

GOVERNANÇA CORPORATIVA: UMA ANÁLISE DA SUA APLICABILIDADE NO SETOR PÚBLICO

Samuel Carvalho De Benedicto (UFLA)
sdebenedicto@bol.com.br

Ângelo Constâncio Rodrigues (UFLA)
angelo@ufla.br

Emerson Luiz Abbud (FADMINAS)
emabbud@hotmail.com



Resumo

□ *Diante da emergência de um “novo modelo de desenvolvimento” torna imprescindível compreender o papel das administrações públicas no Brasil e sua importância no processo de transformação social pautado em uma postura ética e de transparência nas ações. O presente estudo tem como objetivo analisar as práticas de “governança corporativa” nas administrações públicas. A pesquisa busca se ancorar nas várias manifestações da governança corporativa nas organizações em geral, entretanto, o seu enfoque primordial se encontra relacionado às práticas voltadas para as administrações do setor público. Para tanto, construiu-se uma revisão sobre a necessidade do surgimento da governança corporativa baseada nos quatro pilares das boas práticas de governança corporativa - equidade, prestação de contas, transparência e sustentabilidade corporativa.*

□

Palavras-chaves: Palavras-Chave: Governança corporativa, transparência, equidade, prestação de contas.

1. Introdução

Em todo o mundo os papéis sociais e a responsabilidade dos homens, das organizações e das nações estão sendo reavaliados e colocados à prova. A liberdade e a agilidade da comunicação abrem espaço para a mobilização de pessoas e formação de grupos em torno de diversas causas de interesses coletivos, como os direitos humanos e a ecologia. Grande percentual da população humana trabalha hoje com a idéia de um mundo diferente, mais justo, em que as condições básicas de vida sejam asseguradas, onde a dignidade humana possa ser uma realidade para todos. Conseqüentemente, crescem as cobranças por direitos sociais sobre os Estados, as empresas e todos os setores responsáveis pelo desenvolvimento mundial. O universo de atuação das empresas ampliou-se e as exigências do mercado e da sociedade cresceram na mesma proporção.

Numa sociedade globalizada, informada e crítica como a atual, uma postura socialmente responsável constitui uma importante base para uma sólida imagem e para a aceitação social da organização. É certo que as empresas não existem apenas para explorar recursos econômicos e humanos, mas também para contribuir com o desenvolvimento social (DE BENEDICTO, 2002).

Entretanto, sabe-se que a necessidade de administrações socialmente responsáveis não se aplica apenas às empresas privadas, se não também às administrações públicas. Por essa razão, a partir da década de 1980, novas formas institucionais começam a ingressar no sistema de controle do governo sobre os serviços públicos. Essa nova roupagem administrativa emerge de um diferente arcabouço institucional (através da Reforma do Estado) e possibilita a construção do denominado “Novo Gerencialismo Público” (DHAL, 2001; MELLO, 2006; TENÓRIO, 2007).

Os administradores das instituições públicas 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. Isto 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 aumentaram 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).

Nesse contexto, surgiu durante a última década, em países como Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Japão, Nova Zelândia e Reino Unido (dentre outros), muitos debates sobre a importância da governança corporativa no setor público.

O propósito deste trabalho é analisar as práticas de governança corporativa nas organizações, verificando, à luz de diversos autores, as possibilidades de se aplicar tais práticas de governança nas administrações públicas. Para Andrade e Rossetti (2004, p. 20) 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 corporativos das empresas.

Um estudo desta natureza justifica-se, porque os mesmos têm ocorrido em muitos países nas diferentes esferas dos governos, mas no âmbito do setor público brasileiro tais estudos são praticamente inexistentes (MELLO, 2006). Assim, torna-se necessário compreender como as

forças se articulam para dar nascimento às mudanças contemporâneas na gestão pública e qual o seu impacto sobre os sistemas de serviços públicos em todos os níveis (federal, estadual, municipal e nas empresas públicas).

2. Governança corporativa

O termo governança corporativa existe há muito tempo, mas somente foi notado após os escândalos contábeis ocorridos nos Estados Unidos, dando-se 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. Em meados da década de 1980 o movimento pela governança corporativa ganhou força nos EUA, chegando à Inglaterra, inicialmente, e depois se estendendo pelo restante da Europa, chegando ao Brasil na década de 1990 (BORGES; SERRÃO, 2005).

