



UMA ANÁLISE DE EQUIVALÊNCIA LINGUÍSTICA ENTRE O DISCURSO DA JUSTIÇA DO TRABALHO E O DISCURSO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA

Linguistic equivalence to analyze how meaning the speech of the Justiça do Trabalho was expressed the speech of the Tribunal de Contas da União about Public Governance

Hitalo Fernandes Miné Diniz

Bacharel em Sistemas de Informação pela PUC Minas Gerais, mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa e analista judiciário no Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (Minas Gerais).

E-mail: hitalodiniz@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-9241-3867>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2813522951756541>

Alexandre Santos Pinheiro

Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa, doutor e mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor adjunto da Universidade Federal de Viçosa.

E-mail: alexandre.inu@ufv.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1307-6154>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3006330595800620>

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar dados para percepção da equivalência linguística entre o conteúdo do discurso do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) sobre Governança Pública e o conteúdo do discurso do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o mesmo tema. O TCU é o órgão que orienta o exercício da Governança Pública no âmbito da esfera de Administração Pública Federal, enquanto o CSJT é o órgão responsável pela sistematização e definição das estruturas de governança da Justiça do Trabalho. As orientações de ambos os órgãos acontecem por meio da publicação de documentos oficiais e resoluções. Em virtude disso, esta pesquisa utilizou a Análise de Conteúdo para verificação de relações



textuais existentes entre os discursos sobre Governança Pública dos referidos órgãos. Primeiro, empreendeu-se uma análise do conteúdo dos documentos orientadores do TCU, do qual foram extraídos 3 temas e, conseqüentemente, 11 categorias de análise e 146 unidades de análise. Os resultados da pesquisa demonstraram que: (a) no mecanismo Liderança, o discurso do CSJT esteve alinhado com conteúdos semânticos do TCU sobre diretrizes, mas apresentou baixa equivalência linguística ao conteúdo semântico sobre definição de estrutura de governança; (b) no mecanismo Estratégia, o discurso do CSJT teve amplitude de escopo e densidade de materiais textuais, caracterizando um discurso com equivalência linguística ao discurso do TCU; (c) no mecanismo Controle, o discurso do CSJT ficou focado em contextos discursivos sobre Auditoria, Colegiados e Consultoria, e demonstrou baixa equivalência aos princípios de governança.

Palavras-chave: Governança Pública; Tribunal de Contas da União; Justiça do Trabalho; Análise de Conteúdo; equivalência linguística.

ABSTRACT

The purpose of this study is to present data to assess the linguistic equivalence between the content of the discourse of the Superior Board of Labor Justice (CSJT) on public governance and the content of the discourse of the Federal Court of Auditors (TCU) on the same subject. The TCU is the body that guides the exercise of Public Governance within the scope of the federal public administration, while the CSJT is responsible for systematizing and defining the governance structures of the Labor Court. The guidance provided by both bodies is disseminated through the publication of official documents and resolutions. As a result, this research used Content Analysis to verify existing textual relationships between the discourses on Public Governance of these entities. First, an analysis of the content of TCU's guidance documents was carried out, from which 3 themes, 11 categories of analysis, and 146 units of analysis were extracted. The research results showed that: (a) in the Leadership mechanism, the CSJT's discourse was aligned with semantic content from the TCU regarding guidelines but exhibited low linguistic equivalence in relation to semantic content about the definition of governance structure; (b) in the Strategy mechanism, the CSJT's discourse had a broad scope and density of textual materials, characterizing a discourse with linguistic equivalence to the TCU's discourse; (c) in the Control mechanism, the CSJT's discourse focused on discursive contexts related to Audit, Boards, and Consultancy and demonstrated low equivalence with governance principles.

Keywords: Public Governance; Federal Court of Auditors; Labor Justice; Content Analysis; linguistic equivalence.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar dados para percepção da equivalência linguística entre o conteúdo do discurso do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) sobre Governança Pública da Justiça do Trabalho e o conteúdo do discurso do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre Governança Pública dos órgãos e entidades públicas do Brasil.



O TCU é o responsável por analisar e julgar a legalidade, a legitimidade e a economicidade do uso dos recursos públicos federais pelos administradores públicos, por meio de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas federais (TCU, 2020). Portanto, é o órgão brasileiro responsável pelo exercício de controle externo sobre a Administração Pública Federal (Brasil, 1988). Embora o TCU não seja, atualmente, o único órgão de orientação sobre Governança Pública existente no Brasil, ele é o órgão que assumiu o protagonismo no controle dos exercícios de Governança Pública dos órgãos e entidades públicas federais. O exercício desse controle acontece principalmente por meio de publicações de orientações, as quais podem ser da natureza de recomendações ou de regulamentações legais e/ou normativas.

O TCU define Governança Pública como um conjunto de “[...] mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2020, p. 36). Seguindo Secchi (2009) e Filgueiras (2011), este trabalho aborda Governança Pública como conjuntos de relações complexas em uma rede de relacionamentos existente dentro de um ambiente pluralista que deve reconhecer a interdependência de vários atores na prestação de serviços públicos (Christense; Laegreid, 2011). Assim, conforme Pollitt e Hupe (2011), a Governança Pública é um processo de integração, coordenação e controle político que relaciona política, gestão pública e políticas públicas para produzir confiança e entregar resultados.

De acordo com Matias-Pereira (2014), no contexto brasileiro, a Governança Pública deve ter suas práticas orientadas por quatro princípios fundamentais: transparência, *accountability*, participação social e *compliance*.

Para orientar a adoção da boa governança no setor público brasileiro, o TCU (2020) publicou o Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (RBG-TCU), documento que objetiva o aperfeiçoamento da governança na Administração Pública, e que também serve para autoavaliação da Governança Pública organizacional pelas organizações que buscam promover melhorias no seu sistema de governança institucional (TCU, 2020). Esse documento está alinhado com as diretrizes definidas por Kaufmann e Kraay (2023) sobre a “boa governança” e busca, assim como propôs este órgão, fortalecer a sociedade civil. Também está em conformidade com os princípios que atualmente fundamentam a Governança Pública.

O CSJT conjuntamente com o Tribunal Superior do Trabalho (TST) são os órgãos responsáveis pelo exercício da Justiça do Trabalho. Compete aos tribunais do trabalho processar e julgar, originariamente, a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões (Brasil, 1998), enquanto cabe ao CSJT a supervisão do exercício das funções administrativas dos órgãos da Justiça do Trabalho (Brasil, 2020). Para exercer suas competências, o CSJT publica normas gerais para orientar a administração dos órgãos da Justiça do Trabalho. De acordo com Brasil (2020), cabe ao CSJT a sistematização e definição das estruturas de Governança Pública no âmbito da Justiça do Trabalho, as quais devem estar em conformidade com as diretrizes do RBG-TCU.



Nota-se que tanto o TCU quanto o CSJT orientam a sistematização e a definição de estruturas de governança por meio da publicação de orientações (ou diretrizes) sobre exercícios das práticas de governança. Devido ao controle externo exercido pelo TCU sobre o desempenho dos tribunais do trabalho, o CSJT deve publicar orientações para exercício da governança de seus órgãos e entidades em coerência com as orientações do RBG-TCU – no caso da Justiça do Trabalho, as publicações encontram-se nas resoluções do CSJT. Para que o exercício de sua governança alcance o nível ideal esperado, as resoluções publicadas pelo CSJT devem estruturar um discurso sobre governança logicamente equivalente ao discurso sobre governança do TCU.

A característica de o exercício de governança ser orientado pela publicação de orientações coloca em pauta a importância do discurso textual existente nas publicações. A aplicação do Questionário de Autoavaliação do Índice de Governança e Gestão (iGG) parece ser rastro disso.

A partir de 2017, o TCU passou a mensurar os perfis de governança e gestão das organizações da Administração Pública Federal por meio de um questionário de autoavaliação (Linhares; Badya, 2019). Segundo o TCU (2021), as respostas fornecidas pelas organizações mensuram o nível de adoção de práticas e o nível de amadurecimento da governança dos órgãos e entidades públicas federais em relação ao RBG-TCU. Como o exercício é consequente das orientações publicadas, e estas estão no âmbito do discurso textual, existe relação causal entre exercício e discurso textual publicado. Nesse sentido, o iGG pode ser uma maneira de avaliar a equivalência discursiva da governança de cada órgão e entidade pública federal em relação ao RBG-TCU. Contudo, o iGG consiste em um questionário de autoavaliação, e não em um método de percepção discursiva em si.

O que se destaca nesse contexto é a necessidade de alinhamento lógico-discursivo, em que os discursos dos órgãos e entidades públicas federais devem possuir equivalência lógica de sentido com os respectivos órgãos de controle. Este alinhamento é aqui compreendido como sendo a equivalência linguística do conteúdo do discurso. Com base em Labov (1978), pode-se afirmar que equivalência linguística indica alinhamento semântico entre dois textos. Geralmente, a utilização de palavras ou frases de um texto como referentes utilizados em outro texto servem para preencher funções semelhantes e estabelecer relação de igualdade lógica ou implicação mútua entre eles (Harvey, 2002). A utilização de materiais textuais de um texto por outro texto pode indicar relações de igualdade lógica entre eles; e, portanto, construir consistência sintática e coerência semântica, aproximando o discurso do primeiro ao discurso do texto de origem.

As orientações de cada órgão e entidade pública federal devem estar discursivamente estruturadas em equivalência ao discurso do RBG-TCU e às orientações do TCU. Como o exercício é condicionado teoricamente pelo discurso textual publicado, a coerência lógica discursiva reflete diretamente no exercício da governança, de maneira que sem equivalência discursiva não há alinhamento de práticas de boa governança. Nesse sentido, esta pesquisa busca apresentar elementos para percepção sobre a equivalência linguística do discurso sobre Governança Pública da Justiça do Trabalho em relação ao discurso sobre Governança Pública existente no RBG-TCU.



Para apreciação dessa equivalência, foi estruturada uma Análise de Conteúdo (AC) (Bardin, 2016) do RBG-TCU e das resoluções vigentes publicadas pelo CSJT. Também foram analisados os conteúdos do Questionário de Autoavaliação do Índice de Governança e Gestão (iGG) de 2021 e do Acórdão nº 2164/2021 – TCU – Plenário, por se considerar que esses documentos são complementares ao RBG-TCU. A AC é uma técnica que permite, de maneira descritiva, objetiva e sistemática, captar e decifrar significações existentes em qualquer processo de comunicação (Bardin, 2016). Ela permitiu compreender temas, categorias de análise e unidades de registro estruturantes do discurso existente nos documentos orientadores sobre governança publicados pelo TCU, e, a partir disso, verificar ocorrências de referências textuais desses elementos nas resoluções do CSJT. As observações de ocorrências de referências de materiais textuais do discurso sobre governança no TCU presentes nas resoluções do CSJT servem como vestígios linguísticos de equivalência linguística entre esses discursos.

