteriza a problemática estudada, com breves considerações que objetivam indicar o caminho da pesquisa e uma visão geral sobre o tema, bem como objetivos e justificativas. Já o segundo, evidencia a revisão bibliográfica e sistemática, contemplando conceitos relacionados à discussão proposta e auxiliando no entendimento dos principais resultados.

No terceiro, por sua vez, discorre-se a respeito da metodologia utilizada, destacando a abordagem, a área de estudo, as fontes de dados e o método de análise. Já o quarto, explicita os resultados obtidos por meio da análise feita pelo *software* IRAMUTEQ, sobre o *corpus* textual, e apresenta uma discussão acerca dos resultados correlacionando-os com os elementos de governança pública. Por fim, no quinto capítulo são apresentadas as considerações finais.



## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo, inicialmente, aborda-se o campo de conhecimento da agricultura familiar e a gestão exercida pelo setor público. Em seguida, apresenta-se os mecanismos de governança, no qual será dado um enfoque especial para os Conselhos de Gestão Populares que desempenham um importante papel no contexto de governança pública e seu funcionamento. Destacam-se como referenciais os Conselhos de Desenvolvimento Rurais Sustentáveis, de suma relevância na condução da agricultura familiar. Por fim, realizamos um levantamento da literatura direcionada à governança pública e sua relação com os conselhos sociais.

### 2.1 GESTÃO PÚBLICA DA AGRICULTURA FAMILIAR

O homem sempre buscou terras férteis de vales de rios e, posteriormente, implementou técnicas e procedimentos para produzir alimentos, dessa forma, criando ou desenvolvendo a agricultura. Com a capacidade de produzir os alimentos que nutrem a população urbana e rural, essa atividade econômica, que sempre busca por inovações industriais, pode ser praticada por uma pessoa ou por grandes corporações (LIMA; SILVA; IWATA, 2019). Dentre as mais variadas formas, definições e conceitos, sabe-se que a agricultura familiar surgiu na década de 1990, substituindo os nomes “colonos”, “trabalhadores rurais” ou “pequenos agricultores”, também denominados “camponeses” (PRETTO, 2005, p. 36; SCHROETTER; BUTTENBENDER, 2011).

Enfatizando as atividades da agricultura familiar Lima *et al.* (2019) aponta que estas têm a capacidade de desenvolver a segurança alimentar, criar emprego e renda, diminuir a pobreza, conservar o meio ambiente e ainda manter tradições culturais. Logo, o agricultor familiar tem uma proximidade com a terra, sendo seu local de trabalho e moradia, portanto, também busca opções para melhorar sua produção sem agredir a natureza, respeitando a atuação humana e colaborando para o bem-estar da sociedade do campo e das cidades (WANDERLEY, 1996). Independente das definições e dos sinônimos empregados (agricultor familiar, pequeno agricultor ou campesino), o que permanece é que nas regiões brasileiras com elevadas populações e recursos escassos, como a nordestina, por exemplo, tal atividade surge como fonte de emprego e como uma forma de garantia alimentar (LIMA *et al.*, 2019).

Por proporcionar emprego e alimento para inúmeras famílias em diversas regiões do Brasil, as políticas públicas relacionadas com a agricultura familiar apresentam importância econômica e social para o governo. Essa modalidade é assistida pelas três esferas de governo:

federal, estadual e municipal, destinando recursos e pessoal para atividades e ações que atendam aos agricultores familiares. Essas ações são desenvolvidas por meio das políticas públicas, e para realizar esse atendimento o governo elegeu os seguintes requisitos para caracterização da classe de agricultor familiar: ter no máximo quatro módulos fiscais; a maior parte da mão de obra deve ser de membros da própria família; eles precisam obter a maior parte da renda originada das referidas atividades e o grupo familiar será responsável por administrar seu estabelecimento rural (BRASIL, 2006).

Assim, para garantir a longevidade e continuidade dessa importante classe, o governo exerce um papel fundamental. Nesse sentido, é por meio de suas políticas agrícolas que o Estado detém o poder de permitir que uma determinada conjuntura agrícola cresça ou pereça. Nessa esteira, serão apresentadas as principais contribuições da gestão pública para o desenvolvimento da agricultura familiar, pois é por meio disso que o Estado desempenha a função de administrar os bens e o patrimônio público com a finalidade de sanar as necessidades da população. Logo, a administração governamental deve integrar o Estado e a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2012).

De acordo com Melo (1996), a discussão sobre gestão tem enfoque na busca por condições e ações para tornar o governo eficiente, cumprindo de modo geral sua competência governativa. Como observado por Melo (1996), a referida gestão se incumbe de administrar em prol dos anseios sociais. Para cumprir essa função, utiliza-se de políticas públicas e no caso específico desta pesquisa, aquelas voltadas para agricultura familiar.

Em relação à temática, sua maior ênfase nas ações da gestão foi dada a partir do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), período em que foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o intuito de atender as questões relacionadas à agricultura familiar e à reforma agrária, e foi destinado ao MAPA a responsabilidade pelas atividades agropecuárias empresariais do chamado agronegócio (PICOLOTTO, 2014).

Em 1996, foi instituído o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), reconhecendo a especificidade da área com o objetivo de gerar renda e melhorar o uso da mão de obra por meio do financiamento público de atividades e serviços rurais, desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas (LIMA *et al.*, 2019). Mesmo com as mudanças de governo, em 2003 e nos posteriores, ele continuou a ser o principal instrumento de política agrícola e de financiamento para esse público (PICOLOTTO, 2014).

Devido às questões legais, o termo agricultura familiar recebeu diferentes definições, mas manteve sua principal característica que é o gerenciamento feito por membros do mesmo

núcleo afetivo. Nesse contexto, o conceito de agricultor foi apresentado legalmente com a promulgação da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, a qual estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Os requisitos apresentados na Lei são os seguintes: ter no máximo quatro módulos fiscais; a maior parte da mão de obra deve ser de membros da própria família; eles precisam obter a maior parte da renda originada das referidas atividades e o grupo familiar será responsável por administrar seu estabelecimento rural (BRASIL, 2006).

Grisa e Schneider (2014) fizeram uma análise da instauração das políticas públicas voltadas para essa área, realçando momentos chaves, os quais denominaram como três gerações marcadas pela relação Estado e sociedade civil. O pilar desse estudo foi compreender como o setor público interage nas três esferas de governo. Para entender esses marcos, destaca-se as ações com ênfase no viés agrário e agrícola, as quais, a título de exemplo, aponta-se: o PRONAF, uma política de crédito rural; a criação do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), no ano de 2014; o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), lançado em 2006; a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e as políticas para assentamentos de reforma agrária.

Todas essas ações e programas integram a primeira geração, tendo como principais atores os sindicalizados e os membros dos movimentos sociais da agricultura familiar, políticos e gestores públicos e os pesquisadores do mundo rural (GRISA; SCHNEIDER, 2014). A segunda geração caracteriza-se pelo combate à desigualdade, quase que com os mesmos grupos que marcaram a primeira, acrescido dos representantes do agronegócio. De acordo com Grisa e Schneider (2014), esse momento foi marcado pelo combate à pobreza rural e urbana, com a criação do Pronaf Infraestrutura, da Garantia Safra, da Política Nacional de Habitação Rural (PNHR), do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e do Bolsa Família.

Já na terceira geração, o direcionamento foi para a construção de mercados. Os atores das gerações anteriores se mantiveram e se uniram aos estudiosos da segurança alimentar e nutricional. Esses novos membros deram ênfase às organizações do campo agroecológico e da sociedade civil vinculados ao tema. Desse modo, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), da Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBio) e do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), essa geração possibilitou o acesso da sociedade aos produtos oriundos da agricultura familiar.

Nesse contexto, com intuito de organizar os programas, é traçada a seguir uma linha do tempo com as datas de criação de algumas dessas políticas. Em 2002, o Programa Garantia Safra foi criado com a finalidade de garantir renda aos agricultores que sofriam perdas consideráveis pelo excesso de chuvas ou pela seca, nas regiões Nordeste, norte do estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e norte do Espírito Santo. No ano seguinte, nascia o Programa Fome Zero, que veio para impulsionar, a partir de políticas públicas sociais, o combate à pobreza rural (lembrando que esse não era o único alvo) e o Plano de Safra da Agricultura Familiar nos anos de 2003/2004, (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Em 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC) tinha a função de atuar na articulação de políticas sociais em territórios com maior fragilidade econômica. Outro projeto governamental criado em 2009 foi o PNAE (ZANI; COSTA, 2014). Nesse período, o agronegócio demandava a implementação de outras iniciativas, com finalidades específicas para que os financiamentos públicos fossem direcionados para segmentos mais abastados (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Já a partir de 2011, foi implementado o Plano Brasil sem Miséria, um programa social do governo federal, criado com o objetivo de retirar da situação de pobreza extrema 16,2 milhões de pessoas. O plano era fundamentado em três pilares: oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias, para sanar de imediato a situação de extrema pobreza; oferta de serviços públicos, com intuito de melhorar as condições da educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, com o objetivo de capacitar e dar oportunidade aos mais pobres do campo e das cidades (SANTOS *et al.*, 2020).

Alguns desses planos e programas que tinham entre outros propósitos atender a população classificada como agricultor familiar, como o Pronaf, PAA e PNAE, perduram até o presente momento. Logo, pode-se afirmar que o governo, com a implementação e desenvolvimento dessas políticas públicas, fortaleceu a agricultura familiar. Além disso, tem o propósito de dar continuidade e proteção para a agricultura familiar, desempenhando ações para unificação de leis e elaboração de mecanismos de governança pública, unindo e desenvolvendo diversas situações que tenham como principal atividade o trabalho familiar rural. Essa unificação delineou os direitos e as particularidades da agricultura familiar e seus diversos atores, tais como: pescadores, extrativistas, quilombolas, entre outros (PICOLOTTO, 2014).

## 2.2 HISTÓRICO DE GOVERNANÇA

A separação dos vocábulos “governança” e “corporativa” é antiga e, há muitos anos, representam noções amplas e com pouca relevância na gestão e nas características pertinentes à entidade a ser administrada. De tal forma que a união desses dois termos, originalmente na expressão em inglês *corporate governance*, posteriormente traduzida para a versão em português, representou um evidente avanço no estudo do tema. A governança corporativa abrange o necessário para o estudo de questões na área jurídica-societária e econômica-empresarial (FIRIONI; ALONSO JUNIOR, ALONSO, 2016).

O tema governança corporativa, segundo Souza (2005), teve destaque e projeção no início de 1980, quando os fundos de pensão norte-americanos pressionavam e cobravam das companhias mais transparência e informações, como forma de limitar os abusos dos controladores. Segundo Fiorini, Alonso Junior e Alonso (2016), a referência histórica do estudo da governança corporativa baseia-se na edição, em 1992, do Relatório Cadbury, na Inglaterra, que foi apontado como o primeiro dos códigos de boas práticas de governança corporativa. A *General Motors* editou no mesmo ano suas "Diretrizes de Governança Corporativa", considerado um marco relevante sobre a temática, por constituir o primeiro código de governança desenvolvido por uma corporação.

Conforme Bastos Filho (2020), em 1994, o fundo de pensão norte-americano nominado de CALPERS (*California Public Employees Retirement System*) executou uma pesquisa no mercado de capitais nos Estado Unidos, averiguando que mais de 50% das maiores companhias listadas continham código próprio de governança corporativa. Já a França, em 1995, editou o Relatório Vienot, conhecido como marco da governança corporativa em toda Europa continental. No entanto, apesar da existência dos códigos de governança corporativa, eles não eram de fato executados, o que causou vários escândalos de corrupção (FIRIONI; ALONSO JUNIOR, ALONSO, 2016).

Sobre esses escândalos, Triker (2015) narra o caso da *Enron Corporation*, situada em Houston, no Texas. Foi um dos mais controversos escândalos contábeis em que descobriu-se, em 2001, que a sociedade inflacionava seus ganhos ao mesmo tempo em que, com o uso de lacunas contábeis, escondia bilhões de dólares de dívidas incobráveis. Como resultado, os acionistas perderam mais de US\$ 74 bilhões, ocasionado pela queda dos preços das ações da companhia em aproximadamente US\$90 para menos de US\$1, em um ano.

O autor destaca ainda o famoso caso da *WorldCom*, sociedade americana de telecomunicações. Esse escândalo, que se transformou em um dos maiores de responsabilidade

contábil, ocorreu um ano depois do caso da Enron, em 2002, e foi descoberto que a WorldCom inflacionava seus ativos em cerca de US\$11 bilhões. Por causa desses fatos, a governança corporativa passou a figurar no centro das discussões transnacionais, resultando na edição da Lei Sabanes-Oxley, em 2002 (BASTOS FILHO, 2020).

No Brasil, a governança corporativa começou aparecer a partir dos anos 1990, após a falência de corporações e o fechamento de bancos privados pelo Banco Central, acarretados por inúmeros esquemas de fraude nos processos demonstrativos e registros contábeis (OLIVEIRA; PISA, 2015). Para Marques (2007), conceitua de forma prática a governança corporativa como a maneira como as empresas são administradas. Por meio dessa definição, contemplam-se os assuntos que se conectam aos poderes de controle e direção das organizações, sempre considerando as formas distintas de atuação que estão diretamente ligadas aos diversos atores e interesses que regem as estratégias empresariais. Diante disso, a governança corporativa pode ser caracterizada como um agrupamento de relações constituídas entre a administração de uma organização, seu conselho de administração, os acionistas e outros interessados, com o objetivo de regular a gestão e o controle das organizações (OCDE, 2004).

Teixeira e Gomes (2019) propagam que a governança emergiu perante a distância entre proprietários das organizações e seus gestores, com o intuito de alinhar as expectativas entre esses dois atores de modo que estabeleçam ações para dirigir, monitorar ou controlar as organizações, na busca de melhorar os resultados. Os autores preconizam que os princípios de governança corporativa são aplicáveis aos diversos tipos de organizações. A Teoria da Governança e seus princípios significou um dos principais paradigmas dos estudos das técnicas e das políticas administrativas dos anos 1990 (CASULA, 2017).

Conforme o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), esses princípios podem ser entendidos como aqueles pelos quais as corporações são administradas, monitoradas e incentivadas, abarcando os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. E suas boas práticas se convertem em normas e recomendações objetivas, alinhando interesses, com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade (IBGC, 2009).

Essas práticas ou recomendações de boas práticas defendidas pelo IBGC (2009) são guiadas por quatro valores: proativíssimo, que busca capacitar, desenvolver e disseminar as melhores práticas entre os agentes; diversidade, que estimula e valoriza ideias e opiniões; independência e princípios, cuida da imagem e coloca a imparcialidade acima dos interesses do seu grupo; e coerência: consonância entre as iniciativas e princípios da governança corporativa – transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade social.

### 2.2.1 Governança no setor público

Em relação ao setor público, entre 1980 e 1990, o governo era demandado a buscar um novo modelo de gestão, frente à insatisfação popular com as discutíveis práticas executadas, até então, pela administração pública (BOVAIRD; LOFFLER, 2003). Na busca por encontrar soluções, o Estado passou a estruturar um modelo de governança inspirado nas experiências do setor privado (MATIAS-PEREIRA; 2018).

Ademais, Bovaird e Loffler (2003) relatam essas insatisfações como problemas de ordem econômica, desconfiança por parte da população em relação às negociações estabelecidas entre o setor público e o privado, desprezo sobre a população e a consequente subestimação da participação social, assim como erros nos processos de tomada de decisão.

Esses fatos foram fundamentais para impulsionar a busca por mudanças, demonstrando que a administração pública deveria se atentar não apenas à prestação serviço, mas com práticas correlacionadas com suas responsabilidades políticas, ambientais e sociais. Em relação à utilização das práticas de governança corporativas nas instituições públicas, Travaglia e Sá (2017, p. 22) defendem que “os princípios e práticas que regem a governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do seu porte, natureza jurídica ou tipo de controle, incluindo, nesse contexto, o setor público”. Já Bogoni *et al.* (2010) entendem que a aplicação de governança corporativa na gestão pública pode resultar em agregação de valor à sociedade, frente às necessidades do cidadão, levando em consideração os ínfimos recursos disponíveis.

A utilização da governança corporativa no setor público insere um modelo de gestão peculiar das entidades privadas que perseguem permanentemente a eficiência. O resultado da aplicação das práticas e princípios de governança na esfera estatal demonstra uma preocupação do governo com a sociedade e sujeita as entidades públicas aos padrões de aceitação social (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008). Como já mencionado, a governança corporativa assegura a equidade, transparência, responsabilização e conformidade às normas jurídicas e, diante desse cenário, defende-se que tais pressupostos são aplicáveis às ações do setor público, desde que dadas as especificidades de cada setor, realizando as alterações e adaptações necessárias (IBGC, 2015).

Para Santos e Rover (2018), a governança pública desempenha influência no que diz respeito aos processos sociais que acontecem na correlação de uma rede de políticas envolvendo diversos atores. Secchi (2009) defende que o termo pode ser entendido como um movimento no eixo horizontal das relações entre os vários atores do setor público e privado que, em

conjunto, desempenham papel fundamental na elaboração de políticas públicas. Assim, a governança pode ser entendida como uma ferramenta que oportuniza o equilíbrio de poder entre as partes envolvidas, dando prioridade aos interesses coletivos em detrimento aos interesses particulares.

A efetivação da governança corporativa no setor público também pode ser definida como “um processo no qual as organizações e a sociedade tomam decisões que determinam quem será o agente e como este deverá fazer a prestação de contas” (CAMILO; MENENTI; YAMAGUCHI, 2018, p. 9). Seguindo esse mesmo caminho, Montenegro Braz (2018) destaca que governança está ligada diretamente a uma grande variedade de fenômenos políticos e ao processo de tomada de decisão, em que os interesses dos agentes são desenvolvidos para o alcance de um objetivo específico.

Essa relação entre os atores gera conflitos que Attila (2012) descreve como conflitos de agência, que derivam do relacionamento entre o principal e o gestor, caracterizados também por meio da assimetria de informações existentes entre eles, sendo que o gestor, por ser designado para exercer a direção de uma organização, na maioria das vezes possui maior volume de informações que o agente principal. Nesse sentido, Hart (1995) afirma que a governança corporativa se faz imperiosa nas organizações toda vez que existirem duas proposições: 1) há um problema de agência ou conflito de interesses que envolve mais de uma parte da organização; 2) esses problemas de agência não podem ser solucionados apenas por meio de contrato.

Em relação aos agentes e as transações sociais que são construídas envolvendo dois atores, denominados “agente” e “principal”, os pesquisadores Jensen e Meckling (1976) esclarecem que essa relação é estabelecida por meio de um contrato em que uma das partes (principal) recruta a outra (agente) para exercer algum serviço em seu nome, concedendo autoridade para o agente. Levando para o cenário político, os “agentes” recebem do povo, “cidadãos-principal”, o poder de tomar decisões e agir em seu nome. Já no meio corporativo, existe a separação entre propriedade e controle gerencial, cuja representação do “principal” é feita pelos acionistas e o “agente” pelos executivos.

Em todos os campos é possível identificar as situações: *ex ante* (pré-contrato ou delegação) e *ex post* (pós-contrato ou delegação). A questão central que envolve a relação agente-principal é o oportunismo. Tal conceito aponta disparidades entre o comportamento dos indivíduos *ex ante* e *ex post* a uma situação contratual (MELO, 1996). Para evitar conflitos entre os atores, os contratos antevêm mecanismos que sugerem dispêndios aos envolvidos, denominados “custos de agência”.



Sobre esse tipo de gasto, Jensen e Meckling (1976) informam que as despesas contratuais entre o “principal” e o “agente” abarcam o seu acompanhamento, o controle e o monitoramento, custos incorridos pelos agentes na verificação ao principal no que tange à honestidade e às perdas decorrentes dos conflitos, quanto às decisões tomadas que não maximizem valor. Logo, os conceitos relacionados ao “agente-principal” e “custo de agência” foram e são fatores motivadores para a governança.

### **2.2.2 Indicadores, princípios e boas práticas da governança**

Indo ao encontro da essência dessa temática e no interesse de abarcar os princípios da governança pública, a governança pode ser avaliada por meio de alguns indicadores, tais como: efetividade, transparência, *accountability*, participação, equidade, conformidade, legalidade, integridade e ética (OLIVEIRA NETO *et al.*, 2015). Na gestão pública, é entendida como uma forma de poder. Conforme Slomski (2008), ela é exercida por meio da administração dos recursos econômicos e sociais de um país que precisa estar direcionado para o desenvolvimento. Logo, a governança representa um processo de ligação entre os mecanismos de administração, a dimensão política e a infraestrutura do poder (FILGUEIRAS, 2018).

Assim, a gestão pública tem traçado seus objetivos, por meio de um ciclo bem organizado e elaborado, a partir do controle, da supervisão e do processo de prestação de contas. Tal postura, portanto, envolve o crescimento com eficiência e a responsabilidade na administração das políticas públicas e na promoção de incentivos, possibilitando a participação dos cidadãos no planejamento e no controle das gestões políticas (MELLO; SLOMSKY, 2010), de tal modo que a governança pública pode induzir os processos sociais em uma rede integrada por muitos outros atores (SANTOS, 2019).

De uma forma geral, sabe-se que a governança é a integração entre Estado e sociedade, devendo-se observar e considerar o plano da gestão pública para assegurar os meios que aumentem a qualidade de suas políticas e serviços (FILGUEIRAS, 2018). Essa relação vai além das questões gerenciais e integram os mecanismos de gestão, a legitimidade e as condições de abertura, na busca não apenas dos efeitos econômicos, mas também dos dados e dos indicadores para mensurar a qualidade e obter os valores sociais.

Alguns trabalhos da *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001) apontam a importância da governança corporativa nas entidades do setor público, contribuindo para o uso eficiente e a responsabilização pelo controle dos recursos, melhoria da gestão, prestação de

serviços de qualidade e construção de confiança nas entidades. O Comitê IFAC apresentou três princípios de governança que podem ser utilizados no cenário do setor público: a transparência, a integridade e *accountability*.

Conforme o documento (IFAC, 2001): a transparência tem como principal característica conquistar e manter a confiança dos *stakeholders* na organização, tanto na tomada de decisões, como em seus agentes e, também, nas diversas ações. Relacionadas à transparência, as atividades podem ocorrer por meio de consultas e participação das partes interessadas, tendo em vista a comunicação e a divulgação de informações de forma completa, íntegra e clara.

Já a integridade está focada na honestidade e na objetividade, buscando um elevado padrão de decoro e probidade na administração de fundos e de recursos públicos, além da gestão dos assuntos da organização. Está conectada à eficácia da estrutura de controle, dos padrões pessoais e do profissionalismo dos indivíduos. Reflete diretamente no processo de tomada de decisão, na qualidade dos relatórios financeiros e no desempenho da organização.

No caso da *accountability*, nesse determinado estudo, está integrada ao processo de responsabilização dos gestores da instituição em suas resoluções e posturas em relação à gestão dos recursos públicos e ao processo de desempenho organizacional em que são submetidas as normas de controle externo. A abrangência desse princípio está ligada ao grau de compreensão das responsabilidades pelas partes envolvidas, com papéis bem definidos por meio de uma estrutura robusta.

Os princípios acima, defendidos pela IFAC, relacionados com a governança pública são ratificados pela ONU. Conforme Armstrong (2005), a transparência, a integridade e a *accountability* foram apontados pela ONU como princípios que regem a administração pública. Da Silveira *et al.* (2013) adicionam que esses princípios estão relacionados entre si. No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão impulsionador da utilização desses princípios como dispositivos de aperfeiçoamento da administração pública, na busca do fortalecimento da relação entre instituições públicas e a sociedade, incentivando o acompanhamento das ações do governo pelos cidadãos (TCU, 2014)

Seguindo as tendências da governança pública mundial, em 2014, o TCU publicou um manual denominado *Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhorias* (TCU, 2014). O documento estimula as boas práticas de governança no Brasil e apresenta algumas diretrizes para análise da estrutura de governança das instituições públicas alicerçadas em três eixos: liderança, estratégia e controle.

Esse referencial apresenta a governança no setor público como um mecanismo de liderança, estratégia e controle que, ao ser colocado em prática, “[...] poderá avaliar, direcionar e monitorar o planejamento, execução e resultados da gestão, com a finalidade de conduzir as políticas públicas e fornecer prestação de serviços conforme interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 26). Com a finalidade de fortalecer a governança pública, o governo publicou o Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, que regulamenta os mecanismos da governança pública.

O decreto define liderança, estratégia e controle como mecanismos de governança no setor público, aponta ainda que liderança é o conjunto de práticas da natureza humana exercida nos cargos principais da organização, que assegurem a boa governança. A estratégia compreende a definição de diretrizes, objetivos planos de ações, priorização e alinhamento entre a organização e as partes interessadas, de forma que o serviço prestado alcance o resultado pretendido. Por fim, o controle representa a estruturação de processos visando mitigar riscos para alcance de objetivos e garantir a execução ética das atividades da organização (BRASIL, 2017).

Assim, com base nas afirmações de Travaglia e Sá (2017, p. 22), foi realizada uma compilação das boas práticas de governança pública aplicáveis ao setor público e aos conselhos sociais, foco central deste estudo. Essa proposta apresenta como base os elementos de governança pública resultantes da revisão sistemática: transparência, controle e monitoramento, responsabilização, participação popular, avaliação do serviço prestado, normatização e redes de relações. Conforme demonstrado no Quadro 2:

**Quadro 2** – Boas práticas de governança pública à luz da teoria

<b>Práticas de governança</b>	<b>Principais elementos de governança relacionados com a prática</b>	<b>Referências</b>
Normatizar e divulgar a estrutura interna do conselho: especificando suas câmaras setoriais consultivas, temáticas e grupos de trabalho, seus processos, políticas e procedimentos de forma clara às partes interessadas.	Transparência; Normatização; Responsabilização.	FMI (2007); IIA (2014); Mello (2006).
Divulgar a composição dos membros do conselho, entidade que representa; prazo do mandato e frequências nas reuniões do conselho.	Transparência; Responsabilização; Rede de Relações; Monitoramento e Controle.	TCU (2014); IIA (2014); Barth (2006); Figueiredo e Santos (2014); Católico (2012); Silva (2012).
Normatizar e especificar as responsabilidades e papéis entre os diferentes entes do conselho, bem como as relações entre eles.	Normatização; Monitoramento e Controle; Responsabilização; Rede de Relações.	TCU (2014); FMI (2007); IFAC e CIPFA (2014); IIA (2014); Mello (2006); Roczanski e Tomasi (2010).

