

# GOVERNANÇA CORPORATIVA: UMA ANÁLISE DA APLICABILIDADE DOS SEUS CONCEITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## Corporate governance: an analysis of the applicability of its concepts in public administration

### RESUMO

O presente estudo, de natureza teórica, tem como objetivo analisar a aplicabilidade dos conceitos da governança corporativa na administração pública, diante do contexto atual que demanda eficiência, responsabilidade, ética, transparência e prestação de contas. Para tanto, construiu-se uma revisão teórica pautada nos pilares e princípios das boas práticas de governança corporativa e governança pública. Sabe-se que, no Brasil, desde o Período Colonial coexistiu uma gama de fatores contrários aos princípios da governança pública, tais como: patrimonialismo, clientelismo, personalismo, ineficiência nos gastos públicos, corrupção, centralização de poder, corporativismo, excesso de burocracia, dentre outros. O estudo mostra que essas práticas estão sendo gradativamente superadas que e novos parâmetros administrativos os quais indicam proximidade com as boas práticas de governança são introduzidos na gestão pública brasileira. Entretanto, ainda se percebe estar distante do modelo de um Estado justo e transparente. As discussões realizadas neste estudo evidenciam que o modelo de administração pública no Brasil ainda se encontra impregnado de mazelas, impropriedades e condutas recrimináveis, as quais precisam ser superadas à luz dos princípios da governança.

Samuel Carvalho De Benedicto  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
samuel.benedicto@puc-campinas.edu.br

Ernani de Souza Guimarães Júnior  
Centro Universitário do Sul de Minas  
lavrasjunior@yahoo.com.br

José Roberto Pereira  
Universidade Federal de Lavras  
jpereira@dae.ufla.br

Gustavo Henrique Nogueira de Andrade  
Fundação Educacional de Oliveira  
nogueiradeandrade@yahoo.com.br

Recebido em 10/03/2010. Aprovado em 25/01/2013  
Avaliado pelo sistema blind review  
Avaliador científico: Cristina Lelis Leal Calegario

### ABSTRACT

The present study, theoretical in nature, is intended to investigate the applicability of the corporate governance concepts in public administration, given the current context, which demands efficiency, responsibility, ethics, transparency and income statement. So, a theoretical review ruled by the pillars and principles of good corporate governance and public governance practices was constructed. It is known that, in Brazil, since the Colonial Period, coexisted a range of contrary factors to the principles of public governance, such as: patrimonialism, clientelism, personalism, inefficiency in government spending, corruption, centralization of power, corporativism, excess of bureaucracy, among others. The study shows that these practices have been gradually overcome and new administrative parameters, which indicate closeness to the good practices of governance, having been introduced into the Brazilian public administration. However, it is still perceived to be distant from a model of a State both fair and transparent. The discussions presented in this study stood out that the model of public administration in Brazil are still impregnated with setbacks, improprieties and blameworthy behaviors, which need to be overcome to the light of the governance principles.

**Palavras-chave:** Governança corporativa, governança pública, administração pública, transparência, prestação de contas.

**Keywords:** Corporate governance, public governance, public administration, transparency, income statement.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos têm crescido os debates sobre ética e governança nas organizações. As empresas têm evoluído objetivando alcançar maior transparência e independência na gestão (VIEIRA, 2004).

Diante da emergência de um novo modelo de desenvolvimento político, social e econômico e um mercado cada vez mais consciente e exigente, muitas organizações do setor privado têm aderido às práticas de governança corporativa. Entretanto, a sociedade anseia que as práticas de governança sejam aplicadas, não apenas às empresas

privadas, mas também às administrações públicas (DE BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008).

De acordo com Matias-Pereira (2010a, 2010b), as mudanças evidenciadas nas últimas décadas trouxeram a introdução de novos métodos de administração e gerenciamento, envolvendo conceitos como: qualidade, eficiência, transparência, valorização do cliente, dentre outros. Para o autor, isso não se encontra limitado às empresas privadas, mas também afeta diretamente as administrações públicas.

Os administradores públicos se encontram cada vez mais diante de decisões morais e defrontam-se com desafiantes pressões por melhores resultados econômicos, sem abandonar o aspecto social, operando em um ambiente de fortes influências políticas. Isso faz com que seja extremamente valorizada uma postura ética e transparente. A gradativa conscientização dos cidadãos tem produzido demandas cada vez mais complexas, assim como, expectativas que aumentam na mesma proporção. A importância da ética e transparência na política, hoje, deve-se, notadamente, ao fato de que a legitimidade e a credibilidade dos governos têm sido questionadas com vigor (MELLO, 2006; TENÓRIO, 2007).

Uma inferência primária seria de que os novos modelos de administração pública, adotados em diversas nações a partir da década de 1980 estariam contribuindo para a implantação dos princípios da governança na administração pública. Entretanto, interroga-se: afinal, a administração pública estaria incorporando esses elementos em suas práticas cotidianas? Quais elementos da governança corporativa estão inseridos nas novas formas de administração pública, implementadas a partir dos anos 1980?

O propósito deste trabalho, de natureza teórica, é analisar a aplicabilidade dos conceitos da governança corporativa na administração pública, diante do contexto atual que demanda eficiência, responsabilidade, ética, transparência, lisura nas ações e prestação de contas.

Osborne (2006) mostra uma grande variedade de exemplos de novas formas de gerir o Estado e as instituições públicas, fortalecendo a governança no setor público. Nesse contexto, Benedicto, Rodrigues e Abbud (2008) enfatizam que durante a última década, em países como Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Japão, Nova Zelândia e Reino Unido, dentre outros, surgiram diversos debates sobre a importância da aplicação de alguns princípios da governança corporativa no setor público. Tais países sentiram a necessidade de melhor

compreender o papel das administrações públicas e sua importância no processo de transformação social, pautado em ações eficientes, éticas e transparentes. Entretanto, segundo os autores, no âmbito do setor público brasileiro tais estudos são praticamente inexistentes.

Assim, torna-se necessário compreender como as forças se articulam para dar nascimento às mudanças contemporâneas na governança pública e qual o seu impacto sobre os sistemas de serviços públicos em todos os níveis (federal, estadual, municipal e nas empresas públicas). Para Andrade e Rossetti (2004) o tema governança corporativa não deve figurar como um simples modismo que, de forma efêmera, deixará de influenciar as mais variadas relações que podem ser estabelecidas nos diversos níveis organizacionais.

## 2 GOVERNANÇA CORPORATIVA

O termo governança corporativa existe há muito tempo. Em meados da década de 1980 o movimento pela governança corporativa ganhou força nos EUA, inicialmente chegando à Inglaterra e depois se estendendo pelo restante da Europa. Entretanto, somente após os escândalos contábeis ocorridos nos Estados Unidos em 2001 e 2002, passou-se a dar mais ênfase à necessidade de as organizações desenvolverem uma administração mais transparente com relação aos processos de tomada de decisão e dos atos praticados pelos seus administradores (BORGES; SERRÃO, 2005).