Essa verificação foi feita por programa de raspagem de dados, de programação *Phyton*, desenvolvido pelos autores. Dessa maneira, foi possível construir um painel de dados que demonstraram relações textuais existentes entre mecanismos e práticas orientados pelo TCU e aqueles exercidos pela Justiça do Trabalho com base nas publicações do CSJT.

Este trabalho debruça-se sobre a Justiça do Trabalho em função de um dos seus autores ser servidor público de um Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais há dez anos, sendo oito deles com atividades de auditoria dos órgãos de controle (Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional de Justiça e Conselho Superior da Justiça do Trabalho), que compreendem processos de governança, gerenciamento de riscos, controles internos do TRT-MG e iGG. A experiência no campo de trabalho revelou a necessidade de percepção da equivalência linguística entre os discursos do CSJT e do RBG-TCU como maneira de aprimorar a governança da Justiça do Trabalho, bem como para melhorar sua nota de avaliação no iGG.

Este artigo está estruturado em mais cinco partes, além desta introdução. As duas seções seguintes compõem o arcabouço teórico da pesquisa e apresentam, respectivamente, (2.1) uma breve descrição da Justiça do Trabalho e a localização do CSJT dentro dela; e (2.2) a Governança Pública Organizacional do TCU. Na seção (3), sobre o método de pesquisa, são apresentadas a abordagem qualitativa de pesquisa e sua característica descritiva. Também são descritas a Análise Documento enquanto técnica de coleta de dados e a AC como técnica de análise de dados. A seguir, na seção (4) são descritos os resultados encontrados. Por fim, na seção (5) são tecidas algumas considerações finais acerca da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 JUSTIÇA DO TRABALHO E CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A Justiça do Trabalho, um dos segmentos especializados de justiça do Poder Judiciário, tem por função jurisdicional dirimir conflitos decorrentes das relações de trabalho (Tomio; Robl



Filho, 2013; Oliveira, 2018). Segundo Silva (2013), a sua função jurisdicional é exercida pelos órgãos Tribunal Superior do Trabalho, Tribunais Regionais do Trabalho e Juízes do Trabalho. Conforme disposto no art. 114 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), compete à Justiça do Trabalho processar e julgar ações das relações de trabalho relacionadas ao direito de greve, à representação sindical, a indenização por dano moral ou patrimonial e outras controvérsias, na forma da lei (Brasil, 1988).

Devido à expansão da Justiça do Trabalho promovida pela reforma do Judiciário em 2004, criou-se o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), órgão que atua junto ao Tribunal Superior do Trabalho como órgão central do sistema nesse segmento de Justiça (Oliveira, 2018). De acordo com a Emenda Constitucional nº 45, o CSJT foi constituído para exercer “a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho, o qual atua como órgão central do sistema, cujas decisões têm efeito vinculante” (Brasil, 2017, art. 1º; Oliveira, 2018).

Para exercer suas competências, o CSJT publica normas gerais para orientar a administração dos órgãos sob sua jurisdição. Essas normas estão relacionadas às atividades desenvolvidas nas áreas de planejamento estratégico, planejamento e orçamento, administração financeira, material e patrimônio, controle interno, tecnologia da informação, gestão de pessoas, Governança Pública, entre outras. Portanto, os órgãos da Justiça do Trabalho, além de se submeterem às normas do Conselho Nacional de Justiça, também devem cumprir as normas emanadas pelo CSJT (Brasil, 2017; Tomio; Robl Filho, 2013).

A competência do CSJT para orientação da Governança Pública dos órgãos da Justiça do Trabalho alcança

sistematizar e definir estruturas de governança e gestão com o objetivo de garantir eficiência, eficácia e efetividade aos objetivos organizacionais e promover a padronização da gestão no âmbito da Justiça do Trabalho, consoantes diretrizes do Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União – TCU (TCU, 2020, p. 1).

Nesse sentido, o CSJT tem editado resoluções a fim de aprimorar as funções jurisdicional e administrativa da Justiça do Trabalho, com efeito vinculante para os órgãos da Justiça do Trabalho (Brasil, 2017).

2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA ORGANIZACIONAL DO TCU

Pollitt e Bouckaert (2002), Osborne (2006) e Christense e Laegreid (2011) utilizam o termo *Nem Public Management (NPM)* para discorrer sobre Governança Pública, compreendendo-a como um processo de integração, coordenação e controle político que busca analisar e avaliar a evolução das políticas públicas, a entrega de resultados e as relações entre atores públicos, atores privados, terceiro setor e sociedade. Osborne (2006) explica que essa perspectiva leva em consideração que o Estado depende de outras organizações para alcançar seus objetivos, concebendo o governo como processo amplo, plural e complexo



da sociedade. Assim, a Governança Pública trata de uma rede de relacionamentos existente dentro de um ambiente pluralista onde os serviços públicos operam, e onde as relações intra e interorganizacionais devem reconhecer a interdependência de vários atores na prestação de serviços públicos para produzir confiança, resultados e sistemas de governança (Christense; Laegreid, 2011). Daí se afirmar que a Governança Pública busca integrar política, gestão pública e políticas públicas para maior capacidade do governo em produzir respostas e solucionar problemas em face das transformações (Pollitt; Hupe, 2011).

De acordo com Fukuyama (2013), a Governança Pública é um processo de geração de valor público que se vale de capacidades e qualidades institucionais e da colaboração entre agentes públicos e agentes privados para construção de serviços, políticas e bens públicos para a entrega de resultados e para melhoria de desempenho.

Pollitt e Bouckaert (2002) chamam a atenção para a perspectiva de que, para uma boa governança ser de fato ser eficiente, ter qualidade e gerar confiança, é necessária uma combinação particular de prioridades relativas ao contexto nacional de cada país. Nesse sentido, optou-se pelo desenvolvimento do referencial teórico sobre Governança Pública tomando como base autores e a perspectiva brasileira.

A Administração Pública no Brasil passou por três significativas tentativas de reformas, sendo elas: (1) a Reforma Burocrática na década de 1930; (2) a organização da Administração Federal iniciada com o Decreto-Lei nº. 200 de 1967; (3) e a Administração Pública Gerencial iniciada por volta de 1995 (Secchi, 2009; Matias-Pereira, 2014). Ramalho et al. (2021) explica que essa última buscou implementar o modelo gerencial, cujo objetivo era o ganho de eficiência na entrega de serviços públicos de qualidade à sociedade. Desafios e limitações encontrados ao longo da aplicação do Modelo Gerencial tiveram como consequências preocupações com questões relativas à transparência, ao dever de prestar contas e à gestão do Estado (Matias-Pereira, 2014; Teixeira; Gomes, 2019). Nessa “seara”, surgiu a Governança Pública como tentativa de resposta à essas questões, a qual se ancorou em conceitos discutidos no campo da Governança Corporativa para construir seus fundamentos principais.

Matias-Pereira (2010) indica como esforço notório para a estruturação da Governança Pública no Brasil as orientações do Banco Mundial (*The World Bank*) publicadas no início da década de 1990, período em que o *The World Bank* se configurou como agente de incentivo da boa governança mundial em países em desenvolvimento. Em 1992, o *The World Bank* (1992) publicou um documento estruturado em quatro dimensões com o objetivo de promover “boa governança” e fortalecer a sociedade civil. Esse documento, juntamente com os pilares da Governança Corporativa (Andrade; Rossetti, 2014), fundamentaram os atuais pilares da Governança Pública, quais sejam: transparência, *accountability*, participação social e *compliance*.

Bresser-Pereira (1998) defende que a Governança Pública tem por objetivo garantir a transparência da Administração Pública na definição de políticas públicas e a prestação de serviços de qualidade para a população. Para Kaufmann e Kraay (2023), a Transparência compreende essencialmente disponibilidade de informações sobre políticas públicas e **transparência** de processos de formulação de políticas públicas. Corroborando essa



perspectiva, a *International Federation of Accountants* (IFAC, 2014) considera a transparência (ou *openness*) como critério de eficiência executiva e econômica da Administração Pública. Para Rhodes (1996), transparência permite a construção de legitimidade e responsabilidade nas decisões tomadas.

Esse pilar atende à primeira e à quarta dimensão descritas pelo *The World Bank* (1992), já que a transparência objetiva melhorar a capacidade de gerenciamento econômico e a prestação de serviços sociais. Este melhoramento perpassa questões de capacidade burocrática e de ajustes estruturais (*The World Bank*, 1992; Matias-Pereira, 2014).

Accountability diz respeito à prestação responsável de contas por parte dos governantes. A IFAC (2014) argui que as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações dentro da administração dos recursos públicos, tendo que responder ao seu desempenho e tendo também que se submeter ao escrutínio externo apropriado. Nesse sentido, respondendo à segunda dimensão discutida pelo *The World Bank* (1992), *accountability* é um pilar que trata do estabelecimento de um marco legal para a transparência e a prestação de contas que exerce sobre os gestores a responsabilidade de responderem legalmente tanto por elas quanto por todos os atos que praticam no exercício de seus mandatos (Filgueiras, 2018). Segundo a IFAC (2014), esse pilar trata da confiança no processo de tomada de decisão e de ações pelas entidades do setor público. Rhodes (2007) o denomina de reflexividade, em que são avaliadas a confiança e a coerência da Administração Pública no alcance do interesse público.

Transparência e prestação responsável de contas abrem o diálogo com a sociedade, já que permitem a possibilidade de questionamentos e cobranças por parte dela (Rhodes, 2007). Essa seria a base para a **Participação Social**. Rhodes (2007) e Secchi (2009) explicam que a Administração Pública envolve múltiplos atores e instituições, públicas e privadas, em uma complexa rede de interações e relações que resultam nas tomadas de decisões por múltiplos atores. Segundo Dias e Cairo (2014), a participação da sociedade na administração pública é um pilar importante para a manutenção da ordem social e da ordem ambiental; para a produção de riquezas; e para o desenvolvimento e perenidade das organizações públicas. Ela também atende à primeira dimensão discutida pelo *The World Bank* (1992). De acordo com Matias-Pereira (2014), a participação da sociedade busca tratamento justo e igualitário entre os diversos grupos, assim como honestidade, objetividade e probidade na administração dos recursos públicos e também na gestão das instituições públicas.