Realizar avaliação e autoavaliação das atividades do conselho, desempenho e de necessidades de formação e desenvolvimento de seus membros.	Monitoramento e Controle; Avaliação do serviço prestado.	IFAC e CIPFA (2014); OPM e CIPFA (2004); Mello (2006).
Identificar e realizar avaliações periódicas, para melhoria contínua, das práticas de governança adotadas.	Monitoramento e Controle; Avaliação do serviço prestado.	IIA (2014); TCU (2014); Bizerra, Alves e Ribeiro (2012).
Definir plano estratégico do conselho de forma clara e explicitar objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas.	Transparência; Monitoramento e Controle.	IIA (2014); TCU (2014); Gonçalves <i>et al.</i> (2010).
Implementar canais de comunicação que permitam a realização e acompanhamento de reclamações, sugestões e denúncias pelas partes interessadas.	Transparência; Monitoramento e Controle; Participação popular.	IFAC e CIPFA (2014); TCU (2014); Bingham, Nabatchi e Leary (2005); Cruz e Ferreira (2010); Silva (2012).
Definir mecanismos que viabilizam a participação social na governança e na tomada de decisão do conselho.	Transparência; Participação popular; Rede de Relações.	TCU (2014); Bingham, Nabatchi e Leary (2005); Cruz e Ferreira (2010); Figueiredo e Santos (2014); Mello (2006).
Apresentar informações completas, relevantes e atualizadas no portal da entidade.	Transparência; Participação popular.	IFAC e CIPFA (2014); Viana <i>et al.</i> (2013).
Apresentar relatórios anuais de gestão, em uma linguagem imparcial, clara e compreensível ao público-alvo.	Transparência; Monitoramento e Controle; Avaliação do serviço prestado.	IFAC e CIPFA (2014); TCU (2014); Bogoni <i>et al.</i> (2010); Mello (2006).
Avaliar e monitorar a satisfação das partes interessadas nas ações e serviços desempenhados.	Monitoramento e Controle; Avaliação do serviço prestado.	IFAC e CIPFA (2014); OPM e CIPFA; TCU (2014); Silva (2012).

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Destaca-se também que essa proposta vai ao encontro da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil, para o período de 2020 a 2031, regulamentada pelo Decreto federal n.º 10.531, de 26 de outubro de 2020, atendendo o “Eixo Institucional” – 2.3 Desafios e orientações, 2.3.1. Desafio: melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de governo, atendendo principalmente, as seguintes orientações a seguir no Quadro 3:

**Quadro 3** – Relação do Decreto n.º 10.531/2020 com as práticas de governança propostas

<b>Desafio: melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de governo</b>	
<b>Decreto n.º 10.531/2020 – Orientação para melhorar a governança do setor público</b>	<b>Proposta de práticas de governança fundamentada no Quadro 2.</b>
Identificar e difundir boas práticas de governança de programas e instituições públicas.	Identificar e realizar avaliações periódicas, para melhoria contínua, das práticas de governança adotadas.
Incorporar ao processo decisório as práticas de avaliação periódica de eficácia e efetividade das políticas públicas.	Avaliar e monitorar a satisfação das partes interessadas nas ações e serviços desempenhados.
Otimizar, integrar e compartilhar estruturas, processos, sistemas, dados e recursos estatais.	Normatizar e divulgar a estrutura interna do conselho: especificando suas câmaras setoriais consultivas, temáticas e grupos de trabalho, seus

	processos, políticas e procedimentos de forma clara às partes interessadas.
Aprimorar os mecanismos de transparência, de prestação de contas, de gestão de integridade, riscos e controles internos e de participação e controle social.	Apresentar relatórios anuais de gestão, em uma linguagem imparcial, clara e compreensível ao público-alvo.
Fortalecer o processo de planejamento estratégico governamental com vistas ao melhor direcionamento, à convergência das ações de Estado e à integração de suas funções estruturantes.	Normatizar e especificar as responsabilidades e papéis entre os diferentes entes do conselho, bem como as relações entre eles; Definir plano estratégico do conselho de forma clara e explicitar objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas.
Induzir o desenvolvimento de competências gerenciais e em processos administrativos para os agentes públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas a contribuir para a qualificação do planejamento e da gestão por resultados nos referidos entes federativos.	Realizar avaliação e autoavaliação das atividades do conselho, desempenho e de necessidades de formação e desenvolvimento de seus membros.
Viabilizar plataformas digitais que possibilitem o compartilhamento contínuo de experiências e o intercâmbio de práticas entre os entes federativos, com vistas à melhoria da prestação de serviços públicos locais.	Apresentar relatórios anuais de gestão, em uma linguagem imparcial, clara e compreensível ao público-alvo; Apresentar informações completas, relevantes e atualizadas no portal da entidade; Implementar canais de comunicação que permitam a realização e acompanhamento de reclamações, sugestões e denúncias pelas partes interessadas.
Aprimorar e incentivar mecanismos de coordenação e cooperação federativa que contemplem o compartilhamento das responsabilidades e a cooperação entre os entes na elaboração e execução de funções públicas de interesse comum (governança multinível).	Normatizar e especificar as responsabilidades e papéis entre os diferentes entes do conselho, bem como as relações entre eles.

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Essas práticas listadas promovem os princípios de governança pública que, segundo Oliveira Neto *et al.*, 2015, a governança pode ser observada por meio de alguns indicadores como efetividade, transparência, *accountability*, participação, equidade, conformidade, legalidade, integridade e ética. Todos esses elementos estão integrados nas boas práticas, com a capacidade de realizar um processo de ligação entre os mecanismos de administração com a dimensão política e infraestrutura do poder (FILGUEIRA, 2018).

Dessa forma, as ações contidas nessa proposta, se corporificadas, podem aumentar o desempenho e melhorar os resultados das políticas públicas e da atuação dos conselhos sociais, aprimorando o desempenho de suas funções e o relacionamento junto à sua rede. Adicionalmente, quebra paradigmas e realça a imagem dos conselhos sociais frente à sociedade.

## 2.3 GOVERNANÇA DOS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

### 2.3.1 Histórico dos CDRS

Em 1997, com a expansão do PRONAF, o qual passou a funcionar de forma interligada em todo o país, começaram a ser desempenhadas ações de investimentos, capacitações e pesquisas de infraestrutura e de serviços municipais. O programa foi fundamental para a institucionalização e a difusão dos conselhos populares na área rural agrícola, ou seja, os CDRS (SCHNEIDER; CAZZELA; MATTEI, 2004).

Organizados por meio do movimento sindical rural, os agricultores familiares começaram a solicitar ações e projetos de melhorias direcionados à sua área de atuação, tendo os pequenos produtores que disputar os recursos, de forma bastante desigual, com os grandes empreendedores. Após diversas reivindicações, em 1994, foi implementado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), que embora não tenha atingido seus objetivos, acabou servindo de ponto inicial para o PRONAF, que viria a ser de grande importância para o desenvolvimento da agricultura familiar (SCHNEIDER; CAZZELA; MATTEI, 2004).

Os CDRS foram criados para apontar estratégias e alternativas para melhoria das condições de vida de populações rurais, por meio da elaboração e da efetivação dos planos de ação. Tal organização foi uma ação importante para o fortalecimento das políticas públicas voltadas para o setor agrário. Além disso, todos esses conselhos devem ser espaços de democracia e, principalmente, atuar como verdadeiros agentes de controle social das políticas do MDA. Cabe ressaltar que eles existem em três instâncias. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), por exemplo, tem como principais atribuições: propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas no país; promover a articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, tanto para o desenvolvimento rural sustentável, quanto para a reforma agrária e a agricultura familiar.

Já os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) têm a função de discutir e promover a articulação e a adequação das atividades no estado. E ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) compete: definir as prioridades das ações que contribuam para o aprimoramento da região; acompanhar a elaboração, aprovar e comunicar à população as informações que possibilitem o conhecimento

do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural; garantir a integração dos demais conselhos que possuam ações no âmbito agrícola e controlar e avaliar a política rural local.

### **2.3.2 Governança nos CDRS**

A integração entre os atores na governança do CDRS e seu trabalho em conjunto é de fundamental importância. Nunes *et al.* (2014) destacam a importância da articulação e da interlocução entre os atores, pois há a necessidade da formação de uma rede de políticas públicas com capacidade de formar um intrincado ciclo de estratégias, programas, projetos e investimentos, para que as entidades participantes possam gerir e executar bem o trabalho. Os maiores obstáculos encontrados nesse processo são a integração, a complementaridade, a fragilidade no âmbito do diálogo e a capacidade institucional, elementos indispensáveis para gestão social.

Conforme Santos (1997), a governança é pertinente a modelos de cooperação entre atores sociais e políticos em arranjos institucionais que estruturam transações dentro e fora das fronteiras econômicas, nos quais encontra-se os mecanismos tradicionais de associação e de articulação de interesses, como os partidos políticos, sindicatos, associações, grupos de pressão e, também, as redes sociais informais com amigos, fornecedores, familiares e gerentes. Para Kissler e Heidemann (2006), os pontos que geram sucesso ou obstáculos nesses tipos de redes podem ser apresentados por meio de três elementos: confiança, flexibilidade e competência para resolução de problemas. Em um primeiro momento, os participantes, motivados por vários interesses, discutem conflitos e racionalidades de ação e, por fim, acabam se envolvendo em acomodações de governança pública e em eventos que as redes os protegem (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Para ter êxito em seus resultados, a governança pública fica refém da competência e da flexibilidade estratégica dos participantes, na esperança de, em um longo período, estruturar um fluxo de colaboração entre os atores competentes. Já em relação ao desenvolvimento da confiança, Kissler e Heidemann (2006) afirmam que ela é circular, não só refletindo o resultado planejado e esperado pelo grupo, mas também seus pressupostos.

Pode-se apontar algumas percepções da boa governança participativa junto à necessidade de aumentar o nível de integração e de interação dos múltiplos atores sociais. Conforme Kooiman (2002), na compreensão da governança interativa, os gestores públicos não devem se preocupar apenas com a solução de problemas específicos, precisam ainda buscar o desafio de sempre coordenar e conduzir as interações. A promoção da participação se torna um

serviço básico do governo.

Ainda sobre a condução da governança, Kooiman (2002) reflete sobre a obrigatoriedade de elaborar circunstâncias propícias às interações entre os múltiplos atores sociais, uma vez que estes são indispensáveis para a administração, a partir da construção de canais frente às adversidades e à complexidade das sociedades contemporâneas. Assim, os governos necessitam atentar-se, concomitantemente, às entidades e às estruturas de participação, com as leis e normas que orientem a dimensão intencional da governança. Como resultado é esperado que a sociedade aumente a quantidade de participantes e exerça uma maior influência e estabeleça uma interação entre os representantes e os diversos interesses sociais (KOOIMAN, 2002).

Um desses canais de correlação entre governo *versus* sociedade é formado pelos atores dos conselhos gestores ou conselhos sociais. Segundo Da Silva (2018), esses canais de participação são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do Brasil. Essa participação de diferentes atores sociais no processo de implementação de políticas públicas implica em reconhecer que a execução tenderá a ser mais complexa, tendo em vista que diferentes interesses deverão ser negociados para que tais ações possam ser operacionalizadas. Esse tipo de parceria com as organizações sociais denotou envolvê-las no fluxo de criação, execução e avaliação das referidas iniciativas governamentais, o que Bolter (2013) classificou como cogestão. Do mesmo modo, Silva e Schmitt (2014) destacam que, até a década de 1990, as políticas eram objeto de exigência das organizações, mas na década de 2000, as instituições sociais teriam uma participação mais efetiva na implementação, o que balizou uma abertura do Estado.

Para Lipsky (1980), os atores locais possuem discricionariedade e determinam a forma de efetivação das ações, baseados no contexto em que vivem, diante dos conflitos que integram e dos valores que carregam. São responsáveis por reinterpretar as determinações e traduzi-las à realidade local, de acordo com as suas especificidades. Logo, o Estado acredita que aproximando as organizações sociais da execução das políticas poderá obter melhores resultados.

Nesse cenário, destaca-se a importância das políticas públicas da agricultura familiar. Essa abertura caracterizou-se como uma nova geração de administração marcada pela incorporação de novos atores na cena política. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva e, posteriormente, no de Dilma Rousseff, por exemplo, esses formatos de ação estatal foram fortalecidos e aproximou o Estado e a sociedade civil. De acordo com Grisa e Schneider (2015, p. 41), os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, “[...] de uma postura propositiva passaram a serem parceiros na execução das políticas públicas”.



Nesse contexto, Maluf (1999) alertava sobre os desafios atribuídos à formação dos chamados mercados institucionais gerados pelos programas de aquisição pública de alimentos, como o PNAE. Na concepção do autor, a formação desse tipo de mercado é um processo que engloba o treinamento dos agentes produtivos, a criação de redes sociais (muitas vezes, pessoais) e os elementos institucionais, para que contribua com a atividade mercantil, além de demandar dos agricultores uma organização que, muitas vezes, não são capazes de constituir. Para realizar o elo entre Estado e agricultores, bem como amenizar ou dirimir os desafios e as dificuldades, foram criados os Conselhos de Desenvolvimento Rurais Sustentáveis.

#### 2.4 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA NOS CONSELHOS SOCIAIS

Com intuito de apresentar mais solidez para este trabalho e contribuições no referido campo de estudo, esta dissertação adotou a revisão sistemática da literatura como ferramenta para conhecer as pesquisas disponibilizadas na literatura nacional e internacional em relação à avaliação da governança pública nos conselhos sociais. Para tanto, o caminho investigativo discorrerá a respeito da metodologia utilizada e apresentará a análise dos resultados encontrados.

Sua abordagem caracteriza-se como descritiva, com enfoque qualitativo, sendo concretizada a partir de uma revisão sistemática de artigos oferecidos de forma integral e gratuita nas bases: *Scopus*, *Science Direct*, *Web of Science* e *SciELO*, no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Diante dessas características, este estudo buscou concretizar o marco teórico da teoria em governança pública nos conselhos sociais, além de aferir quantitativamente o que foi publicado e apontar lacunas na literatura. Sendo assim, a pesquisa foi realizada em quatro fases: 1) protocolo, com a definição do programa, termos e métodos de busca; 2) escolha das bases de dados; 3) filtragem e seleção dos artigos; e 4) levantamento das principais ilações de cada artigo com análise dos resultados.

Na primeira fase, foi elaborado o protocolo para definição dos termos, com vistas a revisão sistemática das publicações que se relacionam ao tema governança pública nos conselhos sociais. Foram selecionadas as expressões, em português, “Governança Pública” e “Conselhos Sociais”, e em inglês, “*Public Governance*” e “*Public Policy Social Councils*” e algumas de suas derivações: “Governança Pública”, “*Public Governance*”, “*Good Governance*” and “Conselhos Sociais de Políticas Públicas”, “*Public Policy Social Councils*”,

“*Social Councils*”, “*Public Policy*”. Também vale ressaltar que para enriquecer e direcionar a pesquisa, optou-se por usar o mesmo método de Attard *et al.* (2015): não utilizar palavras-chave e sim expressões-chave, com uso de aspas e operadores booleanos. Para isso, empregou-se o operador “*and*”.

Já a segunda fase está relacionada com a escolha das bases de dados que constituíram o referencial bibliográfico da presente pesquisa. Foram escolhidas as consideradas referências internacionais na área como: *Scopus*, a *Science Direct*, a *Web of Science* e a *SciELO*, que foi selecionada pelo grau de importância no Brasil. Em seguida, foi realizada a terceira fase, com a escolha dos artigos aplicando as buscas nas bases especificadas. Os levantamentos foram feitos nos títulos dos artigos, resumos e palavras-chave que apresentavam os termos, em português, “Governança Pública” e “Conselhos Sociais”, e em inglês, “*Public Governance*” e “*Public Policy Social Councils*” e suas possíveis derivações. Chegando ao resultado apresentado na Tabela 1.

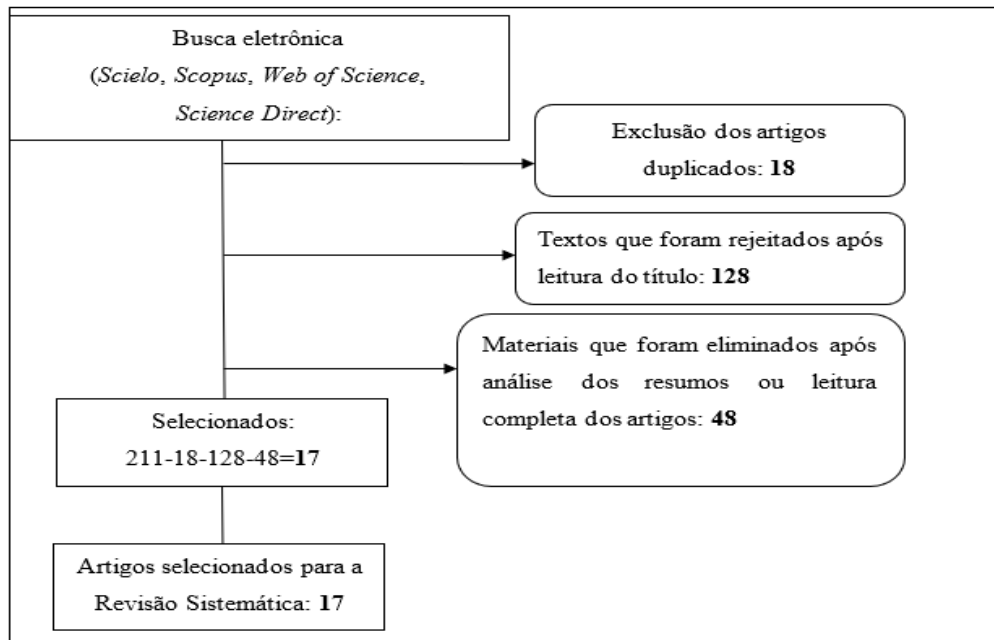
**Tabela 1** – Base de busca e chaves de consulta

Base	Chave de consulta ( <i>string</i> )	Resultados
<i>SCOPUS</i>	Opção: AVANCED: TÍTULO-ABS-CHAVE (“governança pública”; “governança pública”; “boa governança”); TÍTULO-ABS-CHAVE (“conselhos públicos de política pública”; “conselhos sociais”; “política pública”).	56
<i>Web of Science</i>	“governança pública”; “ <i>public governance</i> ”; “ <i>good governance</i> ”; AND TÓPICO: “ <i>Public Policy Social Councils</i> ”; “ <i>Social Councils</i> ”; “ <i>Public Policy</i> ”.	43
<i>Science Direct</i>	<i>Title, abstract, keywords</i> : “governança pública”; “ <i>public governance</i> ”; “ <i>good governance</i> ”; AND “ <i>Public Policy Social Councils</i> ”; “ <i>Social Councils</i> ”; “ <i>Public Policy</i> ”.	47
<i>SciELO</i>	“governança pública”; “ <i>public governance</i> ”; “ <i>good governance</i> ”; AND “ <i>public policy social councils</i> ”; “ <i>social councils</i> ”; “ <i>public policy</i> ”).	65
Total		<b>211</b>

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Os artigos encontrados foram coletados e tratados por meio do *software START*, desenvolvido pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). No programa, iniciou-se a elaboração do protocolo, depois importação dos arquivos, com extensão *BIBTEX*, extraídos das bases de dados. Essa etapa de importação foi individualizada, criando pastas no *START* para cada uma das bases, contendo os documentos encontrados em tais bases de dados, conforme descrito na Figura 1:

**Figura 1** – Fluxograma das fases de identificação, triagem e seleção de artigos sobre governança pública nos conselhos sociais



Fonte: dados da pesquisa (2021).

A importação dos arquivos foi parametrizada para que o *START* identificasse e excluísse automaticamente os artigos em duplicidade, resultando na exclusão de 18 textos. O recorte temporal compreendeu o ano de 2009 a junho de 2020. Tal escolha se justifica pela busca de trabalhos atualizados. Também foram excluídos 128 artigos após leitura do título. Um novo refinamento fez-se necessário e a leitura dos resumos e, em alguns casos do artigo completo, fato que foi determinante para o ajuste da pesquisa. Assim, foram excluídos mais 48 textos que tratavam de sustentabilidade, saúde, biodiesel, entre outros temas, que não apontavam elementos de mensuração da governança pública. Restaram, portanto, 17 artigos.

Na quarta fase, os 17 artigos selecionados foram alvo de análise por meio da releitura completa, que se caracteriza como um estudo do tipo Estado da Arte (ROMANOWSKI; ENS, 2006). Assim, os artigos foram avaliados em uma primeira etapa pelas expressões-chave, em seguida, pelos títulos e resumos e, ao final, com a leitura total de forma qualitativa. Foram extraídos e apresentados os seguintes dados: periódicos publicados e sua classificação no sistema *Qualis*, um gráfico demonstrando o ano das publicações, autores, títulos, quantidade de citações dos artigos no *Google Scholar* e uma nuvem contendo as palavras que mais foram utilizadas nos artigos.

Após a elaboração de tabelas demonstrando os dados gerais, conforme detalhado acima, foi elaborada uma síntese de cada pesquisa, em seguida, foi apresentada uma discussão dos trabalhos que apresentaram elementos e indicadores de mensuração da governança pública. Ao

final, produziu-se uma tabela final contendo os elementos basilares da governança pública discutidos nos estudos coletados.

No tocante à classificação do *Qualis* dos artigos, destaca-se que 13 estão classificados com o indicador *Qualis* que, segundo Leite (2009), trata-se de uma avaliação que obedece a uma somatória de procedimentos utilizados pela Capes para estratificação da qualidade da produção intelectual dos Programas de Pós-graduação. Conforme as pesquisas são defendidas nos programas, são publicadas em periódicos e estes passam por uma avaliação, o que pode representar um indicativo de qualidade, já que os periódicos buscam melhorar sua produção, em termos de qualidade e excelência, conforme demonstrado na Tabela 2, a seguir:

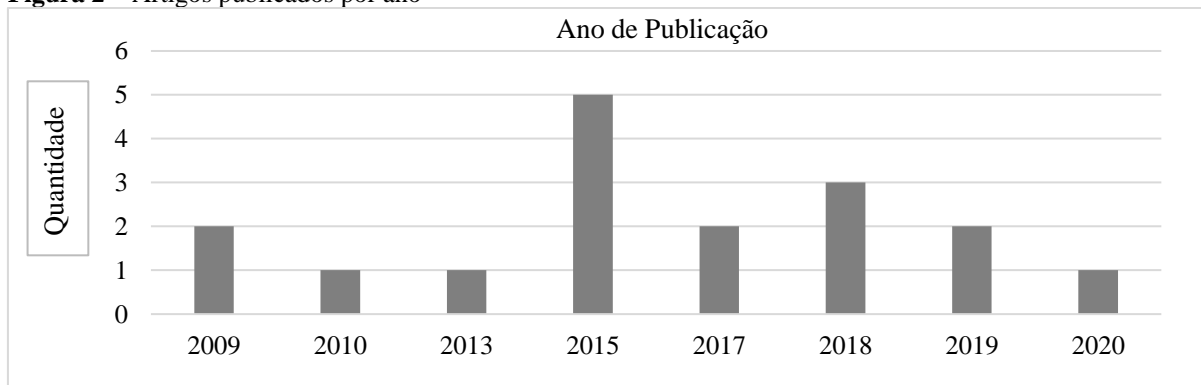
**Tabela 2** – Periódicos e respectivos *Qualis* Sucupira

Periódicos	ISSN	<i>Qualis</i>
<i>Evaluation and Program Planning</i>	0149-7189	A1
Organizações & Sociedade	1413-585X	A2
Estudos Avançados	1806-9592	A2
Revista de Administração Pública	1982-3134	A2
Dados (Rio de Janeiro Impresso)	0011-5258	A2
Ciência & Saúde Coletiva	1678-4561	A2
Ciência & Saúde Coletiva	1678-4561	A2
Cadernos de Saúde Pública	1678-4464	A2
Revista de Sociologia e Política	1678-9873	B1
Educação e Pesquisa	1517-9702	B1
Gestão & Produção	1806-9649	B1
Revista Brasileira de Ciências Sociais	0102-6909	B1
Revista de Gestão Costeira Integrada	1646-8872	B2

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Na sequência, verificou-se o ano das publicações: 2015 contou com o maior número de publicações, cinco artigos; em 2018, foram encontrados três artigos; já em 2009, 2017 e 2019 contam com duas publicações cada, conforme demonstrado na Figura 2. Observa-se que, em 2011, 2012, 2014 e 2016 não foram encontradas produções que contavam com as expressões “Governança Pública” e “Conselhos Sociais” no título.

**Figura 2** – Artigos publicados por ano



Fonte: dados da pesquisa (2021).

Complementa-se que durante o período pesquisado de 2009 a 2020, no ano de 2015 o tema teve maior evidência, tendo como base a quantidade dos artigos extraídos. No período dos 10 anos pesquisados, houve variações na quantidade de publicações. Além disso, buscou-se identificar os artigos que são mais citados. Para isso, utilizou-se a contagem de citações oferecida pelo *Google Scholar*. O resultado está descrito na Tabela 3, a seguir.

**Tabela 3** – Quantidade de citações

Referência	Título	Quantidade de citações
Jacobi, Cibim, e Leão (2015)	Crise hídrica na macrometrópole paulista e respostas da sociedade civil.	88
Oliveira e Pisa (2015)	IGovP: Índice de Avaliação da Governança Pública — Instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.	78
Amos (2010)	Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada.	27
Procopiuck e Frey (2009a)	Redes de políticas e de governança e sua análise a partir da <i>Websphere Analysis</i> .	25
Hințea, Profiroiu e Țiclău (2015)	<i>Strategic Planning And Public Management Reform: The Case of Romania</i>	18

Fonte: dados da pesquisa (2021).

O artigo dos autores Jacobi, Cibim e Leão (2015), que apresenta como a sociedade se organizou para amenizar a crise hídrica no município de São Paulo é o artigo com maior número de citações (88), seguido pelo trabalho produzido por Oliveira e Pisa (2015), com 78 citações. Em terceiro lugar, com apenas 27 citações está a pesquisa de Amos (2010), que discute o conceito de Governança e Governamentalidade e sua relação e relevância.

Também foi realizada a análise das principais palavras-chave dos artigos selecionados no programa *Start*: “governança pública” foi usada 13 vezes, seguida por “políticas públicas” (8) e “rede social” (5).

**Figura 3** – Nuvem das principais palavras-chave dos artigos



Fonte: dados da pesquisa (2021).

Por meio da nuvem de palavras, recurso que agrupa e organiza as palavras, apresentando-as em diferentes tamanhos, sendo que quanto maior a sua importância no *corpus* textual, maior será seu tamanho no agrupamento (SALVIATI, 2017). Dessa forma, pode-se perceber que as palavras com maior força nos artigos foram: governança pública, política pública, rede social e boa governança.

Por sua vez, os principais temas e discussões dos trabalhos pesquisados apresentam-se na Tabela 4.