Existem variadas definições para governança corporativa. Em relação às empresas, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) a define como um conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. Goyos Júnior (2003) vê a governança corporativa como um esforço contínuo e organizado de acionistas e executivos, no sentido de obter um melhor alinhamento entre os interesses da organização e dos *stakeholders*.

Para Coppedge (1995), o termo *governance* (governança) trata das relações entre os atores sociais. Essas relações são reguladas por normas e procedimentos que devem ser institucionalizadas, ou seja, ser aceitos e reconhecidos por todos. A governança se encontra ligada à governabilidade.

Segundo Prats e Lasangna (2009), a governabilidade não é estabilidade política e sim a capacidade de uma determinada sociedade enfrentar positivamente os desafios e oportunidades que se apresentam em determinado

momento. Assim, a governabilidade é entendida como uma capacidade influenciada pela cultura, valores, atitudes e modelos mentais que norteiam as relações de uma sociedade específica. Para os autores, o modo como as sociedades enfrentam os desafios e as oportunidades (governabilidade) depende de suas qualidades institucionais existentes (a governança), que está manifestada no conjunto de normas, crenças, convicções e procedimentos que regulam a vida coletiva de uma sociedade ou comunidade. Assim, a governança é o primeiro determinante da governabilidade, que se soma às capacidades dos atores políticos, econômicos e sociais, às capacidades do governo e da qualidade das lideranças que atuam na sociedade, no Estado, no mercado e nas organizações.

A governança corporativa surgiu como uma reação dos investidores pulverizados ao crescente poder dos executivos, que ignorava os colaboradores da instituição, sócios, acionistas minoritários e a sociedade, tendo como principal objetivo agradar a um controlador majoritário, em detrimento dos demais *stakeholders*. Assim, a preocupação quanto à necessidade de aprimorar a governança corporativa nas empresas surgiu com os diversos registros de expropriação da riqueza dos acionistas por parte dos gestores. Portanto, a governança corporativa é o sistema que assegura aos socioproprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA-IBGC, 2009; SILVEIRA, 2004).

A boa governança corporativa garante equidade aos sócios, transparência e responsabilidade pelos resultados. A empresa que opta pelas boas práticas de governança corporativa adota como linhas mestras a transparência, a prestação de contas (*accountability*), a equidade e a responsabilidade corporativa (VENTURA, 2000).

Após circular pelos Estados Unidos, Europa e alguns outros países, a onda da governança corporativa chega ao Brasil na década de 1990. Aqui, nas décadas de 1950 e 1960, predominava a presença forte do acionista controlador familiar, que acumulava o papel de majoritário e de gestor da empresa. Nos anos 1970, apareceram os primeiros conselhos de administração, com sinais de autonomia e de divisão do poder entre os acionistas e os profissionais da gestão (DE BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008).

À semelhança do que ocorre em outros países, no Brasil o fenômeno da governança corporativa foi acelerado

pelos processos de globalização, privatização e desregulamentação da economia, que resultaram em um ambiente mais competitivo. Nesse contexto, as práticas da governança corporativa tornaram-se prioridade e fonte de pressão por parte dos investidores, pois, as empresas que implantaram a governança corporativa tiveram seu valor aumentado no mercado financeiro (MCKINSEY COMPANY, 2001).

### 3 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Atualmente já existe um consenso de que não apenas as organizações privadas devem adotar as práticas de governança, mas também os governos e instituições públicas. Ao tratar desse tema, Marques (2007) afirma que os critérios de governança são valores e padrões éticos que devem permear toda uma sociedade civil, envolvendo as companhias e seus *stakeholders*, mas também os legisladores, agentes de administração pública, membros do Judiciário, dentre outros. A cobrança de tais valores deve igualmente ser feita por todos os agentes da sociedade civil.

Osborne (2006) afirma que em outros países o setor público encontra-se em ritmo de mudanças. Matias-Pereira (2003) enfatiza que a *middle-range theory* (“nova administração pública”) busca encontrar respostas para enfrentar as questões decorrentes das profundas mudanças que afetam a administração no mundo contemporâneo. As despesas públicas elevadas, baixo nível de eficiência, eficácia e efetividade na administração pública, o crescente nível de insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços prestados pela administração pública, a corrupção e falta de lisura e transparência nas ações públicas, são problemas inerentes a quase todos os países. Para o autor, diante dessa gama de problemas, a *new public management* (NPM - nova gestão pública) já teria se tornado uma realidade em muitos países, mas o teria feito em alguns de forma mais profunda.

Para Matias-Pereira (2008) o setor público no Brasil também já se encontra num processo de transformação, mas ainda existem grandes desafios a serem enfrentados. Para o autor, tais mudanças, geralmente, são morosas por que têm como referencial as organizações privadas e, existem características distintivas entre os dois setores que impedem que tais transformações ocorram mais rapidamente. No quadro 1 são representadas algumas diferenças significativas entre o setor privado e o público, contemplando dois de seus momentos, o público tradicional e o público contemporâneo que é orientado pela *new public management*.

**QUADRO 1** – Diferenças significativas entre os setores privado, público tradicional e contemporâneo

Foco	Organizações Privadas	Setor Público Tradicional	Setor Público Contemporâneo
Missão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• limitada a determinados produtos e/ou serviços</li> <li>• definida pela direção</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ampla e não específica</li> <li>• limitada a um mandato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ampla com pontos de especificidade</li> <li>• deve ter continuidade</li> </ul>
Visão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• baseada na missão e na análise do ambiente</li> <li>• coerente com as próprias possibilidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• determinada pela política</li> <li>• ampla e não específica</li> <li>• muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• determinada pela política e por critérios técnicos</li> <li>• específica a cada segmento e/ou situação</li> <li>• mais coerente com os recursos disponíveis</li> </ul>
Organização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• funcional</li> <li>• linhas claras de decisão</li> <li>• relativamente simples</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parcialmente funcional</li> <li>• superposição de funções e política</li> <li>• complexa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• funcional</li> <li>• linhas claras de decisão</li> <li>• complexa</li> </ul>
Motivação dos dirigentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• competitividade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• permanência no cargo</li> <li>• reeleição</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• espaço público de autogestão social</li> </ul>
Propósito de atuação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• realizar lucro</li> <li>• cumprir missão</li> <li>• obtenção, manutenção e expansão de mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• servir à política</li> <li>• reeleição</li> <li>• fazer o bem a todos igualmente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• servir ao público</li> <li>• excelência no atendimento aos cidadãos</li> <li>• ser um veículo de bem-estar social</li> </ul>
Forma de atuação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tem de ser eficiente</li> <li>• dinâmica</li> <li>• superação do excesso de regras burocráticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• não precisa ser eficiente</li> <li>• geralmente lenta</li> <li>• predomínio de regras burocráticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• precisa ser eficiente</li> <li>• tentativa de agilidade</li> <li>• tentativa de superação do excesso de regras burocráticas</li> </ul>
Regime	<ul style="list-style-type: none"> <li>• trabalha em regime de competição</li> <li>• necessita sobreviver no processo competitivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• trabalha em regime de monopólio</li> <li>• não enfrenta pressão competitiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tendência ao rompimento com o regime de monopólio</li> <li>• começa a experimentar a pressão competitiva</li> </ul>
Ritmo dos processos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rápido</li> <li>• cultura da mudança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lento</li> <li>• cultura da manutenção</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• moderado/rápido</li> <li>• transição da cultura da manutenção p/ mudança</li> </ul>
Processo de decisão / ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decisões rápidas, muitas vezes, tomadas a portas fechadas</li> <li>• Ações transparentes com prestação de contas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decisões lentas tomadas sem a participação popular</li> <li>• Ações e prestação de contas não transparentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decisões moderadas ou rápidas tomadas de forma democrática e aberta com a participação popular</li> <li>• Ações transparentes com prestação de contas</li> </ul>
Relações com clientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• clientela definida e limitada</li> <li>• relação definida através de compra ou contrato</li> <li>• clientes bem informados</li> <li>• seu sucesso é servir ao cliente</li> <li>• serve ao seu cliente com base no interesse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• clientela ampla e diversificada</li> <li>• relações mal definidas</li> <li>• clientes mal informados</li> <li>• busca ser servido pelo cliente</li> <li>• serve ao cliente por dever</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• clientela ampla e diversificada</li> <li>• relações melhores definidas</li> <li>• “cliente” visto como tal</li> <li>• clientes bem informados nas esferas, político-econômico-social</li> <li>• serve ao cliente com base numa relação de reciprocidade</li> </ul>