Compliance infere a terceira dimensão apresentada pelo *The World Bank* (1992), e refere-se ao quadro legal cujo cumprimento é garantido por um órgão judicial independente. Segundo Kaufmann e Kraay (2023), diz respeito à aderência às leis, normas e regras que regem instituições públicas. Na visão da IFAC (2014), seria o princípio de integridade da Administração Pública ao requisitar a execução do padrão normativo e legal aos atores públicos. Martins e Marini (2010) destacam o fundamento de controle que esse pilar tem sobre as práticas e tomadas de decisões dos gestores públicos.

Segundo os autores clássicos, dois temas fundamentais para definição de Governança Pública seriam: (1) o alcance da eficiência e eficácia na Administração Pública (Bresser-



Pereira, 1998); e (2) a capacidade do Estado em formular e implementar políticas, e alcançar metas coletivas (Matias-Pereira, 2014).

Bresser-Pereira (1998), ao exprimir a perspectiva sobre eficiência e eficácia da visão clássica, indica como critérios fundamentais: a participação da sociedade civil na definição de políticas públicas, o monitoramento das ações do governo e o estabelecimento de mecanismos estruturais. Nesse sentido, esse autor define Governança Pública como um conjunto de processos, práticas, normas e instituições que orientam e regulam a Administração Pública. Eficiência e efetividade da Administração Pública estariam associadas à definição de objetivos e metas claras quanto à alocação de recursos, à definição de políticas públicas e à prestação de serviços de qualidade para a população. Para tanto, seriam fundamentais mecanismos de transparência, ética e responsabilidade.

Nessa visão, eficiência e eficácia da Administração Pública estão associadas à prestação de serviços de qualidade para a população, que, no entendimento de Rhodes (1996), significa responder às necessidades e demandas da sociedade. Configura-se uma função direta de causa e efeito: quanto mais serviços de qualidade a Administração Pública prestar, mais ela atende às necessidades e demandas da sociedade, e isso determina seu grau de eficiência e eficácia.

Esse grau, por sua vez, segundo Rhodes (1996) e Matias-Pereira (2014), depende ainda da capacidade do Estado em formular e implementar políticas públicas. Nesse sentido, Matias-Pereira (2014) afirma que o papel principal da governança na Administração Pública envolve a capacidade do Estado em formular e implementar políticas, e alcançar metas coletivas.

Rhodes (2007) compreende que a formulação e implementação de políticas públicas é profundamente impactada pela participação ativa de múltiplos atores e instituições, tanto públicos quanto privados. Isso o leva a discutir a Governança Pública a partir de uma abordagem flexível e adaptativa que envolve vários atores. Na visão de Secchi (2009) e de Filgueiras (2018), isso sugere considerar na Governança Pública a existência de conjuntos de relações complexas entre Estado, sociedade civil e setor privado, onde descentralização de poder, cooperação e colaboração entre atores públicos e privados implicam diretamente ganhos de eficácia e de eficiência na formulação e implementação de políticas públicas.

Martins e Marini (2010) afirmam que a Governança Pública não deve ser vista somente pela ótica de formulação e gestão de políticas públicas, senão também como um processo dinâmico que envolve negociação e construção de consensos entre diversos atores. Dessa maneira, a definição de Governança Pública aborda um processo de tomada de decisão que envolve a colaboração entre atores públicos e privados para alcançar objetivos comuns.

Com base em Pollitt e Bouckaert (2002) e Osborne (2006), a Governança Pública é composta por diversos elementos que devem estar interligados e a serviço dos resultados e da geração de valor público. Para que isso aconteça, tanto quanto se debruçar sobre eficiência e eficácia da formulação e gestão de políticas públicas, é necessário também considerar o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais. Portanto, a Governança Pública abrange a capacidade de governo, a governança colaborativa e a governança para resultados.



O Banco Mundial (2020) destaca a importância das tradições e instituições que regulam o exercício do poder na Administração Pública, tanto na formulação e na implementação de políticas públicas quanto na prestação de contas e na participação dos cidadãos no processo decisório.

No Brasil, o TCU é o órgão que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo da Administração Pública Federal (Brasil, 1988), portanto, é o órgão institucional que assumiu o protagonismo na orientação do exercício da Governança Pública nas instituições de Administração Pública no Brasil. Para o TCU (2020, p. 15), Governança Pública é

aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

O TCU (2020) destaca que essa é a definição de Governança Pública adotada pela política de governança da Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional instituída pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Essa definição vai ao encontro da dimensão Governança para Resultados proposta por Martins e Marini (2010), que enfatizam a importância da definição clara de objetivos e de metas; da mensuração do desempenho e dos resultados alcançados; e da utilização dessas informações para aprimorar continuamente a Administração Pública.

A promoção da governança pública organizacional deve ser executada por meio de três atividades básicas (TCU, 2020): avaliar, direcionar e monitorar.

- 1. Avaliar** compreende a atividade de mapear o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e o alcance dos objetivos para dar direcionamento à organização. São identificados os problemas existentes, as ações para tratá-los e os resultados esperados com esses tratamentos, de modo a evidenciar onde a organização está e aonde ela quer chegar.
- 2. Direcionar** significa orientar a condução das políticas e dos planos organizacionais alinhando as funções organizacionais às necessidades dos cidadãos e da sociedade em geral.
- 3. Monitorar** implica medir o alcance dos objetivos a partir do desempenho organizacional, da execução dos planos e do cumprimento das políticas. Deve-se confrontar as metas estabelecidas com as metas alcançadas, bem como a satisfação das partes interessadas.

A definição de Governança Pública do TCU (2020) está estruturada em três pilares principais, sendo eles, conforme a Figura 1, a seguir: Liderança, Estratégia e Controle.



Figura 1 – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: Referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União, 2020, p. 52.

O mecanismo Liderança é implementado pelos responsáveis pela direção e supervisão estratégica da organização. Sua implementação deve seguir normas regulamentadoras (*accountability*), e deve estar alinhada aos interesses das partes interessadas, englobando os colegiados e a alta administração da organização (TCU, 2020).

Conforme observado na figura, os mecanismos de Governança Organizacional Pública do TCU (2020) são associados a práticas específicas. O mecanismo de Liderança é composto por três práticas de governança: Estabelecer o modelo de governança, Promover a integridade e Promover a capacidade da liderança.

Estabelecer o modelo de governança considera a adequação de diretrizes (orientações), valores, processos e estruturas ao tamanho, complexidade e perfil de risco da organização de modo a compor um sistema de governança que funcione de maneira eficaz e que assegure que os objetivos atendam ao interesse público, assim como a um adequado balanceamento entre poder e segregação de funções para tomada de decisões críticas.

Promover a integridade implica alinhar a adoção de ações da organização e o comportamento de seus agentes com padrões éticos, valores e expectativas esperadas pela sociedade. A integridade visa construir e preservar a imagem, a reputação e a credibilidade da organização perante as partes interessadas. É fundamental a implantação e o apoio a programas de



integridade pública, e a ações de detecção, investigação e sanção de violações dos padrões de integridade pública.

Promover a capacidade da liderança requer desenvolver competências nas pessoas para exercerem liderança. O processo engloba: escolha dos critérios de recrutamento e seleção para provimento dos cargos de liderança; treinamento para alcance de resultados definidos; definição de competências; estabelecimento de políticas de sucessão de lideranças; e definição de diretrizes para a avaliação de desempenho dos líderes.

O mecanismo **Estratégia** é executado por meio do desdobramento das estratégias da organização em objetivos estratégicos, indicadores e metas para as unidades organizacionais (TCU, 2020). As lideranças são encarregadas de monitorar e avaliar periodicamente a execução desse mecanismo.

Conforme definido pelo TCU (2020), o mecanismo de Estratégia é composto por cinco práticas de governança: Gerir riscos, Estabelecer a estratégia, Promover a gestão estratégica, Monitorar o alcance dos resultados organizacionais e Monitorar o desempenho das funções de gestão.

Gerir riscos compreende as ações de identificar e analisar os riscos nos diversos níveis organizacionais e comunicá-los às instâncias responsáveis pelos respectivos tratamentos. A gestão de risco deve ser parte integrante de todas as etapas da estratégia da organização.

Para estabelecer a estratégia, é preciso estruturar um plano estratégico e um plano de ação. No plano estratégico, são definidos os objetivos e as estratégias da organização, enquanto no plano de ação são descritas: quais ações são necessárias para alcançar os resultados planejados; quais interesses serão atendidos; e como os recursos serão utilizados para maximizar os resultados organizacionais.

Promover a gestão estratégica significa desdobrar objetivos, indicadores e metas em planos de ação para as unidades organizacionais responsáveis pela sua execução.

Para monitorar o alcance dos resultados organizacionais, é preciso comparar os resultados organizacionais obtidos com os objetivos estratégicos definidos. É necessário desenvolver diretrizes métricas para monitorar eficácia, economicidade, eficiência e efetividade das unidades organizacionais.

O monitoramento do desempenho das funções de gestão começa pela definição de indicadores para as metas de gestão estabelecidas no plano estratégico. Os indicadores sinalizam os parâmetros para especificação de eficácia, economicidade, eficiência e efetividade do desempenho da gestão (TCU, 2020).

O mecanismo **Controle** deve avaliar o emprego dos recursos públicos com base nas metas estabelecidas no mecanismo Estratégia (TCU, 2020). O mecanismo Controle estabelece a prestação de contas pelos administradores dos recursos, os quais devem demonstrar que os resultados alcançados estiveram compatíveis e em conformidade com princípios éticos e



normas aplicáveis, assim como com o que foi estipulado no plano estratégico. O controle é viável a partir de práticas de transparência e de prestação responsável de contas eficazes.

De acordo com o TCU (2020), o mecanismo de controle é composto pelas seguintes práticas: Promover transparência, Garantir *accountability*, Avaliar a satisfação das partes interessadas e Avaliar a efetividade da auditoria interna.

A Constituição Federal de 1988 prevê o acesso à informação como direito fundamental do cidadão. No ano de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº. 12.527/2011, obrigou a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a observarem regras para a promoção de transparência na Administração Pública, de modo a assegurar à sociedade a obtenção de informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público (TCU, 2020).

A promoção da transparência, quando aplicada de forma consistente, contribui diretamente para gerar *accountability* por meio da prestação de contas e da responsabilização dos administradores da organização.