**Tabela 4** – Análise qualitativa, temas e principais pontos sobre governança pública

<b>Autores</b>	<b>Tema</b>	<b>Principais pontos apresentados sobre governança pública</b>	<b>Campo relacionado</b>
Procopiuck e Frey (2009b)	As redes de políticas podem ser vistas sob influências de conjuntos de regras formais e informais que governam as interações entre o Estado e os interesses organizados.	Aprimoramento dos processos de governança, acrescentando sua <b>eficiência, transparência</b> e as possibilidades de <b>participação democrática</b> .	Difusão social de tecnologias de informação e comunicação (TICs), nos municípios de Porto Alegre e Curitiba.
Diederichsen <i>et al.</i> (2013)	Base de indicadores de gestão e governança costeira. Com utilização da metodologia do Decálogo.	Metodologia do Decálogo, na qual 10 itens considerados fundamentais para indicadores para o gerenciamento costeiro integrado são avaliados: 1. Política, 2. Normativa, 3. Competências, 4. Instituições, 5. Instrumentos e estratégias, 6. Formação e capacitação, 7. Recursos, 8. Conhecimento e informação, 9. Educação para a cidadania e 10. Participação.	Gestão da costa do município de Florianópolis.
Hințea, Profiroiu e Țiclău (2015)	A Nova Governança Pública torna o governo mais eficaz e legítimo, incluindo uma ampla gama de atores sociais na formulação e implementação de políticas; aumento do uso de redes para coordenação; mecanismos de ajuste mútuo e controle horizontal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivo ao alto nível de <b>participação e colaboração do público</b> com as partes interessadas locais;</li> <li>• Desenvolvimento de <b>redes e parcerias com stakeholders</b> externos para diferentes fases do processo;</li> <li>• Garantir que princípios como <b>transparência, responsabilidade, sustentabilidade e integridade</b> sejam refletidos no processo;</li> <li>• Foco na sustentabilidade e amplo impacto social do <b>processo de planejamento</b>.</li> </ul>	Planejamento estratégico usado como ferramenta na busca da eficiência, em nível de governo local na Romênia.
Jacobi, Cibim e Leão (2015)	Responsabilidade dos atores e instituições envolvidas na governança da água.	Um dos maiores desafios que se colocam em termos de governança está associado à necessidade de <b>fortalecer os mecanismos de controle social</b> .	Envolvimentos de vários seguimentos para minimizar a crise hídrica em São Paulo.
Oliveira e Pisa (2015)	Desenvolver um índice de medição da governança pública e a partir dos seus princípios.	O conceito de governança pública envolve, entre outros aspectos da gestão, <b>transparência, prestação de contas (accountability), ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões</b> .	Metodologia de mensuração da governança aplicada em 27 entes federativos do Brasil.

Kohler e Martinez (2015)	Pesquisa direcionada para explorar se os Conselhos Participativos de Saúde oferecem oportunidades reais de participação aberta e influência no processo de políticas de saúde pública.	<b>Participativo, Orientado por consenso, Responsável, Transparente, Responsivo, Efetivo e eficiente, Equitativo e inclusivo, segue o estado de direito.</b>	Conselhos participativos de saúde brasileiro e sua governança.
Muyomba-Tamale e Cunningham (2017)	Uma avaliação preliminar do desempenho dos conselhos de governo local (LGCs), por meio do <i>scorecard</i> , em Uganda.	Busca maior <b>transparência, prestação de contas</b> e o <b>engajamento dos cidadãos</b> levariam a <b>prestação eficiente de serviços públicos</b> .	Responsabilização do governo local de Uganda.
Souza e Machado (2018)	Governança, participação social na política pública: O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.	O processo de <b>negociação e diálogo entre diversos atores</b> envolvidos é fundamental para coordenar as políticas. Com o desafio da <b>integração e articulação de atores</b> , processos e estruturas que foram construídos e operam, tradicionalmente, de forma fragmentada. Estes foram agregados em quatro eixos: (i) <b>Legislação, adequação e efetivação da Política Nacional do Idoso e Estatuto do Idoso</b> ; (ii) <b>Fortalecimento do controle social</b> ; (iii) <b>Orçamento público federal voltado aos idosos</b> ; (iv) <b>Redes de promoção, proteção e defesa de direitos dos idosos</b> .	Participação social no Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.
Jamaiudin (2019)	Boa governança na Malásia por meio de reformas de políticas públicas. Implementação da Política Nacional de Transformação (NTP). O NTP é composto por dois planos principais, a saber: o Plano de Transformação do Governo (GTP) e o Plano de Transformação Econômica (ETP).	A boa governança é baseada em seis indicadores: <b>estado de direito, voz e responsabilidade, estabilidade política, eficácia do governo, qualidade regulatória e controle da corrupção</b> . A governança na Malásia foi mensurada pelo Índice de Governança Mundial (WGI)	Reformas políticas na Malásia, avaliando suas percepções.
Marques (2019)	O emprego da análise de redes sociais como método para a investigação de políticas públicas.	A incorporação da ideia de governança, entendida como os conjuntos de atores estatais, não estatais e instituições ligados por conexões de diversos tipos nos ajuda a conectar as estruturas constituídas pelas <b>redes com as estratégias e práticas dos variados atores políticos</b> presentes nas políticas públicas.	Análise de redes de políticas públicas na saúde pública brasileira.
Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020)	Governança multinível em políticas sociais nacionalmente estruturadas: o caso da assistência social	Efeitos dos instrumentos de <b>coordenação federativa</b> sobre níveis gerais de implementação de serviços e benefícios de proteção básica; tendência à convergência em termos de provisão dos serviços, seja em nível nacional, seja por porte municipal e região; <b>associação</b>	Política de assistência social brasileira efeitos em sua implementação.

		<b>entre níveis de implementação e capacidades institucionais locais.</b>	
--	--	---	--

Fonte: dados da pesquisa (2021).

A Tabela 4 apresenta a discussão de 11 dos 17 artigos eleitos, pois discutem os elementos de governança de forma mais explícita, destacando-se entre esses estudos: Diederichsen *et al.* (2013); Hintea, Profiroiu e Țiclău (2015); Oliveira e Pisa (2015); Oliveira Neto *et al.* (2015); Muyomba-Tamale e Cunningham (2017) e Jamaiudin (2019) que apontam ou discutem diretamente métodos ou elementos de mensuração da governança pública.

Diederichsen *et al.* (2013) utilizaram a metodologia do Decálogo com 10 indicadores para analisar em qual estágio de desenvolvimento se encontra o gerenciamento costeiro da cidade de Florianópolis. Foram avaliados os itens de gerenciamento costeiro integrado e, em seguida, foi criada uma matriz atribuindo-se notas para cada item analisado.

A pontuação dos itens do Decálogo se dá de forma a avaliar cada etapa do plano de gestão: existência, implementação e avaliação. A pontuação máxima obtida para cada fase seria de 90 pontos (10 itens com notas de 1 a 9), representando uma boa gestão com governança. Na matriz, identificou-se os pontos fortes do gerenciamento, como a existência de instrumentos, a geração de conhecimento e algumas iniciativas de educação ambiental. Dentre os pontos negativos estão a questão de disponibilidade de recursos financeiros, a formação de gestores capacitados e a inexistência de políticas municipais claras para a gestão costeira. As notas foram de intermediárias a baixas, e os instrumentos de gestão até o momento não foram devidamente implementados. Enfim, a análise realizada permitiu inferir que Florianópolis se encontra nas etapas iniciais do ciclo do gerenciamento costeiro integrado, no entanto, já foi iniciado com a implementação e o monitoramento dos itens analisados.

No mesmo sentido, Muyomba-Tamale e Cunningham (2017) apontaram o *Scorecard* nos Conselhos do governo local de Uganda como ferramenta estratégica para que os cidadãos cobrem dos governos locais a excelência, eficiência e eficácia na prestação de serviços que teve início em 2009. O item fundamental dessa iniciativa é o cartão de pontuação do conselho do governo local, o cartão de pontuação compreende de 60 a 80 indicadores, divididos em quatro níveis: conselho distrital, presidente de distrito, orador e conselheiro distrital, de acordo com as funções e responsabilidades individuais. Contendo uma pontuação máxima de 100 pontos, todos devem fornecer evidências palpáveis de seu desempenho em indicador e os resultados são amplamente divulgados para sociedade, comunidade, distritos e no nível nacional. Esse instrumento de capacitação avalia o desempenho dos eleitos em nível distrital, considerando-se os cargos e responsabilidades constituídas por lei do governo local de Uganda de 1997.



O agrupamento de múltiplos elos na estrutura de oferta e demanda de boa governança e prestação de contas (cidadãos, organizações da sociedade civil, governo local e governo central), a gerência do *scorecard* e a divulgação dos resultados de desempenho estão baseadas em uma metodologia de pesquisa-ação. Ao final de 2016, o *scorecard* registra uma sequência de resultados positivos e concretos. E os líderes políticos estão conscientes do seu papel, e o desempenho dos conselhos distritais e dos conselheiros individuais melhorou, logo, melhorou o bem-estar econômico e social dos cidadãos.

Hintea, Profiroiu e Țiclău (2015), apresentaram o planejamento estratégico como uma eficiente ferramenta de mudança no setor público, e buscaram avaliar as causas e como a administração pública local usa esse planejamento para gerenciar transformações (reforma) e identificar se os esforços de planejamento exibem um padrão específico de reforma. A pesquisa foi realizada de forma *on-line*, com uma estrutura para perfil estratégico e outro com três dimensões: Nova Gestão Pública, Estado Neo – Weberiano, Nova Governança Pública.

Os resultados evidenciaram que 70% utilizam o planejamento estratégico por ser uma condição obrigatória para acessar os fundos da União Europeia. Os objetivos gerais das reformas são: aumentar a eficácia e a qualidade dos serviços públicos ou organizações públicas, o que resulta em uma melhor comunicação entre as partes interessadas e facilita a edificação do consenso, unificando diversas partes de uma organização por meio de uma mais adequada comunicação; pode também melhorar a capacidade de responder às mudanças no ambiente externo (adaptar-se às mudanças, aproveitar novas oportunidades); aumenta a participação pública e a interação das partes interessadas locais.

Para analisar a Nova Governança Pública foram utilizados os seguintes indicadores: estrutura que incentive e apoie a participação pública das partes interessadas; apresenta transparência, abertura, capacidade de resposta aos interesses e necessidades dos cidadãos; tem forte compromisso com a integridade, profissionalismo e Estado de Direito; desenvolve redes e parcerias com as partes interessadas locais e incentiva o envolvimento ativo no processo de planejamento; define resultados e tem sucesso em termos de sustentabilidade econômica, impacto social e ambiental.

Por seu turno, Oliveira Neto *et al.* (2015) buscaram avaliar as influências dos *stakeholders* na determinação de uma governança corporativa voltada à produção mais limpa. Inicialmente, foram identificados três constructos ligados ao tema: política pública, agentes econômicos e sociedade. Depois, realizou-se uma pesquisa por meio de *survey* com empresas associadas ao Instituto Ethos. Nos resultados evidenciaram-se algumas tendências em relação a influência dos *stakeholders* nas mudanças endógenas e incrementais nos princípios da

governança corporativa como política pública tendenciosa a taxar emissões de carbono das empresas e promover financiamento a juros baixos para investimento em tecnologias limpas e controle da produção no sistema de produção, o agente econômico consciente e obediente a leis ambientais que levam à implantação de produção limpa, e a sociedade com tendência a comprar produtos ecológicos, além de denunciar práticas enganosas das empresas.

De uma forma mais ampla, Jamaiudin (2019) mostrou como a Malásia conquistou uma boa governança, visivelmente, trazendo estabilidade política, facilitando uma administração governamental sólida e eficaz, por meio de reformas das políticas públicas com a implementação da Política Nacional de Transformação (NTP). A NTP é composta por dois planos principais: o Plano de Transformação do Governo (GTP) e o Plano de Transformação Econômica (ETP). O NTP utiliza a governança da qualidade, gerando eficácia, responsabilidade, justiça e representação dentro da administração do governo. Os resultados apontaram uma correlação positiva entre o NTP e a boa governança. O estudo ainda constatou que a implementação do NTP foi bem recepcionada por todos e encontrou recursos de boa governança. Logo, concluímos que essa agenda de reformas constitui um caminho importante para a conquista e a manutenção da boa governança no futuro.

Oliveira e Pisa (2015) buscaram avaliar o grau de governança pública de cada entidade federativo na implementação de políticas públicas, com indicadores desenvolvidos a partir dos princípios de governança, apresentando como instrumento de autoavaliação e planejamento para o Estado e controle social para aos cidadãos. No trabalho, foram abordados os seguintes conceitos: governança pública; controle social; avaliação da governança; índices e indicadores. Na conclusão, ficou evidenciado que verificar o nível de governança alcançado permite aos gestores públicos mensurar a efetividade das ações executadas e refletir sobre seus desempenhos. Ademais, possibilita sua utilização como ferramenta de comparação com o desempenho de outros entes, permitindo um intercâmbio de boas práticas.

Em relação ao controle social, as informações disponibilizadas pelo cálculo permitem uma visão do desempenho de cada ente, o que resulta na possibilidade de controle, comparação e questionamentos. Os autores almejam que os resultados do estudo possam servir de impulso ao controle social, à maior participação e à conscientização de que a efetividade das ações governamentais somente será disponibilizada de forma eficiente para a população quando a sociedade puder assumir plenamente sua cidadania.

A Tabela 5 apresenta os elementos evidenciados nos artigos do portfólio bibliográfico como elementos essenciais ou de avaliação da governança pública.

**Tabela 5 – Elementos da governança pública**

Elementos	Descrição
Transparência	<p>Para Muyomba-Tamale e Cunningham (2017), quanto maior a transparência na prestação de contas e na participação dos cidadãos, melhor e mais eficiente será a prestação dos serviços públicos.</p> <p>Para Jacobi, Leão e Souza (2015), transparência surge como um dos instrumentos para avaliar a efetividade, a integralidade e a legitimidade das novas práticas de governança em que a participação é um fator-chave nos processos democráticos.</p> <p>Para Kohler e Martinez (2015), a Comissão Econômica e Social da ONU para a Ásia e o Pacífico apontam que transparência é a divulgação da forma que as decisões e seu cumprimento foram tomados e se seguiu as regras e regulamentos. Devendo essas as informações serem disponibilizadas gratuitamente e absolutamente acessíveis àqueles que serão afetados por essas decisões e sua aplicação.</p> <p>Para Oliveira e Pisa (2015), o conceito de governança pública envolve, entre outros aspectos da gestão, transparência, prestação de contas (<i>accountability</i>), ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões. Nessa mesma pesquisa, os autores apontam também o texto do Relatório da OCDE (2011) que expressa, no exercício da governança, que o Estado deve ser transparente o suficiente na apresentação dos dados, para que se possa avaliar se os investimentos estão sendo realizados de maneira eficaz, eficiente e efetiva.</p>
Controle e Monitoramento	<p>Para Jacobi, Cibim e Leão (2015), o controle e monitoramento podem ampliar os espaços de participação cidadã e favorecer a aptidão de aspecto dos interesses diversos e assimétricos econômica e socialmente, de tal modo como a qualidade e a equidade do retorno público das demandas sociais.</p> <p>O monitoramento e controle dos diversos atores enredados nas políticas públicas, conforme as teorias deram origem à discussão sobre governança (Jensen; Meckling (1976); Fama (1980); Williamson (1996, 1998).</p> <p>Para Ahmad (2005), as tradições e instituições exercidas pelas autoridades, inclui o procedimento pelo qual os governos são selecionados, monitorados, responsabilizados e substituídos.</p> <p>Para Oliveira e Pisa (2015), o controle e monitoramento estão intimamente interligados com componentes da gestão, transparência, prestação de contas, ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões.</p>
Responsabilização	<p>Para Buta e Teixeira (2020), em uma perspectiva horizontal, alguns autores colocam agências ou entidades públicas como as responsáveis por exercer governança.</p> <p>Para Muyomba-Tamale e Cunningham (2017), os atores envolvidos precisam ter esclarecidos não só quais são suas obrigações, mas também quais os papéis e responsabilidades dos seus líderes eleitos.</p> <p>Para Oliveira e Pisa (2015), a importante função dos conselhos de políticas públicas e dos tribunais de contas na responsabilização e controle dos agentes e instituições públicas.</p>
Participação popular	<p>Para Souza e Machado (2018), a atuação dos Conselhos Sociais formados por diferentes representantes da sociedade, beneficia o fortalecimento de redes de atores sociais.</p> <p>Para Cruz e Marques (2013), a utilização do conjunto transparência nas transações, participação dos <i>stakeholders</i> e <i>accountability</i> das decisões fortalecem a governança pública.</p> <p>Para Jacobi, Cibim e Leão (2015), a articulação intelectual, técnica e política fortalecem a articulação e o engajamento de múltiplos atores numa concepção de governança participativa. Destacam que essa correlação de engajamento na transversalidade dos grupos, dos interesses, dos movimentos sociais, culturais, na vida, flexibilizam e potencializam as estruturas austeras de formação do sujeito e de seus grupos de pertencimento, favorecendo e estimulando conversas entre os variados grupos sociais.</p> <p>Para Buta e Teixeira (2020), que a participação de diversos atores com capacidade de trabalhar com a complexidade social na produção de política pública, pode ser o único caminho possível de produzir as mudanças que a sociedade espera.</p> <p>Para Kohler e Martinez (2015), o envolvimento limitado da sociedade civil também dificulta a representação dos interesses da sociedade.</p>

Normatização	<p>Para Buta e Teixeira (2020), os indicadores conexos à efetividade do governo e a sua qualidade regulatória, está diretamente ligada às ações e resultados das agências públicas em suas políticas, ações que podem ser denominadas como “Capacidade Governamental”.</p> <p>Para Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020), as políticas públicas são criadas em sua maioria com mecanismos de regulação e normas, que determinam padrões nacionais para execução local dos programas.</p> <p>Para Jacobi, Cibim e Leão (2015), o tema normatização está introduzido em algumas das conceituações do termo governança, sugerindo que os caminhos teóricos e práticos realizam uma combinação entre as demandas sociais e sua interlocução ao nível governamental. Na maioria das vezes, a utilização dos conceitos pode incluir leis, regulação e instituições, além disso, podem estar relacionadas com as políticas e ações de governo.</p>
Avaliação do serviço prestado	<p>Para Pereira, Santos e Kubo (2020), não basta a utilização das ferramentas de governança se ao final seus elementos não refletirem em qualidade e na melhoria dos serviços ou produtos entregues para sociedade.</p> <p>Para Gani e Duncan (2007), espera-se eficácia nos resultados das instituições de uma sociedade. Sendo que instituições eficientes e eficazes devem ter bons resultados atendendo as necessidades da sociedade, gerando uma boa governança.</p> <p>Para Oliveira e Pisa (2015), o nível de governança está relacionado diretamente ao desenvolvimento dos seus princípios e na mensuração das ações e resultados nos produtos e serviços entregues para sociedade.</p>
Rede de relações	<p>Para Mayntz (2009), as redes de relações também estão inseridas em algumas das conceituações do termo governança.</p> <p>Para Procopiuck e Frey (2009a) as redes são as articulações e trocas de aptidões e recursos nos ambientes, concebidas por meio de desenhos e das interações entre agentes que, em conjunto, estabelecem as estruturas nas quais eles estão inseridos.</p>

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Admite-se que esses sete elementos apresentados na Tabela 5 são os principais resultados desta revisão da literatura, pois possibilitam a verificação ou avaliação das práticas de governança pública com ênfase nos conselhos sociais, elementos que quando empregados corretamente melhoram a entrega dos serviços públicos para a sociedade, inibem a corrupção, conectam e coordenam vários atores da sociedade na busca por bons resultados das políticas públicas.

Conforme se extrai dos estudos analisados, os pesquisadores apontam determinadas características observáveis desses elementos de governança, os quais permitem a análise ou verificação das suas práticas na governança pública das entidades foco da pesquisa. Esses sete elementos e seus conceitos, segundo os autores, devem respeitar e relacionar seus princípios com as ações de planejamento, implementação, controle, monitoramento e avaliação dos resultados das políticas públicas. Consequentemente, devendo, ainda, haver o registro das práticas e disponibilização dos dados históricos da evolução dos indicadores sociais relacionados com o processo de implementação e realização de políticas públicas. Sendo assim, é possível realizar a verificação das práticas e ações governamentais e correlacioná-las com seus respectivos elementos e princípios de governança pública.

Acredita-se também ter alcançado um dos objetivos específicos deste trabalho, descrito no capítulo introdutório, que era conhecer o marco teórico e da governança pública nos conselhos sociais e verificar no portfólio bibliográfico quais particularidades elegíveis deve constar em tais órgãos. Com base no referencial teórico elaborado até aqui, foi realizada uma análise de conteúdo sobre os artigos de referência da revisão sistemática. São perceptíveis os poucos estudos, nas bases pesquisadas, que possuem critérios bem definidos que possam ser aplicados nas verificações, avaliações e mensuração de governança pública em conselhos sociais.

Além disso, foram encontrados alguns métodos de mensuração para os principais elementos da estrutura da governança pública, como o índice de governança mundial, no estudo sobre a Malásia, o *scorecard* em Uganda e o Decálogo no Brasil. São metodologias que foram empregadas em entidades públicas diversas, mas não encontrada uma própria para os conselhos sociais. Diante dessa insuficiência de metodologia, um dos objetivos deste trabalho – analisar de que forma os princípios de governança pública se apresentam na gestão do Conselho Estadual – é um grande desafio. O melhor caminho encontrado foi, a partir da análise da literatura disponível, estabelecer parâmetros próprios que satisfaçam às necessidades do trabalho de pesquisa e apresentem relevância e validade.

Espera-se que esses resultados se tornem um embrião para trabalhos metodologicamente mais elaborados. Apesar desta investigação eleger sete elementos que podem apontar as práticas de governança em conselhos sociais, podem existir pesquisadores que utilizem outros elementos de governança relativamente diferentes dos apresentados neste estudo. Logo, novas pesquisas podem vir a sugerir elementos novos ou desdobramentos dos existentes em itens mais específicos. A intenção é ter uma relação de características que permitam uma análise mais criteriosa, comparável e replicável, ou seja, cientificamente mais válida das práticas de elementos de governança nos conselhos sociais.

Concluída esta etapa de fundamentação teórica, passa-se a fazer a descrição dos procedimentos metodológicos, sob os quais serão explicados o delineamento e os caminhos percorridos na pesquisa.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, com base no objetivo geral já mencionado, os procedimentos metodológicos empregados serão apresentados, sendo descritas as etapas necessárias para o seu desenvolvimento, os instrumentos para a coleta de dados e sua posterior análise. O intuito foi seguir um método científico que, de acordo com Richardson (2012), consiste em determinar um problema, realizar observações e interpretá-las nas relações encontradas, fundamentando-se, quando aplicável, nas teorias existentes.

Laville e Dione (1999) inferem que a descrição do procedimento de pesquisa, ao ser construído, deve garantir confiabilidade aos resultados encontrados. Nessa perspectiva, serão abordados os procedimentos metodológicos pormenorizados em seis etapas operacionais, sendo elas: (i) Delineamento da pesquisa; (ii) Seleção e Identificação do Caso (iii) Procedimentos de coleta de dados; (iv) Procedimento de análise dos dados; (v) Validade e confiabilidade da pesquisa; e (vi) Preocupações éticas.

#### 3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

É importante mencionar que esta dissertação adotou uma postura interpretativista, que corresponde a um processo investigativo de compreensão baseado na exploração de aspectos sociais ou humanos, que dão ao cientista uma visão holística e complexa, conduzindo a um estudo de atitude natural, conforme Creswell (1998). O ponto principal deste paradigma está na natureza do significado da ação social, abarcando os padrões da vida social e como encontrar esse significado. A pesquisa interpretativa é praticada no grau de maior generalidade, estruturando modelos por intermédio das ações dos atores sociais (Blaikie, 2010). As convicções são construídas partindo do ponto de vista do observador. Conforme Stake (2011, p. 46) “a pesquisa interpretativa é a investigação que depende muito da definição e da redefinição dos observadores sobre os significados daquilo que veem e ouvem”

Sendo relevante ressaltar que este estudo tem como objeto as práticas de governança pública no CEDRS/MS, devido a sua importância, principalmente em relação ao planejamento, implementação e acompanhamento das políticas públicas voltadas para agricultura familiar, no MS. Logo, o objeto deste estudo, se classifica como fenômeno social, não permitindo ser afastado do seu contexto, conseqüentemente a abordagem da pesquisa é classificada com qualitativa interpretativa (Stake, 1995).

Dessa forma, atrelando a investigação aos elementos do problema de pesquisa, como proposto por Gil (2002), no tocante à transparência, precisão, alcance de respostas por meio de exames e viabilidade, formulou-se a seguinte questão: quais elementos da governança pública na gestão do CEDRS/MS, influenciam no fortalecimento da agricultura familiar?

Destarte, para atingir os objetivos geral e específicos já citados, o trabalho foi desenvolvido por meio da abordagem qualitativa interpretativa, tratando-se de um estudo de caso no qual foram adotadas as pesquisas bibliográfica e documental. A essa abordagem empregam-se as pesquisas relacionadas à compreensão humana da maneira de como vivem, arquitetam seus artefatos e a si mesmos, seus sentimentos e pensamentos, portanto, se adequam a examinação de grupos, por meio de histórias sociais sob o olhar dos atores, de relações e para análises de discursos e de documentos e, por essa razão, também é usada para a construção de novas hipóteses, elaboração de indicadores qualitativos, variáveis e tipologias (MINAYO, 2010).

Além disso, por intermédio dessa abordagem é possível realizar uma análise duradoura, na qual os questionamentos, as soluções, as evidências e os novos campos de indagação permanecem acessíveis até o final (CASTRO, 2006). Ela viabiliza, também, a aquisição de dados descritivos sobre indivíduos, lugares e sistemas interativos mediante o contato sem interrupção do pesquisador com o cenário estudado (GODOY, 1995). O uso da abordagem qualitativa neste estudo se fundamenta pelo próprio objetivo proposto. Isso porque, como explanado por Creswell (2010), essa abordagem permite analisar e compreender o significado de problema social ou humano sob o ponto de vista de outros indivíduos ou grupos, o que aqui corresponde à análise de como se configura o atual modelo de gestão adotado pelo CEDRS/MS.

Para auxiliar nessa abordagem, foi utilizada a pesquisa descritiva. Esta, segundo Triviños, (1987), requisitara diversas informações acerca da entidade analisada que auxiliarão na descrição de fatos fenômenos da realidade observada. Sendo assim, por meio de pesquisa descritiva foi possível analisar e compreender melhor as ações e práticas de governança pública desenvolvidas pelo CEDRS/MS, entidade responsável pela realização do controle social das políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares no MS.

Sendo que, a pesquisa apresenta caráter descritivo conforme são identificadas e relatadas as ações de gestão do CEDRS/MS e sua relação com os elementos de governança. Este estudo busca analisar e descrever como os elementos de governança pública se apresentam na gestão do conselho. Os pesquisadores são empregados como ferramenta chave de análise, visto que, para o uso de uma técnica descritiva concomitante com a abordagem qualitativa, o

pesquisador é utilizado como agente ativo na interpretação, obtendo como produto final a descrição do processo e seu significado (Godoy, 1995; Freitas & Jabbour, 2011).

Alinhada à abordagem qualitativa e à pesquisa descritiva, foi realizada a análise documental para a coleta de dados e informações referentes ao funcionamento, as ações e as práticas desenvolvidas pelo CEDRS/MS. Dentre esses arquivos, encontram-se os normativos sobre a estrutura e as competências do CEDRS/MS e as atas resultantes das reuniões ordinárias do conselho. Dessa forma, a análise documental, principalmente por meio das atas, constituiu-se como fonte para identificar de forma objetiva os elementos de governança nas ações executadas pela entidade foco deste estudo.

Conjuntamente com a análise documental, no progresso do trabalho ocorreu a pesquisa bibliográfica, para que fosse possível eleger e identificar, por meio de outros estudos publicados por diversos autores, quais elementos de governança pública são aplicáveis de forma objetiva nos conselhos sociais, no caso do CEDRS/MS. Cabe mencionar que a pesquisa bibliográfica oportunizou uma técnica conhecida como revisão sistemática, que viabilizou conhecer as práticas de governança pública com ênfase nos conselhos sociais e caracterizar sete elementos de governança observáveis, são eles: participação popular, transparência, controle, responsabilização, monitoramento, normatização, eficácia e eficiência do serviço público. Permitindo, assim, verificar de que forma eles são empregados nas ações e práticas relacionadas com a gestão da entidade.