A Governança Corporativa é uma resposta à antiga administração centralizadora e autoritária, que ignorava totalmente os colaboradores da instituição, os sócios, os acionistas minoritários e a sociedade, tendo como principal objetivo agradar a um controlador majoritário, em detrimento de tudo e de todos. Mais recentemente, percebeu-se que agradar a um controlador “em detrimento de tudo e todos” pode ser mais prejudicial do que benéfico à vida da empresa ou instituição (LAMEIRA, 2000; LODI, 2000; IBGC, 2008).

Existem variadas definições para governança corporativa. 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”. Filho (1998) a define sinteticamente como a forma que os controladores instituem mecanismos de monitoramento e controle em relação aos administradores e fazem com que estes ajam de acordo com o interesse dos controladores (numa visão mais ampla, *stakeholders*). Goyos Jr. (2003) governança corporativa como um esforço contínuo e organizado de acionistas e executivos no sentido de obter o melhor alinhamento de interesses possível.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2008, p. 1), Governança Corporativa,

“... é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade... A empresa que opta pelas boas práticas de governança corporativa adota como linhas mestras *transparência*, *prestação de contas* (accountability) e *equidade*”.

No século XX, grandes complexos empresariais começaram a se expandir e diversificar. A partir da década de 1950, a estrutura de capital das empresas começou a se modificar. As exigências de recursos para financiar o crescimento, as necessidades de economia de escala e o acesso a novos mercados, tornaram as poupanças individuais insuficientes para atender à nova demanda. O fortalecimento dos mercados de capitais, a criação dos fundos mútuos e o surgimento dos grandes investidores institucionais, configuraram o novo ambiente para o financiamento das necessidades empresariais (FILHO, 2003, p. 4).

A pulverização da propriedade das empresas em um número cada vez maior de acionistas, conduziu a um controle difuso, e o controle das informações e o conhecimento do negócio passou a ficar cada vez mais no âmbito executivo. A tecnoestrutura, como identificado por Galbraith (1982), tornou-se detentora dos instrumentos de condução da organização. O

presidente da empresa ou CEO (*Chief Executive Officer*), ao controlar o quadro de técnicos e executivos, expandiu seu poder sobre a organização frente aos acionistas. Os movimentos pela introdução de práticas de governança corporativa surgiram justamente com o intuito de resgatar esse poder para os acionistas (FILHO, 2003).

A saída do proprietário da condução dos negócios deu origem aos chamados problemas de agência, ou seja, conflitos de interesse entre proprietários e executivos relacionados às diferenças de orientação entre o que os executivos, ou agentes, buscam com sua atuação na organização e aquilo que esperam os proprietários, denominado principal.

Conceitualmente, a governança corporativa surgiu para superar o “conflito” decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. Nas organizações de capital aberto, o proprietário (acionista) delega a um agente especializado (executivo) o poder de decisão sobre sua propriedade. No entanto, os interesses do gestor nem sempre estarão alinhados com os do proprietário, resultando em um “conflito de agência” ou “conflito agente-principal”. Assim, a preocupação da governança corporativa é criar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos executivos esteja sempre alinhado com o interesse dos acionistas. A teoria que trata dessas questões teve origem em trabalhos como os de Berle e Means de 1932 e Jensen e Meckling (1976), que analisaram o clássico problema da Teoria da Agência (HAMILTON, 2000; BORGES; SERRÃO, 2005; MELLO, 2006; IBGC, 2008).

A teoria da agência aborda um tipo de relação bastante frequente no sistema econômico vigente nas economias mais sofisticadas, ou seja, a relação bilateral entre um indivíduo (o proprietário – pólo principal) e um outro (o agente). Portanto, a governança corporativa é o sistema que assegura aos sócios-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A relação entre propriedade e gestão se dá através do conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal, instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A boa governança corporativa garante equidade aos sócios, transparência e responsabilidade pelos resultados (VENTURA, 2000).

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 (SILVEIRA, 2002; MELLO, 2006). Entretanto, existe também um componente financeiro que justifica no processo. Segundo Arnaud (2007), as empresas que implantaram a governança corporativa tiveram seu valor aumentado. O crescimento atinge 22% a 24% do valor das ações. Para o autor, um sistema de governança corporativa eficiente pode gerar além da redução do custo de capital, um conjunto de benefícios internos que melhoram o desempenho do fluxo de caixa da organização. Mas, para que haja esses incrementos ocorram, a governança não deve ser feita de forma superficial. Deve haver uma profunda mudança interna na organização.