Para avaliar a satisfação das partes interessadas, é preciso realizar pesquisas de satisfação dos usuários. Os resultados desta pesquisa permitem monitorar a imagem da organização perante a sociedade, mensurar a satisfação do cidadão em relação aos bens e aos serviços, identificar possíveis melhorias, atualizar as cartas das unidades organizacionais e promover melhoria contínua dos serviços prestados.

Para assegurar a efetividade da auditoria interna, esta deve oferecer serviços objetivos de avaliação e de consultoria, desenvolver conteúdos para aumentar e proteger o valor organizacional, fornecer avaliações e assessorar conhecimentos objetivos baseados em riscos. Para tanto, a auditoria interna deve aplicar uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles.

3. MÉTODO

Para operar uma percepção sobre equivalência linguística do conteúdo do discurso sobre a Governança Pública da Justiça do Trabalho em relação ao conteúdo do discurso sobre Governança Pública do TCU, adotou-se o critério de verificar, descrever, caracterizar e qualificar ocorrências de relações textuais existentes entre eles. O objetivo da pesquisa perpassa identificar relações existentes entre variáveis para descrever características, coerências e lacunas entre os discursos sobre Governança Pública das referidas instituições. Em virtude disso, esta pesquisa ancora-se em abordagem qualitativa (Stake, 2011), e classifica-se como descritiva (Gil, 2002).

Por tratar-se, nesta pesquisa, da identificação e percepção de relações discursivas em documentos publicados, a pesquisa documental é indicada por Creswell (2010) como técnica de coleta de dados, extraídos de fontes oficiais e que constituem materiais que ainda não



receberam tratamento analítico científico específico. Os documentos coletados são oficiais da Administração Pública Federal, portanto, classificam-se como “públicos”. Os documentos do TCU estão publicados em seu portal eletrônico, disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica>. As resoluções vigentes são disponibilizadas pelo CSJT na Biblioteca Digital do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (JusLaboris), disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br>.

Foram coletados os três documentos principais de orientação pelo TCU: o Referencial Básico de Governança do TCU (RBG-TCU), que é o documento que define um modelo de estrutura de governança para ser utilizado por toda Administração Pública; o Questionário de Autoavaliação do Índice de Governança e Gestão (iGG) de 2021, que é o documento utilizado para realizar o levantamento do perfil de governança e gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública com base no RBG-TCU; e o Acórdão nº 2164/2021 – TCU – Plenário, que é o documento que divulgou o resultado do levantamento do perfil de governança de 2021, aferido por meio do iGG de 2021.

Desde sua instituição em 2005 até a data de 31 de dezembro de 2022, o CSJT publicou 352 resoluções que visaram normatizar a atuação dos órgãos da Justiça do Trabalho. Esta pesquisa coletou 348 resoluções, pois quatro delas (as de número 15, 16, 17 e 18) não foram localizadas no portal eletrônico do CSJT. Do total de resoluções coletadas, 51 delas não estavam mais vigentes no ano de 2022 e 116 eram resoluções que faziam alterações em resoluções anteriores a elas, cujos textos já estavam incorporados às resoluções originais. Portanto, o corpus de documentos desta pesquisa foi constituído por 182 resoluções vigentes do CSJT.

A análise de dados foi elaborada por meio da AC, de Bardin (2016). Segundo essa autora, a AC permite captar e decifrar significações existentes em qualquer processo de comunicação por meio dos conteúdos existentes nesse processo. Seu objetivo está em interpretar os conteúdos de maneira descritiva, objetiva e sistemática, por meio da classificação de temas e categorias estruturantes dos discursos que percorrem o processo de comunicação.

Para efetividade dessa técnica, Bardin (2016) sugere uma sequência de três etapas para o procedimento de interpretação: (i) a fase de pré-análise; (ii) a fase de exploração do material; e (iii) a fase de tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

Na fase de pré-análise, foi executada uma leitura flutuante dos referidos documentos do TCU. Durante a leitura, observou-se no documento orientador RBG-TCU significância discursiva e balizadora dos “três pilares principais de governança pública” (RBG-TCU, 2020, p. 52). Por causa disso, ficaram definidos “Liderança”, “Estratégia” e “Controle” como os temas estruturantes do discurso do TCU.

A fase de exploração do material aconteceu por meio de leituras exaustivas dos documentos do TCU. Foi a fase em que foram identificadas as categorias de análise referentes aos temas estruturantes. Seguindo as recomendações de Bardin (2016), as categorias foram reunidas a partir da coerência de conteúdo. Isto é, foram agrupados conteúdos com significados lógicos equivalentes sobre objetos de discurso fundamentais dentro do percurso discursivo de cada tema.



Durante as leituras dos documentos do TCU, fragmentos de textos foram recortados e reunidos dentro de cada tema estruturante, de acordo a coerência de seus conteúdos. Após os diversos agrupamentos dentro dos respectivos temas estruturantes, os conteúdos foram novamente lidos segundo cada agrupamento definido, de modo que fosse possível verificar equivalências lógicas em seus significados. A experiência profissional dos autores com lida cotidiana de trabalho com o documento RBG-TCU foi fundamental para avaliar essas equivalências e então concluir quais seriam as categorias de análise significativas para os temas.

As categorias de análise acabaram sendo definidas de acordo com as práticas de governança sugeridas pelo TCU. Assim, o tema Liderança foi constituído pelas categorias de análise: Estabelecer o modelo de governança, Promover a integridade e Promover a capacidade de liderança. O tema Estratégia foi composto pelas categorias de análise: Gerir riscos, Estabelecer e Promover a estratégia, Monitorar o alcance de resultados organizacionais e Monitorar o desempenho das funções de gestão. E o tema Controle ficou estruturado pelas categorias de análise: Promover a transparência, Garantir *accountability*, Avaliar a satisfação das partes interessadas e Assegurar a efetividade da auditoria interna.

As palavras-chave do discurso foram tratadas nesta pesquisa como unidades de registro, as quais consistem em “unidade de significação codificada e corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial” (Bardin, 2016, p. 134). A codificação textual das unidades de registro seguiu o critério de compor informações textuais representativas das características do conteúdo do discurso das categorias de análise. Essa codificação foi operacionalizada por meio de recorte, agregação e enumeração, conforme orientação de Bardin (2016).

Para seleção das unidades de registro, foram utilizados dois critérios de escolha: (1) quantitativo de ocorrência textual de palavras; e (2) experiência profissional dos autores. Após definidas as categorias de análise, foi feita leitura exaustiva dos agrupamentos dos fragmentos de textos recortados. A partir disso, foram recortados os léxicos de maior recorrência textual dentro de cada categoria. Após o levantamento desses léxicos, a experiência profissional permitiu avaliar e agregar quais léxicos eram significativos para definição das unidades de registro de cada categoria de análise.

Cada unidade de registro corresponde a segmentos do conteúdo componente da categoria de análise, portanto, a unidade de registro é representativa do conteúdo semântico dela. Nesse sentido, as palavras-chave foram adotadas de acordo com a capacidade de o conteúdo sintático do léxico expressar conteúdos semânticos da respectiva categoria de análise.

A escolha das unidades de registro, portanto, miraram o contexto discursivo de sua ocorrência, de maneira que os materiais textuais que as circunscreviam continham conteúdos semânticos que definiam ou caracterizavam a respectiva categoria de análise. Desse modo, o conjunto das unidades de registros de uma categoria de análise estrutura qualitativamente o percurso discursivo da sua categoria de análise correspondente. Por conseguinte, o conjunto composto por todas as unidades de registro existentes dentro de



um tema qualificam seu percurso discursivo; e o conjunto composto por todas as unidades de registro existentes dentro de todos os temas qualificam o percurso discursivo do TCU sobre Governança Pública.

Os quadros a seguir expõem as palavras-chave (definidas como unidades de registro) dentro de cada categoria de análise relacionada ao respectivo tema estruturante. No Quadro 1, observam-se as unidades de registro das categorias de análise que compõem o tema Liderança.

Quadro 1 – Unidades de registro dentro de cada categoria de análise do tema Liderança

LIDERANÇA			
Categorias de análise	Unidades de registro		
Estabelecer o modelo de governança	<i>Accountability</i> Alçada de decisão Alta administração Auditoria interna Balanceamento de poder	Colegiado Comissão Comitê Decisões críticas Delegação de competência	Governança Partes interessadas Política Responsabilidades Segregação de funções
Promover integridade	Análise de riscos Avaliação de risco Código de conduta Código de ética Comissão de ética Comitê de ética Conflito de interesses Corrupção	Denúncia Desvios éticos Ética Fraude Gestão de riscos Ilícito Integridade Integridade pública	Irregularidade Nepotismo Partes interessadas Programa de ética Programa de integridade Riscos de integridade Valores fundamentais
Promover capacidade de liderança	Avaliação de desempenho Chefe Competência Critérios de escolha Critérios de seleção	Gerente Gestão do desempenho Gestor Habilidade Líder	Liderança Partes interessadas Perfil profissional Supervisor

Fonte: os autores.

O Quadro 2 apresenta as unidades de registro definidas para as categorias de análise do tema Estratégia.

**Quadro 2** – Unidades de registro dentro de cada categoria de análise do tema Estratégia

ESTRATÉGIA			
Categorias de análise	Unidades de registro		
Gerir riscos	Análise de riscos Avaliação de risco Estrutura de gestão de riscos Gestão de continuidade do negócio Gestão de riscos	Identificação de riscos Limites de exposição ao risco Partes interessadas Política de gestão de riscos	Processo de gestão de riscos Resposta a risco Risco Risco crítico Tratamento de riscos
Estabelecer e promover estratégia	Ambiente externo Ambiente interno Avaliação da estratégia Estratégia Gestão da estratégia Gestão de contratações Gestão de pessoas Gestão do orçamento	Indicador Iniciativas estratégicas Meta Missão Monitoramento da estratégia Objetivo estratégico Partes interessadas Pensamento estratégico	Plano Políticas públicas Projeto Revisão da estratégia Segurança da informação Tecnologia da informação Valores fundamentais Visão
Monitorar o alcance dos resultados organizacionais	Criação de valor Efetividade	Eficácia Eficiência	Partes interessadas Resultado
Monitorar o desempenho das funções de gestão	Desempenho Gestão Gestão de contratações	Gestão de pessoas Gestão do orçamento Monitorar	Partes interessadas Segurança da informação Tecnologia da informação

Fonte: os autores.