Por fim, essa pesquisa correspondeu a um estudo de caso voltado a conhecer como se configura o modelo de gestão do CEDRS/MS. Esta metodologia permitiu analisar como se apresentam os elementos de governança na gestão do conselho e apontar os procedimentos passíveis de aperfeiçoamento, a partir de análises documentais e revisão bibliográfica. Alinhando-se ao entendimento de Yin (2001), ao decidir pelo estudo de caso como método, a investigação preserva os atributos holísticos, tangíveis e significativos do evento, com destaque para os aspectos organizacionais e administrativos como uma das diversas formas de emprego deste tipo de investigação.

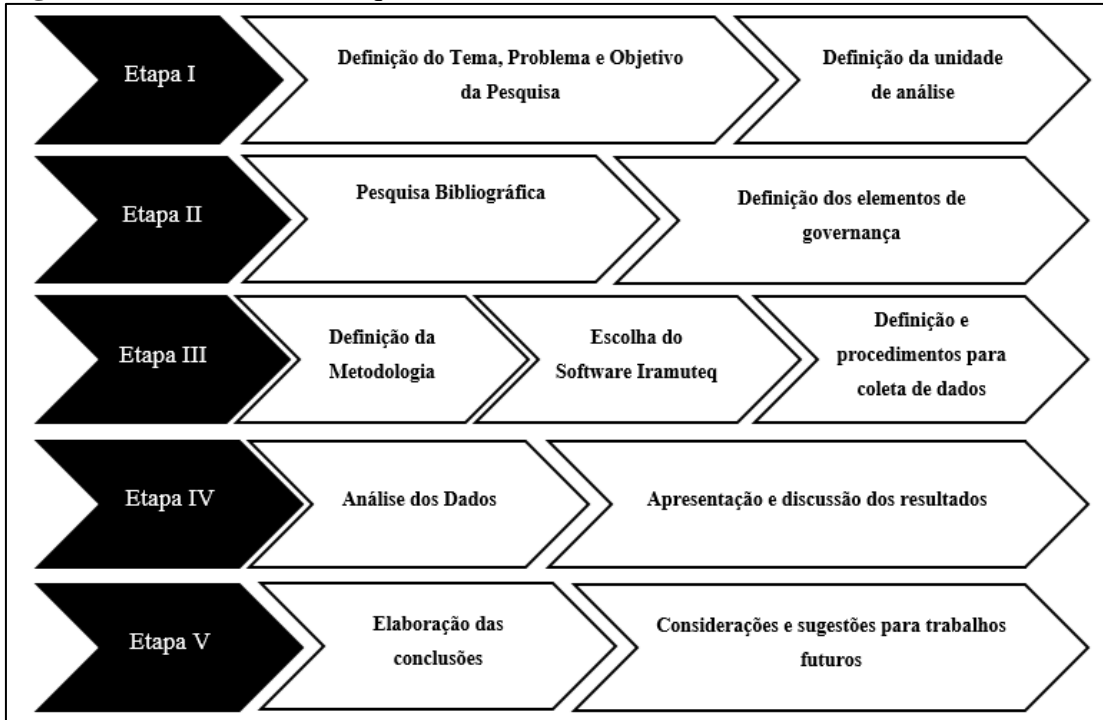
A escolha da metodologia do estudo de caso justificou-se por permitir uma análise delineada de um ou mais objetos de pesquisa, propiciando o aprimoramento do trabalho. Dessa forma, amplia-se o conhecimento sobre esse objeto (GIL, 2002). Além disso, o estudo de caso é um método de pesquisa qualitativa, que foca as atenções do pesquisador para a avaliação de um “caso” (IKEDA; VELUDO-DE-OLIVEIRA; CAMPOMAR, 2005). Os estudos de caso seguem diferentes procedimentos, facilitando seu uso em diversas áreas do saber. Os escopos de tais estudos tornam possível o direcionamento para um elemento - um indivíduo, um grupo,



uma entidade, um programa ou um episódio - assim como a casos múltiplos (ALVES-MAZZOTTI, 2006).

Para concretização do estudo de caso, é necessário o emprego de um protocolo de pesquisa que exerça uma função tática para aumento da confiabilidade. A Figura 1 apresenta o protocolo desta pesquisa.

**Figura 4 – Protocolo de Pesquisa**



Fonte: elaborada pelo autor

Na primeira etapa da pesquisa foram definidos o tema, a questão de pesquisa e os objetivos geral e específicos, na sequência foi realizada a escolha da entidade objeto da investigação. Na segunda etapa foi realizada a pesquisa bibliográfica e a revisão sistemática para definição dos elementos de governança pública.

Após a definição dos elementos de governança, iniciou-se a terceira etapa com a definição da metodologia, escolha do software Iramuteq para análise dos dados e definição e procedimentos para coleta dos dados. A quarta etapa foi realizada ao analisar os dados coletados na etapa anterior, bem como ao apresenta e discutir seus resultados.

Já a quinta e última etapa foi a elaboração das conclusões, das considerações finais e apontamento de sugestões para estudos futuros. Nesse contexto, com o delineamento da pesquisa e protocolo definido, serão apresentados, a motivação que deliberou para escolha do CEDRS/MS para o estudo de caso

### 3.2 SELEÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DO CASO

A seleção do caso ocorreu de maneira intencional e por conveniência do pesquisador. A escolha intencional é uma característica da abordagem qualitativa, pois, permite a escolha de um caso alinhado ao objetivo, bem como auxiliando o pesquisador na resposta do seu problema de pesquisa (Creswell, 2010). Dessa forma, o caso foi selecionado considerando os seguintes requisitos: (i) ser uma entidade pública; (ii) ter relação direta com a política pública da agricultura familiar; (iii) disponibilizar dados suficientes para análise da sua gestão; e (iv) ter a intenção de desenvolver e fortalecer a agricultura familiar de forma regional ou local.

A entidade escolhida é um conselho gestor de políticas públicas pois apresenta todos os requisitos necessários para cumprir o objetivo do estudo. O primeiro contato com a entidade foi de forma presencial, no segundo semestre de 2019, quando foram disponibilizadas, pelo Secretário Executivo do CEDRS/MS, as atas das reuniões realizadas no período de 2016 até o primeiro semestre de 2019, por meio de arquivo digital. Já os demais contatos ocorreram por meio de ligação telefônica e correio eletrônico, devido ao distanciamento social causado pela pandemia do Coronavírus no Brasil.

A escolha intencional e conveniente do caso, decorre também da afinidade do pesquisador com os temas: gestão pública, políticas públicas e controle social. Sendo que, o pesquisador possui prévio conhecimento sobre essas temáticas, devido ao cargo que exerce de Auditor Estadual de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

### 3.3 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS

A coleta dos dados se fundamentou em pesquisa documental, baseada em três fontes principais: 1) site da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, contendo legislação; 2) site do governo do Estado de Mato Grosso do Sul, contendo as reportagens; e 3) arquivo de mídia digital, disponibilizada pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de MS, contendo as imagens das atas resultantes das reuniões ordinárias do conselho. Estas fontes de dados permitiram realizar uma triangulação das informações.

Para o estudo de caso é possível usar como estratégia metodológica a triangulação dos dados (YIN, 2001). Segundo Denzin e Lincoln (2007), trata-se de um procedimento que oportuniza o entendimento em profundidade do fenômeno em estudo, apresentando-se como uma alternativa para confirmação das características apresentadas da realidade analisada. Essa estratégia consiste em um exercício de investigação em torno de um mesmo tema, no qual os

dados e as análises de cada aspecto aproximam a pesquisa da totalidade do fenômeno (DENZIN; LINCOLN, 2007).

Nessa acepção, adota-se a triangulação das fontes de evidência, conforme Yin (2001), a qual ocorreu mediante a análise de documentos produzidos pela Assembleia Legislativa, Governo do Estado e pelos Membros do CEDRS/MS, respectivamente como: leis e normas, reportagens e matérias sobre o conselho e as atas resultantes das reuniões do conselho. Vale destacar que as reportagens foram produzidas pelo governo, visando relatar alguma situação objetiva a partir da ótica da própria gestão.

Esses documentos são caracterizados como secundários, ou seja, como fonte de informações para o desenvolvimento do estudo, mas que não foram criados para essa finalidade. Flick (2013) estabelece que a análise secundária é a pesquisa documental, em que os elementos não foram constituídos com o desígnio de análise e, sim, produzidos com outros propósitos.

Destaca-se a definição de Flick (2009), que enfatiza que os documentos são classificados como artefatos padronizados, ocorrendo frequentemente em modelos particulares, como atestados, certidões, comunicações oficiais, certificados e relatórios. A respeito dos textos oficiais, objetos relevantes para esta investigação, Flick (2013) declara que estes consentem em disponibilizar informações sobre o que os autores ou as instituições fazem ou pretendem fazer ou, ainda, como mensuram determinadas práticas. Logo, os documentos secundários se constituem como uma forma de expressão em que a interpretação e análise permitem manifestar e evidenciar os contextos e o apelo por trás disso. Bauer e Gaskell (2002) acrescentam que o *corpus* de texto é a representação e a expressão de uma comunidade.

Para o uso adequado dos referidos conteúdos secundários, foi necessária a habilidade crítica do pesquisador diante do conjunto de materiais que serviram de dados à pesquisa. Nesse sentido, Laville e Dione (1999) garantem que os documentos possuem informações diretas em relação a sua entidade. O dado está presente, necessitando que o investigador depure e realize uma triagem crítica, a fim de julgar a qualidade da fonte em função da necessidade da análise e a realização de uma codificação ou categorização desses itens.

Dessa forma, foram eleitos como fonte de dados para a triangulação as normas e documentos que regem as competências e normas de funcionamento do CEDRS/MS. Classificada como Legislação, essa categoria é composta por leis e normas disponibilizadas publicamente no site da Assembleia Legislativa<sup>1</sup>, em sua aba “Leis e Atos Oficiais” e estão listadas conforme mostra o Apêndice A.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.al.ms.gov.br/>.

Também fazem parte dessa triangulação as atas resultantes das reuniões ordinárias do conselho durante os anos de 2016 a 2019, disponibilizadas por meio de arquivos digitais pelo CEDRS/MS, as quais estão categorizadas como Atas e estão elencadas no Apêndice B. Por fim, apresentam-se as reportagens relacionadas ao CEDRS, que foram caracterizadas como Mídias e apresentam as matérias publicadas em meio eletrônico no período de 2016 a 2019, obtidas utilizando a ferramenta de busca no site do governo estadual, em sua aba “Notícias”, buscando os termos “conselho estadual de desenvolvimento sustentável”. A pesquisa trouxe inúmeros resultados, porém foram escolhidas as matérias que tratavam de assuntos relacionados à gestão e resultados da entidade, conforme elencado no Apêndice C.

### 3.4 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE DADOS

Nesta fase foi realizado o tratamento das informações obtidas nos documentos secundários que embasaram esta pesquisa, por meio da técnica de análise de conteúdo, que estabelece “[...] um método de análise de texto desenvolvido dentro das ciências sociais empíricas” (BAUER; GASKELL, 2002, p. 190). É uma ferramenta que minimiza a complexidade de um acervo de textos. Essa metodologia é adequada para essa etapa, pois é apropriado a qualquer tipo de texto (FLICK, 2013). Abarcando, dessa maneira, as fontes de dados escolhidas para o desenvolvimento desta investigação, ou seja, as reportagens publicadas da mídia, as normas e legislação e os conteúdos das atas.

Sendo que, os nomes e cargos dos participantes das reuniões, relatados nas atas das reuniões e reportagens examinadas relacionadas com o CEDRS/MS, foram alterados para membro 01, membro 02, membro 03 e assim sucessivamente, de forma aleatória, como forma de assegurar a privacidade dos participantes. Destacando ainda, que o foco dessa pesquisa são as ações e práticas desenvolvidas na gestão do Conselho.

Para a análise e interpretação dos materiais coletados, foi utilizada como base a literatura com foco na governança levantada e discutida na seção anterior, que apontaram os sete principais elementos observáveis para a avaliação da governança pública aplicáveis no CEDRS/MS. São eles: a participação popular, transparência, controle, responsabilização, monitoramento, normatização, eficácia e eficiência do serviço público. A respeito desses elementos, buscou-se identificar e verificar, nas fontes de dados, seu emprego nas ações e práticas desenvolvidas na gestão do CEDRS/MS.

Além disso, a análise de conteúdo foi complementada e enriquecida com o uso de *softwares*, possibilitando a identificação do contexto através da ocorrência de palavras, além de

executar avaliações lexicais do material, podendo distribuir os textos em classes hierárquicas por meio dos segmentos dos conteúdos que compartilham o mesmo vocabulário (SALVIATI, 2017). Para o processamento de análise textual desses dados, foi utilizado o *Interface de R pour analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaire* (IRAMUTEQ), desenvolvido na França por Pierre Ratinaud (2009) e disponibilizado de forma gratuita no site oficial do *software*<sup>2</sup>.

O programa permite diferentes formas de análises estatísticas sobre *corpus* textuais e tabelas de indivíduos por palavras, desde as de natureza descritiva até as multivariadas (SALVIATI, 2017). Ressalta-se que o IRAMUTEQ se trata somente de uma ferramenta de apoio, necessitando, portanto, que o pesquisador tenha conhecimento teórico e prático para a realização das pesquisas e, conseqüentemente, a interpretação dos resultados.

No que se refere à preparação do *corpus*, os dados textuais do material selecionado foram importados para o editor de texto, o *Microsoft Word*. Cada conteúdo foi separado entre si por meio de uma linha de comando iniciada por quatro asteriscos (\*\*\*\*), seguido de sua respectiva categoria de análise e código numérico, a fim de que o *software* reconheça a informação inserida abaixo desta linha. Com relação às categorias, elas foram inseridas de acordo com o tipo de texto analisado. Por exemplo, o material extraído da reportagem n.º 01 tem a seguinte linha de comando: \*\*\*\* \*midia\_01. Já para o texto selecionado a partir da Lei n.º 02, este será identificado: \*\*\*\* \*leis\_02. E, por fim, se o conteúdo foi retirado da ata de reunião n.º 03, o item terá a seguinte configuração: \*\*\*\* \*ata\_03.

Em seguida, foi realizada a análise do *corpus* textual, por meio dos procedimentos: Classificação Hierárquica Descendente (CHD), Análise de Similitude e Nuvens de Palavras. A metodologia CHD é uma importante técnica de análise disponibilizada pelo IRAMUTEQ, pela qual o *software* emprega a lógica de correlação para mostrar um esquema hierárquico de classes, possibilitando compreender as ideias basilares do texto (SALVIATI, 2017).

A Análise de Similitude apresenta graficamente o elo entre os vocábulos e o *corpus* textual, facilitando a compreensão da construção do conteúdo, bem como os temas mais importantes. E, finalmente, a Nuvem de Palavras demonstra um grupo de itens reunidos que são exibidos em diferentes tamanhos, sendo que os maiores possuem maior relevância dentro do *corpus* a partir do indicador de frequência (SALVIATI, 2017).

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.IRAMUTEQ.org/>.

### 3.5 VALIDADE E CONFIABILIDADE DA PESQUISA

Os critérios de validade e de confiabilidade na pesquisa qualitativa, permitem aspectos particulares. Isto devido algumas de suas características. Destacando-se entre elas, o fato de que a pesquisa qualitativa é sempre, em algum grau, de caráter interpretativo. Dessa maneira, a subjetividade do pesquisador apresenta-se em todo o desenvolvimento da pesquisa (PAIVA Jr.; LEÃO; MELLO, 2011).

Visto que, o critério de validade está relacionado com a capacidade que os métodos empregados em uma pesquisa propiciam à consecução fidedigna de seus objetivos. Como forma de validação do estudo, será utilizada conforme Yin (2001), com a triangulação das fontes de evidência, a qual ocorreu mediante a análise de documentos produzidos pela Assembleia Legislativa “leis”, Governo do Estado “reportagens” e pelos Membros do CEDRS/MS “atas das reuniões”, documentos esses que possibilitaram uma análise mais robusta do fenômeno. Foi utilizado ainda, uma revisão por pares, a triangulação entre investigadores, orientador e orientando, possibilitando diferentes percepções e considerações, por meio do olhar de mais de um investigador.

Já a confiabilidade decorre do emprego do protocolo de pesquisa, demonstrando as etapas da investigação, bem como procedimentos de coleta de dados, permitindo sua reprodução com apresentação de resultados semelhantes (Freitas; Jabbour, 2011).

### 3.6 VALIDADE E CONFIABILIDADE DA PESQUISA

Os dados utilizados nessa pesquisa são amparados pela lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual regulamenta o acesso as informações dos órgãos públicos, essa Lei apresenta entre suas finalidades: o acesso as informações e garantias para gestão transparente da informação, bem como amplo acesso e divulgação de informações sobre as atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços. Pois, o CEDRS/MS é um órgão colegiado de deliberação coletiva, vinculado diretamente com uma entidade pública a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar de MS (SEMAGRO).

Observa-se ainda, que os dados analisados são dados públicos, como as atas do conselho resultantes das reuniões públicas, realizadas no período de 2016 á 2019, as quais foram disponibilizadas em mídia digital, por um dos responsáveis pela guarda dos documentos relacionados ao conselho. Já disponibilizadas publicamente as reportagens e legislação

examinadas, esses foram extraídos do site do governo estadual.

Conforme Resolução 466/2012, que aprova as “diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos”, esta pesquisa está dispensada de autorização pelo Comitê de Ética em Pesquisa, por se enquadrar em uma pesquisa que se utilizou apenas de dados disponíveis, com acesso público e irrestrito. Assim, considerando os aspectos da pesquisa e as características dos dados e suas fontes, essa pesquisa não demandou a apreciação por um Comitê de Ética em Pesquisa.

Destaca-se ainda, que mesmo não sendo objeto de apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa esta dissertação observou os princípios éticos norteadores das Resoluções 196/96, 251/97 e 510/16 do Conselho Nacional de Saúde, tais como o da Autonomia, da Não-Maleficência, da Beneficência e da Justiça.

#### 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção são apresentados e avaliados os resultados da pesquisa realizada no CEDRS/MS. Inicialmente serão demonstrados os resultados das análises do *software* IRAMUTEQ, na sequência, análise e discussão das práticas de gestão do CEDRS/MS, com o propósito de identificar os elementos de governança pública nas práticas do conselho e, por fim, a proposição de aprimoramento das práticas de governança pública aplicáveis ao CEDRS/MS.

Vale salientar que esta pesquisa se concentra no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado de Mato Grosso do Sul (CEDRS/MS), que pode ser definido como um órgão colegiado que integra a estrutura básica da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO), sendo percebido como uma entidade de ampla participação popular, ou seja, espaço público onde é proporcionado que a sociedade civil participe na gestão pública por meio de parceria com o Estado, para buscar a formulação e o controle de políticas públicas, relacionadas com políticas agrícolas.

Este Conselho foi instituído por meio do Decreto n.º 9.928, de 31 de maio de 2000, com a finalidade de deliberar sobre o Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (PEDRS), em articulação com o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), e seu campo de atuação constitui-se de três pilares: reforma agrária, agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável (MATO GROSSO DO SUL, 2000).

O CEDRS/MS passou por uma reorganização por meio do Decreto n.º 12.804, de 25 de agosto de 2009, o qual manteve seus pilares de atuação, sua classificação como órgão colegiado de deliberação coletiva, seu vínculo com a estrutura da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEPROTUR), que após adaptações governamentais foi transformada em SEMAGRO.

Esse decreto de reorganização apresenta as finalidades do CEDRS/MS, sendo elas: participar e concentrar as políticas públicas focadas para o desenvolvimento rural sustentável; realizar ações e/ou auxiliar as ações que, de forma direta ou indireta, propiciem desenvolvimento das cadeias produtivas; valorização da população rural e sua permanência no campo; o fortalecimento da agricultura familiar e sua inserção no mercado de produtos agropecuários; o incentivo à manutenção dos recursos naturais e à recuperação dos recursos naturais degradados; e o alcance da justiça social.

Em seguida, o Decreto n.º 12.804/2009 observa as competências do Conselho as quais destacamos: identificar as demandas locais e propor e acompanhar as políticas públicas para



sua solução, a instituição de câmaras técnicas ou temáticas, assim como, grupos de trabalhos para subsidiar suas ações, realizar planejamento e execução de ações que promovam articulação entre as entidades públicas da esfera federal, estaduais e municipais, entidades sociais e entidades privadas, nacionais ou estrangeiras. Cabe ainda ao CEDRS estimular e orientar a instituição e o funcionamento de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e credenciar empresas ou entidades para a prestação de serviços de assistência técnica ou de extensão rural, no âmbito das atividades da agricultura familiar (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

O CEDRS/MS é integrado por 30 membros com direito a voz e voto. Na constituição desse colegiado, o ordenamento legal destinou vagas para representantes do Poder Público e organizações não governamentais. Permitindo, ainda, a possibilidade de convidados permanentes que não poderão participar das votações, mas podem se manifestar verbalmente nas reuniões. A seguir, a Figura 1 demonstra as entidades com direito a indicação de representantes no conselho:

**Quadro 4** – Relação das entidades que constitui o CEDRS/MS

<b>Governo</b>	<b>Sociedade civil</b>	<b>Técnicos</b>
Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO).	Federação da Agricultura Familiar de Mato Grosso do Sul (FAF/MS)	Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER)
Companhia Nacional de Abastecimento – Superintendência Regional de Mato Grosso do Sul (CONAB/MS)	Federação de Agricultura e Pecuária do Estado Mato Grosso do Sul (FAMASUL)	Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal (IAGRO)
Delegacia Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Estado do Mato Grosso do Sul (DFDA/MS)	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Mato Grosso do Sul (FETAGRI/MS)	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/Centro de Pesquisa Agropecuária Oeste (EMBRAPA/CPAD)
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência Regional do Mato Grosso do Sul (INCRA/MS)	Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Mato Grosso do Sul (OCB/MS)	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Mato Grosso do Sul (SEBRAE/MS)
Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado de Mato Grosso do Sul (SFA/MS)	Sindicato dos Trabalhadores em Instituições de Extensão Rural, Pesquisa, Assistência Técnica, Serviços Agropecuários e Afins do	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Regional de Mato Grosso do Sul (SENAR-AR/MS)

	Estado de Mato Grosso do Sul (SINTERPA)	
Centrais de Abastecimento de Mato Grosso do Sul (CEASA/MS)	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (Seção/MS)	Superintendência Estadual do Banco do Brasil S.A. em Mato Grosso do Sul
Assembleia Legislativa	Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais de Mato Grosso do Sul (AMTR/MS)	
Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (ASSOMASUL)	Centro de Organização e Apoio aos Assentados de Mato Grosso do Sul (COAAMS)	
Administrações Executivas Regionais da Fundação Nacional do Índio (FUNAI)	Comissão Pastoral da Terra – Regional de Mato Grosso do Sul (CPT/MS)	
<b>Outros Conselhos</b>	Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Mato Grosso do Sul (CONERQ/MS)	
Conselho Estadual dos Direitos do Índio (CEDIN/MS)	Secretaria Rural da Central Única dos Trabalhadores de Mato Grosso do Sul (CUT/MS)	
Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)	Associações de Produtores Beneficiários do Crédito Fundiário e do Banco da Terra	
	Movimentos dos Trabalhadores Sem-Terra (MST)	

Fonte: adaptado de Mato Grosso do Sul (2009).

A presidência do conselho será desempenhada pelo titular da SEMAGRO que, nas votações ou deliberações, só exercerá o voto nas situações que necessitem de desempate. A estrutura organizacional administrativa do CEDRS/MS é constituída pelo: Plenário de deliberações; Presidência e Secretaria Executiva; sendo autorizada a criação, de câmaras setoriais consultivas ou temáticas, comissões, comitês gestores e grupos de trabalho, como instâncias auxiliares. O Plenário delibera as propostas encaminhadas à Secretaria Executiva pelos conselheiros ou pelos comitês e grupos temáticos. Suas deliberações são decididas por maioria simples dos presentes, e o presidente do conselho, em casos que exijam decisões urgentes, pode decidir *ad referendum*, ou seja, pendente de aprovação posterior do Plenário.

As câmaras setoriais consultivas ou temáticas, comissões, comitês gestores e grupos de

trabalho, como instâncias colegiadas auxiliares, são instituídas pelo CEDRS/MS com a definição prévia de seus objetivos específicos e composição. Destinam-se a elaborar documentos técnicos, análise de projetos, apreciação de demandas enviadas para votação, além de propor, apoiar, acompanhar e avaliar as ações do conselho e das políticas públicas praticadas (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

Conforme já observado, as decisões do conselho são tomadas de forma colegiada por seus membros durante as reuniões ordinárias, as quais têm suas pautas, discussões e decisões registradas em atas.

#### 4.1 RESULTADO IRAMUTEQ

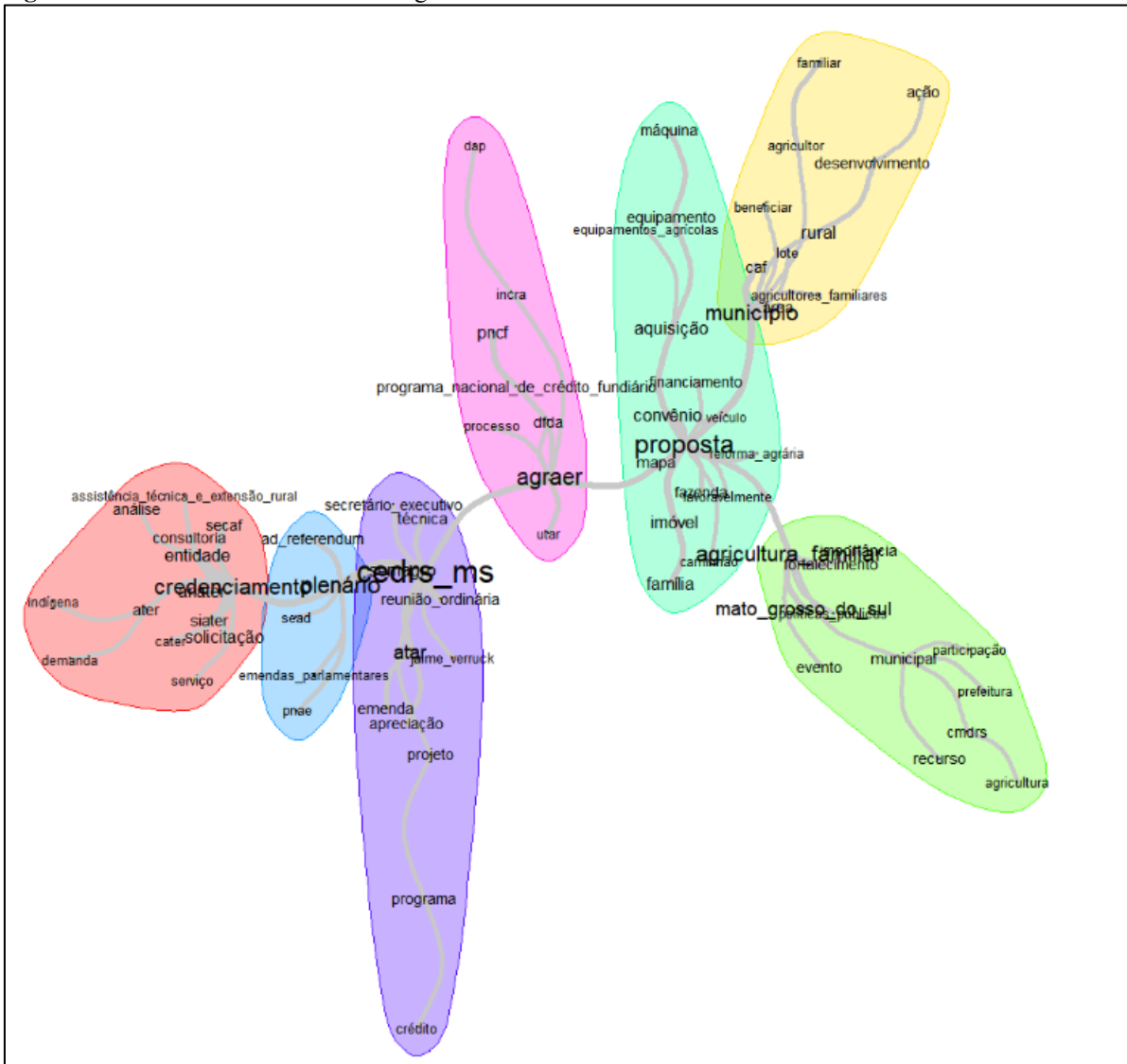
Esta seção aborda os resultados gerados pelo IRAMUTEQ, sendo composto por Análise de Similitude, Nuvem de Palavras e CHD executados sobre o *corpus* textual das categorias “ata”, “leis” e “mídia”, ressaltando que o foco recai sobre o fenômeno pesquisado.

