

A CONTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

A CONTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

A CONTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS



Rio de Janeiro, 2025

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Esta publicação é produto resultante do Termo de Execução Descentralizada (TED) MG/Ipea 2023.
Componente da ação 7 – Transversalização MGI.

EQUIPE TÉCNICA

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Especialista em políticas públicas e gestão governamental; pesquisadora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); professora do Departamento de Gestão de Políticas públicas da Universidade de Brasília (UnB).

Victor Hugo da Silva Alves

Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)/Ipea.

Como citar:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A Contribuição das entidades da administração indireta às políticas públicas**. 38 p. Rio de Janeiro: Ipea, 2025. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/RI-CEAIPP>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE.....	6
1 INTRODUÇÃO.....	7
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	8
3 METODOLOGIA	13
4 ANÁLISE DE RESULTADOS	16
4.1 Subsídios técnico-científicos	21
4.2 Incentivo, desenvolvimento e transferência de tecnologia para atender a objetivos de políticas públicas	22
4.3 Participação na gestão de políticas públicas instituídas.....	23
4.4 Inovação institucional e de processos em políticas públicas.....	24
4.5 Operação de instrumentos de políticas públicas.....	25
5 RECOMENDAÇÕES	27
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	28
REFERÊNCIAS.....	30
APÊNDICE A – LISTA DE ENTIDADES PESQUISADAS	36
APÊNDICE B – LISTA DE INSTITUIÇÕES QUE PARTICIPARAM DAS REUNIÕES OU ENTREVISTAS	38

SINOPSE

Entre os principais operadores de políticas públicas do Estado brasileiro, as entidades da administração pública indireta são fundamentais para o atendimento às demandas da sociedade e para o sucesso das políticas públicas. Essas entidades possuem uma variedade de funções institucionais e exercem uma ampla gama de contribuições. Entretanto, há um desafio compartilhado em comunicá-las de forma simples e acessível para a sociedade, para que os cidadãos possam compreender a geração de valor, os produtos e os benefícios proporcionados por essas instituições. Por esse motivo, torna-se relevante responder à seguinte pergunta: como as entidades da administração pública indireta exercem suas contribuições para políticas públicas? Com o intuito de contribuir com o desenvolvimento do tema, foi selecionada uma amostra de cinquenta entidades para análise de seus relatórios de gestão e cartas anuais de políticas públicas, assim como para entrevistas e reuniões com os gestores. Essa escolha metodológica se justifica pelo interesse em identificar, de forma objetiva, como as entidades da administração indireta do Poder Executivo federal exercem suas contribuições para políticas públicas e como os gestores as comunicam para a sociedade, além de coletar informações mais aprofundadas para análise em perspectiva comparada de contornos qualitativos. Entre os resultados da pesquisa, evidenciam-se seis tipologias de contribuições para políticas públicas e determinadas lacunas apresentadas pelas instituições, em sua tentativa de demonstrar o valor de suas funções e atividades institucionais. Em linhas gerais, a pesquisa contribui com as entidades quanto à forma como identificam e comunicam suas atividades, produtos e contribuições, para aproximar a compreensão social acerca dos valores gerados e dos benefícios implementados, de forma direta e indireta por essas instituições. A pesquisa também propicia elementos para melhor compreensão por parte das entidades da administração indireta quanto ao potencial de suas contribuições para políticas públicas. O manual resultante desta pesquisa pretende servir de referência para planos estratégicos que possam ampliar a efetiva contribuição de cada uma dessas entidades ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas efetivas.

Palavras-chave: políticas públicas; administração pública; entidades; contribuições; instrumentos.

1 INTRODUÇÃO

As entidades da administração pública indireta compõem o braço operacional de políticas públicas para a sociedade brasileira. Divididas em autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas, essas instituições desempenham papéis essenciais ao longo de todas as fases do ciclo de políticas públicas e operam diversos instrumentos, desde a sua formulação. A descentralização administrativa para essas entidades permite que o Estado amplie e aprimore a sua capacidade de atuação em diferentes setores, contextos e regiões geográficas.

As atividades desenvolvidas e implementadas por essas instituições aumentam a capacidade de resposta governamental às demandas sociais, facilitam a adaptação estatal às mudanças, contribuem com enorme *expertise* setorial e, consequentemente, geram inúmeros benefícios à população. Essa estrutura organizacional da administração pública abre espaço para que as entidades consigam contribuir de diversas formas e por meio de vários instrumentos no contexto de políticas públicas. Assim, podem utilizar seus recursos técnicos, financeiros, científicos e humanos em prol dessas contribuições.

Dentro do escopo de suas atividades e atribuições, a literatura (Cairney, 2020; Ramos *et al.*, 2023; Lowndes e Roberts, 2013; Mahoney e Thelen, 2010; Marinella, 2025) aponta que as instituições contam com diversos instrumentos para atuar no ciclo de políticas públicas com fins sociais e econômicos. Esses instrumentos são operados de acordo com a natureza institucional, mas se concentram nas possibilidades de atuação que possuem para exercer as suas contribuições e, naturalmente, apresentam variações ao longo do tempo. Nesse contexto, as contribuições exercidas para políticas públicas são diversas e apresentam suas particularidades, de acordo com a instituição e suas características inerentes.

Nos últimos anos, essas atribuições, responsabilidades, instrumentos e atividades da administração indireta passaram a chamar maior atenção da literatura, com base nas contribuições que exercem para políticas públicas e nos impactos sociais e no desenvolvimento nacional. Esse interesse deriva de um processo amplo e transversal que tenta compreender como as instituições públicas brasileiras buscam exercer essas contribuições, se adaptar aos novos cenários por meio da inovação, aumentar a sua resposta às demandas sociais e transversalizar suas atividades com outras instituições públicas e privadas.

Embora seja inerente à razão de ser de cada uma dessas entidades, ainda há uma certa dificuldade para uma melhor compreensão sobre como suas contribuições para políticas públicas são exercidas e como elas retornam em benefícios à sociedade. O desenvolvimento desses esforços de compreensão é essencial, pois envolve um tema complexo e que, frequentemente, não possui um entendimento claro por parte dos cidadãos e dos próprios gestores.

A dificuldade de compreender essas contribuições para políticas públicas envolve diferentes aspectos e, entre eles, Bichir (2020) e Cairney (2020) argumentam que há diversidade de conceitos sobre políticas públicas, ausência de uma teoria geral que possa direcionar seu entendimento e a presença de diferentes abordagens teóricas e metodologias para discutir o tema. Além disso, nota-se uma dificuldade em explicar as atividades, funções e contribuições institucionais para os cidadãos.

Esse cenário torna-se ainda mais complexo pelo fato de que as políticas públicas envolvem uma grande quantidade de interesses e atores – sejam eles estatais ou não – que se relacionam para transformar as demandas da sociedade em políticas (Cairney, 2020). Essa complexidade

faz com que, muitas vezes, não se torne tão evidente como determinadas instituições atuam em políticas públicas e dificulta que a sociedade entenda a razão de existência e o valor social de diversas entidades da administração indireta.

O distanciamento entre boa parte dessas instituições e a sociedade pode gerar prejuízos para ambos os lados. No entanto, compreender a contribuição dessas entidades para políticas públicas e comunicá-la adequadamente à sociedade pode fomentar diversos ganhos. Entre esses, destacam-se: maior valorização social das instituições públicas, o aumento da participação dos cidadãos, o fortalecimento de pautas e políticas públicas estratégicas, o crescimento informacional e a diminuição de estigmas negativos atribuídos ao serviço público (Cairney, 2020).

Com base nessas perspectivas, este estudo tem como objetivo analisar como as atividades, os produtos e as entregas da administração indireta contribuem para políticas públicas e geram valor para a sociedade. Há um espaço significativamente frutífero para que as entidades possam identificar e comunicar melhor as suas contribuições à sociedade de forma clara, concisa e transparente. Ao mesmo tempo, essas atividades favorecem a compreensão social quanto ao valor das entidades públicas e fomentam os princípios democráticos e administrativos de publicidade, acesso à informação e participação cidadã.

Trata-se de identificar a maturidade da comunicação quanto às contribuições para políticas públicas de cada instituição, o nível de abertura da comunicação de cada uma, as lacunas, complementaridades e potenciais de atuação. Isto pode servir de insumo de retroalimentação para planejamentos estratégicos, fortalecer a capacidade de contribuição para políticas públicas dessas entidades e legitimar as decisões de investimento. Além disso, a pesquisa procura identificar e disseminar boas práticas em termos de contribuição para políticas públicas.

Para o cumprimento desse objetivo, a pesquisa inicialmente apresenta uma revisão de literatura sobre políticas públicas, administração indireta e instrumentos de políticas públicas. Esse referencial teórico funcionou como base para a análise da pesquisa documental e das entrevistas realizadas com diferentes entidades. Posteriormente, os resultados serão analisados de acordo com o referencial teórico e os dados coletados, e o intuito é que se tornem referências para o aperfeiçoamento da atuação e dos registros da administração indireta, bem como para gestores e sociedade.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Entre todas as suas atividades, a literatura (Araral e Amri, 2016; Cairney, 2020; Chaves e Albuquerque, 2019; Mahoney e Thelen, 2010) entende que a principal função da administração pública é atender às necessidades sociais de forma harmônica, prezando pela coletividade com justiça e transparência. Essa função exige uma estruturação interna das instituições para administrar seus recursos, estabelecer suas atividades, entregar produtos para a sociedade e alcançar seus objetivos de políticas públicas. Assim, as atividades das mais diferentes instituições podem ser vistas e sentidas no dia a dia da população brasileira, de forma ampla.

Nesse contexto, a administração pública se divide em duas: a direta e a indireta. A administração pública direta é composta por União, estados, Distrito Federal e municípios e por suas respectivas fragmentações em órgãos, como ministérios e secretarias. A administração

indireta, por sua vez, corresponde à descentralização administrativa do Estado por meio de autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista (Almeida, 2016; Chaves e Albuquerque, 2019).

Essa divisão tem como princípio a prestação de serviços públicos de qualidade e o desenvolvimento nacional. Com diferentes prerrogativas, atribuições e objetivos, os órgãos e as entidades governamentais buscam atender à supremacia do interesse público e desenvolver políticas que possam responder adequadamente às suas demandas. Sendo assim, trata-se de uma organização do Estado voltada para atingir o bem-estar social, a manutenção da ordem interna e o progresso dos diferentes setores componentes da administração.

A criação das entidades da administração indireta teve como objetivo geral a especialização técnica, a eficiência operacional, a autonomia administrativa e financeira, a flexibilidade, a descentralização do poder, a eficiência na prestação de serviços, entre outros. Nesse sentido, as atividades das diferentes instituições exercem diversas contribuições para políticas públicas e geram um grande valor para a sociedade (Marinella, 2024).

Inicialmente, entender a contribuição das entidades requer a compreensão e a padronização do conceito de políticas públicas, instrumentos e contribuições, visto que não há unanimidade na ciência política sobre os conceitos, e muitas definições distintas foram utilizadas pelas instituições. Entretanto, o Catálogo de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) traz uma concepção compreensiva e objetiva (Alencar, 2021, p. 6):

política pública governamental é entendida como a ação do governo no sentido amplo, ou seja, a partir de propostas elaboradas levando em conta uma concepção estratégica e institucionalizada acerca de como enfrentar determinado problema público. Tal elaboração tem o Estado como ator central e seu objetivo é atender às necessidades da população ou aproveitar oportunidades para a promoção do desenvolvimento, em diferentes escalas – local, regional, nacional ou até mesmo internacional (Lassance, 2020; Saravia, 2006; Secchi, 2010; Souza, 2006).