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. Para tanto, o Conselho de Administração, representante dos acionistas, deve exercer seu papel, estabelecendo estratégias para a empresa, elegendo e destituindo o principal executivo, fiscalizando e avaliando o desempenho da gestão e escolhendo a auditoria independente. As principais ferramentas que asseguram o controle da propriedade sobre a gestão são o Conselho de Administração, a Auditoria Independente e o Conselho Fiscal.

A ausência de conselheiros qualificados e de bons sistemas de governança corporativa tem levado empresas a fracassos decorrentes de: (i) abusos de poder (do acionista controlador sobre minoritários, da diretoria sobre o acionista e dos administradores sobre terceiros); (ii) erros estratégicos (resultado de muito poder concentrado no executivo principal); (iii) fraudes (uso de informação privilegiada em benefício próprio, atuação em conflito de interesses). (MELLO, 2006; IBGC, 2008).

Carvalho (2002) mostra como o conceito de governança corporativa ganhou relevância social a partir do momento em que se percebe que a configuração do sistema financeiro pode alterar os projetos mais produtivos. Para o autor, a existência de assimetrias de informação nas economias modernas, marcadas pela separação entre empreendedores e fornecedores de capital, muitas vezes inviabiliza o financiamento de projetos altamente produtivos.

La Porta et al (1998) e La Porta et al (2000) dão suporte a essa idéia ao mostrar que a prática generalizada da expropriação de acionistas minoritários acaba por inviabilizar o mercado de capitais como mecanismo de financiamento para as empresas. Além disso, os benefícios obtidos com a abertura de capital dependem da liquidez das ações da empresa, isto é, da possibilidade de os investidores negociarem volumes expressivos de ações sem que haja alteração significativa de preços e, que, portanto ações com baixa liquidez devem oferecer prêmios maiores. Como a liquidez depende da presença de investidores minoritários, torna-se imperiosa a adoção de mecanismos mais eficazes de proteção a minoritários. Esse raciocínio também se estende aos credores. A pouca proteção ou mesmo a demora que os credores possam ter em fazer valer seus direitos torna o crédito mais caro.

De acordo com Claessens (2003, p. 14) existem cinco motivos que fazem com que a governança corporativa afete o crescimento e o desenvolvimento dos mercados de capitais. São eles: (i) incremento no investimento externo direto nas firmas; (ii) redução nos custos de capital associado à valorização das firmas; (iii) melhor performance operacional, mediante a melhoria na alocação de recursos, bem como uma melhor administração de forma geral; (iv) boa governança corporativa pode ser associada com a redução de crises financeiras, particularmente importante, pois crises financeiras implicam em altos custos econômico-sociais, e; (v) boa governança geralmente provoca melhores relacionamentos entre todas as partes interessadas (*stakeholders*) na condução dos negócios das firmas.

Para Silveira (2002) e Goyos Jr. (2003) os critérios de governança corporativa são valores e padrões éticos que devem permear toda uma sociedade civil, envolvendo, é certo, as companhias, os seus funcionários e demais parceiros, mas também os legisladores, agentes de administração pública, membros do Judiciário, investidores, acionistas e bolsas de valores. A cobrança de tais valores deve igualmente ser feita por todos os agentes da sociedade civil. A observância de tais critérios não somente permitirá que nossa sociedade seja mais justa e eficiente, como também nosso país seja mais competitivo nos mercados internacionais.

2.1 Modelos de governança corporativa

Nos últimos anos, a adoção das melhores práticas de governança corporativa tem se expandido tanto nos mercados desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Mas não há uma completa convergência sobre a correta aplicação das práticas de governança nos mercados. O emprego das boas práticas de governança apresenta diferenças quanto ao estilo, estrutura e enfoque. Entretanto, pode-se afirmar que todos se baseiam nos princípios da transparência, independência e prestação de contas (*accountability*) como meio para atrair investimentos aos negócios e ao país.

Rubach e Seborá (1998) realizaram um estudo da governança corporativa entre EUA, Japão e Alemanha. Evidenciou-se que nos EUA, a governança enfatiza a transparência das informações pela necessidade dos investidores de monitorar o desempenho das empresas, tornando o mercado mais eficiente. A medida de eficiência normalmente utilizada é o retorno do capital financeiro. Observou-se tendência para mudanças como a redução das restrições sobre a influência dos acionistas, aumento das relações de longo prazo e reconhecimento dos demais *stakeholders*.