Continua...

**QUADRO 1** – Continuação

Foco	Organizações Privadas	Setor Público Tradicional	Setor Público Contemporâneo
Exercício do poder	• descentralização	• centralização	• transição da centralização p/ descentralização
Fonte de recursos	• clientes (comercialização)	• contribuintes (arrecadação tributária)	• enlace de fontes em retroalimentação
Avaliação de competência	• capacidade de produzir lucro	• capacidade de excelência na prestação dos serviços	• autossustentável pela capacidade gestorial (foco no cidadão)

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Leite (1994), Osborne e Gaebler (1995) e Pfeiffer (2000)

Independente das características individuais dos setores público e privado – como visto no quadro acima – as funções básicas da governança são as mesmas: a gestão das políticas governamentais, o exercício de poder e o controle na sua aplicação, a participação dos *stakeholders*, a conciliação dos interesses internos e/ou externos, a transparência e lisura nas ações, a prestação de contas (*accountability*) e a equidade, dentre outras (FONTES FILHO, 2003; MELLO, 2006). Desse modo, é possível afirmar que, atualmente, a qualidade de uma administração pública está sendo avaliada mais por critérios técnicos, transparência, ética, eficiência, eficácia, capacidade de melhorar a qualidade de vida etc., e menos por critérios políticos (BRANS, 2003; MATIAS-PEREIRA, 2003, 2010a).

Gonzalez (2004) sugere quatro princípios básicos de Governança Corporativa que deveriam ser incorporados, tanto nas organizações em geral quanto nas administrações e instituições públicas: (i) *disclosure* ou transparência; (ii) equidade com os públicos estratégicos (*stakeholders*); (iii) prestação de contas (*accountability*), e; (iv) cumprimento das legislações. Andrade e Rossetti (2004) também apontam quatro valores que dão sustentação à governança pública e privada: (i) *Fairness*: senso de justiça, equidade no tratamento dos acionistas. Respeito aos direitos dos minoritários, por participação equânime com a dos majoritários, tanto no aumento da riqueza corporativa, quanto nos resultados das operações, quanto ainda na presença ativa em assembleias gerais; (ii) *Disclosure*: transparência das informações, especialmente daquelas de alta relevância, que impactam os negócios e que envolvem riscos; (iii) *Accountability*: prestação responsável de contas, fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria, e; (iv) *Compliance*: conformidade no cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições legais do país.

Nos Estados democráticos, o Poder Executivo (um governo eleito) é responsável pelos recursos específicos: planejamento, direção e controle das operações desse setor. O Poder Legislativo tem o direito e o dever de fiscalizar

as ações do governo no que tange à eficiência do setor e a prática dos princípios de governança. Uma das formas para viabilizar essa responsabilidade é através de auditorias e relatórios. Assim, um dos elementos da governança no setor público tem a ver com os sistemas de prestação de contas (*accountability*) (MARQUES, 2007).

É importante mencionar que muitas organizações públicas já utilizam alguns conceitos oriundos da boa governança corporativa. Os quais incluem o planejamento do negócio e a estratégia, comitês de auditoria, controle de estruturas, incluindo a gestão de risco, avaliação e monitoração do desempenho (incluindo avaliação e revisão). A figura 1 ilustra uma percepção da governança corporativa e ilustra a relação existente entre todos os elementos da governança e, assim, a necessidade de integrá-los eficazmente para atingir a boa governança. Indica, também, a dificuldade de balancear todos esses elementos nalgum ponto do tempo, e a todo o tempo, e fornecer o “*mix*” apropriado de conformidade e *performance*.



**FIGURA 1** – Elementos da governança das entidades públicas  
Fonte: Adaptado de Marques (2007)

Essa figura reflete a complexidade do quadro conceitual de governança e a diversidade das aproximações feitas pelas entidades do setor público. Verifica-se, portanto, que diversos elementos da governança são comuns, tanto no setor privado quanto no público. Entretanto, Barret (2002) enfatiza que as auditorias mostram que é preciso mais trabalho no setor público para apresentar os elementos da governança de modo significativo; para que as pessoas das entidades públicas possam prontamente compreender e aceitar a sua finalidade e o modo como os vários elementos se combinam para atingir a requerida performance organizacional e a devida prestação de contas.

Frey (2003) e Marques (2007) afirmam que quanto à governança pública o Tribunal de Contas detém um papel importante. Trata-se de uma instituição independente, que controla o Poder Executivo. Como resultado dos grandes escândalos ocorridos nos últimos anos, os governos estão a impor regras que claramente separem o poder executivo das funções de auditoria.

Para se atingir uma efetiva governança nas entidades públicas, são necessários seis passos fundamentais, de acordo com Barret (2002) e Marques (2007). Três destes elementos - liderança, integridade e compromisso - remetem-nos para as qualidades pessoais de todos na organização. Os outros três elementos - responsabilidade, integração e transparência - são principalmente o produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos.

Barret (2006) e Marques (2007) enfatizam cada um dos seis passos fundamentais da governança no setor público, conforme exposto a seguir:

- **Liderança** - a governança do setor público requer liderança no governo e/ou do órgão executivo da organização. Um quadro efetivo requer a clara identificação e articulação da responsabilidade, bem como a compreensão real e apreciação das várias relações entre os *stakeholders* da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos desejados resultados (*outcomes*).

- **Compromisso** - as melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para serem implementados os elementos fundamentais da governança corporativa. Isso exige boa orientação das pessoas; melhoria na comunicação; uma grande ênfase nos valores da entidade e conduta ética; gestão do risco; relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade.