Complementar a esse conceito, importa definir as fases do ciclo de políticas públicas para entender como as entidades realizam suas contribuições. O ciclo é composto por cinco fases complementares: i) identificação de problemas; ii) formulação de alternativas; iii) implementação; iv) monitoramento; e v) avaliação. Esse ciclo é contínuo e as suas fases podem se sobrepor constantemente, caracterizando-se como um processo dinâmico, composto por uma grande rede de atores, sejam eles estatais, sociais e privados (Cairney, 2020).

É necessário compreender que a formulação e a implementação não são fases isoladas, pois podem acontecer simultaneamente em um processo contínuo, marcado por uma grande quantidade de atores envolvidos na cadeia decisória (Calmon e Maranhão, 2013; Lotta, 2019). Essa premissa reconhece que diversos atores podem influenciar várias decisões simultaneamente, demonstrando uma grande interatividade e complexidade política. Nesse cenário, existem atores influentes na administração direta e indireta, assim como nas instituições privadas e na sociedade civil, que interagem constantemente, defendendo suas diferentes perspectivas e interesses nas distintas fases do ciclo (Cairney, 2020; Hill e Hupe, 2002; Hjern e Porter, 1993; Lotta, 2019; Weible, 2020; Weible e Jenkins-Smith, 2016).

Além desses conceitos, as terminologias de instrumentos e contribuições podem causar certa confusão, por serem interdependentes e pelas divergências que se desenvolvem nas formas como são trabalhadas, visto que a literatura apresenta uma grande quantidade

de classificações e tipologias (Bressers e Klok, 1988; Jordan *et al.*, 2012; Howlett, 1991; Le Galès, 2011; Woodside, 1986). Por esses motivos, esta pesquisa busca delimitar esses aspectos com base nas terminologias abordadas por Ramos *et al.* (2023), Salamon (2002) e Ollaik e Medeiros (2011). Em primeiro lugar, o significado de contribuição atualmente adotado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é definido como:

de maneira mais ampla, pode-se definir contribuição para políticas públicas como todo e qualquer aporte que gere políticas públicas, melhore o desempenho organizacional do Estado, amplie o acesso e direitos a bens públicos, democratize a gestão, confira maior transparência à administração pública ou contribua para a solução de problemas existentes na esfera pública (Ramos *et al.*, 2023, p. 27).

Com base nesse conceito, a compreensão das contribuições institucionais para políticas públicas deriva de um processo contínuo de pesquisa e coleta de informações estratégicas das atividades das entidades ao longo do ciclo de políticas públicas. Ou seja, é um processo que mobiliza a estrutura organizacional da entidade para compreender como suas atividades, produtos e entregas se relacionam com o contexto dessas políticas e geram valor para a sociedade. A partir dessa etapa interna, os gestores podem identificar adequadamente quais seriam as tipologias de contribuições que mais são desempenhadas por suas instituições. Entre as tipologias de contribuição estabelecidas por Ramos *et al.* (2023), verificam-se as seguintes:

- subsídios técnico-científicos ao processo de políticas públicas, proposições legislativas, marcos e instrumentos regulatórios;
- desenvolvimento, recomendação ou transferência de tecnologia para atender a objetivos de políticas públicas;
- outras formas de apoio à implementação de políticas públicas;
- participação da gestão de políticas públicas instituídas;
- inovação institucional na gestão das contribuições corporativas para políticas públicas; e
- inovação de processo em políticas públicas.

Para a consecução desses objetivos de contribuição, Salamon (2002) identifica que as entidades podem operar instrumentos de políticas públicas como um mecanismo pelo qual as ações são estruturadas para lidar com as demandas da sociedade. Para Salamon (2002) e Ollaik e Medeiros (2011), os instrumentos são os métodos que estruturam a ação institucional para lidar com um problema público. A partir de uma demanda social, os diversos atores envolvidos em políticas públicas vão operar seus instrumentos de acordo com as capacidades técnicas e políticas que possuem para desenvolver um resultado efetivo na consecução dos seus objetivos. No contexto nacional, exemplos mais gerais seriam a atuação por leis, decretos, portarias, instruções normativas e recursos financeiros.

Ollaik e Medeiros (2011) argumentam que a administração pública utiliza e busca esses instrumentos para melhorar sua gestão e a implementação de políticas públicas. A evolução governamental e as inovações que a sociedade exige fazem com que as formas de resposta às demandas sociais necessitem de constante adaptação para proporcionar aos cidadãos os bens e os serviços públicos adequados (Hood, 1986; Salamon, 2002). Nota-se que há uma grande variabilidade de uso desses instrumentos por parte das entidades, as quais podem apresentar preferências por determinados tipos.

Essas características demonstram que, em certos contextos, há uma determinada discricionariedade do gestor para utilizar os instrumentos disponíveis a fim de influenciar o contexto de políticas públicas. Embora as instituições sigam estritamente o princípio da legalidade e só possam realizar o que consta em suas atribuições legais, o gestor tem um certo grau de liberdade para escolher determinadas formas de atuação dentro das possibilidades concedidas. Nesse contexto, a literatura (Ollaik e Medeiros, 2011; Peters, 2000) argumenta que os instrumentos escolhidos influenciam principalmente a fase de implementação de políticas públicas e podem distanciar ou aproximar os gestores dos objetivos originais dos formuladores.

O processo de escolha desses instrumentos envolve a análise de determinados critérios em duas fases distintas e complementares. Na primeira, analisam-se os instrumentos de acordo com a eficiência, a eficácia, a efetividade, a equidade, a exequibilidade, a legitimidade e a viabilidade política de alcançarem seus objetivos. Esse processo permite compreender as probabilidades de sucesso baseadas nas escolhas realizadas pelos gestores no momento decisório.

Por sua vez, a segunda fase se restringe à análise de quatro aspectos: coercibilidade, objetividade, automaticidade e visibilidade. De forma geral, essa segunda fase propicia uma análise sobre os impactos nos comportamentos dos indivíduos, o grau de empenho da instituição com a fase de execução, a possibilidade de atuar sem exigir novas estruturas institucionais e o grau de transparência e visibilidade na implementação do instrumento escolhido. Como exemplo, alguns instrumentos não geram influências no comportamento dos cidadãos, outros são objetivamente implementados pela administração, alguns precisam da criação de novas estruturas e outros são diretamente visíveis pela sociedade (Ollaik e Medeiros, 2011, p. 1952).

Lascoumes e Le Galès (2007) argumentam que esse processo de instrumentalização possui contornos políticos devido ao fato de que a escolha dos instrumentos vai estruturar o processo de implementação e, conseqüentemente, as contribuições exercidas para políticas públicas. Esses instrumentos passam a estruturar essas políticas de acordo com as suas próprias características e produzem seus efeitos independentemente dos objetivos iniciais da política pública em questão. Além disso, podem ser utilizados por entidades distintas e com características e particularidades diversas.

Por esses motivos, é necessário conceituar e compreender as diferentes tipologias de instrumentos governamentais. A literatura não estabelece um padrão referencial e os autores variam significativamente em suas classificações (Cairney, 2020; Etzioni, 1964; Hood, 1986; Lascoumes e Le Galès, 2007; Salamon, 2002). Entretanto, há consenso sobre determinados aspectos e esta pesquisa utiliza uma das principais referências no assunto: Salamon (2002), a partir da interpretação de Ollaik e Medeiros (2011).

Salamon (2002) estipulou especificamente catorze tipos gerais de instrumentos: gestão direta; corporações governamentais; regulação econômica; regulação social; seguros governamentais; publicidade de utilidade pública; impostos corretivos e taxas; contratação; aquisição de serviço contratado; assistência financeira; empréstimos e garantia de empréstimo; renúncia fiscal; vales; e legislação de perdas e danos. O quadro 1 demonstra os instrumentos e seus respectivos exemplos no Brasil, de acordo com Salamon (2002) e Ollaik e Medeiros (2011).

QUADRO 1

Tipologia de instrumentos de políticas públicas e seus exemplos no Brasil

Tipologia	Exemplos no governo federal brasileiro
Gestão direta	Onde é preciso uso legítimo da força (ex.: polícia), quando não se pode correr riscos (ex.: controle epidemiológico, bombeiros, tráfego aéreo), questões de equidade (ex.: previdência e assistência), onde não há mercado (ex.: educação em áreas rurais), onde é preciso manter capacidade governamental (ex.: pesquisa).
Corporações governamentais	Estatais (atuam principalmente em transportes, comunicações, energia elétrica, seguros e correios).
Regulação econômica	Para eliminar barreiras à entrada e prevenir comportamento monopolístico.
Regulação social	Regulação ambiental, de segurança no trabalho, de uso da terra.
Seguros governamentais	Indenizar empresas ou indivíduos por perdas provocadas por eventos específicos, tais como desastres naturais ou quebra de instituições financeiras.
Publicidade de utilidade pública	Rótulos que informam sobre danos causados pelo consumo de cigarro ou de bebidas alcoólicas.
Impostos corretivos e taxas	Tributos sobre cigarro e bebidas alcoólicas.
Contratação	Contratação de serviços de segurança, de manutenção de computadores, de limpeza de vias públicas, de construção de prédios públicos.
Aquisição de serviço contratado	Programas de ensino profissionalizante, de aconselhamento para dependentes de drogas, de cuidado a idosos e doentes mentais.
Assistência financeira	Convênios, Bolsa Família, Pontos de Cultura etc.
Empréstimos e garantia de empréstimos	Programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
Renúncia fiscal	Simples (tributação diferenciada para micro e pequenas empresas), Lei Rouanet (para incentivo na área cultural).
Vales	Vale-alimentação, vale-transporte, vale-cultura etc.
Legislação de perdas e danos	Legislação para evitar perdas, como o Código de Defesa do Consumidor.

Fonte: Salamon (2002); Ollaik e Medeiros (2011, p. 1961).

Inicialmente, a gestão direta envolve a prestação do serviço público e o fornecimento de bens ao cidadão de forma direta e centralizada nas capacidades estatais. Esse tipo é empregado em situações que exigem a função alocativa do Estado e que requerem maiores níveis de controle. Por sua vez, as corporações governamentais são instrumentos do Estado utilizados para desenvolver atividades de natureza privada, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Nesse aspecto, nota-se que as próprias entidades podem ser consideradas um instrumento de políticas públicas de forma mais ampla. Além disso, podem utilizar o mesmo instrumento ao controlar suas subsidiárias para explorar atividades mais específicas em nichos dentro de seu escopo de atuação.

As regulações econômicas e sociais são formas regulatórias complementares que podem exercer uma grande quantidade de contribuições para políticas públicas. Embora sejam vinculadas intimamente às agências reguladoras, outras entidades da administração indireta possuem plenas capacidades de exercer influências por meio de suas decisões setoriais. Essas regulações envolvem legislações, atos normativos, decisões judiciais, sanções e influências no comportamento dos cidadãos em prol de diferentes políticas públicas.

Em um aspecto mais socioeconômico, algumas instituições operam seguros governamentais, concedem assistência financeira, empréstimos e garantias, e podem estabelecer regulações tarifárias em determinados contextos. Ainda que caiba majoritariamente à administração direta cuidar de renúncias fiscais e instituir e modificar tributos para modular comportamentos, como sobre o consumo de bebidas alcoólicas, cigarros e outros, a administração indireta pode contribuir nesses aspectos. Embora não sejam instrumentos próprios das entidades, elas podem contribuir com a formulação das alternativas, a *expertise* técnica, o monitoramento e a avaliação dos resultados de acordo com os setores.