##### 4.1.1 Análise de Similitude

Ao realizar uma análise de similitude, o resultado é um grafo que mostra a ligação entre palavras do *corpus* textual. Por intermédio dessa análise, é possível entender a estrutura de construção do texto e os temas com maior importância, por meio da coocorrência entre as palavras. Ela faz uma contagem de palavras e cria *clusters*, ou seja, um agrupamento dos verbetes mais fortemente relacionados a eles dentro do *corpus*.

Diante disso, a análise de similitude da “ata” criou sete *clusters* em uma dinâmica em que os *clusters* mais expressivos foram “credenciamento”, “cedrs” e “proposta”. Os termos e suas respectivas ligações entre si foram revelados, conforme demonstra a Figura 4, a seguir:

**Figura 5** – Análise de Similitude da categoria “ata”

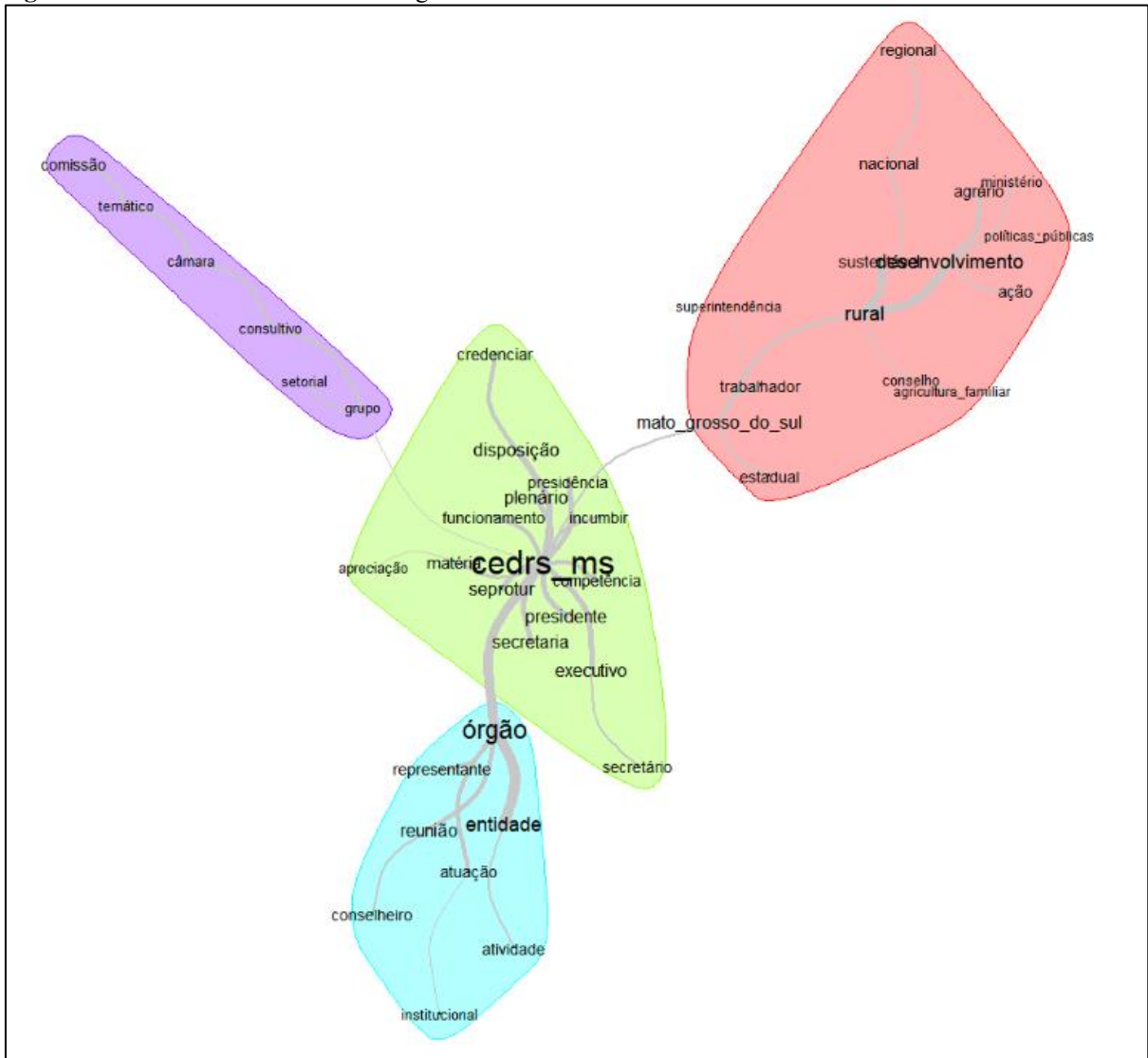


Fonte: elaborada pelo autor por meio do IRAMUTEQ.

Depreende-se dos sete *clusters* que o CEDRS/MS tem entre suas principais ações descritas nas atas que o plenário realiza renovação e credenciamento de entidades de assistência técnica e consultoria, demonstrando o controle social. Apresenta, ainda, as aprovações de financiamento e convênios, exercendo sua função social, denotando transparência, controle, participação social e cumprimento de normatização. Demonstra também o elemento rede de relações, tendo em vista as palavras ligadas às entidades “agraer”, “sead”, “cmdrs” e “incra”.

Na categoria “leis”, foram observados quatro *clusters*, sendo o principal e central o “cedrs\_ms” que se interliga com outros três distintos, como pode se observar na Figura 5, a seguir:

**Figura 6** – Análise de Similitude da categoria “leis”



Fonte: elaborada pelo autor por meio do IRAMUTEQ.

A intersecção que tem ao centro o “cedrs\_ms” apresenta em suas pequenas ramificações o funcionamento do conselho e composição, sendo que suas ramificações mais espessas são com outros três grandes grupos de palavras: “desenvolvimento rural”, “órgão” e “grupo”.

O segundo *cluster* com maior representatividade tem ao centro a palavra “desenvolvimento rural sustentável” e, nas pequenas ramificações, mostra termos como “políticas públicas”, “nacional”, “ministério” e “superintendência”, inferindo serem essas as ligações do conselho com sua rede de relações na busca da consolidação das políticas públicas.

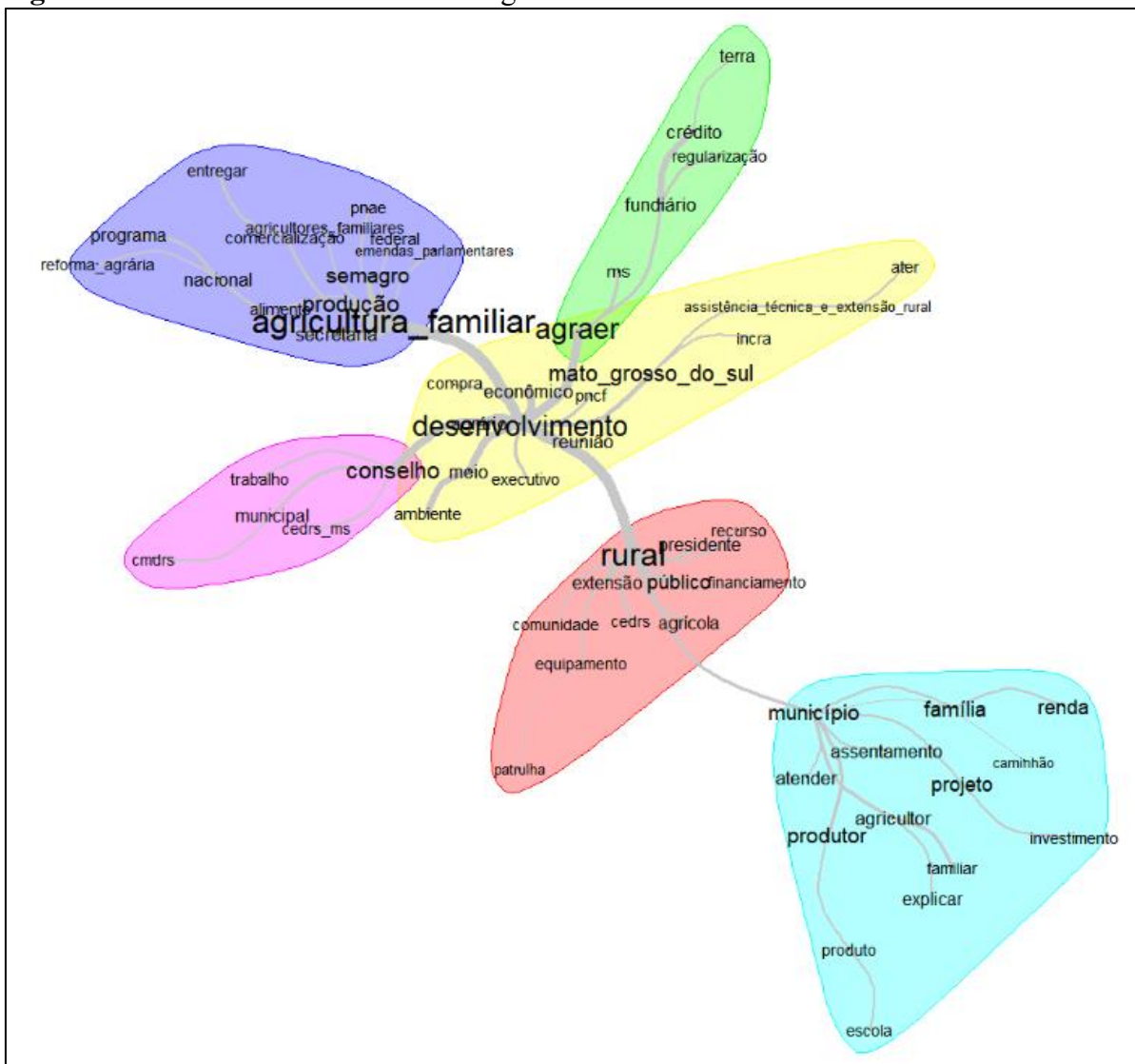
O terceiro *cluster* corresponde à palavra “órgão” e apresenta em suas ramificações “representante”, “atuação” e “atividade”, entre outras.

Por sua vez, aparece o *cluster* com a palavra “grupo” e sua ramificação com as palavras “setorial”, “consultivo” e “comissão”, relacionados à opção do conselho em criar câmaras

técnicas, grupos temáticos e comissões. Todavia, essas palavras foram pouco expressivas na análise das atas, indicando que não são recorrentes, o que evidencia a fraca representatividade desse grupo de palavras.

Por fim, a análise de similitude da categoria média gerou seis *clusters*, em uma dinâmica em que os *clusters* mais expressivos foram “agricultura\_familiar”, “desenvolvimento” e “rural”. Ao gerar suas respectivas ligações entre si, evidenciam-se os principais pontos das reportagens, conforme demonstra a Figura 6:

**Figura 7** – Análise de Similitude da categoria “mídia”



Fonte: elaborada pelo autor por meio do IRAMUTEQ.

Os *clusters* “agricultura\_familiar”, “desenvolvimento” e “rural” estão unidos por uma espessa linha que indica a proximidade entre elas e a principal mensagem que as reportagens queriam transmitir, ou seja, dar transparência para as ações e conquistas do conselho, com o

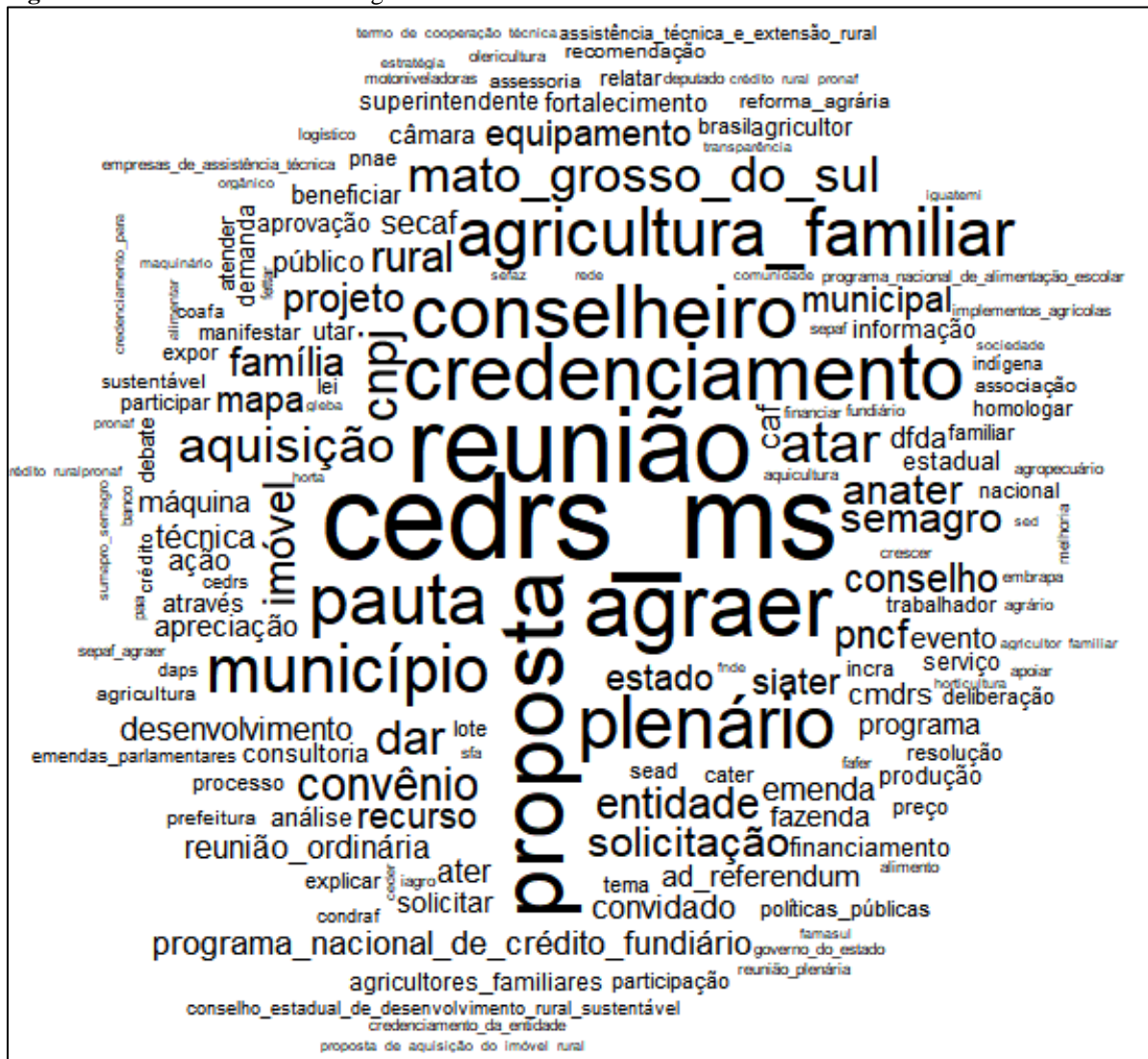
objetivo de fortalecer agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável. Já os demais *clusters* discriminam essas ações e os produtos entregues, como a aprovação de créditos fundiários, regularização fundiária e programas nacionais, além dos grupos atendidos por essas ações: assentamentos, famílias e produtor.

#### 4.1.2 Nuvem de Palavras

A análise por meio da Nuvem de Palavras corresponde ao expediente do IRAMUTEQ que resulta em “um conjunto de palavras agrupadas, organizadas e estruturadas em forma de nuvem” (SALVIATI, 2017, p. 79). De acordo com Camargo e Justo (2016), esse modelo permite unir e organizar as palavras graficamente, em função da frequência delas no *corpus* textual. Caracteriza-se como uma análise mais elementar, no entanto, interessante em sua forma gráfica, já que permite assimilação rápida das palavras-chave do conjunto de textos.

Por intermédio da análise na categoria “atas”, por meio da nuvem de palavras, verificou-se que as palavras mais evocadas foram “cedrs\_ms”, “agraer”, “reunião”, “conselheiro”, “agricultura familiar”, “proposta”, “convênio”, “município” e “credenciamento”. No entorno das palavras-chave e com frequência menor, são apresentadas as palavras “projeto”, “imóvel”, “solicitação”, “equipamento”, e as siglas de algumas entidades participantes do conselho como “caf”, “anater”, “semagro”, “mapa”, “dfda”, “sead” e “cmdrs”, conforme demonstrado na Figura 7:

**Figura 8** – Nuvem de Palavras categoria “atas”

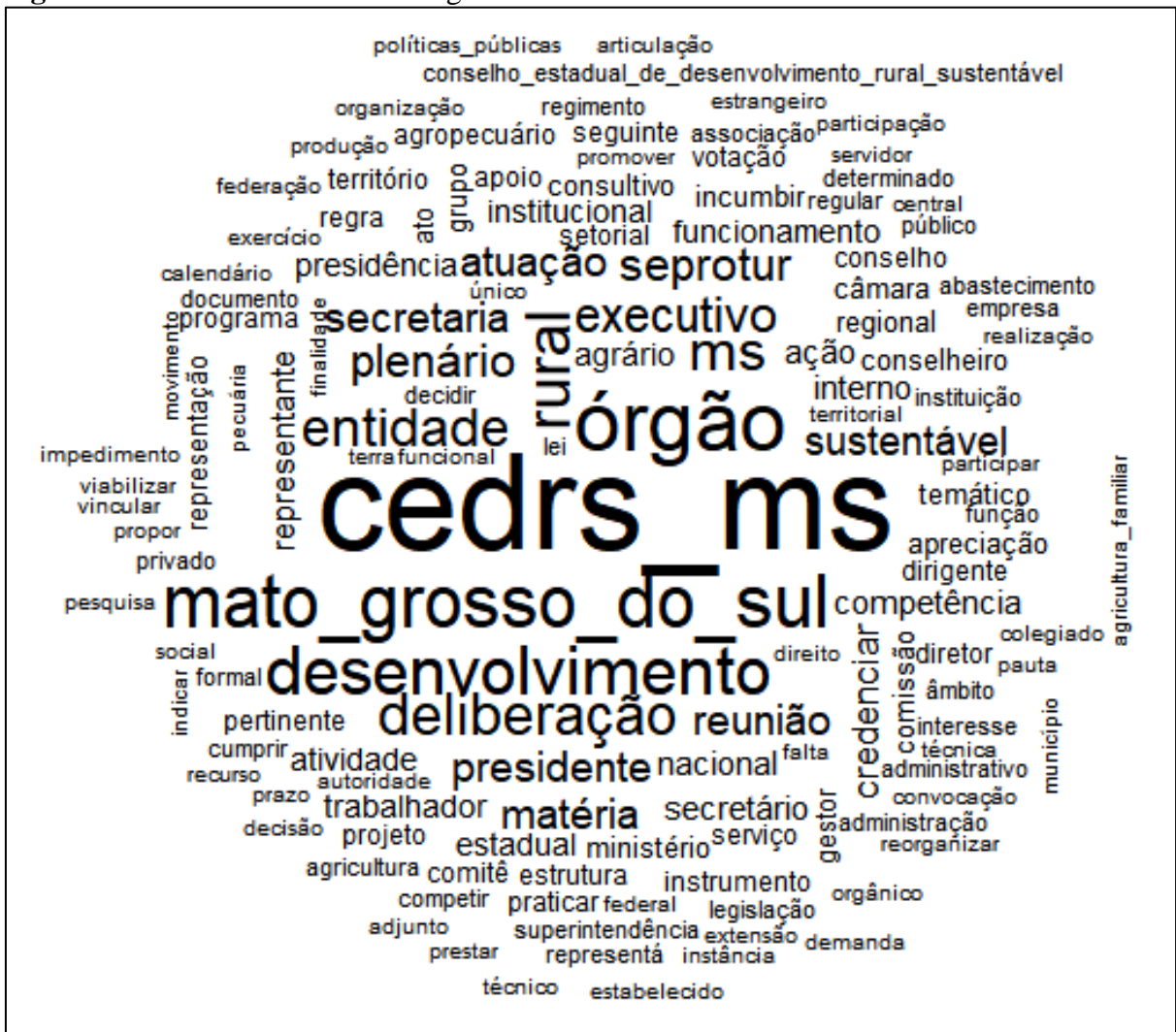


Fonte: elaborada pelo autor por meio do IRAMUTEQ.

Essa análise considerando as palavras com maior presença evidencia as principais ações realizadas nas reuniões do CEDRS/MS, que aconteceram no auditório da Agraer, como as pautas para aprovação das propostas de credenciamento e convênios relacionados com a agricultura familiar. Demonstram também quais entidades tem participação ativa nas deliberações do conselho, sendo elas: SEMAGRO, AGRAER, MAPA, DEFDA, INCRA e CMDRS.

Da representação gráfica “leis”, infere-se as regras e normas referentes às competências, composição e estrutura de funcionamento do conselho. Segundo se constata na Figura 8:



**Figura 9** – Nuvem de Palavras categoria “leis”

Fonte: elaborada pelo autor por meio do IRAMUTEQ.

Para a categoria lei, apresentam-se nesse conjunto as principais palavras já destacadas na análise de similitude, ou seja: “cedrs\_ms”, “órgão”, “mato\_grosso\_do\_sul”, “desenvolvimento”, “deliberação” e “rural”, mostrando que a lei direciona o conselho e suas ações para o desenvolvimento rural. No entorno das palavras-chaves, com expressão de menor força, estão as atividades do conselho e sua estrutura, com os vocábulo “credenciar,” “entidade”, “plenário”, “câmara”, “grupo”, “presidência” e “competência”,

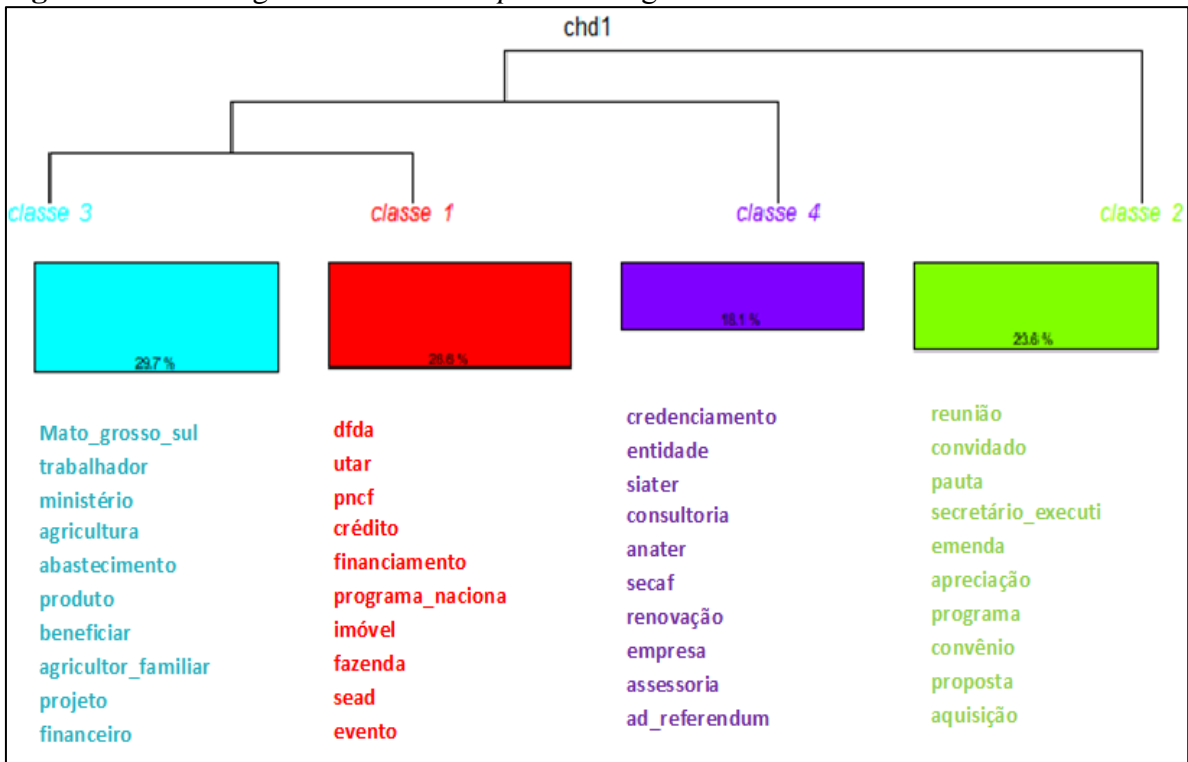
Quanto à categoria de análise “mídias”, a figura reuniu, em tamanho maior, palavras como “agricultura\_familiar”, “desenvolvimento”, “rural” e “agraer”, como é possível observar na Figura 9, a seguir:



ou seja, concentra formas lexicais diversas (ex.: tiver, tenho, tinha, tem) em formas primitivas (ter), de forma efetiva, a operação deflexiona uma palavra para determinar o seu lema. Em seguida, o algoritmo verifica a proximidade lexical entre as formas e o distanciamento destas dentro do texto para criar os grupos. Dessa forma, segue a análise das categorias “ata”, “leis” e “mídias”.

Na categoria “atas”, a CHD resultou em quatro classes distintas. A classe 3, com mais representatividade, apresentou 29,7% dos segmentos de textos analisados, a classe 1 reuniu 28,6% dos segmentos de textos, a classe 4 totalizou 18,1%, já a classe 2 somou 23,6%, de acordo com a Figura 10:

**Figura 11** – Dendograma CHD do *corpus* da categoria “atas”



Fonte: elaborada pelo autor por meio do IRAMUTEQ.