O Quadro 3 expõe as unidades de registro encontradas nas categorias de análise do tema Controle.

Quadro 3 – Unidades de registro dentro de cada categoria de análise do tema Controle

CONTROLE			
Categorias de análise	Unidades de registro		
Promover transparência	Acesso à informação Catálogo de informações Dados abertos	Fraude Governo aberto Partes interessadas Sigilo	Transparência Transparência ativa Transparência passiva
Garantir accountability	<i>Accountability</i> Alta administração Colegiado Controle externo Desvios éticos Fraude	Manifestações Ouvidoria Partes interessadas Portal Brasileiro de Dados Abertos Prestação de contas	Procedimento disciplinar Processo administrativo disciplinar Sindicância Transparência
Avaliar a satisfação das partes interessadas	Administração Pública Carta de serviços	Partes interessadas Qualidade do serviço	Serviço público Usuário
Assegurar efetividade da auditoria interna	Auditoria Avaliação Consultoria	Controle interno Fraude Plano de auditoria	Processo de gestão de riscos Processos de controle Processos de governança

Fonte: os autores.

No total, o tema Liderança foi ancorado por 52 unidades de registros associadas a ele; o tema Estratégia foi constituído por 53 unidades de registros associadas a ele; e o tema Controle foi configurado por 42 unidades de registros associadas a ele.

Bardin (2016) explica que a AC pode alcançar abordagens quantitativas para compreensão dos conteúdos do discurso. A fase de tratamento dos resultados obtidos enveredou-se nesse sentido. O tratamento dos resultados neste trabalho busca mensurar a ocorrência de referências textuais das unidades de registro nas resoluções vigentes publicadas pelo CSJT como indicador quantitativo e qualitativo de equivalência linguística.

Tomando Labov (1978) e Harvey (2002) como referência, a equivalência linguística consiste na utilização de palavras ou frases como referentes que preenchem funções semelhantes. No âmbito textual, especificamente relacionado a textos técnicos, tais como os de orientações sobre Governança Pública, a repetição de léxicos pode ser indicativa de relação de igualdade lógica ou de implicação mútua entre proposições. A utilização de



materiais textuais existentes no discurso do RBG-TCU por parte das resoluções do CSJT pode produzir consistência sintática e coerência semântica no discurso sobre governança da Justiça do Trabalho em relação ao RBG-TCU. Trata-se de um procedimento que consiste em aproximar linguisticamente um discurso do outro, mostrando, assim, o quanto o discurso da Justiça do Trabalho adere aos conceitos e definições do RBG-TCU, adotando-os como seus próprios conceitos.

Nesse sentido, o tratamento dos resultados por meio da verificação quantitativa da ocorrência textual de unidades de registro no corpus de documentos do CSJT pode permitir percepções sobre o alinhamento lógico discursivo existente entre o discurso sobre governança da Justiça do Trabalho e o discurso sobre governança do TCU. Dito de outra maneira, a repetição de material textual lexical por parte do CSJT em relação às orientações do TCU sobre governança pode desvelar a equivalência linguística que foi estruturada em relação ao órgão orientador.

Para verificação da existência das unidades de registro do discurso do TCU nos discursos das resoluções do CSJT, os autores desta pesquisa desenvolveram um programa de computador para execução da AC. Segundo as classificações de Chang et al. (2006), trata-se de um robô de raspagem de dados que foi desenvolvido por meio de linguagem de programação Python; e configurado para acessar regularmente as páginas web-alvo. O robô coletou todas as resoluções do CSJT, extraiu e tabulou os seus artigos (que poderiam ser compostos por parágrafos, incisos, alíneas e itens) em planilhas eletrônicas. A partir disso, o robô utilizou cada palavra-chave como termo de busca nos artigos, com o objetivo de identificar quais resoluções continham a referida palavra-chave.

Como critério de verificação das unidades de registro encontradas, foi executada uma leitura flutuante para confirmar ou refutar a localização textual estabelecida pelo programa.

4. INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS

As resoluções analisadas foram dispostas em uma matriz com dupla entrada, que conteve 2.058 linhas para avaliação. De 182 de resoluções vigentes, 68 delas estiveram relacionadas textualmente a pelo menos uma prática de governança definida no RBG-TCU.

O Quadro 4, a seguir, exprime as ocorrências textuais das categorias de análise em relação aos temas em que elas estão contidas.



Quadro 4 – Ocorrência das unidades de registro em cada categoria de análise e em cada tema da Análise de Conteúdo

Liderança		Estratégia		Controle	
Estabelecer o modelo de governança	279	Gerir riscos	65	Promover a transparência	52
Promover a integridade	79	Estabelecer e promover a estratégia	624	Garantir a accountability	122
Promover a capacidade da liderança	133	Monitorar o alcance dos resultados organizacionais	99	Avaliar a satisfação das partes interessadas	27
		Monitorar o desempenho das funções de gestão	167	Assegurar a efetividade da auditoria interna	96

Fonte: os autores.

No tema Liderança, foram observadas 491 (28,2%) ocorrências de unidades de registro. No tema Estratégia, foram observadas 955 (54,8%) ocorrências de unidades de registro. E, no tema Controle, foram observadas 297 (17,0%) ocorrências de unidades de registro. No total, foram 1.723 inferências de unidades de registro do discurso do TCU utilizadas no discurso do CSJT.

Foram observadas 23 resoluções que trataram exclusivamente do mecanismo “Estratégia”, 3 resoluções que trataram exclusivamente do mecanismo “Controle”, e nenhuma resolução tratou exclusivamente do mecanismo “Liderança”. Foram observadas 2 resoluções que discutiram concomitantemente os mecanismos “Estratégia” e “Controle”; 3 resoluções que discutiram concomitantemente os mecanismos “Controle” e “Liderança”; e 11 resoluções que discutiram concomitantemente os mecanismos “Liderança” e “Estratégia”. Foram encontradas 26 resoluções que discutiram concomitantemente os três mecanismos de governança.

O Quadro 5, que se segue, exprime os quantitativos de ocorrências textuais de cada unidade de registro, de acordo a respectiva categoria de análise, constituinte do tema Liderança.



Quadro 5 – Ocorrência das unidades de registro dentro de cada categoria de análise do tema Liderança

Estabelecer o modelo de governança		Promover integridade		Promover capacidade da liderança	
Accountability	0	Análise de riscos	3	Avaliação de desempenho	3
Alçada de decisão	2	Avaliação de risco	4	Chefe	8
Alta administração	6	Código de conduta	0	Competência	24
Auditoria interna	40	Código de ética	10	Critérios de escolha	0
Balanceamento de poder	0	Comissão de ética	0	Critérios de seleção	0
Colegiado	46	Comitê de ética	0	Gerente	8
Comitê	36	Conflito de interesses	3	Gestão do desempenho	6
Comissão	25	Corrupção	0	Gestor	43
Decisões críticas	0	Denúncia	6	Habilidade	10
Delegação de competência	2	Desvios éticos	0	Líder	0
Governança	50	Ética	18	Liderança	4
Partes interessadas	13	Fraude	3	Partes interessadas	13
Política	45	Gestão de riscos	10	Perfil profissional	1
Responsabilidades	14	Ilícito	2	Supervisor	13
Segregação de funções	0	Integridade	4		
		Integridade pública	0		
		Irregularidade	2		
		Nepotismo	0		
		Partes interessadas	13		
		Programa de ética	0		
		Programa de integridade	0		
		Riscos de integridade	0		
		Valores fundamentais	1		

Fonte: os autores.



Foram observadas 491 referências textuais estabelecidas sobre o tema “Liderança”, sendo 279 (57,0%) ocorrências de unidades de registro na categoria de análise “Estabelecer o modelo de governança”; 79 (16,0%) ocorrências de unidades de registro na categoria de análise “Promover integridade”; e 133 (27,0%) ocorrências de unidades de registro na categoria de análise “Promover a liderança”.

A análise numérica das observações de unidades de registro dentro das categorias de análise indicou que o tema “Liderança” foi fundamentalmente estruturado pela categoria de análise “Estabelecer o modelo de governança”, já que esta conteve 57% do total de observações de ocorrências de unidades de registro desse tema. Isso sugere que o discurso do CSJT sobre o tema “Liderança” esteve direcionado para definição de modelo (ou estrutura) de governança para os Tribunais Regionais do Trabalho.

A quantidade de ocorrências de uma unidade de registro fornece medida sobre nível quantitativo de materiais textuais utilizados dentro de contextos discursivos. Por decorrência lógica linguística, materiais textuais implicam conteúdos sintáticos e, pois, conteúdo semântico para um discurso. Maior utilização de material textual dentro de um contexto discursivo pode significar maior presença qualitativa de material sintático no texto (compõe, assim, um acervo sintático). Isso tem como consequência a disponibilidade de espectros qualitativos de significações para estruturação de conteúdos semânticos dentro de um contexto discursivo. A disponibilidade de conteúdos semânticos dentro de um contexto discursivo pode definir o grau de maturidade, profundidade e inteligibilidade de um discurso textual; e pode permitir um percurso semântico com estruturação mais adequada aos objetivos do texto.

Para a AC, o percurso semântico do discurso de uma categoria de análise é estruturado por meio dos conteúdos semânticos dos discursos das unidades de registro que a compõem. De maneira similar, o percurso semântico do discurso de um tema é estruturado por meio dos conteúdos semânticos dos discursos das categorias de análise que o compõem. Há relação causal entre conteúdo semântico das unidades de registro e conteúdo semântico do tema.

Assim o sendo, a unidade de registro “governança” ter sido a unidade com maior número de observações dentro do tema “Liderança” significou que tanto a categoria de análise “estabelecer o modelo de governança” quanto o tema “Liderança” tiveram os respectivos conteúdos semânticos fundamentados mais pela unidade de registro “governança” do que por qualquer outra unidade de registro componente desse tema. Isso significa que os conteúdos textuais, sintáticos e semânticos da unidade de registro “governança” foram fundamentais para o CSJT significar e qualificar tanto o seu discurso sobre o modelo de governança para os Tribunais Regionais do Trabalho quanto o seu discurso sobre o tema “Liderança”.