Outros instrumentos que são frequentemente utilizados pelas entidades são as contratações e parcerias com o setor privado para o fornecimento de bens e serviços, sejam eles para a própria administração ou para os cidadãos de forma geral. Ainda, Salamon (2002)

e Ollaik e Medeiros (2011) citam os vales, instrumentos que visam fornecer subsídios para seus servidores, e as legislações de perdas e danos, que versam sobre a responsabilidade civil do Estado sobre possíveis danos gerados por suas atividades ou de seus agentes públicos.

Os autores compreendem que cada um desses instrumentos pode ser empregado de forma diferente pelas entidades e gerar distintas contribuições para políticas públicas. Não há um juízo de valor sobre qual é o melhor instrumento, visto que cada instituição possui suas prerrogativas, atribuições e possibilidades de atuação. Cabe ao gestor identificar quais instrumentos podem atender melhor aos critérios de escolha e gerar a maior probabilidade de sucesso para alcançar os objetivos das políticas públicas influenciadas pela entidade. Existem determinados instrumentos que são operados rotineiramente pelas instituições, dada a sua natureza, enquanto outros podem apresentar maior variação de acordo com os objetivos pretendidos. Com base nas classificações desenvolvidas pela literatura e nas utilizadas pela Embrapa, é possível identificar e estabelecer uma tipologia de contribuições adaptada às entidades da administração indireta de forma mais ampla e para o contexto de políticas públicas.

3 METODOLOGIA

Com fins metodológicos, esta pesquisa adota contornos qualitativos, descritivos e exploratórios para compreender as contribuições da administração indireta para políticas públicas. A pesquisa procurou realizar uma revisão de literatura, pesquisa documental e entrevistas para estabelecer uma tipologia de contribuições das entidades para políticas públicas e identificar como as instituições comunicam e compreendem suas atividades nesse contexto. A construção dessa tipologia foi derivada dos estudos e das classificações desenvolvidas por Ramos *et al.* (2023).

Realizou-se uma extensa pesquisa documental e exploratória para coletar informações sobre as entidades da administração indireta. A coleta se concentrou nos relatórios de atividades anuais, relatórios de gestão, cartas de políticas públicas e documentos isolados que versam sobre as atividades, produtos, contribuições e outras questões pertinentes ao tema. Ao todo, foram coletados e analisados os documentos de cinquenta entidades para o período de referência de 2023, conforme apêndice A da pesquisa. A escolha das instituições se baseou na divisão quantitativa entre empresas estatais e demais entidades, sendo 25 unidades para cada grupo, e no reconhecimento institucional perante a sociedade.

A análise precisou levar em consideração as diferentes regras estabelecidas para a formulação desses documentos a fim de evitar comparações inadequadas. As empresas públicas e sociedades de economia mista, regidas pela Lei nº 13.303/2016, são obrigadas a publicar a Carta Anual de Políticas Públicas para cumprir as exigências legais de transparência, comunicação e publicidade das suas atividades. Existe um modelo de carta que é seguido pelas entidades e estabelece uma padronização maior do conteúdo. Por sua vez, as autarquias e fundações públicas não seguem o mesmo regimento e publicam suas informações em relatórios de gestão e de atividades. Para essas entidades, não há um padrão estabelecido e é notória a grande variedade de conteúdos e formatos distintos.

Para reduzir a subjetividade nas análises, os relatórios e as cartas anuais de políticas públicas foram avaliados com base em determinados critérios objetivos mensurados em uma escala de 0 a 5. Antes de maiores explicações, importa notar que essa escala não se trata de um juízo de valor sobre a qualidade dos relatórios ou das contribuições das entidades, mas

sim um critério estritamente metodológico utilizado para identificar e classificar a forma pela qual as entidades comunicam à sociedade suas contribuições. Por meio dos níveis de classificação, é possível identificar um comportamento generalizado no que tange à comunicação, transparência e publicidade das contribuições. O parágrafo seguinte demonstra como os relatórios foram classificados de acordo com o valor assumido.

A pontuação atribuída a cada uma das entidades é composta pela média aritmética simples da avaliação de quatro critérios de análise dos documentos no que se refere estritamente às contribuições para políticas públicas. Foram analisados os seguintes pontos: i) exploração do conteúdo; ii) qualidade do documento; iii) clareza do texto; e iv) facilidade de compreensão. Os demais tópicos dos documentos não foram analisados e pontuações próximas a 0 não devem ser associadas com uma baixa qualidade documental, tendo em vista que o único parâmetro de análise é a contribuição exercida pelas instituições. Com base nessas médias aritméticas, as instituições receberam níveis de classificação de 1 a 5 para resumir e simplificar a análise dos seus resultados. O resumo metodológico encontra-se no quadro 2 nesta seção.

No nível 1, a entidade não apresenta sua contribuição de forma explícita ou acessível ao público. No nível 2, apresenta sua contribuição de maneira indireta, exigindo uma interpretação subjetiva do cidadão para compreender os impactos de suas atividades na sociedade e no desenvolvimento nacional. No nível 3, a entidade já comunica sua contribuição de forma direta, mas ainda com poucos detalhes ou em formatos que dificultam a compreensão. No nível 4, a comunicação da contribuição é clara e detalhada, tornando seus impactos mais compreensíveis para a sociedade, mas ainda com oportunidades de aprimoramento. Por fim, no nível 5, a entidade comunica sua contribuição de maneira completa, detalhada e acessível, utilizando linguagem clara e formatos adequados para diferentes públicos, garantindo transparência e compreensão.

O emprego dessa metodologia se justifica pela intenção de coletar, compreender e analisar documentos de diferentes instituições e características, nos quais os valores assumidos permitem identificar se há um padrão de maturidade na comunicação das experiências nos relatórios. A análise documental permite uma investigação mais detalhada dos fatos a serem investigados e pode trazer determinadas nuances que possivelmente passariam despercebidas por outras formas de análise. Lima Junior *et al.* (2021) argumentam que este método se torna especialmente interessante quando combinado com outras metodologias, tendo em vista o seu latente potencial de revelar informações novas sobre um tema a partir da análise do pesquisador com critérios objetivos e bem definidos. O quadro 2 demonstra os critérios e pontuações utilizados como parâmetro de análise.

QUADRO 2

Critérios e pontuações dos documentos das entidades acerca da comunicação de suas contribuições para políticas públicas

Exploração do conteúdo	
0	Não aborda as contribuições ou os temas referentes para políticas públicas em si.
1	As contribuições são mencionadas, mas sem desenvolvimento.
2	Abordagem pontual e superficial das contribuições.
3	Cobre os principais pontos das contribuições, embora com lacunas.
4	Explora bem os conteúdos com boa profundidade.
5	Exploração completa e aprofundada das contribuições para políticas públicas.

(Continua)

(Continuação)

Qualidade do documento	
0	Não apresenta informações sobre as contribuições da entidade.
1	Menciona as contribuições, mas sem contextualização ou detalhes.
2	Apresenta algumas contribuições, mas de forma genérica ou sem uma conexão clara com os resultados das políticas.
3	Apresenta contribuições relevantes com exemplos ou dados pontuais.
4	Boa qualidade de análise, explicações claras das ações e dos resultados.
5	Conteúdo robusto, contribuições bem exploradas, dados e informações relevantes sobre os impactos das políticas públicas.
Clareza do texto	
0	A redação e a estrutura prejudicam a compreensão das contribuições.
1	As contribuições são pouco claras ou mal-estruturadas.
2	As contribuições são compreensíveis, mas ainda limitadas.
3	O texto é claro e possui margem para aprimoramento.
4	A exposição é clara, com boa articulação das ideias e linguagem acessível.
5	A redação é precisa, direta e favorece a plena compreensão das contribuições da entidade.
Facilidade de compreensão	
0	Muito difícil de compreender as contribuições, abordagem indireta ou dados puramente técnicos.
1	Compreensão limitada, exige conhecimento prévio alto de políticas públicas.
2	Exige um esforço considerável para entender as contribuições.
3	Compreensível em geral, mas com trechos técnicos complexos ao cidadão comum.
4	Fácil de entender para a maioria dos leitores com boa assimilação das ideias.
5	Extremamente acessível e didático.
Resultados	
0	A entidade não apresenta contribuição social, ou não há informação disponível para análise.
1	A entidade não apresenta sua contribuição de forma explícita ou acessível ao público geral.
2	A contribuição é apresentada de maneira indireta, exigindo interpretação subjetiva para se compreenderem os impactos sociais.
3	A contribuição é comunicada de forma direta, mas com poucos detalhes ou formatos pouco acessíveis.
4	A comunicação é clara e detalhada, com impactos mais compreensíveis, embora ainda haja oportunidades de aprimoramento.
5	A entidade comunica suas contribuições de forma completa, detalhada e acessível, com linguagem clara, formatos adequados e transparência para diferentes públicos.

Elaboração dos autores.

Neste estudo, a análise documental tornou-se complementar ao método de entrevistas e reuniões com uma amostra de gestores. A literatura (Brady, Collier e Seawright, 2010; Maxwell, 2013; Seawright, 2016) aponta que o uso das entrevistas permite uma compreensão mais detalhada e contextual para além dos dados e documentos oficiais, o que facilita o preenchimento de lacunas e a identificação de particularidades das instituições entrevistadas. De acordo com uma estrutura de perguntas mais abertas e direcionadas, os respondentes podem aprofundar temas mais relevantes e frequentes nas atividades institucionais.

Ao longo do período de estudo, foram realizadas duas reuniões com diversas empresas estatais e com a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Ambas foram sediadas em Brasília, em 2024, e tiveram os pontos principais dos gestores transcritos e analisados. As reuniões trataram da Carta Anual de Políticas Públicas das estatais, mas as informações e os dados construídos a partir desses encontros foram transversais e serviram de referencial para expandir o estudo para autarquias e fundações públicas. Embora a extração de informações das reuniões tenha sido realizada de forma indireta, é importante notar que os assuntos trabalhados possuem a mesma estrutura que foi explorada nas entrevistas, permitindo uma complementaridade entre as metodologias.

As entrevistas e as reuniões individualizadas contaram com a participação de uma amostra de vinte gestores de entidades da administração pública indireta e possuíam uma estrutura semiaberta. A partir de tópicos previamente estabelecidos, o objetivo geral deste método era coletar as percepções dos gestores acerca da atuação das respectivas entidades em políticas públicas, suas contribuições e instrumentos, a publicação de seus relatórios, a comunicação com a sociedade, as oportunidades, lacunas e particularidades institucionais.

Após o processo de entrevistas, as informações coletadas foram compiladas e passaram por uma extensa análise de conteúdo para compreender as percepções dos gestores e demais questões referentes aos tópicos de estudo. Finalizadas as fases documentais e de entrevistas, os dados foram analisados com base no referencial teórico para o desenvolvimento da tipologia de contribuições das entidades para políticas públicas. Nesse sentido, a análise de dados da pesquisa se divide em duas partes complementares: a primeira versa especificamente sobre a análise documental, enquanto a segunda enfatiza a tipologia de contribuições desenvolvida com base na análise documental e nas entrevistas. Essa escolha se justifica pelo fato de que as entrevistas são fontes complementares de informação que ajudam a compreender melhor os relatórios de gestão e as cartas anuais de políticas públicas.

É importante frisar que o estudo não atribui nenhum juízo de valor às entidades analisadas, tendo em vista o papel que exercem no Estado brasileiro. O objetivo é unicamente analisar seus documentos e entrevistas para compreender suas contribuições e estabelecer uma tipologia que possa servir de referência para os gestores em oportunidades futuras. Sendo assim, busca-se contribuir com a publicidade, transparência e comunicação de todas as atividades e produtos que geram valor e benefícios para os cidadãos brasileiros por meio das atividades da administração indireta.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Comunicar as contribuições de uma entidade para políticas públicas não é uma tarefa fácil, e a dificuldade se torna inerente ao processo de construção do conhecimento. As assimetrias informacionais e educacionais da sociedade brasileira desenvolvem uma responsabilidade ainda maior para os gestores e servidores envolvidos em tal contexto. O ato de compreender as contribuições para políticas públicas, os instrumentos operados e tornar o conhecimento acessível aos cidadãos é uma tarefa que exige certo esforço, mas tem suas recompensas na consolidação dos princípios da democracia: a publicidade e a transparência para todos.