O Dendograma demonstrado na figura é dividido em quatro classes que podem ser identificadas a partir dos vocábulo que as compõe. No primeiro momento, o *corpus* foi dividido em três partes, por meio da classificação hierárquica descendente. Depois, as classes são novamente divididas, obtendo uma interligação de classes formadas pelas classes 2 e 4, que interligam, respectivamente, com a classe 4 e, ao final, com as classes 1 e 3. A análise das quatro classes é melhor observada por meio do Quadro 5:

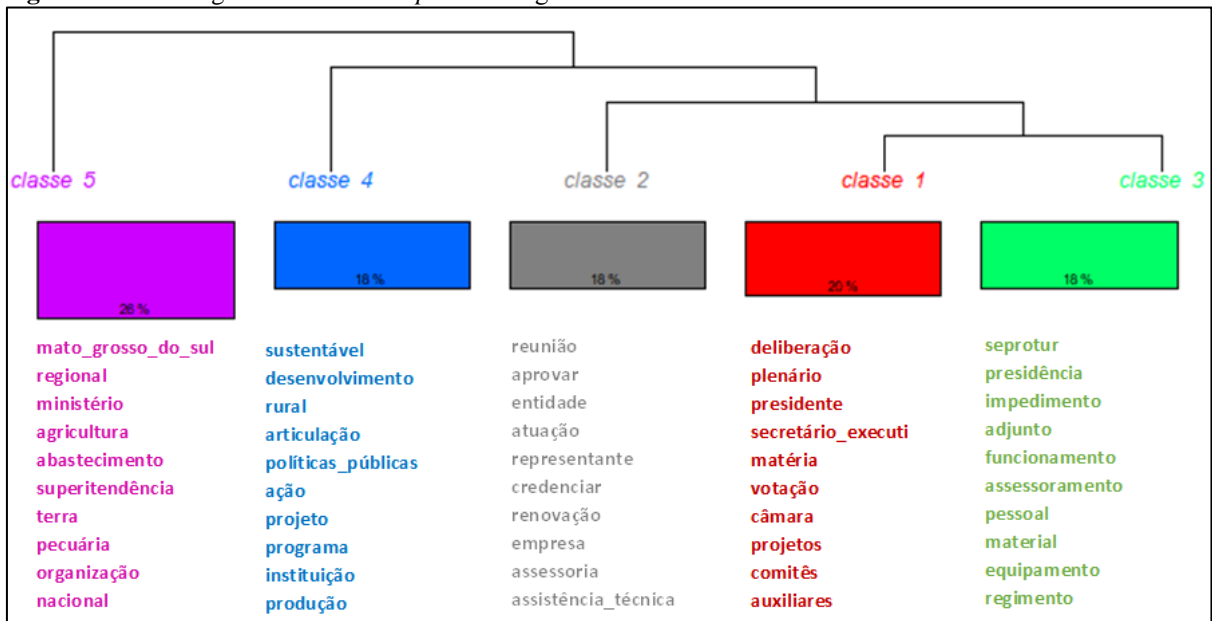
**Quadro 5** – CHD – atas

Classe	Descrição
Classe 1	A segunda maior classe, com 28,6%, demonstra os elementos que tem relação com a ação dos representantes, ou seja, dos membros do conselho, apresentando informações sobre créditos, financiamentos, programa nacional de crédito fundiário e aquisições de imóveis rurais.
Classe 2	Já a classe 2, com 23,6%, mostra elementos apresentados pelo secretário executivo relacionados com as reuniões do conselho, a participação de convidados e suas principais pautas como propostas de aquisição de bens, aprovação de emendas e propostas de convênio, essa classe se interliga com a classe 4 e, posteriormente, com a 1 e 3, assim, estando relacionada a todas as pautas, discussões, ações, deliberações e propostas resultantes das reuniões do CEDRS/MS.
Classe 3	É a maior classe, com 29,7 de composição do <i>corpus</i> textual. Nela é possível verificar efetividade das competências do conselho, ao representar que os principais temas do conselho estão relacionados com projetos e recursos financeiros para benefícios e fortalecimento do agricultor familiar.
Classe 4	Já a classe 4, com 18,1%, traz em sua categorização elementos relacionados com as principais ações aprovadas nas reuniões pelo conselho como solicitação e renovação de credenciamento de entidades de assistência ou consultoria rural. Essa classe demonstra também, que essas aprovações em vários momentos aconteceram <i>ad referendum</i> .

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Realizando a correlação dos dados do Quadro 5 com os elementos de governança pública, tem-se que a classe 2, reúne os grupos de palavras ligadas às reuniões com a participação de convidados, onde o secretário executivo apresenta as pautas para discussão do colegiado. Já as classes 1, 3 e 4 demonstram as principais pautas do conselho, sendo as mais recorrentes o credenciamento de entidades, a aprovação de propostas de convênios relacionados a créditos financeiros para compra de imóveis, máquinas e equipamentos, com intuito de contribuir com a agricultura familiar. Pode-se extrair dessas ações, elementos de governança como transparência, controle e monitoramento, responsabilização, avaliação do serviço prestado e rede de relações.

Na categoria “leis”, a CHD classificou o *corpus* em cinco classes distintas, sendo as classes 5 e 1 as mais representativas, respectivamente com 26% e 20% dos segmentos de textos analisados. Já as demais, apresentaram 18% dos segmentos de textos avaliados, conforme demonstrado na Figura 11, a seguir:

**Figura 12** – Dendograma CHD do *corpus* da categoria “leis”

Fonte: elaborada pelo autor por meio do IRAMUTEQ.

No Dendograma da “lei”, no primeiro momento, o *corpus* textual foi dividido em quatro partes por meio da classificação hierárquica descendente, adotando a seguinte interligação: a classe 5 com a 4, que se interligou com a 2 que, ao final, se interligou com as classes 1 e 3, obtendo cinco classes de segmentos de textos distintas, que serão analisadas individualmente no Quadro 5.

**Quadro 6** – CHD – leis

Classe	Descrição
Classe 1	A classe 1, com 20% do <i>corpus</i> textual, demonstra os elementos que tem relação com o funcionamento do CEDRS/MS, sua estrutura e normas de funcionamento como plenário, câmara, reunião, matérias, projetos e votação.
Classe 2	Já a classe 2, com 18%, se interliga com a classe 1 e 3, inferindo sobre os representantes das entidades sua atuação nas reuniões e a função de aprovar credenciamento e renovação de credenciamento das empresas de assistência técnica e consultoria.
Classe 3	A classe 3, com também 18% de composição do <i>corpus</i> textual, está ligada diretamente com a classe 1 e infere também com palavras ligadas ao funcionamento por meio de pessoal, material e equipamentos da SEPROTUR, que hoje é a SEMAGRO, apresenta ainda, os responsáveis pelo conselho, o secretário da SEMAGRO, no seu impedimento, o secretário adjunto.
Classe 4	Já a classe 4 com a mesma porcentagem das classes 3 e 2, traz em sua categorização elementos relacionados com as principais ações desenvolvidas no conselho: promover o desenvolvimento rural sustentável e viabilizar as políticas públicas, projetos e programas, por meio de ações e articulações com outras instituições.
Classe 5	A última classe é composta por palavras que demonstram o conselho como um elo entre o governo federal, governo estadual e seus entes nas temáticas regionais relacionadas com agricultura, pecuária, abastecimento e terra.

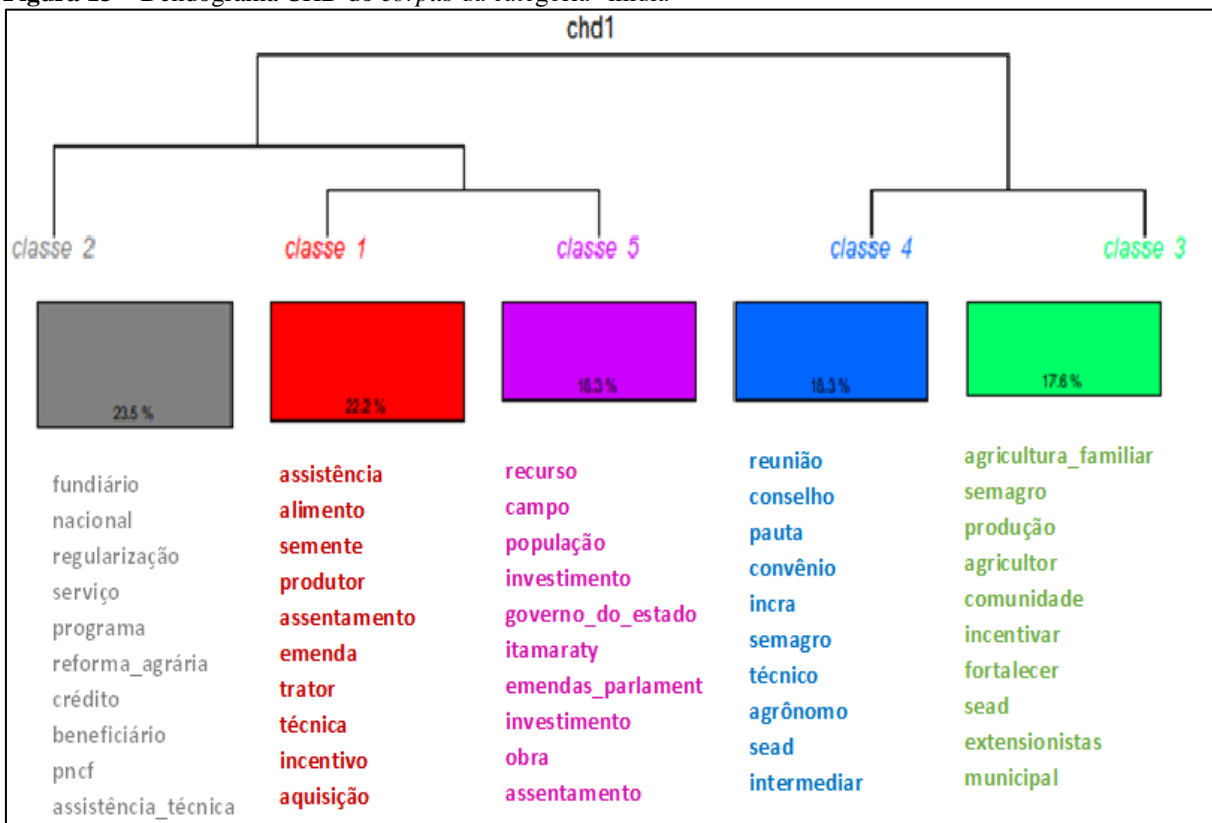
Fonte: dados da pesquisa (2021).

Nessa categoria, pode-se correlacionar a figura com alguns dos elementos de

governança, pois constam em suas classes de palavras: “plenário”, “deliberação”, “aprovar”, “articulação” e “organização”, remetendo à transparência, participação popular e rede de relacionamento. Apresenta, também, as palavras “reunião”, “votação” e “deliberação” que aludem ao controle social, ou seja, as decisões estão passando pelo colegiado, sendo discutidas e votadas.

Por fim, a categoria de análise “mídia” apresentou como resultado da CHD cinco classes distintas, em que a classe 1 reúne 21,6% dos segmentos de textos analisados, a 2 é mais representativa, com 26,4%, a 3 totaliza 16,8%, a 4 soma 18,4% dos segmentos de textos, e a 5 conta com 16,8% dos segmentos de textos.

**Figura 13** – Dendograma CHD do *corpus* da categoria “mídia”



Fonte: elaborada pelo autor por meio do IRAMUTEQ.

No Dendograma da “mídia”, no primeiro momento, o *corpus* textual foi dividido em duas partes por meio da classificação hierárquica descendente, adotando a seguinte interligação: a classe 4 com a 3 formou um grupo, as classes 1 e 5 se interligaram com 2 e formaram outro grupo, obtendo, ao final, cinco classes de segmentos de textos distintas as quais são analisados no Quadro 7, a seguir:

**Quadro 7 – CHD – mídia**

Classe	Descrição
Classe 1	A classe 1, com 22,2% do <i>corpus</i> textual, demonstra os elementos que tem relação com as conquistas do CEDRS/MS, em relação às emendas parlamentares, assistência técnica ao produtor, aquisição de trator e sementes para assentamentos.
Classe 2	Já a classe 2, com 23,5%, se interliga com as classes 1 e 5, inferindo sobre os resultados de regularização fundiária, reforma agrária, programa nacional de crédito financeiro e assistência técnica.
Classe 3	A classe 3, também com 17,6% de composição do <i>corpus</i> textual, está ligada diretamente com a classe 4 e infere também com palavras ligadas ao fortalecimento da agricultura familiar, incentivando a produção das comunidades e municípios.
Classe 4	Já a classe 4 com 18,3%, traz em sua categorização elementos relacionados com as principais ações desenvolvidas no conselho: convênios entre instituições para subsidiar mão de obra qualificada.
Classe 5	A última classe com a mesma porcentagem da classe anterior é composta por palavras que demonstram emendas parlamentares e investimentos e obras nos assentamentos, apontando entre eles o assentamento Itamaraty.

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Essa categoria demonstra a forma que o conselho transmite suas mensagens ao público em geral sobre os assuntos relacionados à agricultura familiar e às ações do CEDRS, tendo como principal objetivo a apresentação de suas ações e conquistas, como a aquisição de insumos como sementes e tratores, obras e investimentos nos assentamentos, convênios para incentivar a produção, regularização de terras por meio da reforma agrária, bem como, recursos financeiros e financiamentos para desenvolvimentos e fortalecimento da agricultura familiar do MS.

As informações extraídas do *software* IRAMUTEQ em conjunto com análise de conteúdo das categorias atas, leis e mídia, possibilitou realizar a avaliação e discussão das práticas de gestão do CEDRS/MS, com propósito de identificar os elementos de governança pública nas práticas do conselho.

#### 4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com intuito de enriquecer a análise de conteúdo, foi realizada a extração de algumas pautas e assuntos discutidos nas reuniões do conselho. Ressalta-se que a partir do conteúdo das atas indica-se a vitalidade dessa instituição deliberativa, evidente não apenas em virtude das proposições, mas também do seu caráter no exercício do controle social. Nessa linha, na convergência entre aprovação, contestação e proposição, têm-se as principais pautas do CEDRS/MS, ampliando seu poder de influenciar e fortalecer as políticas relacionadas agricultura familiar, como mostra o Quadro 8:

**Quadro 8 – Práticas do Conselho registradas nas atas e sua relação com elementos de governança**

<b>Principais práticas do CEDRS/MS</b>	<b>Principais elementos governança relacionados com a prática</b>	<b>Situação</b>	<b>Data</b>
Renovação e credenciamento de entidades de assistência e ou consultoria rural.	Transparência; Rede de Relações; Normatização; Responsabilização; Participação Popular.	Atividade frequente nas reuniões do conselho.	2016 - 2017 2018 - 2019
Aprovação de financiamentos e convênios, para o fortalecimento das ações da agricultura familiar.	Transparência; Rede de Relações; Normatização; Responsabilização; Participação Popular.	Atividade frequente nas reuniões do conselho.	2016 - 2017 2018 - 2019
Convites e divulgação de eventos relacionados com agricultura familiar.	Transparência; Participação Popular; Rede de Relações; Participação Popular.	Atividade frequente nas reuniões do conselho.	2016 - 2017 2018 - 2019
Lançamento e/ou apresentação de programas e políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar.	Transparência; Normatização; Participação Popular; Rede de Relações; Participação Popular.	Atividade frequente nas reuniões do conselho.	2016 - 2017 2018 - 2019
Apresentação e discussões sobre emendas parlamentares.	Transparência; Normatização; Participação Popular; Rede de Relações; Participação Popular.	Atividade frequente nas reuniões do conselho.	2016 - 2017 2018 - 2019
Apresentação do resultado do PNAE no MS em 2014.	Transparência; Monitoramento e Controle; Avaliação do Serviço Prestado.	Atividade não frequente, ou seja, fragmentada, apresentação dos resultados intempestiva.	16/06/2016
Apresentação dos passivos do PNCF em MS.	Transparência; Monitoramento e Controle; Avaliação do Serviço Prestado.	Atividade não frequente, ou seja, fragmentada, não voltou para as pautas o resultado dos anos posteriores.	09/07/2016
Apresentação dos principais gargalos da agricultura familiar.	Transparência; Monitoramento e Controle; Avaliação do Serviço Prestado.	Atividade não frequente, ou seja, fragmentada.	30/09/2016
<b>Observação:</b> Não consta nas atas de reuniões a formação de grupo técnico ou de estudo para solução dos problemas apresentados em 2016. Não consta nas atas de 2016, 2017, 2018 e 2019, formação de grupo técnico.			
Foi apresentada a proposta da criação de uma cartilha sobre pesca e aquicultura em MS.	Transparência; Avaliação do Serviço Prestado; Monitoramento e Controle.	Assunto voltou para pauta em 2017. Com a apresentação da cartilha e diagnóstico da piscicultura em MS.	30/09/2016 09/03/2017
<b>Observação:</b> Os assuntos relacionados à piscicultura não retornaram às pautas das reuniões do CEDRS/MS em 2018 e 2019. Fato que pode significar falta de continuidade da política pública ou seu controle e acompanhamento.			
Foram apresentadas as dificuldades que constam do projeto de crédito rural do Pronaf.	Rede de Relações; Transparência; Normatização; Responsabilização; Rede de Relações.	Assuntos relacionados voltaram nas pautas seguintes. No entanto de forma fragmentada e desorganizada ou	30/09/2016 09/03/2017 20/02/2018 18/12/2019



		isolada.	
Entrega de propriedade para 58 beneficiários.	Rede de Relações; Transparência; Avaliação do Serviço Prestado; Normatização; Responsabilização.	O assunto não voltou à pauta. Não apresentou posteriormente a avaliação e resultado dessa ação.	14/07/2017
Ações de fortalecimento dos CMDRS.	Rede de Relações; Transparência; Normatização; Responsabilização.	O assunto apareceu pela primeira vez nas pautas. E continuou nos anos posteriores.	14/07/2017 30/10/2017 20/02/2018 18/12/2019
Orientação sobre a importância da participação do IAGRO e Câmara de vereadores nos CMDRS.	Rede de Relações; Transparência.	Assunto esporádico.	20/02/2018
Problemas na aquisição de produtos da agricultura familiar no PNAE.	Rede de Relações; Transparência; Normatização; Avaliação do Serviço Prestado; Responsabilização.	O assunto apareceu pela primeira vez na pauta.	04/05/2018
Criação e regulamentação das centrais de comercialização da agricultura familiar.	Rede de Relações; Transparência; Normatização; Avaliação do Serviço Prestado; Responsabilização.	O assunto foi abordado e acompanhado pelo conselho posteriormente.	03/12/2018 18/12/2018
Foram apresentados temas transversais à agricultura familiar em todos os seguimentos, tais como saúde, educação, comercialização e logística.	Rede de Relações; Transparência; Normatização;	O assunto apareceu pela primeira vez na pauta.	13/05/2019
Foi destacada a necessidade da participação das entidades, antes dos credenciamentos.	Rede de Relações; Transparência; Normatização; Monitoramento e controle; Avaliação do Serviço Prestado; Responsabilização.	O assunto apareceu pela primeira vez na pauta. Nas reuniões posteriores as Entidades já começaram a participar.	13/05/2019 18/12/2019
Inclusão da Secretária Estadual de Saúde no CEDRS/MS.	Rede de Relações; Transparência; Normatização.	A inclusão foi aprovada.	18/12/2019

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Conforme Quadro 8, verificam-se algumas das principais atividades ou pautas do CEDRS/MS, de 2016 até 2019, e sua relação com os elementos de governança pública. Isso destaca que o CEDRS/MS vem cumprindo seu papel social, direcionando suas ações para a agricultura familiar e a resolução dos problemas que se apresentam no desenvolvimento dessa política pública. No entanto, é preciso um aprimoramento em suas práticas de gestão como é o caso dos elementos: transparência, controle e monitoramento, avaliação do serviço prestado, responsabilização e normatização.

O elemento transparência é um componente elencado por diversos pesquisadores na

construção da conceituação sobre o tema da governança pública. A transparência provém do princípio constitucional da publicidade, o qual determina que as informações relacionadas aos atos administrativos devem estar ao alcance de todo e qualquer interessado, para o exercício do controle social.

A transparência pode ser compreendida como um dos principais elementos da governança, pois possibilita o acesso às informações, permitindo a verificação da existência dos demais elementos. Apresenta ainda, um aspecto que assegura a confiança de todos os interessados na gestão das atividades no conselho e pode ser caracterizada por meio da disponibilização de informações de fácil acesso e compreensão, fidedignas e tempestivas, gerando, assim, a garantia de publicidade das informações. Nesse sentido, os documentos produzidos pela CEDRS/MS revelaram a existência de aspectos de transparência, considerando que as análises relacionadas às categorias atas, leis e mídias, demonstraram que as principais ações do conselho constaram nas pautas e foram discutidas na plenária. Além disso, registra-se a existência de numerosas reportagens sobre as conquistas do conselho.

Conforme observado na Figura 6, as palavras “agricultura\_familiar”, “desenvolvimento” e “rural” estão unidos por uma espessa linha que indica a proximidade entre elas e a principal mensagem que as reportagens estavam passando, ou seja, os resultados das ações governamentais conquistadas por meio das políticas públicas relacionadas com a agricultura familiar, como aquisição de veículo e equipamentos, emendas parlamentares, comercialização de produtos, créditos e regularização fundiária.

Essas conquistas passam pelas deliberações e homologações dos membros do conselho, conforme pode se observar nas atas do dia 31 de outubro de 2017, quando um representante do conselho informou sobre um convênio “informou sobre o convênio firmado pela AGRAER com a ANATER no valor de R\$ 1.200.000,00”. Na mesma data, o assessor de planejamento da AGRAER também informou sobre um convênio: “expôs para a plenária a proposta de convênio nº 63963/2017/MAPA/AGRAER, no valor total de R\$ 5.299.282,00”.

Ainda relacionado a convênios, no dia 21 de dezembro de 2017, a plenária aprovou aquisição de um imóvel “o Presidente do CEDRS/MS, [...] colocou em apreciação a proposta de aquisição do imóvel rural Correntes. Ocorreram várias manifestações de apoio à iniciativa de aquisição do imóvel” na mesma reunião foi apresentado o convênio para compra de equipamento “Termo de Referência do Convênio Proposta Nº 100754/2017/MAPA/AGRAER, que visa à aquisição de patrulha mecanizada, no montante de R\$ 4.969.000,00”. Durante a apresentação do convênio é apontada de forma clara a destinação do objeto do convênio, conforme consta na ata: “foi enfatizado que os equipamentos irão beneficiar os agricultores

familiares de Mato Grosso do Sul”.

Essa publicidade acontece com a divulgação dos projetos, como ocorrido em 4 de maio de 2018, transcrito a seguir: “os projetos na modalidade de Compra com Doação Simultânea (CDS) deverão ser inscritos por meio do sistema PAANet, disponível no site da Companhia”, na ata constam mais detalhes: “cada organização fornecedora poderá apresentar apenas um projeto, com valor máximo de R\$ 320.000,00 e R\$ 8.000 por agricultor”.

Observa-se também nas atas, que o membro 03 do conselho, em diversas oportunidades e obedecendo a regulamentação vigente, apresenta para votação na plenária suas decisões *Ad Referendum*, como exemplos aponta-se: a ata do dia 29 de junho de 2018, “na sequência a plenária homologou o Ad Referendum do Presidente do CEDRS/MS referente à aquisição de 13 (treze) motoniveladoras, no valor de R\$ 7.196.183,10, conforme proposta de convênio nº 053426/2018/MAPA/AGRAER”. Já na ata do dia 6 de agosto de 2019, consta “Homologar a aprovação Ad Referendum do Termo de Referência do Convênio Proposta Nº 015739/2019/MAPA/AGRAER, Aquisição de caminhões e veículos, equipamentos para estruturação e tratores, implementos e equipamentos agrícolas para a Agricultura Familiar”.

Essa transparência também pode ser percebida na análise da Figura 10, na classe 2, que relaciona as palavras referentes às reuniões do conselho e suas principais pautas, como propostas de aquisição de bens, aprovação de emendas e propostas de convênio. Essa classe se interliga com a classe 4 e, posteriormente, com a 1 e 3, estando, assim, relacionada a todas as pautas, discussões, ações, deliberações e propostas resultantes das reuniões do CEDRS/MS.

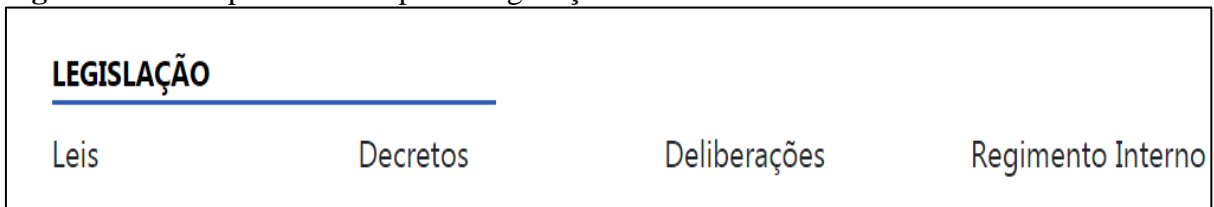
Destacam-se ainda outros assuntos que podem ser considerados como publicidade das ações do conselho, como a aprovação prévia das datas das reuniões descritas na atas do dia 16 de junho de 2016: “Na sequência a plenária manifestou-se favoravelmente à proposta de calendário para as reuniões ordinárias do CEDRS/MS em 2016: 17 de junho, 29 de julho, 30 de setembro e 25 de novembro” e, na ata do dia 21 de fevereiro de 2018, “A plenária do Conselho analisou e aprovou a proposta de calendário para as reuniões ordinárias do CEDRS/MS para o ano de 2018. As reuniões ordinárias foram programadas para as seguintes datas 21/02/2018, 06/04/2018, 29/06/2018, 31/08/2018, 26/10/2018 e 14/12/2018”.

Outro exemplo de publicidade, quando é solicitado e acatado pelos membros a devolução de propostas de financiamento para readequações, como aconteceu na ata do dia 30 de setembro de 2016: “a plenária do CEDRS/MS acatou as recomendações da Câmara Técnica Consultiva, devolvendo para adequações as dez propostas de financiamentos de imóveis rurais através do Programa Nacional de Crédito Fundiário”. Ou quando os membros do conselho informam eventos relacionados com a agricultura familiar: “Foi comunicado sobre o evento a

ser realizado em Corguinho [...] O evento deverá abordar os seguintes temas: linhas de crédito (FCO), ações para o desenvolvimento da agricultura familiar e políticas de incentivo”. Já na ata de 16 de junho de 2016, houve a assinatura de convênio para elaboração de projetos: “Durante a reunião do CEDRS/MS foi assinado o convênio entre a Cresol e a SECAF para elaboração dos projetos do crédito rural Pronaf e assistência técnica aos agricultores familiares”.

No entanto, destaca-se a necessidade de aprimoramento na disponibilização do acesso às informações produzidas pelo CEDRS/MS em seu site, como demonstra a imagem recortada da página do conselho (Figura 13):

**Figura 14** – Campo destinado para a legislação no site CEDRS/MS



Fonte: Semagro (2020). Disponível em: <https://www.semagro.ms.gov.br/conselho-estadual-de-desenvolvimento-rural-sustentavel-cedrs/>. Acesso em: 1 nov.2020.

Ao acessar o site do conselho, verificam-se os *links* de acesso às informações destinadas para legislação onde deveriam constar leis, decretos, deliberações e regimento interno, que apesar de apresentar os títulos, ao clicar neles e tentar acessar, não abrem, ou seja, não dão acesso às informações prometidas. Logo, isso dificulta ao público geral, averiguar quais são as normas que regem o conselho ou as pautas e deliberações que foram apresentadas, dessa forma, prejudica o acompanhamento e controle social do conselho.