Na categoria de análise “Estabelecer o modelo de governança”, as ocorrências das unidades de registro “Colegiado” (46 observações), “Política” (45 observações), “Auditoria interna” (40 observações), “Comitê” (36 observações) e “Comissão” (25 observações) mostraram que o conteúdo semântico do discurso do CSJT sobre o modelo de governança é, em sua maior parte, definido pelos conteúdos semânticos dessas unidades de registro. Os léxicos que nomeiam essas unidades de registro representam seleção lexical de parte da atual estrutura



organizacional de funcionamento dos Tribunais Regionais do Trabalho. Uma vez que o conteúdo semântico geral do discurso do CSJT sobre governança é de orientação de práticas, por verossimilhança de lógica causal, tem-se que o discurso do CSJT sobre o modelo de governança foi estruturado por orientações de exercícios sobre práticas de governança para os colegiados, as políticas, a auditoria interna, os comitês e as comissões. Nesse sentido, o discurso da categoria de análise “Estabelecer o modelo de governança” foi constituído, em sua maior proporção, por conteúdos semânticos que significaram orientações de exercício, para divisões funcionais dos Tribunais Regionais do Trabalho, sobre práticas de governança.

Outro vestígio discursivo sobre o foco do discurso em orientações de exercícios foi encontrado nas ocorrências das unidades de registro da categoria “Promover a capacidade de liderança”. O conteúdo semântico da unidade de registro “Gestor” expressou orientações que alinharam o exercício de gestores a práticas de governança. A unidade de registro “Competências” foi composta por material textual sobre definições de competências significativas para os exercícios de cargos ou entidades no âmbito de práticas de governança. Percebeu-se, portanto, um discurso que também tangenciou orientações, para elementos de divisões funcionais organizacionais, sobre exercício referente a práticas de governança.

Segundo Brasil (2020), a orientação da Governança Pública pelos órgãos competentes deve sistematizar e definir estruturas de governança. Na visão do RBG-TCU (2020, p. 55), a prática de estabelecer o modelo de governança

consiste na definição de um conjunto de diretrizes (orientações), valores, processos e estruturas necessários para que as atividades de governança – avaliar, dirigir e monitorar a gestão – sejam desempenhadas de forma eficaz [...].

O percurso semântico do discurso do TCU foi estruturado com conteúdos semânticos sobre definição de estruturas de governança e com conteúdos semânticos sobre diretrizes (orientações). Conforme relatado, o percurso semântico do discurso do CSJT sobre o modelo de governança foi significativamente construído por conteúdo semântico sobre orientação de divisões funcionais dos Tribunais Regionais do Trabalho para práticas de Governança Pública, alinhando, assim, seu discurso com o conteúdo semântico do discurso do TCU sobre orientação e definição de atividades. No que concerne ao conteúdo semântico de definir estruturas para um modelo de governança, o discurso do CSJT não apresentou equivalência discursiva ao discurso do RBG-TCU.

A ausência de observação de referência textual da unidade de registro “*accountability*” no tema “Liderança” foi indicativo de uma significativa insuficiência de equivalência linguística entre o discurso do TCU e o discurso do CSJT sobre Governança Pública. A não inferência textual desta unidade de registro significou que *accountability* não teve significância discursiva no discurso do CSJT no que se refere a “Estabelecer o modelo de governança”. É consensual entre os diversos autores sobre Governança Pública que *accountability* é um dos pilares da Governança Pública. O TCU (2020) considera *accountability* como princípio básico de Governança Pública e também como critério para implementar o modelo de governança. A ausência de inferência textual sobre *accountability* implicou a falta de materiais textuais e, por



consequente, a ausência de conteúdos semânticos de um objeto discursivo significativo no discurso do TCU sobre governança corporativa.

Na categoria de análise “Promover a integridade”, os materiais textuais concentraram o percurso semântico nos objetos de discurso “Ética”, “Risco” e “Partes interessadas”. O objeto de discurso “Ética” foi abordado por duas unidades de registro, e o objeto de discurso “Risco” por três unidades de registro. A estrutura discursiva de arguir sobre o mesmo objeto de discurso por meio de unidades de registro diferentes desvelou uma estratégia discursiva de utilizar conteúdos semânticos de contextos distintos para compor o percurso do discurso. Essa estratégia busca expor o texto à presença de materiais textuais diversos para circunscrever elementos sintáticos múltiplos no entorno dos mesmos objetos de discurso. Isso fornece ao texto amplitude de significados para explicar, definir e/ou conceituar um objeto de estudo de complexo tratamento textual. Dessa maneira, o discurso dessa categoria de análise utilizou escopo semântico para arguir sobre seus objetos de discurso a partir de diferentes contextos semânticos.

O quantitativo de ocorrências textuais relativamente baixo de cada uma das unidades de registros que abordaram os objetos de discurso “Ética” e “Risco” indicou insuficiente presença de material textual no discurso. Isso significa que: o acervo sintático disponível ofereceu limitadas possibilidades de significação para qualificar os objetos de discurso dentro do mesmo contexto discursivo; e não houve recursividade semântica para tratar os objetos de discurso de maneira aprofundada. Isso pode insinuar um discurso com dificuldade para definição, qualificação e caracterização dos objetos de discurso.

Logo, o percurso semântico dessa categoria de análise foi estruturado por escopo semântico e pouca profundidade discursiva.

O objeto de discurso “Partes interessadas” foi considerado unidade de registro nas três categorias de análise que compuseram o tema “Liderança”. Isto chama a atenção para uma tentativa de construção de alinhamento discursivo com o RBG-TCU (2020), que apregoa que agentes de governança devem ter como prática políticas de relacionamento com partes interessadas. Contudo, o tratamento a este objeto de discurso aconteceu por meio uma possível demasiada abertura de campo semântico ao envolver três diferentes percursos semânticos. Além disso, o quantitativo de observações das ocorrências de suas unidades de registro mostrou pouco aprofundamento e falta de densidade no tratamento textual desse objeto de discurso.

Talvez seja relevante mencionar a ausência de ocorrência das unidades de registro “Código de conduta”, “Corrupção”, e “Programa de integridade”. Entende-se que a presença de materiais textuais que colocam em contexto linguístico significações sobre conduta, corrupção e integridade seja fundamental para construção de um percurso semântico sobre promoção de integridade da governança. O silenciamento textual por parte das resoluções do CSJT deixou de abordar, seja para regulamentação, definição ou orientação, temas que para o TCU são fundamentais para promover práticas de integridade.

O Quadro 6, a seguir, exprime os quantitativos de ocorrências textuais das unidades de registro constituintes do tema Estratégia, organizadas de acordo com as respectivas categorias de análise.



Quadro 6 – Ocorrência das unidades de registro dentro de cada categoria de análise do tema Estratégia

Gerir riscos		Estabelecer e promover estratégia		Monitorar alcance de resultados		Monitorar o desempenho das funções de gestão	
Análise de riscos	3	Ambiente externo	0	Criação de valor	0	Desempenho	27
Avaliação de risco	4	Ambiente interno	0	Efetividade	8	Gestão Administrativa	2
Estrutura de gestão de riscos	0	Avaliação da estratégia	1	Eficácia	12	Gestão de contratações	2
Gestão de continuidade do negócio	0	Estratégia	142	Eficiência	16	Gestão de pessoas	53
Gestão de riscos	10	Gestão da estratégia	34	Partes interessadas	13	Gestão do orçamento	7
Identificação de riscos	0	Gestão de contratações	2	Resultado	50	Monitorar	10
Limites de exposição ao risco	0	Gestão de pessoas	53			Partes interessadas	13
Partes interessadas	13	Tecnologia da informação	79			Segurança da informação	8
Política de gestão de riscos	0	Segurança da informação	9			Tecnologia da informação	45
Processo de gestão de riscos	0	Gestão do orçamento	7				
Resposta a risco	1	Indicador	32				
Risco	34	Iniciativas estratégicas	3				
Risco crítico	0	Meta	0				
Tratamento de risco	0	Missão	23				
		Monitoramento da estratégia	5				
		Objetivo estratégico	30				
		Partes interessadas	13				
		Pensamento estratégico	0				
		Plano	115				
		Políticas públicas	3				
		Projeto	57				
		Revisão da estratégia	0				
		Valores fundamentais	1				
		Visão	15				



Sobre o tema “Estratégia” foram observadas 955 ocorrências de referências textuais, sendo 65 (6,8%) observações de unidades de registro na categoria de análise “Gerir riscos”; 624 (65,3%) observações de unidades de registro na categoria de análise “Estabelecer e promover estratégia”; 99 (10,4%) observações de unidades de registro na categoria de análise “Monitorar o alcance dos resultados organizacionais”; e 167 (17,5%) observações de unidades de registro na categoria de análise “Monitorar o desempenho das funções de gestão”.

De todas as observações de ocorrências de unidades de análise do discurso do CSJT sobre governança, 54,8% estão contidas no tema “Estratégia”. Isso significa que mais da metade do percurso semântico do discurso do CSJT sobre governança se valeram de materiais textuais provenientes desse tema. O discurso do CSJT sobre governança foi fundamentalmente embasado nos conteúdos semânticos produzidos para esse tema. Logo, pode-se afirmar que o contexto de significações do discurso do CSJT sobre governança esteve associado aos conjuntos semânticos sobre estratégia.

A categoria de análise “Gerir riscos” apresentou relativamente baixo quantitativo de observações. Contudo, somente a análise quantitativa dessa categoria pode causar viés de entendimento.

É preciso considerar, de acordo com Head (2009), que risco se refere a um acontecimento futuro que possui três características: o sentido (se o risco é negativo ou positivo), o grau de probabilidade de acontecimento e a magnitude de suas consequências. Simon (1979) discutiu a racionalidade limitada dos atores no ambiente organizacional. Segundo esse autor, por questões de ordem neurofisiológica (limitações físicas para receber, armazenar, recuperar e processar informações sem erros) e de ordem de linguagem (incapacidade para expressar, de maneira inteligível, conhecimentos e sentimentos mediante o uso de artefatos simbólicos, como palavras, números, gráficos e grafias), além de questões de assimetria de informações, é impossível prever plenamente o futuro.

Somam-se a isso as considerações de Hoyt e Liebenberg (2011) de que o ambiente organizacional contém elevado nível de incerteza, pois é constituído por conjuntos de fatores internos e externos que impactam os resultados da organização. Esses fatores, principalmente os externos, têm alta probabilidade de apresentarem comportamentos aleatórios e inesperados que podem resultar em perdas para a organização.

Nessa “seara”, percebe-se que criar um discurso sobre risco é algo de extrema complexidade, sendo impossível fazê-lo plenamente. A dificuldade de estruturação de um discurso que aborda um conteúdo complexo dessa natureza pode explicar o relativo baixo número de observações de ocorrências de referências textuais encontrado nessa categoria de análise, bem como a ausência de observações para algumas unidades de análise.