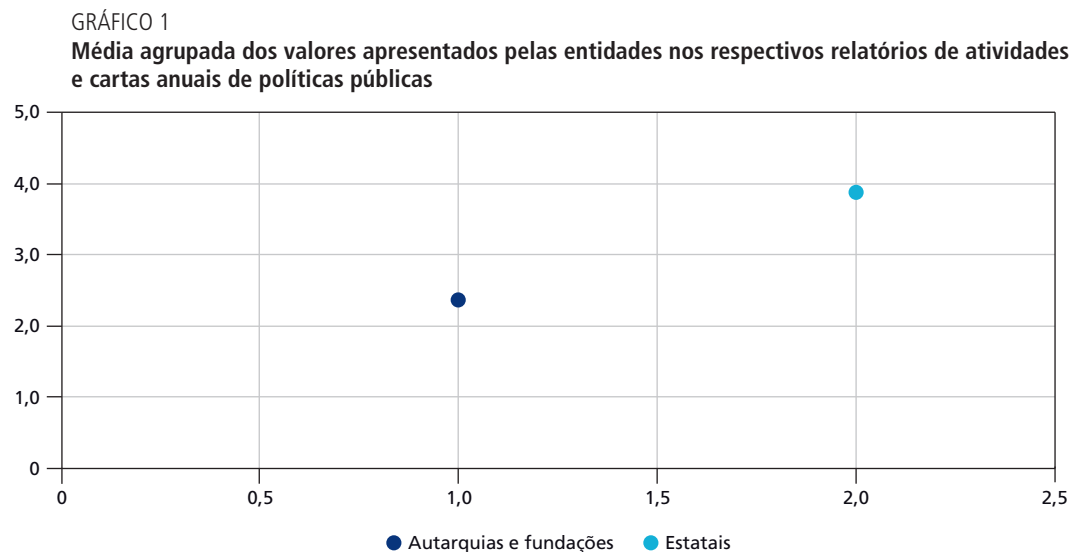
A análise dos documentos e das entrevistas demonstra que os esforços das entidades são positivos, mas necessitam de ajustes e constantes aprimoramentos. Os papéis desempenhados e as contribuições geradas são fundamentais para as políticas públicas e caminham juntos para a geração de valor e o cumprimento de demandas em prol da sociedade. Entretanto, a análise demonstra certa unanimidade na percepção de que ainda persistem alguns níveis de dificuldade em compreender as contribuições da própria entidade e transformá-las em um conhecimento que seja acessível aos cidadãos.

Essa dificuldade tem diversos fatores de explicação. Algumas instituições desempenham suas atividades em setores muito específicos, técnicos e comumente complexos, sendo desconhecidas por uma grande parte da população e enfrentando maiores dificuldades de comunicação com essa parcela dos cidadãos. Transformar dados científicos, técnicos e setoriais em um conteúdo de fácil assimilação é complexo, mas ao mesmo tempo torna ainda mais rico, essencial e democrático o esforço.

Outras instituições possuem atividades que não são muito visíveis para a população geral e exercem contribuições predominantemente indiretas. Essa característica não significa que não contribuam, mas, sim, que suas atividades envolvem processos que não chegam de forma direta à compreensão do usuário final e podem se compor de diversas formas: transferência de tecnologias, fomento à pesquisa, transferência de recursos financeiros e outros. Junto a isso, cada instituição possui determinadas particularidades que podem interferir na forma pela qual comunica suas contribuições. O elevado número de instituições faz com que haja uma grande variação nas atividades e nas contribuições exercidas, assim como no modo que comunicam ao público.

Entre as entidades da amostra, pode ser observado que há um padrão entre as diferentes classificações institucionais: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. É válido ressaltar que, quanto às estatais, ainda há uma divisão entre as que exploram a atividade econômica e as que são prestadoras de serviço público. Todas essas diferenças são naturais e precisam ser levadas em consideração no processo de análise para evitar que as assimetrias contaminem os resultados e as análises. Dentro de cada categoria institucional é possível identificar, nos documentos e nas entrevistas, certos padrões de estrutura, atividades, contribuições e conteúdos veiculados.

Esses padrões são corroborados pela análise dos documentos e ratificados pelas perspectivas dos gestores. Retomando os aspectos metodológicos, a análise documental estabeleceu critérios objetivos em uma escala de 1 a 5 para mensurar e agrupar as entidades de acordo com a forma que identificam e comunicam suas contribuições. O levantamento de dados traz uma composição interessante a ser analisada no gráfico 1.



Elaboração dos autores.

O gráfico 1 considera as entidades em dois grupos diferentes: as autarquias e fundações e as estatais, agrupando empresas públicas e sociedades de economia mista. Essa divisão foi selecionada pela regência da Lei nº13.303/2016 para as estatais e a ausência dela para as demais entidades, assim como pelas características observadas nos documentos de ambos os grupos. Os pontos no interior do gráfico simbolizam as médias obtidas, calculadas pela soma dos valores apresentados, dividida pela quantidade de instituições analisadas em cada grupo.

A análise gráfica demonstra que as autarquias e as fundações públicas, sem a regência de normativo sobre o assunto e sem um modelo referencial para elaboração de seus relatórios, possuem maiores dificuldades em comunicar adequadamente suas contribuições para políticas públicas. Com base na escala estabelecida, nota-se que a maior parte delas apresenta suas contribuições para políticas públicas de forma indireta e requer uma interpretação subjetiva do leitor para identificar seus impactos na sociedade. Essas entidades se colocaram próximas à média, mas com destaque para as boas práticas estabelecidas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), pelo Ipea, pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

As autarquias e fundações públicas estabelecem um padrão de comunicação que se volta majoritariamente para aspectos técnicos e orçamentários das suas atividades. Em geral, as contribuições dessas entidades podem ser entendidas a partir de um esforço interpretativo dos conteúdos veiculados nos relatórios de gestão, tendo em vista que não exploram de forma tão direta as contribuições que exercem diretamente para os cidadãos, e focam em aspectos mais internos. Além disso, alguns documentos apresentam seus conteúdos com uma linguagem de difícil compreensão para o público geral, restringindo a publicidade e a compreensão acerca da importância e do valor de suas atividades.

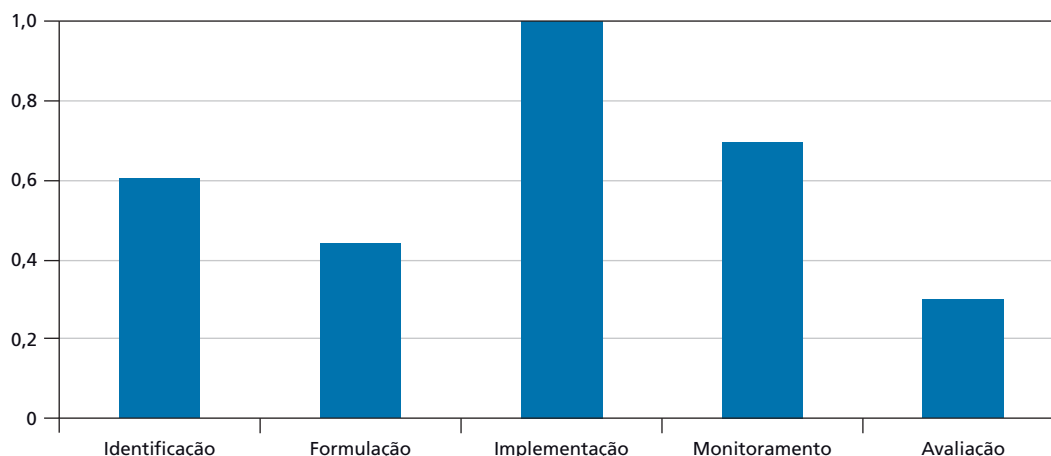
Por outro lado, as empresas estatais conseguem, em média, comunicar de forma mais precisa e clara suas contribuições e apresentam uma dispersão dos dados majoritariamente em dois grupos distintos: as que obtiveram pontuação máxima e outras que ficaram próximas do mínimo. Nesse último caso importa compreender que as notas obtidas se explicam pela dificuldade técnica em comunicar suas contribuições em razão da grande complexidade de suas atividades e das características mais indiretas em relação aos cidadãos. As boas práticas dessa categoria podem ser vistas em diferentes entidades, mas especialmente na Embrapa, na Caixa Econômica Federal (Caixa), no Banco do Brasil (BB) e na Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás).

Essas empresas públicas e sociedades de economia mista seguem o modelo de Carta Anual de Políticas Públicas e o utilizam como um referencial, o que facilita a escolha das informações prestadas e a elaboração das cartas. As diferenças entre essas estatais residem na clareza, objetividade, extensão do conteúdo e acessibilidade com que comunicam suas contribuições para políticas públicas. A exigência legal combinada com um modelo de publicação facilita para que os gestores consigam identificar e publicar suas atividades e seus respectivos impactos para os diferentes setores e públicos-alvo da sociedade. Embora inferências de causalidade exijam estudos mais aprofundados, isso pode ser visto uma correlação entre a existência da Lei nº 13.303/2016 e os valores obtidos pelas entidades.

Outra perspectiva interessante a ser observada é a percepção que os gestores possuem sobre a contribuição, considerando as fases do ciclo (identificação de problemas, formulação de alternativas, implementação, monitoramento e avaliação). A análise das entrevistas, das reuniões e dos documentos procurou identificar em que fases os gestores das entidades consideram que há maior participação e concentração das atividades institucionais. Importa notar que os dados se referem às suas percepções e não significam que há uma restrição para uma fase específica, sobretudo ao se considerar que as fases não possuem limites bem definidos e não são lineares. O gráfico 2 mostra, de forma percentual, em que fases os gestores consideram que haja maior contribuição das suas respectivas instituições atualmente.

GRÁFICO 2

Percepção dos gestores sobre as contribuições das entidades ao ciclo de políticas públicas
(Em %)



Elaboração dos autores.

Iniciando pela fase de identificação dos problemas, a maior parte das instituições considera que desempenham alguma contribuição no processo de identificar e sinalizar problemas públicos que precisam ser solucionados. Essa identificação pode acontecer de forma rotineira, na execução de atividades e projetos regulares e a partir de índices ou indicadores alterados. Os subsídios técnico-científicos e a participação na gestão de políticas instituídas exercem grandes contribuições nessa etapa ao conseguir identificar os problemas, mensurar as relevâncias e urgências e, a partir desse processo, sinalizá-los aos tomadores de decisão como um tema relevante para agenda.

Em continuidade, as entidades apresentam variações significativas em suas contribuições na fase de formulação de alternativas. Enquanto algumas consideram que participam de forma ativa e são atores-chave para o processo de formulação dos melhores caminhos a serem tomados, outras participam de forma subsidiária e apenas quando são chamadas a se manifestar. De acordo com as entrevistas, há uma percepção de que, em temas de maior impacto socioeconômico, essas instituições deveriam ser chamadas com maior frequência e ter suas contribuições técnicas e científicas levadas em consideração.

A análise gráfica demonstra que há uma unanimidade entre os gestores: as maiores contribuições são vistas como concentradas na fase de implementação. Essa preponderância se justifica naturalmente com base nas atribuições das entidades e no fato de que atuam em políticas públicas de forma constante, sendo essa a fase mais citada pelos entrevistados. As percepções apontam que a maioria das tipologias de instrumentos e de contribuições a políticas é majoritariamente exercida nessa fase.