Esse fato se repete no campo destinado a listar os representantes para o exercício de 2018/2020: ao clicar no campo destinado para isso, o *link* não abre, e novamente não dá acesso às informações. Novamente, isso se torna um empecilho para o público geral identificar quais são os representantes de cada entidade junto ao CEDRS/MS, interfere também a responsabilização, o acompanhamento e controle social do conselho.

Diante desse cenário, o conselho necessita realizar ações de aprimoramento como: atualizar as informações oferecidas *on-line*; disponibilizar tempestivamente as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias e das reuniões das câmaras técnicas; publicar a relação dos membros que compõem o conselho e entidades que representam; e divulgar relatórios anuais de gestão em uma linguagem imparcial, clara e compreensível ao público-alvo. Podendo, ainda, criar uma relação com meios de comunicação como canais de televisão, jornais, revistas e redes sociais com a finalidade de apresentar para um público mais amplo informações sobre o

trabalho do conselho. A propagação dos trabalhos do conselho é essencial para o intercâmbio com outros segmentos que participam na construção do desenvolvimento rural. A dificuldade de acesso às informações prejudica a transparência e pode afetar a verificação e execução dos demais elementos de governança pública.

Os elementos de controle e monitoramento, já prejudicados pelas fragilidades apresentadas no elemento transparência, deveriam ser constantes e normatizados, para uso durante o desenvolvimento das ações do conselho ou no acompanhamento das políticas públicas relacionadas à entidade, buscando detectar possíveis falhas ou irregularidades e possibilidades de correção para o alcance das metas e objetivos.

Pode-se inferir a existência de elementos de controle e monitoramento nas ações do CEDRS/MS, como verificado na análise da Figura 10, que demonstra os elementos que tem relação com a ação dos representantes, ou seja, dos membros do conselho, apresentando informações sobre créditos, financiamentos, programa nacional de crédito fundiário e aquisições de imóveis rurais. No entanto, essas ações são pontuais ou de forma fragmentada, não sendo identificado um fluxo constante ou normatização para sua execução. Essa falta de continuidade pode ser constatada também nas atas do dia 16 de junho de 2016, na reunião que apresentou os resultados da política pública relativa ao PNAE, do exercício de 2014.

Como resultado do PNAE do ano de 2014, o membro 03 apresentou a seguinte informação: “Pelos números apresentados a rede estadual de ensino aplicou 40,57% dos recursos destinados à merenda escolar; enquanto a rede municipal de ensino aplicou 93,31% do montante destinado à merenda escolar”. Porém, nas atas de 2017, 2018 e 2019, não constam o resultado desse programa.

Outro exemplo ocorreu no dia 20 de fevereiro de 2018, em que o membro 04 relatou o seguinte: “[...] sobre as 800 DAPs indígenas na região de Dourados e que estão prestes a atingir o prazo de validade”. Ele ainda complementa: “[...] necessitando retomar o trabalho da emissão de DAPs para essas famílias indígenas para posteriormente incluí-las na Política Pública estruturante que depende deste documento”. No texto é apontada a DAP como documento essencial para inclusão dos indígenas nas políticas públicas, no entanto, o assunto não voltou a figurar nas atas do conselho até o final de 2019.

As propostas aprovadas pelo conselho, como emendas parlamentares, dificilmente apresentam informações de sua implementação e desenvolvimento. Em 4 de maio de 2018, o CEDRS/MS aprovou uma emenda no valor de R\$ 400.000,00, para Corumbá: “Na sequência a plenária passou a apreciar as propostas e emendas parlamentares que tem por objetivos beneficiar os agricultores familiares do Município de Corumbá. A primeira emenda tem como

fonte de recursos a FUNASA, no valor total de R\$ 400.000,00”, pois o projeto “tem por objeto a implantação de sistema de abastecimento de água na comunidade tradicional Maria Coelho. O sistema de abastecimento de água irá beneficiar 35 famílias, as unidades de saúde e escolar”. Não há nas atas informações do andamento desse projeto ou de sua conclusão.

Esse elemento pode ser aperfeiçoado com a implementação de avaliação e autoavaliação das atividades do conselho, com a construção de um plano estratégico de forma clara e explícita dos objetivos, das iniciativas e elaboração de indicadores de desempenho e metas.

Essa deficiência no controle e monitoramento impacta na avaliação do serviço prestado. A Figura 12 demonstra os elementos que tem relação com as conquistas do CEDRS/MS, em relação emendas parlamentares, assistência técnica ao produtor, aquisição de trator e sementes para assentamentos. No entanto, não é identificado avaliação se o serviço prestado naquele momento é realmente a principal demanda do grupo atendido.

Na ata da reunião ordinária do dia 30 de setembro de 2016, o membro 03 lista alguns gargalos da política pública da agricultura família, como: “grande parte dos agricultores familiares não conhecem as Políticas Públicas direcionadas ao setor”. Ele apontou, ainda, a ausência de regionalização do estado para uma melhor aplicação dos recursos disponíveis; a necessidade de uma estratégia de comunicação mais eficiente com essa categoria de produtores, que grande parte dos agricultores familiares não conhece as políticas públicas do PNAE, PAA, e concluiu afirmando que os lotes financiados com os recursos alocados são pequenos. Com isso, verifica-se que não basta ter a política pública ou disponibilizar a demanda solicitada, é preciso criar um mecanismo de avaliação do serviço entregue com objetivo de verificar se o produto final atende as necessidades do requerente.

Essa falta de avaliação se repete em relação aos projetos e convênios de aquisição de máquinas e equipamentos. A seguir serão apresentados alguns convênios assinados sem devolutiva se atenderam ou não seus objetivos. Em 6 de agosto de 2019, foram feitas duas propostas: a primeira, relacionada com implemento agrícola “Aprovar os Termos de Referência dos Convênios Proposta N° 034542/2019/MAPA/AGRAER, Aquisição de implementos agrícolas para a Agricultura Familiar”. Já a segunda, relaciona-se com aquisição de máquinas, implementos e computadores: “Proposta N° 034547/2019/MAPA/AGRAER, Aquisição de máquinas, implementos agrícolas e microcomputadores para a Agricultura Familiar”.

O conselho deve aprimorar ou implementar ferramentas de avaliação capazes de mensurar por meio de indicadores, os atores, os fluxos e os resultados, o que tende a inspirar os primeiros, que buscam melhorar seu desempenho (MERRY; CONLEY, 2011). Não basta apenas normatizar ou implantar ferramentas de melhoria ou de modernização da gestão, se o

produto ou serviço final entregue não for eficaz, passa a não atender adequadamente os anseios da sociedade (PEREIRA; SANTOS; KUBO, 2020). Com essa ferramenta em uso ao final da avaliação, o CEDRS/MS terá conhecimento se os lotes disponibilizados apresentam tamanho e características necessárias para atender os produtores, se a transparência e publicidade das ações e política pública estão sendo claras, objetivas e de fácil entendimento ao agricultor familiar, se os recursos disponibilizados estão sendo suficientes e bem empregados. Não foram observados nas fontes de dados, ferramentas, discussões ou resultados capazes de demonstrar a realização de avaliações do serviço prestado pelo conselho ou das políticas de sua competência.

A responsabilização é outro elemento que necessita de aprimoramento, pois na análise não foi encontrado mecanismo claro para definição da responsabilidade. Destaca-se que a fragilidade na transparência prejudica a identificação dos membros e sua responsabilização perante o controle social. Oliveira e Pisa (2015) salientam a importância da função dos conselhos de políticas públicas e dos tribunais de contas na responsabilização e controle dos agentes e instituições públicas.

Essa necessidade de aperfeiçoamento da responsabilização não se deve isoladamente por causa da fragilidade da transparência, mas também, a necessidade de melhorar os elementos controle e monitoramento e avaliação do serviço prestado, os quais, quando bem empregados, apontariam as falhas e erros na gestão do conselho ou na condução das políticas públicas de sua responsabilidade e, conseqüentemente, o responsável. Permitindo que o cidadão atendido e ou beneficiado pela política pública ou demanda em questão, identifique o responsável pela ação ou omissão.

Essa indefinição de papéis fragiliza a utilização das máquinas e equipamentos entregues, ou mesmo a responsabilização pelo desvio do uso e da função social deles. Não bastando o conselho deliberar sobre a importância do direcionamento desses veículos e equipamentos, como ocorreu na ata de 30 de novembro de 2017, transcrito assim: “foi deliberado também comunicar aos secretários municipais de agricultura e aos presidentes dos CMDRS sobre a importância de evitar o desvirtuamento do uso dos equipamentos e maquinários cedidos aos municípios para atender a agricultura familiar”. Essa ação se repetiu no ano seguinte, em 28 de junho de 2018: “essa deliberação é para evitar que os equipamentos fiquem à disposição da secretaria de obras do município sem beneficiar os agricultores familiares”.

Com a responsabilização e definição de papéis, o problema de uso indevido das máquinas e alguns outros problemas e/ou gargalos da agricultura familiar poderiam ser resolvidos. Sobre isso, o membro 03 apontou que “falou também da necessidade de regionalização do estado para uma melhor aplicação dos recursos disponíveis” na reunião

ordinária do dia 30 de setembro de 2016. Houve também o problema apresentado pelo membro 05, na reunião ordinária do dia 20 de fevereiro de 2018: “[...] a aplicação do crédito rural Pronaf está travada e que o aval cruzado inviabilizou a aplicação de crédito em muitos casos”, situação que poderia ser evitada com a regulamentação ou definição dos papéis entre os agentes.

Essas fragilidades dos elementos citados anteriormente sofrem a influência de outro elemento de governança que é normatização. Na Figura 8, a nuvem de palavra apresenta em seu conjunto as principais palavras “cedrs\_ms”, “órgão”, “mato\_grosso\_do\_sul”, “desenvolvimento”, “deliberação” e “rural”, demonstrando que a lei direciona o conselho e suas ações para o desenvolvimento rural. No entorno das palavras chaves, com expressão de menor força, são demonstradas as atividades do conselho e sua estrutura, com os vocábulos “credenciar,” “entidade”, “plenário”, “câmara”, “grupo”, “presidência” e “competência”.

O CEDRS/MS apresenta uma lacuna em sua normatização: a ausência de um regimento interno do conselho, que apesar de autorizado na lei que o institui, até o momento não foi publicado. Essa normatização poderá regular e fortalecer os mecanismos de governança como avaliação e monitoramento dos resultados relacionados aos convênios e financiamentos aprovados pelo conselho, institui regras para elaboração do plano estratégico de forma clara a explicitar objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas, além de formalizar os papéis e responsabilidade de cada membro.

Esse fato é destacado pelo membro 03 na ata do dia 16 de junho de 2016: “que autorizou a publicação do regimento interno da CEATER/MS”. No entanto, o CEDRS/MS não elaborou e nem publicou o seu normativo como já mencionado. Também é necessário se fundamentar em sua lei de criação para apontar de quem era a competência para realizar a interlocução com os CMDRS, como relatado na data de 14 de julho de 2017: “como fundamento da proposta, citou que segundo o Decreto do CEDRS/MS, nº 12.804, de 25 de agosto de 2009, Art. 10, a Secretaria Executiva é a instância de articulação formal do CEDRS/MS com órgãos, entidades ou pessoas”. Essa normatização é necessária para regular e parametrizar as ações e práticas do conselho.

Já participação popular é demonstrada principalmente nas deliberações e votações do conselho, durante as reuniões ordinárias, como na ata 03/2016, de 30 de setembro de 2016, quando aponta a realização de oito reuniões regionais para abordar o Pronaf, conforme trecho da explanação do membro 06, a seguir: “os resultados das reuniões regionais que tiveram o objetivo de divulgar as novas normas do crédito rural Pronaf”. Houve também a participação de um dos membros do conselho, em 14 de julho de 2017, que “comentou sobre a necessidade de equacionar o problema da Nota Fiscal do Produtor”.



Na ata 01/2019, de 13 de maio de 2019, quando o membro 07 explana sobre a importância da participação na reunião do Conselho, das empresas que solicitam credenciamento na ANATER e no SIATER para uma breve apresentação. Já na ata 04/2019, de 18 de dezembro de 2019, o representante do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Coronel Sapucaia participa da reunião, conforme trecho a seguir: “Ofício do CMDRS de Coronel Sapucaia/MS solicitando providências do CEDRS\_MS junto à ENERGISA para solucionar as constantes interrupções de fornecimento de energia elétrica bem como as falhas de atendimento da Concessionária no município e Assuntos Gerais”.

Essa participação propicia troca de conhecimento entre os que planejam as ações e a ponta, ou seja, os que recebem ou são beneficiados, possibilitando a verificação do cenário e necessidades reais dos grupos atendidos. A participação popular também pode ser observada na análise da Figura 11, que infere sobre os representantes das entidades, sua atuação nas reuniões e a função de aprovar credenciamento e renovação de credenciamento das empresas de assistência técnica e consultoria.

Essa participação popular se deve, em grande parte, pela rede de relações, normatizadas pela lei que rege o conselho, abrindo espaço para diversos atores e grupos que os representam. Entre eles representantes governamentais, sindicais, de movimentos sociais, de outros conselhos sociais e de entidades técnicas do meio rural, como apontado na ata do dia 1 de outubro de 2019: “[...] houve inscrições para assuntos gerais com o tema Inclusão da Secretaria Estadual de Saúde, como nova instituição para compor o CEDRS, sua inclusão foi votada e aprovada”.

Conforme na análise da Figura 5, o segundo *cluster* com maior representatividade tem ao centro a palavra “desenvolvimento rural sustentável” e nas pequenas ramificações palavras como “políticas públicas”, “nacional”, “ministério” e “superintendência” inferindo ser as ligações do conselho com sua rede de relações na busca da consolidação das políticas públicas. Já o terceiro cluster corresponde à palavra “órgão” e apresenta em suas ramificações: “representante”, “atuação” e “atividade”, entre outras.

E na Figura 7 em que a nuvens de palavras evidência as principais ações realizadas nas reuniões do CEDRS/MS, que aconteceram no auditório da Agraer, como as pautas para aprovação das propostas de credenciamento e convênios relacionados com a agricultura familiar. Demonstram também, quais entidades tem participação ativa nas deliberações do conselho sendo elas: SEMAGRO, AGRAER, MAPA, DEFDA, INCRA e CMDRS.

Dessa forma, a análise de conteúdo realizada nas categorias atas, leis e mídia, com auxílio do *software* IRAMUTEQ, evidenciou-se que a gestão do CEDRS/MS apresenta todos

os elementos de governança pública: transparência, controle e monitoramento, avaliação do serviço prestado, responsabilização, normatização, participação popular e rede de relações à luz da teoria. Porém, esses elementos de governança precisam de aprimoramento, necessitam de um ajuste em suas práticas e ou adoção de novas ações e ferramentas para promover a governança pública de forma mais ampla e sistematizada.

Diante desse contexto, para promover a governança pública de forma mais ampla e sistematizada, esse estudo apontou algumas práticas e ações que se desenvolvidas ou adotadas pelo CEDRS/MS, poderão tornar mais eficazes seus elementos de governança pública, ampliando, assim, seus mecanismos de transparência, normatizando suas práticas de avaliação do serviço prestado e controle e monitoramento, aumentando a participação popular em consequência do controle social, que é capaz de aumentar ainda mais a confiança da sociedade no CEDRS/MS.

Destaca-se, também, que seus membros sabem da importância de suas ações, pois sempre apontam isso nas reuniões do conselho para a sociedade, para o desenvolvimento rural e para agricultura familiar. Além de mencionar os benefícios que o CEDRS/MS agrega com sua atuação em rede com outras entidades na busca do fortalecimento da agricultura familiar no Estado.

Diante disso e com objetivo de oferecer uma contribuição para a consolidação da governança pública do CEDRS/MS, propõe-se alteração, adequação e implementação nas normatizações e ações relacionadas com a gestão do CEDRS/MS, conforme segue no Quadro 9:

**Quadro 9** – Proposta de aprimoramento para o CEDRS/MS

Elementos de governança	Proposta para aprimoramento do CEDRS/MS
Transparência; Participação popular; Rede de Relações; Monitoramento e Controle; Avaliação do serviço prestado; Responsabilização.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação de informações completas, relevantes e atualizadas no portal da entidade. Como exemplo disponibilização:               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Das Atas das reuniões ordinárias e extraordinária;</li> <li>✓ Das Atas das reuniões das câmaras técnicas;</li> <li>✓ Relação dos membros que compõem o conselho e entidade que representam;</li> <li>✓ Das câmaras setoriais consultivas, temáticas e grupos de trabalho e sua composição;</li> <li>✓ Apresentar relatórios anuais de gestão, em uma linguagem imparcial, clara e compreensível ao público-alvo;</li> <li>✓ Divulgar em plataformas digitais experiências e intercâmbio de boas práticas entre os entes federativos, com vistas à melhoria da prestação de serviços públicos locais.</li> </ul> </li> </ul>

<p>Monitoramento e Controle; Avaliação do serviço prestado; Responsabilização; Normatização.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normatizar e publicar o regimento interno do CEDRS/MS;</li> <li>• Realizar avaliações periódicas, para melhoria contínua, das práticas de governança adotadas pelo conselho;</li> <li>• Definir plano estratégico do conselho de forma clara e explicitar objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas;</li> <li>• Realizar avaliação e monitoramento dos resultados relacionados aos convênios e financiamentos aprovados pelo conselho;</li> <li>• Realizar avaliação de satisfação dos agricultores atendidos pelas entidades credenciadas pelo conselho;</li> <li>• Realizar avaliação e autoavaliação das atividades do conselho, desempenho e de necessidades de formação e desenvolvimento de seus membros;</li> <li>• Montar um mecanismo de acompanhamento dos problemas e desafios apresentados pelos membros do conselho.</li> </ul>
--	---

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Se essas práticas forem implementadas ou as que já existentes forem aprimoradas, no CEDRS/MS, foco desta pesquisa, contribuirá para a melhoria do seu desempenho frente às demandas da agricultura familiar, aumentando o sucesso no planejamento, desenvolvimento e resultado das atividades desempenhadas, refletindo principalmente no desenvolvimento e consolidação das políticas públicas voltadas para agricultura familiar do MS.

Ademais, poderá direcionar e aperfeiçoar suas ações na busca dos melhores resultados dessa política pública, favorecendo encontrar soluções tempestivas e inovadoras para lidar com as limitações e desafios que se apresentam ao homem do campo, em especial aos caracterizados como agricultor familiar.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CEDRS/MS apresenta um papel fundamental no fortalecimento da política pública da agricultura familiar em MS, por meio do controle social. Destaca-se, ainda, que o Estado tem entre suas bases econômica e social o desenvolvimento das atividades de produção agropecuária comandadas por produtores familiares. Diante desse cenário, o presente estudo buscou responder a seguinte questão de pesquisa: “Quais elementos da governança pública na gestão do CEDRS/MS, influenciam no fortalecimento da agricultura familiar?”. Para tanto, estabelecemos como objetivo geral: analisar a configuração do atual modelo de gestão adotado pelo CEDRS/MS à luz da Governança Pública. Para atingir esse objetivo, estabeleceram-se três objetivos específicos que foram alcançados, conforme explanação a seguir.

O primeiro objetivo específico buscou identificar o marco teórico da governança pública nos conselhos sociais e verificar no portfólio bibliográfico quais particularidades elegíveis devem constar em tais órgãos. Como resultados, foram constatados os seguintes elementos: transparência, controle e monitoramento, responsabilização, participação popular, normatização, avaliação do serviço prestado e rede de relações. Também foram apresentadas as principais características e atributos desses elementos, apontados pelos autores em sua pesquisa.

De posse dos elementos de governança e de seus principais atributos, foi iniciado o desenvolvimento do segundo objetivo específico que consistiu em analisar de que forma os elementos de governança pública se apresentam na gestão do CEDRS/MS. Para tanto, fez-se o uso do *software* IRAMUTEQ com o propósito de realizar a análise qualitativa do conteúdo dos documentos do CEDRS: leis e normas, atas das reuniões da plenária e reportagens relacionadas, com a utilização das ferramentas “Análise de Similitude”, “Nuvem de Palavras” e “Dendograma ou CHD”.

Em conjunto com a técnica de análise de conteúdo e a triangulação entre as três categorias, pode-se atender o segundo objetivo, uma vez que possibilitou inferir que o modelo de gestão do CEDRS/MS apresenta todos os elementos de governança pública definidos na fase da revisão sistemática. Cabe observar, no entanto, que os elementos de governança são encontrados na gestão de forma parcial e fragmentados, comprometendo os resultados das ações do conselho, bem como prejudicando a geração de valor para sociedade.

Para atender ao terceiro e último objetivo específico foi apresentada recomendações de aprimoramento das práticas de governança pública nos conselhos sociais, em especial o CEDRS/MS, sugerindo a adoção de mecanismos de publicidade das atas, documentos gerados,

composição do conselho, elaboração e publicação do regimento interno, realização de avaliações periódicas, definição de planejamento estratégico, entre outro utilizando a criticidade necessária em ações continuadas na aplicação dos conceitos, visando sempre minimizar ou solucionar os problemas na gestão das políticas governamentais. Depreende-se ainda do estudo que os conteúdos das atas demonstram a vitalidade dessa instituição deliberativa, evidente não apenas em virtude das proposições, solicitações e recomendações, mas também do seu caráter no controle social das políticas relacionadas ao fortalecimento da agricultura familiar no Mato Grosso do Sul.

## 5.1 IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

Como principais resultados podem ser apontadas três implicações importantes para os estudiosos, executores e interessados na governança pública. A primeira refere-se a implicação teórica com à consolidação da literatura acerca da governança pública em conselhos sociais de políticas pública que se apresentaram escassos e dispersos na literatura. Dessa forma, esta pesquisa contribui para o avanço e fortalecimento de estudos nesse campo pois, essa consolidação permitiu a análise da gestão de um conselho social alinhado com outros estudos em que seus autores abordam aspectos da governança pública, como PROCOPIUCK; FREY, 2009b; OLIVEIRA; PISA, 2015; JACOBI; LEÃO; SOUZA, 2015; HINTEA; PROFIROIU; TICLĂU, 2015; KOHLER; MARTINEZ, 2015; JACOBI; CIBIM; LEÃO, 2015; MUYOBA-TAMALE; CUNNINGHAM, 2017; SOUZA; MACHADO, 2018; JAMAIUDIN, 2019; MARQUES, 2019; BUTA; TEIXEIRA, 2020; BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2020.

Já a segunda refere-se a implicações práticas, onde observou por meio do estudo de caso, de que forma os elementos de governança pública se apresentam na gestão de um conselho. Sendo que os autores Muyomba-Tamale e Cunningham (2017) apontam a importância do elemento **transparência**, que é uma ferramenta que quanto maior for sua presença na gestão, melhor e mais eficientes serão os serviços público e o exercício do controle social. Devendo as entidades disponibilizarem acessos as informações importantes, como: lista de membros e entidades que representam, atas das reuniões ordinárias e a composição ou mesmo a existência de câmaras técnicas. Favorecendo assim, a verificação e execução dos demais elementos de governança pública, como controle e monitoramento, participação social e tomada de decisões.

Já em relação aos processos relacionados com os elementos de **controle e monitoramento**, esses devem ser constantes e regulamentados, para detectar tempestivamente possíveis falhas e irregularidades, com possibilidades de correção para o alcance das metas e

objetivos. Corroborando com os autores Oliveira e Pisa (2015) que destacam o controle e monitoramento como componentes da gestão, que contribuem e ampliam outros conceitos como transparência, prestação de contas, ética, integridade, legalidade e participação social.

A **avaliação do serviço prestado**, não deve ser empregada de forma fragmentada no conselho. Para os autores Pereira, Santos e Kubo (2020), os produtos e serviços disponibilizados para sociedade devem ser avaliados e apresentar qualidade. Logo, essa avaliação se faz necessária para o governo saber até que ponto os produtos ou serviços disponibilizados para a sociedade estão adequados ou necessitam de intervenções em seu planejamento ou ações.

Outro elemento apresentado é a **responsabilização**, a qual deve apresentar mecanismos claros para definição de papéis e responsáveis. Nesse aspecto os autores Muyomba-Tamale e Cunningham (2017), destacam que os atores envolvidos precisam ter conhecimento não só quais são suas obrigações, mas também quais os papéis e responsabilidades.

Esses elementos apontados anteriormente sofrem a influência de outro elemento de governança a **normatização**, essa normatização, de acordo com os autores Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020), pode regular e fortalecer os mecanismos de governança, determinando padrões para execução da política pública. Pode regular na transparência regras para a publicidade dos documentos, para as ações e decisões do conselho. Pode ainda, direcionar o monitoramento e controle das ações e dos resultados relacionados às deliberações, bem como regulamentar a elaboração de plano estratégico do conselho de forma clara e explicitar objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas, formalizar os papéis e responsabilidades de cada membro no conselho e rede de relações, essa normatização também contribui para a regulamentação de mecanismos para avaliação dos serviços prestados.

Em relação ao elemento **participação popular**, esse deve acolher a participação de diversos autores, propiciando diálogos e debates com capacidade de promover e contribuir com a complexidade social na produção de política pública (BUTA; TEIXEIRA, 2020). Essa participação deve ser demonstrada principalmente nas deliberações e votações do conselho, durante as reuniões ordinárias. Essa participação popular deve refletir e se apoiar em grande parte, na **rede de relações**, sendo normatizadas pela lei que rege o conselho, abrindo espaço para diversos atores e grupos que os representam. Para Procopiuck e Frey (2009a) as redes são as articulações e devem propiciar trocas de aptidões e recursos nos ambientes, concebidas por meio de esquemas e das interações entre agentes que, em conjunto, estabelecem as estruturas nas quais eles estão inseridos.

Como constatado na análise da gestão dos conselhos, esses devem apresentar todos os elementos de governança pública: transparência, controle e monitoramento, avaliação do

serviço prestado, responsabilização, normatização, participação popular e rede de relações. Diante desse contexto, alguns conselhos necessitam de um ajuste em suas práticas e/ou adoção de novas ações e ferramentas para promover a governança pública de maneira mais ampla e sistematizada.

Assim, a terceira etapa refere-se também a implicações práticas, considerando a necessidade de correção e aprimoramento das práticas de governança em conselhos, foi apresentada uma proposta de boas práticas de governança pública com critérios objetivos e verificáveis, disponíveis para indicar a governança pública, aplicáveis aos conselhos sociais e alinhados pelo arcabouço teórico como: a adoção de mecanismos de publicidade das atas, documentos gerados, composição do conselho, elaboração e publicação do regimento interno, realização de avaliações periódicas, definição de planejamento estratégico, entre outros.

## **5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA**

Esta investigação descreveu as relações entre elementos de governança pública com as ações de gestão do CEDRS/MS, por meio de atas, leis e reportagens. No que se refere às limitações, a primeira delas foi a coleta de dados, pois as atas das reuniões do conselho não estão disponíveis de forma pública no site do conselho. Logo, deve se considerar a confiabilidade das atas entregues pelos gestores do CEDRS/MS. A segunda dificuldade é a falta de informações nesses documentos em relação aos participantes da plenária, constando apenas o nome dos indivíduos que fizeram uso da palavra. Consequentemente, não é possível verificar a frequência dos seus membros nas reuniões.