O objeto de discurso “Risco” ocupou 13 unidades de registro na categoria de análise “Gerir riscos”, das quais 5 unidades de registro apresentaram observações de ocorrência. Foi observada novamente a estratégia de fornecer amplitude de significados ao texto, de maneira a explicá-lo ou defini-lo por meio de escopo semântico. É recorrente autores lidarem com conteúdos complexos por meio de estratégias discursivas de ampliar a exposição do texto a quantitativos de materiais textuais. Isso implica um jogo sintático que



abastece o campo linguístico com variedade de significações contextuais, de maneira que a utilização de quantitativo de variáveis acaba respondendo à complexidade exigida pelo objeto de discurso.

Nesse sentido, a estrutura do discurso do CSJT, ao tratar do objeto de discurso “Risco”, uma temática complexa, apresentou coerência com a estrutura de discursos que abordam conteúdos complexos.

O número de observações de ocorrências da unidade de registro “Risco” conotou presença de material textual suficiente para composição de acervo sintático que permitiu construir significações que qualificaram o objeto de discurso “Risco” de maneira minimamente satisfatória diante da sua complexidade. Embora a presença de mais conteúdos textuais pudesse esclarecer melhor esse objeto de discurso, a recursividade semântica fornecida pelas resoluções do CSJT pareceu ter permitido estruturação de conteúdos semânticos que atenderam minimamente às orientações do TCU.

A categoria de análise “Estabelecer e promover a estratégia” estruturou não somente o tema “Estratégia” como também parte significativa do percurso discursivo do CSJT sobre governança, já que concentrou 35,8% de todas as unidades de registro do discurso sobre governança do CSJT.

Cabe ressaltar que essa foi uma categoria de análise bem estruturada e bem fundamentada, que apresentou significativa equivalência linguística com o discurso do RBG-TCU. Tomando como embasamento as observações de ocorrências das unidades de registro dessa categoria de análise, foi possível apreender a seguinte estrutura do seu discurso:

- i. O quantitativo de observações das ocorrências das unidades de registro desse tema mostra que a unidade de registro “Estratégia” forneceu os conteúdos principais do discurso. O significativo número de observações de ocorrências dessa unidade de registro indicou a presença de bastante material textual, que disponibilizou acervo sintático e significações para conteúdos semânticos que possibilitaram um discurso concentrado e sem amplitude de escopo que poderia ter resultado em dispersão do foco do discurso ou em abertura demasiada do campo linguístico. O conjunto de textos caracterizou-se por um discurso profundo e denso.
- ii. O objeto de discurso “Estratégia” é relativamente complexo, o que muitas vezes requisita abertura de escopo de conteúdo semântico. Contudo, a complexidade pode ser dirimida se tratada adequadamente de maneira teórica. O tratamento teórico fornece contornos técnicos ao objeto de discurso, indicando-lhe séries de conteúdos semânticos que precisam ser tratados para abertura de escopo de maneira a tornar o assunto inteligível. Conteúdos semânticos teóricos e contextos discursivos adequados para essa tratativa poder ser observados em autores que discutem esse objeto de estudo, tais como Ansof (1957) e Mintzberg (1983). As unidades de registro, respectivamente, “Plano”, “Projeto” e “Objetivos estratégicos” responderam satisfatoriamente aos conteúdos semânticos orientados por autores teórico-acadêmicos. As ocorrências dessas unidades de registro fizeram o discurso ganhar amplitude de acervo sintático de maneira a permitir



a existência de conteúdos semânticos que alcançaram contextos discursivos coerentes com significações do discurso tanto do campo acadêmico da estratégia quanto do percurso semântico do TCU. Além de ampliar o escopo do discurso através do uso de unidades de registro diferentes, o quantitativo das ocorrências das unidades de registro teve expressivo número de observações de ocorrências. Isso indicou a presença de material textual, acervo sintático e acervo de conteúdos semânticos que possibilitaram um discurso concentrado e profundo.

- iii. As unidades de registro “Estratégia” “Plano”, “Projeto” e “Objetivos estratégicos” perfizeram a estrutura semântica do processo de concepção da estratégia dentro do discurso do campo da estratégia. O percurso discursivo desse campo compreende que, sequencialmente à fase de implementação, está o processo de gestão da estratégia. A unidade de registro “Gestão da estratégia” se ocupou de integrar conteúdos semânticos nesse sentido.

O discurso sobre gestão da estratégia foi complementado pela unidade de registro “Indicadores”. Por ser uma unidade de registro diferente da unidade de registro-base (“Gestão da estratégia”), isso significou que o discurso ganhou amplitude de acervo sintático, de conteúdos semânticos e de contextos discursivos. O quantitativo de observação de ocorrência dessas unidades de registro indicou presença de material textual, acervo sintático e acervo de conteúdos semânticos para construção de um discurso concentrado que qualificou significativamente seus objetos de discurso, bem como as inter-relações entre eles.

- iv. A unidade de registro “Partes interessadas” trouxe para o discurso materiais textuais para compor significações de produção de práticas de relacionamento com as partes interessadas, tal como orientou o RBG-TCU (2020).
- v. O discurso da categoria “Estabelecer e promover a estratégia” esteve em relação causal com o discurso da categoria de análise “Monitorar o alcance de resultados”. O monitoramento eficiente de resultados requisita o estabelecimento de indicadores sobre o desempenho mínimo e máximo ideal. Ao discutir indicadores de desempenho, a unidade de registro “Indicador” apresentou material textual que serviu de construto discursivo para produção de conteúdos semânticos da categoria de análise “Monitorar o alcance de resultados”.

O discurso da categoria de análise “Monitorar o alcance de resultados” apresentou um percurso discursivo também equilibrado entre escopo e concentração de conteúdos. O objeto de discurso “Resultado” foi definido com significativa ocorrência de unidade de registro. O discurso sobre resultado foi complementado pelas unidades de registro “Eficiência”, “Eficácia” e “Efetividade”, perpassando a amplitude de acervo sintático, de conteúdos semânticos e de contextos discursivos que foram aprofundados com a presença de material textual, acervo sintático e acervo de conteúdos semânticos fornecidos pelas ocorrências de cada unidade de registro.

O discurso sobre o tema “Estratégia” abordou requisitos teórico-acadêmicos sobre o tema, e manifestou sequência lógica racional. Tratou-se de um discurso com equivalência linguística aos discursos orientadores.



O Quadro 7, que se segue, exprime os quantitativos de ocorrências de cada unidade de registro constituinte do tema Controle, organizadas de acordo com as respectivas categorias de análise.

Quadro 7 – Ocorrência das unidades de registro dentro de cada categoria de análise do tema Controle

Promover transparência		Garantir accountability		Avaliar a satisfação das partes interessadas		Assegurar efetividade da auditoria interna	
Acesso à informação	7	Accountability	0	Administração Pública	2	Auditoria	50
Catálogo de informações	0	Alta administração	6	Carta de Serviços	1	Avaliação	15
Formato aberto	0	Colegiado	46	Partes interessadas	13	Consultoria	18
Fraude	3	Controle Externo	6	Qualidade do serviço	1	Controle Interno	4
Governo aberto	0	Desvios éticos	0	Serviço público	2	Fraude	3
Partes interessadas	13	Fraude	3	Usuário	8	Plano de auditoria	1
Sigilo	12	Manifestações	4			Processo de gestão de riscos	0
Transparência	17	Ouvidoria	11			Processos de controle	2
Transparência ativa	0	Partes interessadas	13			Processos de governança	3
Transparência passiva	0	Prestação de contas	5				
		Procedimento disciplinar	0				
		Processo administrativo de responsabilização	0				
		Processo administrativo disciplinar	5				
		Sindicância	6				
		Transparência	17				

Fonte: os autores.

Foram observadas 297 ocorrências textuais das unidades de registro do tema “Controle”, sendo 52 (17,5%) ocorrências na categoria de análise “Promover transparência”, 122 (41,1%) ocorrências na categoria de análise “Garantir *accountability*”; 27 (9,1%) ocorrências na



categoria de análise “Avaliar a satisfação das partes interessadas”; e 96 (32,3%) ocorrências na categoria de análise “Assegurar a efetividade da auditoria interna”.

Na categoria de análise “Promover a transparência”, o discurso foi promovido, respectivamente, pelas unidades de registro “transparência” (17 observações), “partes interessadas” (13 observações), “sigilo” (12 observações) e “acesso à informação” (7 observações), e sendo transparência seu objeto de discurso.

O discurso dessa categoria de análise foi estruturado por meio do recurso discursivo de ampliação de contexto discursivo e de composição de conteúdos semânticos pela ampliação de percurso discursivo. As unidades de registro “Partes interessadas” e “Acesso à informação” proporcionaram material textual para que o discurso dessa categoria de análise ganhasse acervo sintático e conteúdos semânticos de contextos discursivos diferentes.

Transparência também foi unidade de registro na categoria “Garantir *accountability*”, o que expôs o texto à presença de materiais textuais que alcançavam conteúdos semânticos ainda mais diversos, provenientes de percurso semântico diferente do percurso dessa categoria. No entanto, o quantitativo de ocorrências textuais relativamente baixo das unidades de registros indicou insuficiente presença de material textual para qualificar o objeto de discurso “Transparência”. A recursividade semântica consequente do pouco material textual existente sobre esse objeto não permitiu defini-lo, qualificá-lo ou caracterizá-lo. Embora o discurso tenha sido ampliado em seu escopo e alcançado conteúdos semânticos que permitiam um discurso com equivalência linguística, a falta de discussão sobre esse objeto acabou caracterizando um discurso superficial ou sem conteúdo suficiente.

Foi percebida, a partir do quantitativo de ocorrências das unidades de registro, a presença de um paradoxo no discurso, referente a transparência versus sigilo. Porém, o material textual fornecido pelas ocorrências das unidades de registro que abordaram esses objetos de discurso não apresentou informações suficientes para aferições sobre ele.

A categoria de análise “garantir *accountability*” foi majoritariamente estruturada por conteúdos textuais e semânticos relacionados à unidade de registro “colegiado”. As ocorrências dessa unidade de registro resultaram em presença de material textual, acervo sintático e acervo de conteúdos semânticos sobre orientações de práticas para exercícios dos colegiados no âmbito de *accountability*.

O reduzido número de observações das ocorrências das demais unidades de registro dessa categoria também não forneceu conteúdo textual suficiente (seja sintático ou semântico) para a apreensão de análises.