A etapa de monitoramento também é vista pela maior parte dos gestores como um espaço propício para exercerem suas contribuições. Nota-se que há uma interseção grande entre as fases de implementação e monitoramento, visto que o processo de implementar uma política pública, ao longo do tempo, envolve diretamente o ato de monitorar a sua execução. Sendo assim, é possível inferir que mais instituições atuam nessa fase do que as que constam no gráfico 2, elaborado a partir do conhecimento dos gestores.

No que se refere ao processo de avaliação, há uma preponderância das instituições que trabalham de forma mais direta com pesquisas e incentivos ao desenvolvimento tecnológico e científico. Não há restrição a tais entidades, mas as demais consideram que suas atividades institucionais se referem mais ao processo de monitoramento do que, efetivamente, à avaliação a dos resultados de políticas públicas, considerando, assim, que contribuir na fase de avaliação é um aspecto mais pontual e periódico do que parte constante de suas atribuições.

A partir da análise documental e das informações coletadas por meio das entrevistas e reuniões presenciais, a pesquisa identificou um padrão de contribuições para políticas públicas mais frequente, comunicado pelas entidades em análise. Com base nas tipologias de referência de Ramos *et al.* (2023) e com a inclusão da perspectiva de instrumentos de políticas públicas, a pesquisa delimita essas contribuições a seis atributos, os quais estão dispostos a seguir (quadro 3) e serão descritos posteriormente.

QUADRO 3
Tipologia de contribuições das entidades para políticas públicas

Subsídios técnico-científicos	• Pesquisas, estudos, pareceres, evidências, relatórios, notas técnicas, <i>policy briefs</i>, <i>policy seminars</i> e outros mecanismos que possam embasar decisões de políticas públicas.
Desenvolvimento e transferência de tecnologias	• Criação, transferência, incorporação e disseminação de soluções tecnológicas e inovações aplicáveis às políticas públicas. Compartilhamento de bancos de dados, processos tecnológicos, capacitações para servidores, transferências de insumos tecnológicos.
Participação na gestão de políticas públicas instituídas	• Atuação direta na formulação, execução, monitoramento ou avaliação de políticas públicas em andamento. Além das atividades diretamente envolvidas, as instituições podem atuar por meio de decisões, instruções normativas, portarias, regulamentos e outros.
Inovação institucional e de processos em políticas públicas	• Implementação de novas metodologias processuais ou novos arranjos institucionais internos que possam aprimorar a atuação da entidade perante a gestão de políticas públicas. • Adaptação de processos, estruturas e recursos institucionais em prol da inovação nas contribuições a políticas.
Operação de instrumentos de políticas públicas	• Gestão direta; corporações governamentais; regulação econômica; regulação social; seguros governamentais; publicidade de utilidade pública; impostos corretivos e taxas; contratação; aquisição de serviço contratado; assistência financeira; empréstimos e garantia de empréstimo; renúncia fiscal; vales; legislação de perdas e danos.
Outras formas de apoio à implementação de políticas públicas	• Rol exemplificativo de atividades: capacitação de servidores e gestores, suporte estratégico e operacional, assessoramento técnico para outras instituições, transversalização das atividades e articulação interinstitucional, representação de interesses, relações governamentais, <i>lobbying</i>, apoio na construção da agenda, atividades locais e outros. Destacam-se as especificidades e características singulares de cada uma das instituições.

Fonte: Ramos *et al.* (2023) e Salamon (2002).
Elaboração dos autores.

Apesar da vasta quantidade de contribuições exercidas pelas entidades dentro dessas tipologias, grande parte dos gestores identifica que a sociedade não possui uma compreensão muito clara sobre o assunto. Ressalvadas as entidades que atuam de forma mais direta com a sociedade, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e as instituições bancárias, a maior parte considera que os cidadãos não conseguem identificar, de forma adequada, como as entidades contribuem para as políticas públicas. Entre os motivos levantados pelos gestores, essa percepção pode se dar por dois motivos: o distanciamento da sociedade em relação às atividades e pela dificuldade de comunicar as suas contribuições.

Como visto anteriormente, muitas funções institucionais desenvolvidas são voltadas para setores específicos e envolvem aspectos mais estruturais. Naturalmente, essas atividades não se conectam diretamente com o dia a dia da população e acabam se tornando desconhecidas para grande parte dos cidadãos. Esses aspectos tornam ainda mais importante que a instituição consiga identificar, dentro da tipologia, como as suas atividades e os seus instrumentos conseguem exercer contribuições para políticas públicas.

4.1 Subsídios técnico-científicos

Os subsídios técnico-científicos são contribuições relativas ao ato de fornecer *expertise* técnica, evidências, dados, relatórios, notas informativas, notas técnicas e informações gerais para a produção de conhecimentos. Esses subsídios fomentam a clara identificação e qualificação dos problemas, ajudam a identificar as melhores alternativas, contribuem continuamente para a implementação das políticas e para o seu monitoramento, assim como para a sua avaliação posterior. Há uma grande riqueza na administração indireta que envolve a sua especialização técnica em uma vasta quantidade de setores e a capacidade latente de contribuir para políticas públicas com informações claras, objetivas e precisas.

De toda amostra analisada, é notável que todas as entidades contribuem em algum nível com subsídios técnico-científicos para as políticas públicas com as quais atuam. A diferença entre elas reside no fato de que algumas possuem uma relação maior com o processo de formulação e, naturalmente, acabam exercendo um impacto mais expressivo desde o início do processo. Nota-se que uma parcela das entidades, em especial agências reguladoras e instituições financeiras, são ocasionalmente chamadas a se manifestar sobre determinados aspectos técnicos de seus setores para subsidiar a tomada de decisão no processo legislativo.

Essa situação também se reproduz para outras instituições, mas chama a atenção o fato de que nem sempre são consultadas e possuem um caráter preponderantemente mais reativo. Essa característica se justifica pelo fato de que a sua participação é incitada a depender da discricionariedade dos legisladores, não sendo uma obrigatoriedade em determinados casos – embora seja o cenário ideal, visando à excelência nos serviços públicos. Em certos setores, a capacidade técnico-científica das entidades para resolver determinadas situações pode ser maior do que as capacidades da administração direta, indicando a utilidade de uma maior colaboração com os gestores dessas instituições em prol da sociedade.

Por outro lado, algumas instituições produzem o conhecimento e o utilizam para processos mais internos, focados na fase de implementação e gestão das políticas. Pode-se compreender que essa é uma das contribuições mais frequentes entre as entidades, ao considerar que a *expertise* interna permite a identificação, em tempo real, de lacunas nas atividades e oportunidades de aprimoramento da atuação ao implementar determinadas políticas. Sendo assim, conseguem subsidiar o processo de implementação com a prevenção de riscos, correção de desvios, atuação proativa e corretiva a partir do conhecimento gerado.

A análise dos relatórios e das entrevistas demonstra que essa contribuição para políticas públicas apresenta uma grande variabilidade entre as instituições. Elas podem ser reativas, proativas, focadas na identificação, formulação, implementação, monitoramento, avaliação e ainda divergir quanto à sua importância para os tomadores de decisão. Essa dinâmica faz com que os gestores se tornem responsáveis por identificar como contribuem, em quais etapas do ciclo e quais são os impactos para a sociedade. Essa identificação permite mensurar adequadamente como os seus esforços científicos se traduzem em benefícios para a população e para o desenvolvimento nacional como um todo.

Em determinados casos, nota-se que o próprio fornecimento de subsídios técnico-científicos pode se tornar uma política pública, como verificado nas instituições responsáveis, direta ou indiretamente, pela área da saúde, como a Anvisa. Vinculados ao instrumento de publicidade de utilidade pública, esses subsídios podem fomentar diversas contribuições para a sociedade ao modelar comportamentos e preferências dos indivíduos, visando ao bem-estar social e à saúde coletiva.

4.2 Incentivo, desenvolvimento e transferência de tecnologia para atender a objetivos de políticas públicas

Determinadas entidades concentram grande parte das suas contribuições por meio do incentivo ao uso de tecnologias e inovações no contexto de políticas públicas. Essas instituições desenvolvem meios de incentivar o setor privado e outras entidades do setor público em prol de novas tecnologias que podem retornar benefícios diretos aos cidadãos. Nesse sentido, há uma grande cooperação entre o setor público e o privado em torno de objetivos compartilhados que são capazes de gerar produtos interdisciplinares.

Os incentivos ao desenvolvimento tecnológico são complementares aos processos internos que desenvolvem e geram inovações com a sua própria estrutura organizacional. Entidades como a Embrapa são grandes exemplos de estruturas que incentivam, desenvolvem e transferem seus produtos tecnológicos para outras instituições públicas e privadas, gerando benefícios diversos aos indivíduos. Essas atividades são fomentadas pela grande quantidade de *expertise* técnica presente nas instituições públicas.

Como exemplo, a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) fomentam atividades de desenvolvimento de tecnologias e retribuem o investimento estatal por meio de contribuições diretas e indiretas para políticas públicas. Embora adotem contornos mais indiretos em relação ao público, os produtos gerados estão presentes no cotidiano social de forma constante em diversas áreas, como agropecuária, energia, pesquisa, ciência, tecnologia, medicina, entre outras. Os impactos dessa atuação podem ser de mais difícil compreensão para o público geral, mas são fundamentais porque exercem influências amplas.

De acordo com os dados da amostra e das entrevistas, as entidades que desempenham esse papel possuem um maior distanciamento dos cidadãos, considerando que suas prestações são indiretas e, dessa forma, apresentam mais dificuldade de comunicar como as suas atividades e produtos geram valor e benefícios ao dia a dia. Uma parte dos entrevistados considera que, em geral, muitas pessoas não conhecem as contribuições da entidade ou não a conhecem. Essa argumentação foi justificada em parte pelas contribuições exercidas por intermédio de investimentos em tecnologias e inovações não tão visíveis ao público geral, o que leva ao desinteresse e ao desconhecimento pelas atividades institucionais.

Apesar do distanciamento, os gestores e os documentos apontam que essa contribuição gera grande valor, pois fomenta o uso de tecnologias para criação de soluções inovadoras no atendimento de várias demandas sociais, como na economia e no meio ambiente, por exemplo. Ao incentivar, desenvolver e transferir tecnologias para outros setores, as entidades ampliam o impacto que exercem e ajudam a promover o desenvolvimento técnico, científico e nacional em múltiplos espectros, assim, fortalecendo as capacidades governamentais e estimulando a competitividade e a modernização de diferentes instituições públicas, privadas e sociais.

Por essas razões, torna-se essencial que os gestores consigam identificar a sua atuação dentro dessa tipologia e comunicar adequadamente as suas atividades. Tornar compreensíveis esses processos faz parte de um esforço muito maior de demonstrar valor e importância para a sociedade, mesmo que feito de forma indireta. O foco principal dessa tipologia é justamente traduzir, em termos simples e objetivos, como o incentivo, o desenvolvimento e a transferência de tecnologia podem ser percebidos pela sociedade como contribuições aos objetivos de políticas públicas.

4.3 Participação na gestão de políticas públicas instituídas

A participação na gestão de políticas públicas é uma contribuição amplamente verificada entre as entidades analisadas e possui uma aplicação combinada com diversos outros tipos. Sendo o objetivo estatal a prestação de um serviço público de qualidade e efetivo, essas instituições podem atuar na implementação de diversas políticas e por meio de vários instrumentos. Há uma relação intrínseca entre essa tipologia e as demais, ao saber que o processo de gestão de políticas se faz como um espaço propício para que outras contribuições sejam desenvolvidas.