A terceira e a quarta limitação está relacionada com a escassez de normativos e regulamentos voltados à gestão e ao funcionamento do conselho e o direcionamento das reportagens em divulgar somente os pontos positivos dos resultados do conselho. Como quinta limitação a falta de estudos anteriores com o mesmo objetivo limitou em termos de revisão de literatura e de comparação com outras análises.

Por fim, a sexta limitação refere-se ao aspecto psicológico, pois a pesquisa foi desenvolvida em um período de quarentena e isolamento social, devido à pandemia do novo Coronavírus no Brasil. As incertezas com a doença e as mudanças impostas pelo isolamento social interferem diretamente no psíquico e podem influenciar, de alguma forma, no senso crítico do pesquisador.

### **5.3 RECOMENDAÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS**

Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se que os estudos investiguem qual a percepção dos *stakeholders* da política pública de agricultura familiar em relação aos elementos de governança pública na gestão do CEDRS/MS: transparência, controle e monitoramento, responsabilização, participação popular, normatização, avaliação do serviço prestado e rede de relações. Os futuros estudos também podem direcionar seus esforços na busca de boas práticas de governança pública utilizadas em outros Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável da federação brasileira, com o objetivo de fortalecer a política pública de agricultura familiar.



## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Reforma agrária*, v. 28, n. 1, p. 2, 1998.
- AHMAD, N. Governance, globalization, and human development in Pakistan. *The Pakistan Development Review*, Pakistan Institute of Development Economics, Pakistan, v. 44, n. 4, p. 585-594, 2005.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de pesquisa*, v. 36, n. 129, p. 637-651, 2006.
- AMOS, K. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. especial, p. 23-38, 2010.
- ARMSTRONG, E. Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. *United Nations, Department of Economic and Social Affairs*, p. 1-10, 2005.
- ASBRAER. *Plano estratégico da Asbraer - 2006*. Balanço social 2005/2006. Compromissos estratégicos. Disponível em: <http://www.asbraer.org.br/biblioteca.php>. Acesso em: 1 abr. 2020.
- ATTARD, J. *et al.* A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 399-418, 2015.
- ATTILA, G. Agency problems in public sector. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, v. 21, n. 1, p. 708- 712, 2012.
- BAIARDI, A.; DE ALENCAR, C. M. M. Agricultura familiar, seu interesse acadêmico, sua lógica constitutiva e sua resiliência no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 45-62, 2014.
- BARTH, J. Public policy management councils in Brazil: how far does institutionalized participation reach? *Public Administration and Development. The International Journal of Management Research and Practice*, v. 26, n. 3, p. 253-263, 2006.
- BASTOS FILHO, C. L. M. A governança corporativa e a responsabilidade social empresarial- visão histórica e crítica dos principais institutos. *Percurso*, v. 1, n. 32, p. 84-112, 2020.
- BAUER, M.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002. 518 p.
- BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 35, n. 102, jan. 2020.
- BINGHAM, L. B.; NABATCHI, T.; O'LEARY, R. The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public administration review*, v. 65, n. 5, p. 547-558, 2005.

BEZERRA, G. J.; SCHLINDWEIN, M. M. Agricultura familiar como geração de renda e desenvolvimento local: uma análise para Dourados, MS, Brasil. *Interações (Campo Grande)*, v. 18, n. 1, p. 3-15, 2017.

BIZERRA, A. L. V. *Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança*. 2011. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BIZERRA, A. L. V.; ALVES, F. J. dos S.; RIBEIRO, C. de M. de A. Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. *Encontro de Administração Pública e Governo*, v. 5, 2012.

BOGONI, N. M. *et al.* Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 1, p. 119-142, 2010.

BONIN, J. A. Explorações sobre práticas metodológicas na pesquisa em comunicação. *Revista Famecos*, v. 15, n. 37, p. 121-127, 2008.

BOLTER, J. A. G. *Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural*. 2013. 173 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review Of Administrative Sciences*, SAGE Publications, s. l., v. 69, n. 3, p.313-328, set. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>. Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Relatório nacional perfil das instituições de assistência técnica e extensão*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/857914/mod\\_resource/content/0/Relatorio\\_Nacional\\_Perfil\\_das\\_Institui%C3%A7%C3%B5es\\_de\\_Assist%C3%Aancia\\_T%C3%A9cnica\\_e\\_Extens%C3%A3o.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/857914/mod_resource/content/0/Relatorio_Nacional_Perfil_das_Institui%C3%A7%C3%B5es_de_Assist%C3%Aancia_T%C3%A9cnica_e_Extens%C3%A3o.pdf). Acesso em: 16 jul. 2020

BRASIL. *Lei n.º 11.326*, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/lei/111326.htm). Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. *Decreto n.º 9.203*, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. *Decreto n.º 10.531*, de 26 de outubro de 2020. Institui a estratégia federal de

desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.531%2C%20DE%2026,que%20lhe%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.531%2C%20DE%2026,que%20lhe%20confere%20o%20art.) Acesso em: 10 nov. 2020.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. *Tutorial para uso do software IRAMUTEQ*. Laboratório de Psicologia Social da Comunicação e Cognição, Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

CAMILO, S. P. O.; MANENTI, R. V. A.; YAMAGUCHI, C. K. Práticas de governança pública municipal: análise informacional dos sítios eletrônicos em portais de transparência. *Revista de Ciências da Administração*, v. 1, n. 2, p. 8-23, 2018.

CAPORAL, F. R. *Extensão Rural e Agroecologia: temas sobre um novo desenvolvimento rural, necessário e possível*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

CASULA, M. Who governs in (local) governance? Theoretical considerations and empirical evidence. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 1122-1138, 2017.

CASTRO, C. de M. *A prática da pesquisa*. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

CATÓLICO, D. F. Revelación y divulgación de la información financiera y no financiera de las universidades públicas en Colombia. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, Colombia, v. 20, n. 1, 57-76, 2012.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. (orgs.). *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Manuad X, NEAD, IICA, 2009.

CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CRUZ, C. F. da; FERREIRA, A. C. de S. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, v. 13, n. 2, 2010.

CRUZ, N. F.; MARQUES, R. C. New development: The challenges of designing municipal governance indicators. *Public Money & Management*, v. 33, n. 3, p. 209-212, 2013.

DA SILVEIRA, J. S. T. *et al.* Proposição metodológica e aplicação de um índice municipal de accountability. *Tourism & Management Studies*, v. 2, p. 630-642, 2013.

DA SILVA, O. R. *Movimentos sociais e conselhos de políticas urbanas: reflexões sobre participação e controle social*. Jundiaí: Paco Editorial, 2018.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. *O planejamento da pesquisa qualitativa: Teoria e abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DIEDERICHSEN, S. D. *et al.* Gestão costeira no município de Florianópolis, SC, Brasil: Um diagnóstico. *Revista de Gestão Costeira Integrada*, v. 13, n. 4, p. 499-512, 2013.

FAMA, E. F. Agency problems and the theory of the firm. *The Journal of Political Economy*, Chicago, The University of Chicago, v. 88, n. 2, p. 288-307, 1980.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. *Revista Contabilidade e Controladoria*, v. 6, n. 1, 2014.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, fev. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612161430>. Acesso em: 10 out. 2019.

FIORINI, F. A.; ALONSO JUNIOR, N.; ALONSO, V. L. C. *Governança corporativa: conceitos e aplicações*. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, Rezende, 2016. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos16/19524178.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

FLICK, U. (ed.). *The SAGE handbook of qualitative data analysis*. United States: Sage, 2013.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FMI. Manual de Transparência Fiscal. 2007. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, 2008.

FREITAS, W. R., JABBOUR, C. J. (2011). Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. *Revista Estudo & Debate*, 18(2).

GANI, A.; DUNCAN, R. Measuring good governance using time series data: Fiji Islands. *Journal of the Asia Pacific Economy*, v. 12, n. 3, p. 367-385, 2007.

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

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

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 2, p. 57-63. São Paulo, 1995. Disponível em: <https://rae.fgv.br/rae/vol35-num2-1995/introducao-pesquisa-qualitativa-suas-possibilidades>. Acesso em: 24 set. 2019.

GONÇALVES, A. de O. *et al.* Da Secretaria de Saúde ao Conselho: análise de relatórios de prestação de contas com base nas características qualitativas da informação contábil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, São Paulo, v. 4, n. 8, p. 92-111, 2010.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e

formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

HART, S. L. A Natural-Resource-Based View of the Firm. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 4, p. 986-1014, 1995.

HINRICHS, C. C. The practice and politics of food system localization. *Journal of rural studies*, v. 19, n. 1, p. 33-45, 2003.

HINTEA, C. E.; PROFIROIU, M. C.; ȚICLĂU, T. C. Strategic planning and public management reform: The case of Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, v. 11, n. I, p. 30-44, 2015.

IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>. Acesso em: 13 jul. 2020.

IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. IBGC: São Paulo, 2015. Disponível em: [http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP\\_5edicao\\_baixa\[1\].pdf](http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP_5edicao_baixa[1].pdf). Acesso em: 15 fev. 2020.

IBGE. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 13 mar. 2019.

IFAC. *Study 13-Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*. New York: International Federation of Accountants, 2001.

IFAC. *International framework: good governance in the public sector*. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>. Acesso em: 10 jul. 2019.

IKEDA, A. A.; VELUDO-DE-OLIVEIRA, T. M.; CAMPOMAR, M. C. A tipologia do método do caso em administração: usos e aplicações. *Organizações & Sociedade*, v. 12, n. 34, p. 141-159, set. 2005.

JACOBI, P. R.; CIBIM, J.; LEÃO, R. D. S. Crise hídrica na Macrometrópole Paulista e respostas da sociedade civil. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 29, n. 84, p. 27-42, 2015.

JAMAIUDIN, N. Good Governance in Malaysia: Assessing Public Perceptions on the Implementation of National Transformation Policy, 2011-2016. *Intellectual Discourse*, International Islamic University Malaysia, Malaysia, v. 27, n. 1, p. 719-743, 2019.

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

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as

relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FapUNIFESP, v. 40, n. 3, p. 479-499, jun. 2006.

KOHLER, J. C.; MARTINEZ, M. G. Participatory health councils and good governance: healthy democracy in Brazil? *International journal for equity in health*, v. 14, n. 1, dez. 2015.

KOOIMAN, J. *Governance. A social-political perspective*. In: Participatory governance. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, p. 71-96, 2002.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAVILLE, C.; DIONE, J. *A construção do saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Tradução de Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEITE, M. P. F. R. Avaliando a qualidade de revistas científicas para a publicação de resultados de pesquisas e estudos. *Revista Mineira de Enfermagem*, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 317-319, 2009.

LIMA, A. F.; SILVA, E. G. de A.; IWATA, B. D. F. Agriculturas e agricultura familiar no Brasil: uma revisão de literatura. *Retratos de Assentamentos*, Araraquara, v. 22, n. 1, p. 50-68, fev. /jul. 2019.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MALUF, C. A. D. *Teoria e prática da desapropriação: desapropriação direta, desapropriação indireta, constituição de servidão, retrocessão, reforma agrária, ação rescisória*. São Paulo: Saraiva, 1999.

MARINI FERREIRA, C. M.; MOTA CORDEIRO, J. P.; MARTINS, H. F. A fronteira da governança: precedentes e fatores essenciais para a inovação sustentável. In: XVI Congresso del CLAD, Asunción, Paraguay, 2011.

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

MARQUES, E. C. L. Notas sobre redes, Estado e políticas públicas. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, 2019.

MATTAR, F. N. *Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento, execução e análise*. São Paulo: Atlas, 1994.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público brasileiro. *APGS*, v. 2, n. 1, p. 110-135, 2010..pdf. Acesso em: 7 out. 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de gestão estratégica na administração pública*. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. Controle de contas e transformação da administração pública. *Curso Controle Cidadão*. Fortaleza: Universidade Aberta do Nordeste, 2018. Disponível em: [https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle\\_Cidadao/f10\\_-\\_controle\\_cidadao.pdf](https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle_Cidadao/f10_-_controle_cidadao.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto n.º 9.928, de 31 de maio de 2000. Institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDRS-MS. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*: seção 1, Campo Grande, MS, n. 5.276, 1 jun. 2009.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto n.º 12.804, de 25 de agosto de 2009. Reorganiza o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS/MS). *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*: seção 1, Campo Grande, MS, ano 31, n. 7.530, p. 1-3, 27 ago. 2009.

MAYNTZ, R. *Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. Frankfurt a. M: Campus Verlag, 2009.

MELLO, G. R. *Governança Corporativa No Setor Público Federal Brasileiro*. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MELLO, G. R.; SLOMSKI, V. Electronic governance index of Brazilian states (2009): within the executive branch. *JISTEM – Journal of Information Systems and Technology Management*, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010.

MELO, M. A. de. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal*. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.

MERRY, S. E.; CONLEY, J. M. Measuring the world: Indicators, human rights, and global governance. *Current anthropology*, v. 52, v. S3, 2011.

MINAYO, M. C. de S. *O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde*. 12. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2010.

MIRANDA, W. F. *Antecedentes da aceitação e adoção da auditoria contínua no setor público brasileiro: o caso do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. 2018. 137 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, 137 p. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-11042018-122138/pt-br.php>. Acesso em: 1 out. 2019.

MONTEIRO, M. de A. (org.). *Desafios na Amazônia: uma nova Assistência Técnica e Extensão Rural*. Belém: UFPA/NAEA, 2006.

MONTENEGRO BRAZ, A. A governança migratória na América do Sul: a difusão de baixo para cima (bottom-up) do Acordo de Residência do Mercosul. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 303-320, 2018.

MUYOMBA-TAMALE, L.; CUNNINGHAM, K. Holding governments accountable for service delivery: the local government councils *scorecard* initiative in Uganda. *Commonwealth Journal of Local Governance*, p. 187-205, 2017.

NUNES, C. do A. *et al.* *Fatores determinantes na escolha pelo curso de ciências contábeis em IES particulares da cidade de São Paulo*. 2014. 89 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado-FECAP, São Paulo, 2014.

OCDE. The OECD principles of corporate governance. *Contaduría y Administración*, n. 216, 2004.

OCDE. *Avaliação da Ocde sobre o sistema e integridade da administração pública federal brasileira*, 2011. Disponível em: [www.cgu.gov.br/publicacoes/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE.PDF](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE.PDF). Acesso em: 10 jun. 2020.

OLIVEIRA NETO, G. C. D. *et al.* Governança corporativa voltada à Produção Mais Limpa: influência dos *stakeholders*. *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 22, n. 1, p. 181-200, 2015.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — Instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

OPM; CIPFA. *Good Governance Standard for Public Services*. The Independent Commission on Good Governance in Public Services. London: Hackney Ltd, 2004. Disponível em: <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

PAIVA Jr., F. G.; LEÃO, A. L. M. S.; MELLO, S. C. B. (2011). Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em administração. *Revista de Ciências da Administração*, 13(31), 190-209.

PEIXOTO, M. *Extensão rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação*. Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.

PEREIRA, R. S.; SANTOS, L. M. R.; KUBO, I. K. S. XX USP International Conference in Accounting - Área V: Contabilidade Governamental e Terceiro Setor. Governmental and Third Sector Accounting - Contratualização na Administração Pública: Análise do Alinhamento dos Contratos de Gestão da Secretaria Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul 2016-2017 com o Plano Estadual de Educação 2014-2024. [...] *Anais*. Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, SP, Brasil, 2020.

PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da Categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, [on-line], v. 52, p. 63-84, 2014.

PRETTO, J. M. *Amplitude e Restrições ao Acesso de Pronaf Investimento no Rio Grande do Sul* – um estudo de três operações de financiamento envolvendo Cooperativas de Crédito Rural, Cooperativas de Produção Agropecuária e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 63-83, 2009a.



PROCOPIUCK, M.; FREY, K. Articulações organizacionais em redes de políticas públicas no ciberespaço: o caso da política de difusão social de TICS em Porto Alegre e Curitiba. *Organ. Soc*, 687-706, 2009b.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2003.

RATINAUD, P. *IRAMUTEQ*: Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires (Computer software). Disponível em: <http://www.iramuteq.org/>. França, 2009. Acesso em: 17 jan. 2020.

REINERT, M. Les “Mondes lexicaux” et leur “logique” à travers de l’analyse statistique d’un corpus de récits de cauchemars. *Langage et société*, v. 66, n. 1, p. 5-39, 1993.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 14. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

ROCZANSKI, C. R. M.; TOMASI, M. *Universidade Pública e Accountability*. III Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília, painel 45. 2010. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. T. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. *Revista diálogo educacional*, Curitiba, v. 6, n. 19, p. 37-50, 2006.

SALVIATI, M. E. *Manual do Aplicativo Iramuteq* (versão 0.7 alpha e R Versão 3.2.3). Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/manual-do-aplicativo-iramuteq-par-maria-elisabeth-salviati>. Acesso em: 10 mar. 2020.

SANTOS, Â. A., CHAVES, E., de MELO, M. G., & FERREIRA, I. J. S. Agricultura familiar e política pública: o programa Brasil sem miséria em Japonvar-MG (2014-2018). *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 8, p. 62707-62727, 2020.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, R. C. dos. *et al.* Board of directors: The perspective of independents in the performance of private organizations? Evidences in Brazil. *Revista de Administração Mackenzie*, v. 19, n. 4, set. 2018.

SANTOS, D. F. *et al.* Estado e Governança Pública: uma avaliação do Plano Mineiro de Desenvolvimento. *Revista Cadernos de Economia*, v. 23, n. 39, p. 3-25, 2019.

SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Direito à informação e à participação: uma avaliação das ferramentas dispostas nos portais de governo estaduais. *Informação & Sociedade*, v. 28, n. 1, 2018.

SCHNEIDER, S. A presença e as potencialidades da Agricultura Familiar na América Latina e no Caribe. Presence and Potentials of Family Farming in Latin America and the Caribbean. *Redes*, v. 21, n. 3, p. 11-33, 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8390>. Acesso em: 7 set. 2019.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SCHROETTER, M. R.; BÜTTENBENDER, P. L. *Agricultura familiar e o consumo de alimentos na merenda escolar: desafios da produção e comercialização o âmbito da fronteira noroeste*. Santa Rosa: UNIJUÍ, 2011.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, [on-line], v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SILVA, L. D. J.; PINHEIRO, J. O. C.; MUNIZ, A. W. Pesquisa e Agricultura Familiar: intercâmbio de ações e conhecimentos para transferência tecnológica na Amazônia. Manaus: Embrapa Amazônia Ocidental, 2019. Disponível em: <https://www.embrapa.br/amazonia-ocidental/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1109676/pesquisa-e-agricultura-familiar-intercambio-de-acoes-e-conhecimentos-para-transferencia-tecnologica-na-amazonia>. Acesso em: 10 out. 2020.

SILVA, M. K.; SCHMITT, C. J. *As organizações sociais e o Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul*. Democracia participativa, sociedade civil e território. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

SILVA, S. M. da. *Uma análise dos relatórios de gestão do fundo nacional de desenvolvimento da educação à luz da governança aplicada ao setor público*. 2012. 188 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

SILVEIRA, F. G. *et al.* Políticas públicas para o desenvolvimento rural. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). *Working paper*, Brasília, n. 142, maio, 2016. Disponível em: [http://ipcig.org/pub/port/WP142PT\\_Politicass\\_publicas\\_para\\_o\\_desenvolvimento\\_rural.pdf](http://ipcig.org/pub/port/WP142PT_Politicass_publicas_para_o_desenvolvimento_rural.pdf). Acesso em: 7 set. 2019.

SLOMSKI, V. G.; DE ANDRADE MARTINS, G. O conceito de professor investigador: os saberes e as competências necessárias à docência reflexiva na área contábil. *Revista Universo Contábil*, v. 4, n. 4, p. 6-21, 2008.

SOUZA, C. Brazilian metropolitan regions: regime change and governance vacuum. Public Administration and Development. *The International Journal of Management Research and Practice*, v. 25, n. 4, p. 341-350, 2005.

SOUZA, D. N. O que se entende por inclusão produtiva dos agricultores familiares? Um estudo de revisão bibliométrica. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 36, n. 1, p. 263-277, 2018.

SOUZA, M. S.; MACHADO, C. V. Governança, intersetorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 10, p. 3189-3200, 2018.

SOUZA, O. R. G. *et al.* Agricultura familiar no MS: entre resultados expressivos e decisões políticas deficientes. Embrapa Caprinos e Ovinos-Artigo em anais de congresso (ALICE). In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Vitória, 2012, 50. ed. Vitória, *Anais...* 2012. Agricultura e desenvolvimento rural com sustentabilidade. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 11 p. 1 CD-ROM.

TCU. *Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhorias*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em: 7 set. 2019.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. 2019.

TRAVAGLIA, K. R.; SÁ, L. F. V. N. Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, v. 15, n. 1, p. 22-53, 2017.

TRICKER, B. *Corporate Governance. Principles, Policies and Practices*. Oxford University Press. 3. ed. Oxford, 2015.

VIANA, C. C. *et al.* Avaliação da aderência aos critérios internacionais de transparência para a divulgação e apresentação das contas públicas municipais. *Revista Ambiente Contábil*, v. 5, n. 1, p. 152-178, 2013.

VIEIRA, V. A. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 5, n. 1, 2002. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/449>. Acesso em: 29 set. 2019.

WANDERLEY, M. N. B. Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. v. 11, n. 32, p 1- 20. 1996.

WILLIAMSON, O. E. Prologue: The mechanisms of governance. In: WILLIAMSON, O. E. *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press, 1996. p. 03-20.

WILLIAMSON, O. E. Corporate finance and corporate governance. *The Journal of Finance*, v. 43, p. 567-591, 1998.

YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANI, F. B.; COSTA, F. L. A Avaliação de Processos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 01-16, 2014.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Relação categoria legislação

Documentos do CEDRS/MS analisados como categoria de análise “legislação”. Essa fonte de pesquisa apresenta leis e normas que determinam como devem funcionar e quais são as competências do CEDRS/MS.

- Decreto n.º 12.804, de 25 de agosto de 2009 – Reorganiza o CEDRS/MS;
- Decreto n.º 13.505, de 31 de outubro de 2010 – Acrescenta e altera o Decreto n.º 12.804/2009; Decreto n.º 14.685, de 17 de março de 2017, que reorganiza a estrutura da SEMAGRO;

## APÊNDICE B – Relação categoria atas

Documentos do CEDRS/MS analisados como categoria de análise “atas”. Essa fonte de pesquisa é constituída pelas atas de reuniões realizadas durante os anos de 2016 a 2019, disponibilizadas pelo CEDRS/MS.

- **Reuniões do ano de 2016**

Atas das reuniões das seguintes datas: 16/06/2016; 07/07/2016; 30/09/2016 e 21/11/2016.

- **Reuniões do ano de 2017**

Atas das reuniões das seguintes datas: 09/03/2017; 14/07/2017; 30/10/2017; 30/11/2017 e 21/12/2017.

- **Reuniões do ano de 2018**

Atas das reuniões das seguintes datas: 20/02/2018; 04/05/2018; 29/06/2018; 30/08/2018 e 03/12/2018.

- **Reuniões do ano de 2019**

Atas das reuniões das seguintes datas: 13/05/2019; 06/08/2019; 01/10/2019 e 18/12/2019.

## APÊNDICE C – Relação categoria mídias

Essa fonte de pesquisa traz as reportagens em meio eletrônico publicadas no período de 2016 a 2019, obtidas utilizando a ferramenta de busca no site do governo estadual: <http://www.ms.gov.br/>, em sua aba “Notícias”, procurando pelos termos “Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável”. A busca trouxe inúmeros resultados, porém foram escolhidas as matérias que tratavam de assuntos relacionados à gestão da entidade:

- **Título: Assentamentos e consórcios de MS receberão mais R\$ 70 milhões em equipamentos e máquinas.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/assentamentos-e-consorcios-de-ms-receberao-mais-r-70-milhoes-em-equipamentos-e-maquinas/>. Acesso em: 21 dez. 2019.
- **Título: Conselho aprova investimentos e projetos importantes para o setor rural** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/conselho-aprova-investimentos-e-projetos-importantes-para-o-setor-rural/>. Acesso em: 2 out. 2019.
- **Título: ART Social garantirá economia e segurança para produtor rural.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/art-social-garantira-economia-e-seguranca-para-produtor-rural/>. Acesso em: 2 out. 2019.
- **Título: Conselho homologa convênios de R\$ 22 milhões para compra de maquinário agrícola.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/conselho-homologa-convenios-de-r-22-milhoes-para-compra-de-maquinario-agricola/>. Acesso em: 6 ago. 2019.
- **Título: Governo entrega em Sonora a primeira de dez Centrais de Comercialização para Agricultura Familiar em MS.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/governo-entrega-em-sonora-a-primeira-de-dez-centrais-de-comercializacao-para-agricultura-familiar-em-ms/>. Acesso em: 12 abr. 2019.
- **Título: Extensionistas da Agraer tiram dúvidas sobre novo manual do Crédito Fundiário.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/extensionistas-da-agraer-tiram-duvidas-sobre-novo-manual-do-credito-fundiario/>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- **Título: Agraer passa a ter serviços itinerantes pelo Estado.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/agraer-passa-a-ter-servicos-itinerantes-pelo-estado/>. Acesso em: 3 mar. 2018.
- **Título: Aprovada novas condições para o Programa Nacional de Crédito Fundiário.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/aprovada-novas-condicoes-para-o-programa-nacional-de-credito-fundiario/>. Acesso em: 27 fev. 2018.

- **Título: Mato Grosso do Sul está com edital do Pnae aberto no valor de R\$ 21 milhões.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/mato-grosso-do-sul-esta-com-edital-do-pnae-aberto-no-valor-de-r-21-milhoes/>. Acesso em: 12 jan. 2018.
- **Título: Após dez anos com processos parados, projeto de reforma agrária beneficiará cerca de 300 famílias no MS.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/apos-dez-anos-parado-projeto-de-reforma-agraria-beneficiara-cerca-de-300-familias-no-ms/>. Acesso em: 22 dez. 2017.
- **Título: Agricultura familiar no foco das ações do Governo do Estado em Ponta Porã.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/agricultura-familiar-no-foco-das-acoes-do-governo-do-estado-em-ponta-pora/>. Acesso em: 19 out. 2017.
- **Título: Agricultores familiares podem vender sua produção para Escolas estaduais.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/agricultores-familiares-podem-vender-sua-producao-para-escolas-estaduais/>. Acesso em: 21 ago. 2017.
- **Título: Ao estimular Conselhos, Semagro ajuda comunidades rurais a solucionar seus problemas.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/ao-estimular-conselhos-semagro-ajuda-comunidades-rurais-a-solucionar-seus-problemas/>. Acesso em: 5 jun. 2017.
- **Título: MS celebra 37 anos de extensão rural com investimento de R\$ 15 milhões em 2016.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/ms-celebra-37-anos-de-extensao-rural-com-homenagens-e-investimento-de-r-15-milhoes/>. Acesso em: 12 dez. 2016.
- **Título: MS forma comissão para seleção nacional de boas práticas de assistência técnica na Agricultura Familiar e Reforma Agrária.** Disponível em: <http://www.ms.gov.br/ms-forma-comissao-para-selecao-nacional-de-boas-praticas-de-assistencia-tecnica-na-agricultura-familiar-e-reforma-agraria/>. Acesso em: 3 jun. 2016.