A participação percentual das ocorrências das unidades de registro da categoria de análise “Avaliar a satisfação das partes interessadas” representou 1,1% do discurso do CSJT. Portanto, nessa categoria não foram encontrados materiais textuais suficientes para construir significações discursivas consistentes com o discurso do TCU. Os recursos discursivos dessa categoria também não permitem percepções pertinentes acerca do tema.



A categoria de análise “Assegurar a efetividade da auditoria interna” foi discursivamente estruturada principalmente pelas respectivas unidades de registro: “auditoria” (50 observações), “consultoria” (18 observações) e “avaliação” (15 observações). O principal objeto de discurso dessa categoria de análise foi “Auditoria”. O quantitativo de observação de ocorrências dessa unidade de registro indicou presença de material textual e de acervo sintático que balizaram conteúdos semânticos para construção de um discurso relativamente concentrado na orientação de práticas para comportamento da auditoria interna no âmbito da governança.

As unidades de registro “consultoria” e “avaliação” forneceram conteúdos semânticos complementares para o discurso de orientação de práticas para a auditoria. Foram acrescentados no discurso, por meio de amplificação de contextos discursivos e de percursos semânticos, conteúdos semânticos sobre cuidados de verificação do desempenho da auditoria, e possibilidade e critérios de suporte externo para auxílio do desempenho do exercício da auditoria.

O percurso discursivo desse tema se ateve à orientação do exercício para auditorias e colegiados sobre práticas de governança. Esse tema conteve, como categoria de análise, dois princípios fundamentais para um modelo de governança, sendo eles *accountability* e transparência. A unidade de registro “*accountability*” novamente não apresentou ocorrência textual, mantendo, pois, a lacuna do discurso do CSJT em relação a esse objeto de discurso.

Em relação a transparência, o discurso teve ganho de escopo, mas não ofereceu densidade suficiente para inteligibilidade desse objeto de discurso.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou apresentar dados para percepção da equivalência linguística entre o conteúdo do discurso do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) sobre Governança Pública da Justiça do Trabalho e o conteúdo do discurso do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre Governança Pública dos órgãos e entidades públicas do Brasil.

Uma limitação deste trabalho refere-se ao seu caráter mais descritivo e pouco analítico. Devido a lacunas no quantitativo de dados, os autores optaram pela descrição dos dados obtidos.

A AC realizada indicou que as resoluções do CSJT mantiveram relações textuais com os três mecanismos de governança propostos pelo TCU (2020). Isso é vestígio de que o CSJT tem estimulado textualmente a adoção de boas práticas de governança para os órgãos da Justiça do Trabalho em conformidade com as orientações do TCU. As práticas que expressaram maior grau de ocorrência textual foram “Estabelecer e promover estratégia”, “Estabelecer o modelo de governança” e “Monitorar o desempenho das funções de gestão”. As práticas com menor grau de consonância textual foram “Avaliar a satisfação das partes interessadas”, “Promover transparência”, “Gerir riscos” e “Promover a integridade”.

Das 146 unidades de registro utilizadas, 43 estavam ausentes nos textos. Dentre elas destaca-se a unidade de registro “*accountability*” no tema “Liderança”. *Accountability* é



um dos pilares da Governança Pública, portanto o discurso do CSJT não contemplou um princípio fundamental de Governança Pública.

O percurso discursivo do CSJT esteve, de um modo geral, direcionado para orientação de práticas. Faltou material textual para produzir contextos discursivos que se ocupassem de conteúdos semânticos sobre definição, caracterização ou qualificação de temáticas importantes para o discurso sobre governança do TCU. Exemplo disso pôde ser percebido no objeto de discurso “Transparência”. O discurso sobre transparência foi estruturado, em sua maior parte, por orientação de práticas de transparência para divisões funcionais dos Tribunais Regionais do Trabalho. Não houve percursos semânticos suficientemente significativos para tratar definições, caracterizações ou qualificações sobre transparência.

Em relação ao mecanismo Liderança, o discurso do CSJT sobre o modelo de Governança Pública foi estruturado pelo percurso semântico de orientar práticas de Governança Pública em divisões funcionais dos Tribunais Regionais do Trabalho, mostrando-se alinhado ao conteúdo semântico do TCU sobre diretrizes (orientações). O discurso do CSJT apresentou baixa equivalência linguística aos conteúdos semânticos sobre definição do sistema e da estrutura de um modelo de governança.

O discurso do CSJT tratou, no referido tema, o modelo de governança por meio da orientação de exercício para partes da divisão funcional dos Tribunais Regionais do Trabalho para práticas de governança, sobrepondo a estrutura funcional dos Tribunais Regionais do Trabalho à estrutura de governança. O fato de não haver resolução exclusiva que discursasse sobre o mecanismo Liderança pode ter contribuído para essa estrutura discursiva.

O discurso do CSJT sobre o mecanismo Estratégia cumpriu requisitos técnicos por meio da amplitude de escopo e densidade de materiais textuais. Foi um discurso de riqueza sintática e semântica, com coerência estrutural. Tratou-se de um discurso com equivalência linguística tanto em relação ao discurso teórico-acadêmico sobre estratégia quanto em relação ao discurso do TCU sobre esse mecanismo.

No que concerne ao mecanismo Controle, suas categorias abriram margem discursiva para estruturação de percursos semânticos para os princípios *accountability* e transparência, e para uma importante temática para a Governança Pública: a participação de partes interessadas. Contudo, o discurso ofereceu pouco material textual para construções de conteúdos semânticos acerca desses objetos de discurso. O discurso do CSJT, de maneira similar à estrutura discursiva apresentada no mecanismo Liderança, estruturou um percurso semântico relativo à orientação de exercício para partes da divisão funcional dos Tribunais Regionais do Trabalho. No caso do mecanismo Controle, a parte dessa divisão funcional adentrou contextos discursivos sobre Auditoria, Colegiados e Consultoria.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.



BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Resolução Administrativa nº 1909, de 20 de junho de 2017**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Brasília: Conselho Superior da Justiça do Trabalho, [2018]. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/107030>. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Resolução n. 259, de 14 de fevereiro de 2020**. Aprova o Modelo de Gestão Estratégica da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus e dá outras providências. Brasília: Conselho Superior da Justiça do Trabalho, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/168294>. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Relação entre as práticas de governança, recomendadas pelo Tribunal de Contas da União, e as Resoluções publicadas pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) até 31 de dezembro de 2022**. Brasília: Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, [s. d.]. Resoluções CSJT. Disponível em: https://rebrand.ly/painel_resolucao_csjt_rbg-tcu. Acesso em: 23 out. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CHANG, Chia-Hui; KAYED, Mohammed; GIRGIS, Moheb Ramzy; Shaalan, Khaled. A survey of web information extraction systems. **IEEE Transactions on Knowledge and Data Engineering**, [s. l.], v. 18, out. 2006. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/1683775>. Acesso em: 14 maio 2023.

CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. Post-NPM reforms: whole of government approaches as a new trend. In: GROENEVELD, Sandra; VAN DE WALLE, Steven (ed.). **Research in public policy analysis and management**. Emerald, 2011.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. **Governança Pública: ensaiando uma concepção**. Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 17, n. 3, p. 89-108, set./dez. 2014. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/34046/governanca-publica--ensaiando-uma-concepcao>. Acesso: 22 mar. 2023.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/?lang=pt#>. Acesso: 22 mar. 2023.



FUKUYAMA, Francis. What is governance? **Governance**, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 347-368, jul. 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HARVEY, Malcolm. Traduire l'intraduisible: stratégies d'équivalence dans la traduction juridique. **ILCEA**, Alemanha, n. 3, p. 39-49, 2002.

HEAD, G. (2009). Risk Management - Why and How. **International Risk Management Institute**, Inc. (IRMI). Disponível em: <https://www.irmi.com/online/reports-and-resources/risk-management-why-and-how>. Acesso em: 23 out. 2023.

HOYT, Robert E.; LIERBENBERG, Andre P. The value of enterprise risk management. **Journal of Risk and Insurance**, [s. l.], v. 78, n. 4, p. 795-822, dez. 2011.

IFAC. **International Framework**: good governance in the public sector. IFAC, jul. 2014. Publications. Disponível em: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. **Worldwide Governance Indicators**. 2023. Disponível em: <https://www.govindicators.org/>. Acesso em: 5 maio 2023.

LABOV, William. Where does the Linguistic variable stop? A response to Beatriz Lavandera. **Working Papers in Sociolinguistics**, Texas, n. 44, p. 1-22, abr. 1978.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 14 maio 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MINTZBERG, Henry. **Structure in fives**: designing effective organizations. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1983.

OLIVEIRA, Eduardo Matos. Aonde chega o Judiciário? Uma avaliação da expansão da Justiça do Trabalho no Brasil (2003–2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 2, p. 456-485, maio/ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912018242456>. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/601. Acesso em: 14 maio 2023.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? **Public Management Review**, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 377-387, dez. 2006. Disponível em: <https://paulallen.ca/documents/2015/07/osborne-sp-the-new-public-governance-2006.pdf>. Acesso em: 12 set. 2023.



POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 3, p. 7-31, jul./set. 2002.

POLLITT, Christopher; HUPE, Peter. Talking about government. **Public Management Review**, [s. l.], v. 13, n. 5, p. 641-658, abr. 2011.

RAMALHO, Beatriz Almeida; OLIVEIRA, Paula Renata Pantoja de ; LIMA, Guilherme Vinicius de Medeiros; CHAGAS, Milton Jarbas Rodrigues. A aplicação da Governança Corporativa na gestão pública. **Sociedade Brasileira de Administração Pública**, VIII EBAP. Brasília, nov. 2021. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/82>. Acesso em: 14 maio 2023.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227979762_The_New_Governance_Governing_Without_Government. Acesso em: 23 out. 2023.

RHODES, Roderick Arthur William. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. **Organization Studies**, [s. l.], v. 28, n. 8, p. 1-22, abr. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233870082_Understanding_Governance_Policy_Networks_Governance_Reflexivity_and_Accountability. Acesso em: 23 mar. 2023.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?lang=pt>. Acesso em: 23 mar. 2023.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SIMON, Hebert. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 14 maio 2023.

THE WORLD BANK. Governance and development. Washington: *The World Bank*, 1992. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf> Acesso em: 14 maio 2023.



TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000100004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/s7QsTNvBPDdBfPYTjTVD69S/?lang=pt#>. Acesso em: 14 maio 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. 242 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABE767F6467E>. Acesso em: 23 out. 2023.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