Essa tipologia se refere ao processo pelo qual uma autarquia, uma fundação pública ou uma empresa estatal pode contribuir com o governo para que as políticas implementadas possam chegar à população da melhor forma possível. Essa participação apresenta uma variação de acordo com a natureza e o escopo de atuação das entidades. Algumas se envolvem mais na execução de programas específicos, enquanto outras fornecem suporte técnico e informacional de forma mais ampla e outras mais podem se adequar melhor a pequenos ajustes nos seus locais de atuação.

Independentemente do nível de envolvimento e dos instrumentos que operam, essa contribuição na gestão das políticas existentes é uma forma de garantir que os objetivos estatais estejam sempre de acordo com os critérios de qualidade, excelência e efetividade na prestação do serviço público. Sendo assim, a participação na gestão das políticas pode ser realizada de forma direta, por meio de influências exercidas diretamente no processo de implementação, e indireta, com base na operação de instrumentos distintos.

A análise documental e as entrevistas demonstram que essas participações são diversas e requerem que os gestores possam compreender a totalidade das ações institucionais para comunicá-las de forma clara e acessível. Naturalmente, essa é uma das contribuições comunicadas por todas as entidades, porque suas respectivas leis de criação estão diretamente relacionadas com a busca pelos objetivos de políticas públicas. Entretanto, há uma grande dificuldade compartilhada em descrever efetivamente como suas ações convergem para exercer tais contribuições e como elas são percebidas pela sociedade.

Com base na escala metodológica da pesquisa, nota-se que apenas 30% das instituições conseguiram expressar de forma completa, detalhada e acessível as suas contribuições nesse quesito, garantindo transparência e publicidade aos seus atos. A maioria dos documentos não apresenta informações suficientes para que o público em geral possa entender como as entidades exercem suas contribuições nesse contexto. Aproximadamente 51% das entidades ou não tornam explícitas suas contribuições ou apresentam de forma indireta, exigindo certos níveis de conhecimento e interpretação por parte dos cidadãos. Nessa parcela dos casos, foi observado um predomínio de critérios econômicos, resultados financeiros, aportes realizados ou outras formas de gestão financeira e orçamentária.

Nessa tipologia, é importante que o gestor público analise as atividades institucionais e consiga realizar um mapeamento sobre quais políticas públicas passam pela gestão da entidade, quais atividades são desenvolvidas em prol de cada uma e quais são as contribuições que a instituição efetivamente proporciona para a sociedade por meio delas. Mesmo que essas contribuições sejam indiretas, incrementais ou subsidiárias a processos maiores, a compreensão desses três aspectos é interessante para que os relatórios e as cartas anuais possam traduzir, de forma simples e objetiva, os impactos da entidade para a população. Dessa forma, torna-se possível decompor esse processo para facilitar a comunicação e compreensão das atividades institucionais e seus reflexos nas políticas públicas.

4.4 Inovação institucional e de processos em políticas públicas

Além dos subsídios técnico-científicos, as inovações institucionais e de processos também podem ser vistas como contribuições para políticas públicas, à medida que desempenham um papel-chave na modernização da implementação de políticas e na melhoria dos serviços e bens prestados aos cidadãos. Essa atividade permite que as instituições reformulem os seus processos e estruturas para alinhar as suas ações às novas demandas sociais e aos objetivos das políticas gerenciadas por cada uma. Essa tipologia se divide em duas partes complementares: a inovação dos processos e da própria estrutura da instituição.

A inovação de processos está intimamente relacionada à otimização do fluxo de trabalho, à digitalização dos serviços, à integração entre setores e ao processo de implementação, monitoramento e avaliação de políticas. O redesenho e a adaptação dos processos internos buscam acelerar a tomada de decisões, melhorar a alocação dos recursos, identificar riscos e corrigir possíveis desvios nas suas atividades. Assim, permite que a entidade se adapte mais rápido aos cenários dinâmicos que encontra, aumentando a capacidade de resposta aos problemas públicos e contribuindo para a eficiência e a eficácia das políticas públicas gerenciadas pela instituição.

A inovação institucional é um aspecto ligeiramente mais difícil de ser percebido pelos gestores e servidores porque, na maior parte das vezes, é realizada por meios incrementais e progressivos. Essa inovação envolve mudanças na organização, na cultura organizacional ou na própria estrutura de departamentos, de acordo com o que as políticas públicas gerenciadas exigem. Dessa forma, envolve a mudança na forma de alocar internamente os recursos humanos, técnicos e financeiros, de modo que contribua para uma maior eficiência e integração entre os diferentes setores para ampliar o impacto das suas ações. Embora possa ser confundida com as mudanças naturais que acontecem no setor público, essa tipologia se restringe àquelas que são orientadas para políticas públicas.

Combinadas, essas duas inovações se vinculam intimamente à atuação prospectiva das entidades, uma vez que contribuem para o aproveitamento de oportunidades e a prevenção de riscos. A análise de cenários e tendências futuras permite identificar ameaças e oportunidades, orientar a necessidade de mudanças internas e novos fluxos de trabalho, assim como a adoção de novas tecnologias. Em geral, entidades que possuem setores dedicados a esses processos são mais eficientes nas suas mudanças estratégicas, se adaptam melhor aos desafios e se preparam melhor para o futuro.

Baseada nas entrevistas, esta análise identificou que essa contribuição depende de forma direta de aspectos internos das entidades relacionados a recursos humanos e orçamentários. Em média, 45% das entidades entrevistadas relataram que encontram alguns “déficits de pessoal” que podem dificultar essas inovações. Os argumentos se baseiam na perspectiva de que esses déficits concentram as atenções e atividades no presente e no curto prazo, reduzindo a sua capacidade de gerenciar processos estratégicos pensando em inovações e cenários futuros. Nesse sentido, apontam que essa contribuição ainda é um aspecto incipiente em suas atividades.

Por outro lado, algumas entidades apresentam estruturas especificamente destinadas à inovação e à prospecção de cenários. Um dos exemplos mais evidentes é o Sistema de Inteligência Estratégica da Embrapa, o Agropensa. Esse sistema atua na prospecção de tendências, identifica possibilidades futuras, projeta cenários e prepara a agropecuária brasileira para desafios e

oportunidades que possam vir a se concretizar. Dessa forma, exerce uma contribuição direta a diversas políticas públicas e gera grande valor institucional.

Esses aspectos demonstram que a inovação como contribuição a políticas tem se deparado com avanços e desafios ao mesmo tempo. Por um lado, as entidades se preparam e buscam constantemente adaptar as suas atividades às demandas públicas e às mudanças nas políticas e, por outro, enfrentam determinadas limitações orçamentárias e estruturais para alcançar a plenitude de suas ações. Nesse contexto, cabe ao gestor identificar de que forma a entidade compreende a inovação institucional e de processos para, posteriormente, comunicar à sociedade, por meio de seus relatórios, como geram seus impactos nas políticas públicas.

4.5 Operação de instrumentos de políticas públicas

Com base na literatura (Salamon, 2002; Ollaik e Medeiros, 2011), as instituições possuem diversos instrumentos disponíveis para exercer contribuições para políticas públicas. Essa escolha envolve uma análise inicial de efetividade, eficiência, equidade, exequibilidade, legitimidade e viabilidade política e uma análise posterior sobre coercibilidade, objetividade, automaticidade e visibilidade. Essas escolhas são formas pelas quais os gestores das entidades escolhem os caminhos de ação para responder às demandas sociais que se apresentam.

De acordo com o conteúdo analisado sobre relatórios, cartas e entrevistas, esta pesquisa utiliza as classificações dos autores com uma restrição para seis instrumentos, os quais foram comunicados de forma mais frequente pelos gestores: gestão direta; regulação econômica; regulação social; publicidade de utilidade pública; gestão de contratações; e assistência financeira. As entidades aplicam esses instrumentos simultaneamente e consolidam uma atuação multidimensional.

A gestão de políticas públicas é um instrumento basilar e foi verificada em todas as entidades analisadas, mas com características distintas. Essas instituições não participam ou participam indireta e subsidiariamente do processo decisório das políticas, desempenhando, porém, um papel relevante na gestão de determinados aspectos, como as atividades necessárias à implementação. A questão central desse instrumento, quando operado pelas entidades, é que 51% delas não conseguem explicar adequadamente como contribuem para políticas públicas, assumindo valores entre 1 e 2 pontos na escala estabelecida.

Por outro lado, 32,5% da amostra conseguiram explicar de forma clara, concisa e detalhada como a sua gestão de políticas contribui para a consecução dos objetivos finais e para a geração de valor efetivo para a sociedade. Esses dados precisam levar em consideração que as variações no uso desse instrumento têm a ver com as características naturais das instituições. Muitas entidades se concentram na implementação de políticas de forma direta, enquanto outras atuam como intermediárias, financiadoras, formuladoras, avaliadoras ou desempenham outras atividades igualmente relevantes para a sociedade. Esses aspectos demonstram a relevância de o gestor ter uma compreensão ampla e abrangente das atividades institucionais para comunicar adequadamente aos cidadãos o valor de suas atividades por meio desse instrumento.

Concomitante à gestão direta, a regulação social e econômica foi amplamente citada e verificada na atuação das entidades. Embora os dois termos possam remeter a uma contribuição exclusiva das agências reguladoras, elas não são as únicas que atuam com a regulação de setores para a economia e a sociedade. Naturalmente, os gestores das reguladoras conseguem

identificar de forma mais natural a sua atuação, enquanto outros podem ter um pouco mais de dificuldade em enxergar suas atividades como uma forma de regulação.

De forma direta, 51% das entidades analisadas identificam que a regulação faz parte constante da sua contribuição para políticas públicas, mesmo que em níveis distintos dos apresentados pelas reguladoras. A regulação, vista como a modulação de comportamentos de instituições públicas, privadas e da sociedade, faz parte de um processo essencial da prestação de serviços públicos e do controle de conflitos de interesses. Para os gestores, as formas mais claras de compreender esse instrumento são compostas pelo ato de identificar se a entidade estabelece regras formais ou informais, impõe ou expande limites, incentiva ou desestimula determinados comportamentos com base no alcance do bem-estar social.

Por sua vez, a publicidade como uma contribuição para políticas públicas também é amplamente compartilhada entre uma parte das entidades analisadas. Nota-se que nem todas a utilizam ativamente, pois suas atribuições e atividades podem não exigir uma comunicação direta ou um contato com a sociedade. Como exemplo, algumas organizações, como a Petrobras e a Hemobrás, podem concentrar suas atividades em políticas que não precisam do contato com o cidadão para funcionar. Por outro lado, instituições como a Anvisa, a Caixa, o BB e outras destacam-se pela relevância das suas publicidades para políticas públicas.

Essas entidades desempenham um papel primordial na disseminação de informações de interesse direto dos cidadãos, como orientações sobre a saúde pública e a proteção de dados bancários e financeiros. Aproximadamente 20% da amostra compreende que a publicidade de suas informações pode ser considerada uma contribuição direta para políticas públicas. É importante considerar, ao mesmo tempo, que a ausência do relato das outras instituições nesse instrumento não significa que não o fazem ou que não são transparentes. O fato é que algumas, por suas atribuições e pela natureza de suas atividades, precisam da publicidade como uma forma de direcionar a sociedade para alcançar os objetivos das políticas que são implementadas por suas atividades.

Em continuidade, a gestão de contratações foi um instrumento observado com frequência em entidades que atuam de forma mais direta com o setor privado. Embora essas instituições naturalmente operem com as instituições privadas, importa entender que essa tipologia busca se restringir ao controle governamental sobre atividades particulares na prestação de serviços públicos. Por esses motivos, a gestão de contratos, concessões e parcerias com o setor para o provimento de bens e serviços se consolidou como um dos aspectos compartilhados pelas entidades que lidam com esses processos, como as agências reguladoras em face das concessionárias e permissionárias, por exemplo.