- **Integridade** - a integridade tem a ver com honestidade e probidade na administração dos fundos públicos. Ela é dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. A integridade reflete-se nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e credibilidade do relatório de *performance*.

- **Responsabilidade/prestação de contas (*accountability*)** - os envolvidos devem identificar quem é responsável por que, perante quem, e quando. Requer também uma compreensão clara e apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no quadro da governança, onde os Ministros, a Administração da entidade e o CEO (executivo principal) são componentes-chave de uma responsabilidade saudável.

- **Transparência** - a abertura, ou a equivalente transparência, consiste em providenciar aos *stakeholders* a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade. Comunicações completas e informação segura e transparente geram ações mais efetivas. A transparência é essencial para ajudar a assegurar que os corpos dirigentes são verdadeiramente responsáveis. A informação deve ser exibida e não detida por qualquer entidade particular - ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os ativos.

- **Integração** - os vários elementos da governança devem estar holisticamente integrados no programa organizacional, bem compreendida e aplicada pelos funcionários dentro das entidades. Se estiver corretamente implementada, a governança pode providenciar a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para obter os padrões de *performance* necessários para atingir as suas metas e objetivos.

Butler (2004) e Marques (2007) defendem que nas entidades públicas a aplicação prática da governança envolve os seguintes aspectos: (i) separação dos papéis do Presidente e do Diretor Executivo; (ii) um conselho que tenha a maioria de diretores não executivos; (iii) criação de um comitê de auditoria com membros não executivos; (iv) proteção da independência dos auditores externos; (v) manutenção de padrões de relatórios financeiros; (vi) adoção de códigos de ética da organização; (vii) instruções para conduta dos diretores, que particularmente prevejam a inexistência de conflitos e divulguem os benefícios, e; (viii) identificação e gestão de risco.

O processo de governança pública pode ser pensado como tendo quatro atividades principais: (i) ação executiva - envolvimento em decisões executivas cruciais;

(ii) direção - formulação da direção estratégica para o futuro da organização a longo prazo; (iii) supervisão - monitoração e vigilância da performance da gerência, e; (iv) *accountability* - reconhecimento das responsabilidades daqueles que legitimamente procuram pela responsabilidade.

#### 4 SITUANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

O contexto de mudanças e reformas do Estado contribuiu para o surgimento da governança nas administrações públicas em diversas nações. De modo particularizado, no Brasil, a governança na gestão pública também emergiu a partir de um contexto de reforma do Estado, acrescida por um conjunto de cobranças e “exigências de mudanças” por parte da população quanto ao trato e condução das instituições públicas de forma ética, transparente e eficiente. Entretanto, a governança pública no Brasil ainda se encontra num estágio inicial (MATIAS-PEREIRA, 2010a, 2010b). Percorrer o caminho que a administração pública brasileira vem trilhando ao longo do tempo contribui para melhor compreensão do estágio atual e das suas interseções com os princípios da governança.

Sabe-se que, no Brasil, desde o Período Colonial coexistiu uma gama de fatores contrários aos princípios da governança pública. De acordo com Faoro (2000), Matias-Pereira (2010b) e Schwartzman (2003), as raízes da formação política brasileira foram permeadas pelas seguintes características:

- **Patrimonialismo:** entendido como a incapacidade ou a relutância dos “homens públicos” em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados, o que possibilita que o poder público seja exercido e usado como se fosse privado;

- **Clientelismo:** entendido como o predomínio social e político do chefe local sobre seus parentes e aderentes (por meio da troca de favores), permitindo a construção política de um Estado centralizador e familiar ao mesmo tempo;

- **Personalismo:** entendido como a concentração da força eleitoral e do prestígio de um partido na pessoa de um chefe carismático e, por extensão, o atendimento personalizado das pessoas mais influentes em detrimento das demais consideradas “menos importantes”;

- **Ineficiência e Gastos Públicos:** a máquina pública é ineficiente e não atende aos reclamos e necessidades da sociedade. Os gastos públicos ocorrem sem o devido planejamento e controle, beneficiando, preferencialmente,

àqueles detentores de maior prestígio social e suas respectivas regiões;

- **Centralização do Poder:** o Estado é regido por um soberano e seus funcionários. O funcionário é a sombra do rei/presidente, o qual tudo pode. No agente público (com investidura e delegação) se encontra a centralização, pois só ela é capaz de mobilizar recursos e executar a política comercial. O Estado pré-liberal não admite a fortaleza dos direitos individuais, armados contra o despotismo e o arbítrio;

- **Autoridade do Cargo Público:** o emprego público era atributo do nobre de sangue ou do cortesão criado nas dobras do manto real. O agente público desfruta de vantagens indiretas recebendo títulos e patentes. Os altos títulos e patentes significam maior autoridade. O titular do cargo público é investido com a “marca de nobreza - aristocracia” e passa a ser portador de autoridade, devendo ser acatado pelos súditos. Para a investidura em muitas funções públicas, era condição essencial que o candidato fosse “homem fidalgo, de limpo sangue” ou de “boa linhagem”;

- **Liberdade Condicionada:** as receitas públicas valiam algumas migalhas de liberdade aos funcionários: os que mais arrecadavam impostos adquiriam mais liberdade e autoridade;

- **Homens Bons:** os Vereadores eram escolhidos para a composição das Câmaras entre os “homens bons”. Os “homens bons” compreendiam os nobres de linhagem, os senhores de terras e engenhos, a burocracia civil e militar e os burgueses comerciantes;

- **Alta Carga Tributária:** a imposição de altos tributos com a devolução de migalhas para a sociedade. Não há lisura nas prestações de contas (quando essas existem);

- **Funcionário Burocrático:** mesmo com a evolução do agente patrimonial para o funcionário burocrático, ainda permanece traços de autoritarismo e lentidão nas ações;

- **Corrupção e Rapinagem:** o Estado é corrupto e sua chaga é revelada pela cobiça daqueles que detêm o controle fiscal e comercial. A administração burocrática surge na 2ª metade do século XIX (durante o Estado Liberal), como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, mas muitas “ações burocráticas” escondem a corrupção e a rapinagem endêmicas de agentes públicos desonestos;

- **Corporativismo:** setores organizados e apoiados pelo Estado defendem seus interesses, buscando manter privilégios, em detrimento do interesse público;

- **Propriedade Privada:** os direitos individuais são limitados. A propriedade individual é “concedida pelo Estado”, caracterizando uma “sobrepriedade”.

De acordo com Matias-Pereira (2008), o processo de modernização da administração pública no Brasil, entre as décadas de 1930 e 1990 foi fragmentada, deixando de lado os princípios da governança. Já a reforma dos anos 1990 avançou do ponto de vista da utilização do conceito de governança pública. Entretanto, apesar de ter ocorrido a transposição de técnicas de gestão do setor privado para o setor público, a agenda mostrou-se bastante restrita, uma vez que a lógica do processo decisório, que inclui formulação e implementação, não foi objeto da reflexão política. A forma como a reforma foi idealizada e conduzida mostrou-se falha, em especial pela insuficiência de mecanismos de coordenação política. Isso contribuiu para manter a fragmentação de ações no campo da gestão e da governança pública.