Na amostra em análise, 58% das instituições identificaram que contribuem diretamente com esse instrumento, enquanto o restante atua em uma abordagem mais indireta ou incipiente. Essa gestão se consolida como uma forma de as entidades monitorarem a prestação dos serviços em prol da sociedade. Como os contratos e as licitações públicas são processos preponderantemente longos e perpassam momentos imprevistos, é importante que as entidades possam gerenciá-los da melhor forma para que os serviços sempre mantenham os níveis de qualidade e excelência que os cidadãos necessitam.

A tipologia de assistência financeira é concebida como a transferência de recursos para organizações públicas ou privadas sem fins lucrativos para execução de serviços e atividades de utilidade social. Em outras palavras, é um apoio financeiro para projetos, atividades e

programas voltados para a sociedade como um todo ou populações de regiões específicas. Apesar de ser voltado para a transferência de recursos, observa-se que a contribuição para políticas públicas é significativamente maior que o subsídio financeiro.

Um dos maiores exemplos da amostra é a Finep, que busca fomentar, incentivar e desenvolver grandes investimentos em prol da ciência e da tecnologia no cenário nacional. Pode ser observado, ainda, que algumas entidades possuem programas de responsabilidade social que fazem a diferença para as localidades beneficiadas. Vale destacar a relevância de diferentes sociedades de economia mista e empresas públicas que exploram a atividade econômica e implementam políticas públicas e programas diversos em vários pontos geográficos do país.

Ainda que atuem, às vezes, por meio de suas subsidiárias, as entidades apresentam grandes contribuições que visam à diminuição das desigualdades inter-regionais e o estímulo de comunidades locais. Entre os 28% de entidades que citaram diretamente tais contribuições, notam-se a Caixa, o BB, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Hemobrás, entre outras. Importa observar que essa assistência produz efeitos multissetoriais e contribui diretamente para os locais que recebem os investimentos de diversas formas. Sendo assim, exerce um impacto significativamente maior do que o inicialmente previsto pelo repasse financeiro.

Por fim, a tipologia denominada *outras formas de apoio à implementação de políticas públicas* abre espaço para que os gestores investiguem as particularidades das entidades e identifiquem tipos específicos de contribuições. A especificidade técnica e setorial das instituições da administração indireta faz com que muitas apresentem nichos e atividades singulares que não poderiam ser abarcadas por tipologias gerais.

Em suma, a intenção da pesquisa não é esgotar as tipologias ou estabelecer um rol taxativo de contribuições das entidades para políticas públicas. O objetivo é facilitar para que os gestores possam identificar, nas atividades institucionais, as contribuições que são exercidas e geram valor para a sociedade, de modo a servir como um referencial para estudos posteriores, relatórios de gestão, cartas anuais de políticas públicas e outros.

5 RECOMENDAÇÕES

Esta seção não se propõe a ser prescritiva às entidades, mas a apresentar uma breve análise de pontos que podem ser vistos como oportunidades de desenvolvimento a partir de reflexões sobre os documentos. Inicialmente, a promoção da transparência é um ponto de partida para criar uma relação de confiança com a sociedade e com os respectivos *stakeholders*. Explorar as contribuições das entidades para políticas públicas é uma forma de impulsionar a governança corporativa, a responsabilidade social e o impacto exercido na sociedade.

Entre os principais benefícios e possibilidades de aprimoramento, a discussão pode se iniciar com a disseminação de boas práticas relacionadas às contribuições para políticas públicas. Ao mensurar e identificar casos positivos, as entidades podem servir de modelo para outras adotarem práticas semelhantes nas suas atividades. Esse aspecto tem a capacidade de fortalecer um sistema de aprendizado, colaboração e comunicação entre as entidades, consolidando a atuação da administração indireta no contexto das políticas públicas.

Além disso, seria útil identificar os níveis de maturidade da comunicação das experiências de contribuição que cada uma das entidades realiza. Nem todas as instituições estão no mesmo nível de engajamento e atuação em políticas públicas. Assim, ao avaliar e mensurar a maturidade da comunicação dessas experiências, torna-se possível identificar os esforços necessários e o caminho para aprimorar a atuação das organizações. O efeito comparativo pode contribuir significativamente para o crescimento conjunto do cenário.

Outra perspectiva interessante a ser analisada pelos gestores é o processo de identificar o nível de abertura da comunicação de cada empresa. Nota-se que a transparência é composta não apenas pela divulgação de informações, mas também pela facilidade de acesso e compreensão dos dados. Mensurar esse nível pode ser positivo para compreender como as entidades estão se posicionando perante a sociedade e diante de seus compromissos institucionais.

Esses fatores se juntam ao benefício de identificar lacunas, complementaridades e potenciais de atuação das entidades em relação às políticas públicas. Ao avaliar adequadamente as práticas adotadas, os gestores podem identificar lacunas e áreas que ainda não foram exploradas ou que podem receber maiores investimentos. Nem todas as entidades possuem setores internos responsáveis pela prospecção de cenários e pela identificação de cenários de riscos e oportunidades futuras.

Por fim, pode ser útil estabelecer referências para servir de insumo para a retroalimentação dos planejamentos estratégicos das organizações do setor público. Analisar como a instituição tem contribuído para políticas públicas auxilia na melhoria contínua das atividades, bem como pode ser um caminho norteador para o futuro. Esse ponto de partida pode ajudar as instituições a ajustar as suas estratégias organizacionais para se adaptar às mudanças que se encontram em andamento na sociedade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar e explicar as contribuições das entidades da administração indireta federal para políticas públicas, abordando a lacuna do entendimento de como essas atividades institucionais são exercidas, comunicadas e geram valor à sociedade.

Os achados da pesquisa corroboram a suposição de que tais instituições exercem funções essenciais para o contexto de políticas públicas, de forma abrangente e gerando valor no processo de atendimento às demandas sociais. Entretanto, notou-se uma grande variabilidade na forma como essas contribuições são documentadas e comunicadas ao público, refletindo não apenas as particularidades setoriais de cada instituição, mas também as exigências legais distintas e a proximidade com o usuário final dos serviços públicos e econômicos prestados.

Nesse contexto, a análise dos relatórios de gestão, das cartas anuais de políticas públicas, dos documentos oficiais, das reuniões e entrevistas permitiu a construção de uma tipologia de contribuições das entidades para políticas públicas. Essa tipologia teve como referencial teórico inicial os esforços da Embrapa (Ramos *et al.*, 2023) e é composta de seis grandes tipos: subsídios técnico-científicos; desenvolvimento e transferência de tecnologias; participação na gestão de políticas públicas instituídas; inovação institucional e de processos; operação de instrumentos; e outras formas de apoio à implementação de políticas públicas.

Entre os principais objetivos práticos da pesquisa, essas classificações visam ajudar os gestores a identificar e comunicar de forma adequada as contribuições das instituições às políticas públicas. Um dos grandes desafios para a demonstração de valor institucional e importância socioeconômica das instituições está no distanciamento e na falta de intercomunicação com os destinatários finais das atividades do Estado: os cidadãos. Por meio de tipologias simples e objetivas que possam nortear a publicidade, transparência e boa comunicação das contribuições das entidades, há um próspero caminho para demonstrá-las e evidenciar os benefícios sociais que são gerados de forma direta e indireta.

Além disso, entre as implicações práticas desenhadas pela pesquisa, esses aspectos podem contribuir para outras aplicações concretas de seus resultados. Entre essas implicações, notam-se a promoção da transparência pública, a disseminação de boas práticas e contribuições, o fortalecimento de um sistema de aprendizado institucional e a identificação da maturidade da comunicação das contribuições das entidades. Por meio desses avanços, a consequência esperada é a de que seja possível identificar os esforços necessários para desenvolver melhor as contribuições, facilitar o seu acesso e compreensão, além de identificar as lacunas na atuação institucional e estabelecer referências para os planejamentos estratégicos das entidades.

Esses achados e as implicações práticas do estudo procuram, assim, completar lacunas que foram historicamente construídas no entendimento social sobre a administração pública indireta. A falta de conhecimento acessível e de ampla divulgação dificulta a sensibilização da sociedade sobre a importância de investimentos nas entidades, a relevância de suas funções institucionais e os impactos que exercem em diferentes setores do dia a dia. Por esses motivos, entende-se que há uma contribuição significativa para a literatura e, principalmente, para a construção de um diálogo mais constante e acessível na busca pela demonstração do papel e da importância das autarquias, das fundações públicas e das empresas estatais no nível federal.

Em contrapartida, a pesquisa reconhece que os esforços realizados podem ser ampliados e o rol de contribuições não pode ser visto como taxativo. No que diz respeito às dificuldades enfrentadas pelo estudo, há uma limitação metodológica causada pela dificuldade de agendamento de entrevistas com gestores e de aprofundamento na grande quantidade de relatórios e documentos isolados e publicados pelas instituições. Essa limitação, contudo, não reduz a qualidade e o rigor científico da pesquisa. Além disso, estudos futuros podem ampliar o espaço amostral de entrevistas e de documentos analisados, para contribuir com a robustez por meio de novos achados.

Ademais, é interessante que mais pesquisas possam se debruçar sobre o impacto que a administração indireta exerce nas políticas públicas. Há uma centralização do entendimento social sobre esse contexto com base na administração direta, o que pode ser progressivamente desconstruído, à medida que novos estudos foquem nas entidades. Ainda, vale ressaltar que é um setor que direciona os seus esforços à busca pela inovação e à adaptação às mudanças sociais, sendo um fator que naturalmente influencia a forma como suas contribuições são exercidas ao longo do tempo.

À medida que as entidades continuam a evoluir a forma como atuam e comunicam suas contribuições para políticas públicas, tendem a expandir seu papel, sua relevância e a percepção da sociedade sobre como suas atividades, produtos e entregas se relacionam com as políticas públicas brasileiras e geram valor para a sociedade.

REFERÊNCIAS

AEB – AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. **Relatório de gestão 2023**. Brasília: AEB, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/prestacao-de-contas/RelatorioDeGestaoAEB2023.pdf>.

ALENCAR, Joana. **Elementos conceituais para o catálogo de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 50).

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Relatório de gestão e atividades 2023**. Brasília: ANA, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-aud/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-do-exercicio-2023>.

ANAC – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Relatório de gestão e atividades 2023**. Brasília: Anac, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios-de-atividades>.

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Relatório anual de gestão 2023**. Brasília: Anatel, abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/relatorio-anual-de-gestao-da-anatel-de-2023-esta-disponivel-para-a-sociedade>.

ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA. **Relatório de gestão Ancine 2023**. Brasília: Ancine, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1>.

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Relatório de gestão 2023: relatório integrado**. Brasília: Aneel, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.aneel.gov.br/acervo/detalhe/241811>.

ANM – AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Relatório de gestão 2023**. Brasília: ANM, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/gestao-estrategica/relatorio-gestao>.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Relatório de gestão da ANP 2023**. Rio de Janeiro: ANP, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia/rg/relatorio-gestao-2023.pdf>.

ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Relatório anual de gestão e de atividades: exercício 2023**. Rio de Janeiro: ANS, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias/sobre-ans/ans-divulga-o-relatorio-anual-de-gestao-e-de-atividades-2023>.

ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Relatório de gestão 2023**. Brasília: Antaq, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/aceso-a-informacao/prestacao_de_contas/relatorio-de-gestao/relatorio_de_gestao_2023_pos_acordao.pdf.