Para Matias-Pereira (2008) e Paula (2005a, 2005b), a reforma do Estado brasileiro deflagrada em 1995 teve como objetivo a reconfiguração das estruturas estatais, baseada na substituição do modelo burocrático de administração pública por um modelo gerencial. Esse modelo buscou importar ferramentas de gestão provenientes do setor privado, bem como a aplicação da lógica de mercado dentro do setor público, focalizando o aumento da eficiência econômica do Estado, o equilíbrio das contas públicas e, ao mesmo tempo, a elevação da capacidade da ação estatal. Em harmonia com as experiências internacionais que estavam em curso, inicia-se, assim, um amplo processo de revisão das formas de prestação dos serviços públicos no Brasil.

Assim, a reforma gerencial no Brasil, inspirada no gerencialismo britânico, foi fortemente influenciada pela *new public management* e *progressive governance*, passando a incorporar um novo padrão de gestão pública, apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente, participação, *accountability* e controle social (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Segundo Matias-Pereira (2008), no processo de transformação institucional no setor público brasileiro, orientado nos últimos 15 anos, prevalece a visão do paradigma neoliberal, com enormes dificuldades para encontrar novas alternativas e corrigir disfunções de um Estado de direito inacabado. Assim, as instituições republicanas, federativas e democráticas brasileiras, apresentam enormes imperfeições estruturais e funcionais. Para o autor, na gestão, o país nunca chegou a ter um modelo de burocracia pública consolidado. Constata-se a existência de um padrão híbrido com uma trajetória de construção burocrática e outra de construção democrática, sendo ambas disfuncionais, ainda com traços de um

Estado patrimonialista que se manifesta no clientelismo, no corporativismo, no fisiologismo e na corrupção – características essas contrárias aos princípios da governança.

Para esse mesmo autor, a capacidade da administração pública de realizar e obter resultados em benefício da sociedade depende, em geral, do modo como se encontra estruturada. Entretanto, o autor ressalta que a crise da burocracia pública brasileira permeia as dimensões da estratégia (foco e convergência de programas e ações), da estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros), dos processos (sujeitos às regras padronizadas altamente burocratizadas), das pessoas (com inúmeras distorções relativas à distribuição, carência, qualificação e remuneração), dos recursos (inadequados, desde os logísticos e instalações à tecnologia da informação, embora haja focos de excelência) e da cultura (excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas).

Ainda segundo Matias-Pereira (2008), o tema “reforma da administração pública no Brasil” tem estado presente, especialmente após 1995, nos debates e na agenda política do país. Essas reformas, que deixaram muito a desejar, retomam com maior intensidade na primeira década do século XXI, visto que uma nova sociedade e uma nova economia exigem uma administração pública mais competitiva, eficiente e transparente. Tendo como base de apoio uma estrutura pesada, burocrática e centralizada, a administração pública brasileira não tem sido capaz de responder, como organização, às demandas e aos desafios requeridos pela sociedade, no que tange às práticas de governança. As evidências disponíveis sinalizam como resultado dessas deficiências e distorções: (i) uma reconhecida incapacidade de satisfazer, de forma eficaz e tempestiva, as necessidades dos cidadãos; (ii) uma forma de funcionamento que prejudica a concorrência e a competitividade internacional do país e das empresas; (iii) falta de coerência do modelo de organização global; (iv) processos de decisão demasiado longos e complexos, que impedem a resolução, em tempo útil, dos problemas dos cidadãos e que criam desconfiança em matéria de transparência e de legalidade; (v) falta de motivação dos funcionários e desvalorização do próprio conceito de missão de serviço público.

Sabe-se que qualquer governo, para atender adequadamente às demandas da sociedade, necessita contar com uma administração pública profissional. Com a politização da administração pública direta e indireta brasileira verifica-se que o desempenho governamental foi prejudicado (PAULA, 2005a, 2005b). As avaliações recentes



sobre o desempenho da administração pública no Brasil indicam que o ponto de estrangulamento encontra-se no campo operacional, visto que a administração pública para obter sucesso nas suas políticas públicas depende da competência de seus funcionários. Programas e projetos com deficiências de “gestão” tendem a dificultar o alcance dos objetivos das políticas públicas, além de propiciar a geração de corrupção (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Diante da incapacidade do Estado de atingir os seus propósitos de estimular a modernização da administração pública, o governo brasileiro decide realizar um choque de gestão, para modernizá-lo e torná-lo menos burocrático e mais competitivo. Por meio da eficiência na administração dos recursos e serviços públicos, busca o governo construir um Estado moderno e inteligente, menos burocrático e que incentive a competitividade, redução drástica da burocracia e realização de reformas estruturais em diversos campos. Essa é uma tarefa permanente, que perpassa vários governos (MATIAS-PEREIRA, 2010a).

Nesse sentido, torna-se necessário: (i) superar as práticas clientelistas e eleitoreiras que contribuíram para o descrédito do corpo técnico do funcionalismo público; (ii) qualificar os recursos humanos em termos de formação e especialização técnica e competência; (iii) aumentar a eficiência e o desempenho das instituições públicas; (iv) melhorar a tomada de decisões; (v) agir de forma ética e transparente; (vi) estabelecer um sistema eficiente de prestação de contas de suas ações (*accountability*); (vii) melhorar as relações com os *stakeholders*; (viii) melhorar a comunicação interinstitucional e as relações públicas; (ix) fortalecer o apoio político de forma suprapartidária; (x) consolidar a democracia como instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania.

O setor público tem responsabilidades e *accountabilities* perante numerosos e os mais variados *stakeholders*, e as mais diversas exigências sobre abertura e transparência. No Brasil, além dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, existem 119 empresas estatais ligadas à União – notadamente nos setores de petróleo, gás, energia elétrica, portos e finanças. As maiores empresas são de capital aberto com ações negociadas em bolsas de valores. O investimento anual dessas empresas soma mais de R\$70 bilhões. Os ativos das empresas, por sua vez, somam R\$1,1 trilhão, cerca de 400 bilhões de Euros (BRASIL, 2012).

Com maior ou menor influência, por diferentes razões, a manutenção de certas empresas sob o controle do Estado foi uma escolha política, que reflete uma vontade da sociedade de continuar atuando em determinados

setores. As discussões sobre esse rumo nas estatais têm sido lideradas pelo *Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Assets*, da *Organisation For Economic Co-Operation And Development* – OECD, que reuniu representantes dos países membros e não membros, direções de empresas estatais e representantes dos trabalhadores, para elaborar o *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Na reunião do seu Conselho Ministerial, em 2005, o *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* se tornou uma diretriz oficial dos países membros (BRASIL, 2012; MACÊDO et al., 2008).