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Relatório anual circunstanciado de atividades 2023**. Brasília: ANTT, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-anuais/2023>.

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Relatório de gestão 2023**. Brasília: Anvisa, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/gestao/relatorios-de-gestao/Relatorio_de_Gestao___2023.pdf.

APS – AUTORIDADE PORTUÁRIA DE SANTOS. **Carta anual de governança corporativa e políticas públicas 2023**. Santos: APS, 2024. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/wp-content/uploads/Carta-Anual-de-Governanca-2024-ano-base-2023-1.pdf>.

ARARAL, Eduardo; AMRI, Mulya. Institutions and the policy process 2.0: implications of the IAD framework. In: PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Phillipe (org.). **Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

BANCO DA AMAZÔNIA. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa**. Belém: Banco da Amazônia, 2024. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/348fb9a6-7a7d-45a4-8beb-a6941accbe1d/73858f46-7b19-d0a0-85cd-b9ce03e4ea03?origin=1>.

BANCO DO BRASIL. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa: exercício 2023**. Brasília: Banco do Brasil, 2024. Disponível em: <https://ri.bb.com.br/governanca-e-sustentabilidade/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa/>.

BANCO DO NORDESTE. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2024. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/documents/45791/3825319/Carta+Anual+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas+2024.pdf/4c5be046-1ecb-72b9-e545-7a31fd9c7e28?version=1.0&t=1712154709357>.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de gestão 2023**. Brasília: BCB, 2024. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatoriointegrado>. Acesso em: 27 fev. 2025.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Carta anual de políticas públicas e governança**. Brasília: BNDES, 2024. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/cartas-anuais-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa-do-bndes>.

BICHIR, Renata Mirandola. Para além da "fracassomania": os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). **Reforma do Estado e da Administração Pública (1995-2020): trajetória, tendências e desafios**. Brasília: Ipea, 2020.

BRADY, Henry; COLLIER, David; SEAWRIGHT, James. **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards**. Lanham: Rowman and Littlefield, 2010.

BRESSERS, Hans; KLOK, Pieter-Jan. Fundamentals for a theory of policy instruments. **International Journal of Social Economics**, v. 15, n. 3/4, p. 22-41, 1988.

CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy: theories and issues**. 2. ed. [S. l.]: Red Globe Press, 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa: exercício 2023**. São Paulo: Caixa, 2024. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/relatorio-integrado-2023.pdf>

CALMON, Paulo; MARANHÃO, Arthur. Redes e governança das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, p. 1-29, 2013. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>.

CASA DA MOEDA DO BRASIL. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2024: ano base 2023**. Brasília: Casa da Moeda do Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.casamoea.gov.br/arquivos/pcmb/a-empresa/governanca-corporativa/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa-2024-ano-base-2023.pdf>.

CBTU – COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2023**. Brasília: CBTU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cbtu/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas-1/carta-anual-de-governanca-corporativa/carta-anual-2023-v2-1.pdf>.

CEASAMINAS. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2023**. Contagem: CeasaMinas, 2024. Disponível em: http://www.transparencia.ceasaminas.com.br/upload/rfm/Carta_Anuar/Carta_Anuar_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas_2023_2024.pdf.

CHAVES, Francisco Diones Paiva; ALBUQUERQUE, Ítalo Patrick Rodrigues. Conceitos sobre a administração pública e suas contribuições para a sociedade. **Caderno de Administração**, v. 13, n. 1, p. 1-10, 2019.

CNEN – COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR. **Relatório de gestão**: exercício de 2023. Rio de Janeiro: CNEN, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cnen/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/arquivos_prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-cnec-2023-publicacao.pdf. Acesso em: 27 fev. 2025.

CNPq – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Relatório de gestão 2023**. Brasília: CNPq, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/RG2023v3pubNaoDiagramado.pdf>.

CODEBA – COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa**: ano-base 2023. Salvador: Codeba, 2024. Disponível em: <https://www.codeba.gov.br/eficiente/repositorio/Institucional/Governanca/cartas-aneais/22303.pdf>.

CODEVASF – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2023**. Brasília: Codevasf, 2024. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/planejamento-programas-planos-e-cartas/cartas/carta-aneal-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa/carta-aneal-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa-2024-ano-base-2023.pdf>.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2023**. Brasília: Conab, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/conab/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/carta-aneal-de-governanca-corporativa/carta-aneal-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa/carta-aneal-politicas-publicas-governanca-corporativa-2023.pdf>.

CORREIOS – EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2023**. Brasília: Correios, 2024. Disponível em: <https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes/carta-aneal-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa>.

DATAPREV – EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2023**. Brasília: Dataprev, 2024. Disponível em: <https://www.dataprev.gov.br/governanca/carta-aneal>.

EBSERH – EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2024**: ano base 2023. Brasília: EBSERH, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/transparencia/copy_of_carta-aneal-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa.

ELETROBRAS. **Relatório anual Eletrobras 2023**. Rio de Janeiro: Eletrobras, 2024. Disponível em: <https://eletrobras.com/pt/Paginas/Relatorio-Anual.aspx>.

ENBPAR – EMPRESA BRASILEIRA DE PARTICIPAÇÕES EM ENERGIA NUCLEAR E BINACIONAL. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2023**. Brasília: ENBPar, 2024. Disponível em: <https://enbpar.gov.br/governanca/carta-aneal-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa/>.

ETZIONI, Amitai. **Modern organizations**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 813-836, 2011.

FINEP – FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2024**: ano base 2023. Brasília: Finep, 2024. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Governanca/2024/29_05_2024_Carta_Anual_de_Politicas_Publicas_e_Governanca_Corporativa_2024-Ano-base_2023.pdf.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. **Relatório de gestão integrado 2023**. Brasília: Funai, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio_gestao_FUNAI_2023_02_otimizado_web.pdf.

HEMOBRÁS – EMPRESA BRASILEIRA DE HEMODERIVADOS E BIOTECNOLOGIA. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2023**. Brasília: Hemobrás, 2023. Disponível em: <https://hemobras.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/Carta-Anual-2022-2023-19.05.23.pdf>.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. London: Sage Publications, 2002.

HJERN, B.; PORTER, D. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. **Organisational Studies**, v. 2, p. 211-227, 1993.

HOOD, Christopher. **The tools of government**. Chatham: Chatham House Pblrs., 1986.

HOWLETT, Michael. Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. **Policy Studies Journal**, v. 19, n. 2, 1991.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Relatório de gestão 2023**. Brasília: Ibama, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/arquivos/20240328_Relatorio_de_Gesta_2023.pdf. Acesso em: 16 mar. 2025.

IBRAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. **Relatório de gestão**: exercício 2023. Brasília: Ibram, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/museus/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao>.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Relatório de gestão integrado 2023**. Brasília: ICMBio, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao>.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório de gestão**: exercício 2023. Brasília: Incra, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/Relatorio_de_Gestao_do_Incra_2023_v26mar2024.pdf.

INFRAERO – EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA. **Relatório anual integrado 2023**. Brasília: Infraero, 2024. Disponível em: <https://transparencia.infraero.gov.br/relatorios-anuais/>.

INMET – INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA. **Relatório de gestão INMET 2020-2022**. Brasília: INMET, dez. 2022. Disponível em: https://portal.inmet.gov.br/uploads/notastecnicas/Relat%C3%B3rio-Gest%C3%A3o-Final_um.pdf.

INMETRO – INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA. **Relatório de gestão anual 2023**. Duque de Caxias: Inmetro, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-2023/relatorio-de-gestao-do-inmetro-2023/view>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de atividades:** Ipea 2023. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/coluna-3/institucional-sep/relatorio-de-atividades>.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Relatório de gestão do Iphan:** exercício 2024. Brasília: Iphan, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias-1/prestacao-de-contas-1/relatorios-de-gestao>.

JORDAN, Andrew *et al.* Policy instruments in practice. *In:* DRYZEK, John S.; NORGAARD, Richard B.; SCHLOSBERG, David (org.). **The Oxford handbook of climate change and society**. [S. l.]: Oxford Academic, 6 jan. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566600.003.0036>.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, n. 20, p. 1-22, 2007.

LE GALÈS, Patrick. Policy instruments and governance. *In:* BEVIR, Mark (org.). **The Sage handbook of governance**. London: Sage, 2011. v. 1, p. 142-159.

LIMA JUNIOR, Eduardo Brandão *et al.* Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 44, p. 1-13, 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356>.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. 324 p. ISBN 978-85-256-0123-0.

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why institutions matter: the new institutionalism in political science**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MAXWELL, Joseph A. **Qualitative research design**. London: Sage, 2013.

MARINELA, Fernanda. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

NAV BRASIL. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2023: ano base 2022**. Rio de Janeiro: NAV Brasil, 2023. Disponível em: https://navbrasil.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/Carta_-Anual_2023_2022.pdf. Acesso em: 27 fev. 2025.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7066>.

PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Phillipe (org.). **Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

PETERS, G. Policy instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 1, p. 35-47, Jan. 2000.

PETROBRAS. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2024. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/a1b92cfd-b55b-3be6-f2f7-8ffc7215faf4?origin=2>. Acesso em: 27 fev. 2025.

PPSA – PRÉ-SAL PETRÓLEO S.A. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa 2023**. Brasília: PPSA, 2024. Disponível em: <https://www.presalpetroleo.gov.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-anuais-da-administracao/>.

RAMOS, Milena Yumi *et al.* **Gestão de contribuições para políticas públicas na Embrapa: referencial corporativo (2023)**. Brasília: Embrapa, 2023. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/1163491>.

SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. [S. l.]: Oxford University Press, 2002.

SEAWRIGHT, James. **Multi-method social science**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

SUDENE – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Relatório de gestão 2023**. Recife: Sudene, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/gestao-institucional#relatoriosdegestao>.

WEIBLE, Christopher; JENKINS-SMITH, Hank C. The advocacy coalition framework: an approach for the comparative analysis of contentious policy issues. *In*: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Org.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. 2. ed. New York: Routledge, 2016. p. 19-38.

WEIBLE, Christopher *et al.* Sharpening advocacy coalitions. **Policy Studies Journal**, v. 48, n. 4, p. 1054-1081, nov. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/psj.12360>.

WOODSIDE, Kenneth. Policy instruments and the study of public policy. **Canadian Journal of Political Science**, v. 19, n. 4, p. 775-793, 1986.

APÊNDICE A

LISTA DE ENTIDADES PESQUISADAS

Agência Espacial Brasileira (AEB)

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)

Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)

Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)

Agência Nacional do Cinema (Ancine)

Agência Nacional de Mineração (ANM)

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)

Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

Autoridade Portuária de Santos (APS)

Banco Central do Brasil (BCB)

Banco da Amazônia (Basa)

Banco do Brasil S.A. (BB)

Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Caixa Econômica Federal (Caixa)

Casa da Moeda do Brasil (CMB)

Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (CeasaMinas)

Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)

Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba)

Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba (Codevasf)

Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)

Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)

Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

Correios (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT)

Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev)

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)

Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás)

Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar)

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)

Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)

Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai)

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

Instituto Brasileiro de Museus (Ibram)

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet)

Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)

NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A. (NAV Brasil)

Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)

Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA)

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)

Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras)

APÊNDICE B

LISTA DE INSTITUIÇÕES QUE PARTICIPARAM DAS REUNIÕES OU ENTREVISTAS

Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)
Agência Nacional de Mineração (ANM)
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
Banco do Brasil (BB)
Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
Caixa Econômica Federal (Caixa)
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
Correios (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT)
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás)
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev)
Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ministério das Comunicações (MCOM)
Ministério de Minas e Energia (MME)
Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR)
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA)
Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest)
Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Vivian Barros Volotão Santos

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Andrey Tomimatsu

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.