Em linhas gerais, a OECD propõe a adoção de uma postura na qual o Estado atue como um proprietário informado, ativo e com uma política de propriedade clara e consistente, assegurando-se de que a governança das empresas estatais seja conduzida de uma maneira transparente, responsável e passível de avaliação, com o grau necessário de profissionalismo e de eficácia. São ainda abordados nos *Guidelines* o tratamento das partes interessadas (*stakeholders*), a transparência e a divulgação de informações e as responsabilidades dos membros dos Conselhos de Administração das empresas estatais (BRASIL, 2012; MACÊDO et al., 2008).

No Brasil, o Departamento de Coordenação e Controle de Empresas Estatais – DEST, órgão do Ministério do Planejamento, e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, do Ministério da Fazenda, integram, desde 2003, o grupo de discussão conduzido pela OECD, para a análise da matéria. Mas, para o governo brasileiro é um grande desafio a formulação e implementação de uma política de governança para as empresas estatais federais que tenha como pilares a atuação coordenada do Estado brasileiro – como acionista majoritário – e a melhoria da atuação direta do Estado nas empresas por intermédio da seleção, orientação e coordenação da atuação dos Conselheiros de Administração representantes do acionista majoritário-Estado (BRASIL, 2012; MACÊDO et al., 2008).

Um importante passo foi dado pelo governo brasileiro com a publicação do Decreto Presidencial nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007, que criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR. Essa Comissão tem por objetivo melhorar a coordenação do governo no exercício de seu papel de acionista, função que está dispersa em diferentes órgãos da Administração Pública Federal. Com isso espera-se que o Estado passe a agir como um proprietário informado e ativo, estabelecendo uma política de propriedade clara e

consistente, garantindo que a governança das empresas estatais seja conduzida com transparência, responsabilidade, com respeito aos direitos das demais partes interessadas – entre elas a sociedade e os clientes – e respeitando os direitos dos acionistas minoritários (MACÊDO et al., 2008).

A implementação pelo governo brasileiro de sua política de gestão do segmento formado pelas empresas estatais federais deve objetivar: (i) aperfeiçoar a eficiência da ação estatal enquanto controlador das empresas estatais; (ii) tornar mais transparente para a sociedade as orientações expedidas para as empresas estatais, e; (iii) capacitar técnicos da Administração Pública para a formação de multiplicadores das políticas de governança para as empresas estatais federais (DE BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008).

### **5 DISCUTINDO A PRESENÇA DOS ELEMENTOS DA GOVERNANÇA NA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Como já foi visto, a administração pública ao longo das últimas décadas vem sendo permeada pelas formas de gestão advindas da iniciativa privada, ainda que procure apresentar um olhar diferenciado, uma vez que seu maior objetivo não seja o lucro. Nesse período, muitas mudanças vêm acontecendo na forma como o Estado e o “bem público” são administrados. Para Bresser-Pereira (1996, 2008), a II Grande Guerra forçou os países a terem administrações mais flexíveis e ágeis, uma vez que era necessária uma verdadeira reconstrução em muitos deles. Além de ágil, a administração deveria ser eficaz, pois deveria promover o desenvolvimento econômico dessas nações. Mas, para o autor, foi na década de 1980 que essas características do Estado ganharam corpo, iniciando o que foi chamado de a “segunda grande reforma do aparelho do Estado: a era da nova gerência pública”.

Tendo um forte respaldo nas transformações ocorridas na administração gerencial de empresas, a nova forma de conduzir o Estado passou a se pautar em princípios como eficiência e otimização de resultados e custos. Giddens (1999) ao apontar a proposta da Terceira Via, além de propor um caminho diferenciado em relação às correntes ideológicas da social-democracia e do liberalismo, ressalta como uma das ênfases gerais do novo Estado democrático, a eficiência administrativa. Segundo ele, o processo de transformação do Estado deveria estar baseado em soluções apontadas pelo mercado, ou seja, reafirmando a todo instante a eficiência.

Bresser-Pereira (2008, p. 391) corrobora com essas afirmações quando propõe o modelo estrutural de gerência pública e diz que o “desenvolvimento econômico é possível somente quando o Estado-nação pode contar com um Estado eficaz”. O autor condiciona o desenvolvimento do Estado à sua eficácia, por considerar o Estado a principal instituição da sociedade moderna, reafirmando uma postura *keinesiana*.

Diante de tão grande importância atribuída à eficiência do Estado, sendo considerada condição para seu desenvolvimento, caberia perguntar em que consistiria pragmaticamente essa eficiência, ou seja, o que caracteriza um Estado eficiente? O que diferencia um Estado eficiente de um não eficiente? Se, ser eficiente quer dizer cumprir primorosamente suas funções, quais seriam as funções do Estado moderno?

Nenhum dos autores mencionados anteriormente trata da definição conceitual do que seria a eficiência do Estado. A partir de algumas de suas considerações tentar-se-á fazer inferências sobre como, de forma despretensiosa, se poderia caracterizar um Estado eficiente. Não se pode esquecer que o que está como pano de fundo de todas essas reflexões são as aproximações desejadas entre as novas tendências da administração pública e as estratégias de governança aplicadas a esse setor. Lembrando que uma das premissas que sustentam esse atual desejo de gestão – também incorporada da gestão empresarial – é a busca de eficiência através de ações participativas e transparentes.

Giddens (1999), quando propõe a terceira via como caminho alternativo ao conflito entre política liberal e social-democrata, ressaltando as suas incapacidades, tende a considerar o Estado como voltado à livre demanda, mas primando pela igualdade de oportunidades. Imagina um Estado com atuação firme, capaz de administrar riscos, com mecanismos de democracia direta, descentralizado e com transparência.

A partir das proposições de Bresser-Pereira (2008) e Giddens (1999), pode-se fazer uma primeira inferência, então, que o Estado eficaz é aquele que garante igualdade de oportunidade aos seus cidadãos, para que possam por suas iniciativas, angariar posições e espaços no mercado.

No modelo estrutural de gerência pública de Bresser-Pereira (2008), as funções do Estado ficam bem definidas. A ele cabem atividades que lhe são exclusivas, como a formulação de políticas, a definição das principais instituições que compõem e organizam a sociedade e a garantia de segurança a seus membros. Tudo que não se enquadrar nessas atividades deve ser direcionado a outras instituições, quer sejam públicas ou privadas. Segundo

afirmações desse autor, as atividades não exclusivas do Estado são mais bem desempenhadas (de forma mais eficiente) por organizações sociais, que passam a assumir a responsabilidade pelo serviço de qualidade, perante a sociedade e o próprio governo. Com esse argumento, salta aos olhos a observação que, uma vez que as organizações sociais são regidas pela lógica do mercado, onde a concorrência é uma ameaça constante, a qualidade e eficiência seriam exigências para permanência e sobrevivência. Nessa direção o autor importa da administração de empresas o conceito de competição administrada, que parece ser tipicamente regida pela concorrência, embora insista em considerar que isso não é necessariamente abertura ou rendição ao mercado.

Fica claro na proposta de Bresser-Pereira (2008) que o Estado ao se eximir de realizar algumas atividades não tira de si a responsabilidade por elas. Cabe a ele, Estado, garantir a prestação dos serviços, mas agora via manutenção contratual – segundo Santos (2006), o “neocontratualismo”. É interessante observar que nesse intuito tem-se o advento do terceiro setor, “administrado” pelo Estado, uma vez que surge para manter vigente a tensão política de eficácia e equidade, além de administrar os compromissos e buscar atingir o equilíbrio entre sua excessiva rigidez e a flexibilidade do mercado (SANTOS, 2006).

Um Estado eficiente então, segundo o modelo estrutural de gerência pública, é aquele que, eximindo-se da realização de atividades que não lhe são exclusivas, consegue estabelecer parcerias com iniciativas públicas não estatais (em especial o terceiro setor) e privadas, de forma a garantir o equilíbrio social com a prestação de serviços de qualidade e com custos compatíveis. Como se afirma,

a ideia econômica central de reformar o Estado é fazer melhor uso das receitas de impostos – fornecer melhores serviços a custos menores – ou em outras palavras, tornar a organização do Estado mais eficiente no uso de um dinheiro que é sempre relativamente escasso (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 405).

Assim, a relação com Giddens (1999, p. 89) torna-se estreita, para quem “Estado e sociedade civil deveriam agir em parceria, cada um para facilitar a ação do outro, mas também para controlá-la”.

Uma reflexão mais aprofundada sobre a eficiência do Estado poderia ainda suscitar questionamentos sobre os efeitos reais na vida dos cidadãos. Assim, poderia se

perguntar: eficiência de quê e para quem? A partir da ideia de que o Estado (governo) está a serviço do Estado-nação (BRESSER-PEREIRA, 2008), a eficiência do primeiro se justifica se refletir no segundo. E até que ponto a busca dessa eficiência não é simplesmente resposta a uma configuração internacional global?

Nesse sentido, fica evidente que a busca de eficiência e eficácia do Estado traz consigo uma série de questionamentos e implica mudanças estruturais em sua organização. Tanto para Giddens (1999) quanto para Bresser-Pereira (2008), a eficiência pressupõe a parceria com o não estatal. Embora não haja muita clareza sobre a definição de eficiência na esfera pública, alguns pontos tornam-se claros: ela não dispensa a responsabilidade do Estado com seus gastos, com a qualidade nos serviços prestados por outras organizações não estatais (garantindo o equilíbrio social) e com a igualdade de oportunidades (sob a forte influência neoliberal), tanto a empresas como a pessoas.

Diante disso, uma condição essencial para assegurar esses três pressupostos é que o Estado, ao invés de ser uma caixa-preta, apresente-se como acessível a qualquer um que lhe buscar. Essa transparência se justifica uma vez que a participação social passa a acontecer de forma mais intensa, ainda que não na totalidade dos processos, principalmente por meio das parcerias com instituições públicas e privadas e também por meio do próprio desabrochar da participação civil individual. Essa transparência se manifesta em um caminho de mão dupla, pois ao mesmo tempo exige maior exposição por parte do Estado, necessita maior participação e aproximação dos cidadãos para com ele. É negável que o maior acesso e rapidez das informações contribuem para uma exigência maior de transparência, pois “governos e cidadãos vivem agora cada vez mais num único ambiente de informação” (GIDDENS, 1999, p. 83).

Um aspecto importante da governança é a participação dos cidadãos nas atividades de condução do Estado. Entretanto, Bresser-Pereira (1996, 2008) limita a participação social à execução e avaliação das ações públicas, uma vez que a formulação das estratégias é exclusiva do alto escalão do serviço público, que para isso deve ser muito bem qualificado e gratificado. Também Giddens (1999), segundo Paula (2005a) não consegue contemplar uma participação incondicional e total da sociedade civil na condução do Estado. Segundo essa autora, “no que se refere à gestão pública, Giddens (1999, p. 77) se dirige para uma posição centralizadora, pois tende a negar a possibilidade de condução coletiva do interesse

público”. Ainda segundo Paula (2005a), Giddens (1999) propõe o desenvolvimento do Estado via eficiência (empresarial), mas sem a participação efetiva da coletividade nas decisões. Giddens (1999) considera que a participação coletiva tem sua expressão pelo exercício democrático, mas se encerra no ato da escolha de seus representantes.

Assim, ainda que a participação social se veja cerceada, não se exime de exercer a função fiscalizadora, que passa a ser responsabilidade da sociedade civil. A transparência das ações do Estado é cobrada por essa ação da sociedade e passa a exercer controle sobre suas ações quer via conselhos dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 2008) ou das auditorias que devem ser mais bem articuladas e realizadas (GIDDENS, 1999).

Nesse ponto a proposta de reforma do Estado encontra um forte amparo na proposta da governança, pelo menos em sua utilização empresarial, visto que dois dos pilares sobre os quais se assenta é a *disclosure* ou transparência e a prestação de contas – *accountability* (GONZALES, 2004). Ainda que sem uma orientação muito definida, o termo governança começa a ter maior utilização no contexto da administração pública nos dias atuais. No entanto, nem sempre traz correspondência com sua utilização inicial no setor privado (PAULA, 2005a).

Dentro de uma visão pós-reforma, Bresser-Pereira (2008) propõe pensar seu modelo de gestão não mais em termos de governo, mas de governança. Segundo ele,

governança envolve um processo mais amplo (que o governo), na medida em que transmite a idéia de que as organizações públicas não-estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 400).

No entanto, como já mencionado, em seu modelo, cabe ao alto escalão do Estado a formulação de políticas e o direcionamento das ações gerais. Chega a afirmar que sua proposta “é um modelo de gerência que é também um modelo de “governança” porque envolve outros atores, além do próprio governo no processo de governar” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 394), mas conclui a citação anterior com a ressalva: “embora o governo continue sendo o ator principal”.

Assim, retomando as novas formas de gestão pública observa-se claramente que em vários pontos é possível visualizar a aproximação dessas práticas com os conceitos de governança, embora um dos pontos onde, talvez, ainda mais se distanciem seja a participação social. Nenhum

dos modelos de gestão anteriores contempla a participação de forma tão contundente como o faz Paula (2005a, 2005b) ao considerar o modelo de gestão societal, que para ela revela a concepção participativa e deliberativa da democracia.

Dentro do processo de reforma do Estado a administração pública societal surge como posterior ao movimento gerencial, tendo seus primeiros “ensaios” nos anos 80, mas atingindo como ápice a elaboração da Constituinte de 1988. Segundo Paula (2005a, p. 155) o que esse movimento - caracterizado como “Estado-novíssimo-movimento-social” - almejava era “a implantação de um projeto político que procura(sse) ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para exercer maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a definição e implementação das ações públicas”.

Na visão de Paula (2005a, p. 159) o modelo gerencial introduz maior dinamismo e agilidade ao processo, se preocupando mais com os resultados que os procedimentos em si, o que atribui maior autonomia aos executores e ao mesmo tempo possibilidade de fiscalização por agentes externos (sociais). Por outro lado, a grande inovação que o modelo de gestão societal apresenta é fazer com que a participação social não seja enclausurada a alguns processos ou estágios da gestão pública, mas que se efetive desde o planejamento até a fiscalização, avaliação e controle. Ela busca “substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”.

Entretanto, por ser um modelo ainda em construção, a gestão societal consegue expor os princípios da governança em poucos locais, especialmente na esfera municipal. Segundo Paula (2005a), cabe destaque o caso da prefeitura de Porto Alegre que demonstra ter um processo bem articulado, transparente, ético e a com participação social. Mas, ainda assim, dentro da busca de identificação do modelo da governança aplicado à administração pública, parece ser a gestão societal uma das que mais se aproxima, seja enquanto construção conceitual seja como ação.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar, à luz de diversos autores, as possibilidades de aplicação dos componentes fundamentais da governança corporativa no setor público, diante do contexto atual que demanda eficiência, responsabilidade, ética, transparência, lisura nas ações e prestação de contas à sociedade.

É evidente que o mundo passa por profundas e rápidas transformações em suas estruturas, influenciadas diretamente pelo advento das novas tecnologias da comunicação e a rápida difusão da informação. Tal processo contribui para a formação crítica de sociedade, fazendo com que haja uma maior preocupação com a fiscalização e manutenção de direitos e deveres. Esse processo atinge todos os segmentos sociais, da iniciativa privada à pública. Fiscalização, transparência, prestação de contas, responsabilidade e participação tornam-se “palavras de ordem” em qualquer tipo de gestão.

Diante do que foi exposto, é possível perceber que há um movimento internacional a favor da adoção de práticas de governança, tanto no setor privado quanto na administração pública. Mesmo que ainda não apresente configurações caracteristicamente do modelo ideal de governança, várias adaptações parecem apontar para uma aproximação cada vez maior com essa concepção.

A ideia de transportar formas de atuação do setor privado para o setor público, tal como vem acontecendo nas últimas décadas, esbarra em uma questão crucial: o objetivo de tais organizações, ou seja, o objetivo maior da administração pública não está pautado no lucro, tal como na iniciativa privada, mas na satisfação de necessidades da sociedade. Assim, corre-se sempre o risco de querer realizar a transposição limpa de práticas utilizadas em um desses setores para o outro. No entanto, ao que diz respeito à governança, existe uma grande aproximação, em especial quando se considera seus três pilares: transparência, prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa.

No Brasil, como no mundo, várias iniciativas conduzem à conformação com práticas de governança. O modelo societal de gestão pública se apresenta como o ideário que mais se aproxima de tal proposta, mas se encontra ainda em construção. Várias iniciativas isoladas, mas não desarticuladas, também apontam para a aplicação dos princípios da governança, sendo de destaque o papel fiscalizador do Ministério Público, o Decreto Presidencial nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007, que criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, a adoção do *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* pelo Conselho Ministerial em 2005, o modelo de participação popular via Conselhos, entre outros. Entretanto, visualiza-se uma tendência de adoção de práticas de governança no processo atual de gestão pública, que em muito se assemelha à utilização feita pelo setor privado.

Apesar de reconhecer que a administração pública brasileira já tenha superado muitas de suas práticas nocivas herdadas do período colonial, ainda se percebe estar distante do modelo de um Estado justo e transparente. As discussões realizadas neste estudo evidenciam que o modelo de administração pública no Brasil ainda se encontra impregnado de mazelas, impropriedades e condutas recrimináveis, as quais precisam ser superadas à luz dos princípios da governança.

A necessidade de novos estudos sobre o tema, principalmente no Brasil, torna-se necessário, tanto para ressaltar a relevância do tema, como para apontar novos ângulos de apreciação.

## 7 REFERÊNCIAS

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 2004.

BARRET, P. **Achieving better practice corporate governance in the public sector**. Melbourne: AM Auditor General for Australia, 2002. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/uploads/documents/>>. Acesso em: 15 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. **Better practice public sector governance**. Canberra: National Institute for Governance, 2006. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

DE BENEDICTO, S. C.; RODRIGUES, A. C.; ABBUD, E. L. Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 28., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENEGEP, 2008. 1 CD-ROM.

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. B. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005.

BRANS, M. Comparative public administration: from general theory to general frameworks. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Ed.). **Handbook of public administration**. London: Sage, 2003. p. 424-439.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Empresas estatais**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996. 28 f. (Texto para Discussão, 9).
- \_\_\_\_\_. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.
- BUTLER, B. Corporate governance in the public sector. **Annual Public Sector Symposium**, Queensland, v. 4, n. 16, p. 11-26, June 2004.
- COPPEDGE, M. **Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina**. Madrid: Síntesis, 1995.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2000. 2 v.
- FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anales...** Panamá: CLAD, 2003. 1 CD-ROM.
- FREY, B. S. **Corporate governance: what can we learn from public governance?** Zurich: Institute for Empirical Research in Economics, 2003. (Working Paper, 166).
- GIDDENS, A. **A terceira via**. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- GONZALEZ, R. Governança e comunicação na responsabilidade social empresarial. **Relações com Investidores**, Rio de Janeiro, n. 73, p. 16-17, mar. 2004.
- GOYOS JÚNIOR, D. N. **Dicionário jurídico**. São Paulo: Observador Legal, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança corporativa**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2009.
- LEITE, M. G. Qualidade no setor público: uma alternativa sistematizada de implantação. **Empresas & Tendências**, São Paulo, n. 18, p. 25-27, set. 1994.
- MACÊDO, F. Q. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.
- MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007.
- MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, Jan./fev. 2008.
- \_\_\_\_\_. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010a.
- \_\_\_\_\_. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010b.
- \_\_\_\_\_. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 39-58, 2003.
- MCKINSEY COMPANY. **Panorama de governança corporativa no Brasil**. São Paulo: IBGC, 2001.
- MELLO, G R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- OSBORNE, S. P. The new public governance. **Public Management Review**, London, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.
- PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005b.
- \_\_\_\_\_. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. São Paulo: FGV, 2005a.
- PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000. 37 f. (Texto para Discussão, 37).
- PRATS, J. Y.; LASAGNA, M. **Governabilidad y democracia**. Disponível em: <<http://www.uoc.edu/campusvirtual/>>. Acesso em: 18 jan. 2009.

SANTOS, B. S. **Reinventar la democracia, reinventar el estado**. Buenos Aires: Clasco, 2006.

SCHWARTZMAN, S. Atualidade de Raymundo Faoro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 207-213, 2003.

SILVEIRA, A. di M. **Governança corporativa e estrutura de propriedade**: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil. 2004. 250 f. Tese (Doutorado em

Administração) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNIJUÍ, 2007.

VENTURA, L. C. **Os fundamentos da governança corporativa**. São Paulo: Trevisan, 2000.

VIEIRA, S. P. Governança e ética. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 49, mar. 2004.