A governança corporativa de países como Japão e Alemanha é baseada nas relações entre proprietários e administradores, de forma a obter benefícios a longo prazo para ambos. Essa característica reduz os problemas de agência. No Japão, a rede de negócios assume uma importância maior. Entre 50% e 70% das ações de empresas listadas em bolsas são detidas por outras empresas, no sistema de participações acionárias cruzadas que une os membros de *keiretsus*. Os bancos em geral e outros investidores institucionais pouco atuam na governança corporativa, agindo apenas como monitores, sendo mais efetivos apenas em casos de baixa *performance*. Na Alemanha, os bancos desempenham papel de destaque (e utilizam participações acionárias para fortalecer relações comerciais com clientes) e existe a particularidade da participação dos funcionários no Conselho de Administração (BORGES; SERRÃO, 2005).

Assim, de acordo com a ABGC (2008) de um modo geral, pode-se dividir os sistemas de governança corporativa no mundo em:

- a) *Outsider System* (acionistas pulverizados e tipicamente fora do comando diário das operações da companhia). Este é o sistema de governança anglo-saxão (Estados Unidos e Reino Unido) que contempla: (i) estrutura de propriedade dispersa nas grandes empresas; (ii) papel importante do mercado de ações na economia; (iii) ativismo e grande porte dos investidores institucionais, e; (iv) foco na maximização do retorno para os acionistas (shareholder oriented).
- b) *Insider System* (grandes acionistas tipicamente no comando das operações diárias, diretamente ou via pessoas de sua indicação). Este é o sistema de governança da Europa Continental e Japão que contempla: (i) estrutura de propriedade mais concentrada; (ii) presença de conglomerados industriais-financeiros; (iii) baixo ativismo e menor porte dos investidores institucionais, e; (iv) reconhecimento mais explícito e sistemático de outros stakeholders não financeiros, principalmente funcionários (stakeholder oriented).

Quadro 1: Modelos de governança corporativa

Sistema Anglo-saxão	Sistema Nipo-germânico
1. Participação acionária pulverizada (<i>outsider system</i>).	1. Maior concentração acionária (<i>insider system</i>).
2. Estrutura de controle externo – empresas com grande número de acionistas, estruturas de controle diluídas.	2. Estrutura de controle interno – pequeno grupo de acionistas detém maior parte das ações, estruturas de poder concentradas.
3. Alta liquidez.	3. Baixa liquidez.
4. Criação de valor voltada para os acionistas (<i>shareholders</i>). ¹	4. Buscam equilíbrio entre o interesse dos acionistas e outros grupos interessados na empresa (<i>stakeholders</i>). ²

5. Exige um nível elevado de transparência.	5. Nível de transparência pouco a cima do legal.
6. Estrutura de capital – controle por <i>equity</i> , predomina empresas financiadas com recursos de acionistas(capital próprio).	6. Estrutura de capital – controle por <i>debt</i> destacam-se empresas financiadas por meio de empréstimos e financiamentos de credores.
7. O mercado de capitais ativo e desenvolvido é responsável pelo monitoramento da administração das empresas.	7. Mercado de capitais menos líquidos e desenvolvidos, os investidores institucionais não têm papel ativo.
8. O conflito de interesse ocorre entre administração e acionistas.	8. O conflito da agência acontece entre acionistas controladores e acionistas minoritários.

Fonte: Victória et al (2007).

2.2 A governança corporativa no Brasil

No Brasil, 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, como no caso do Mappin, Docas de Santos, Monteiro Aranha e Villares.

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 corporativo mais competitivo. A abertura e conseqüente modificação na estrutura societária das empresas também ocorreu no mercado financeiro. Houve aumento de investimentos de estrangeiros no mercado de capitais, o que reforçou a necessidade das empresas se adaptarem às exigências e padrões internacionais. Em resumo, as práticas da governança corporativa tornaram-se prioridade e fonte de pressão por parte dos investidores (McKINSEY&COMPANY, 2001).

O processo de privatizações foi um dos grandes responsáveis por essa transformação. Nos casos dessas empresas, as questões de governança corporativa ganharam maior relevo, uma vez que, dada a inevitável separação entre controle e gestão, novos mecanismos de delegação, incentivo e monitoramento sobre o desempenho dos administradores passaram a ser desenhados pelos acionistas controladores.

Como resultado da necessidade de adoção das boas práticas de governança, foi publicado em 1999 o primeiro código sobre governança corporativa, elaborado pelo IBGC. O código trouxe inicialmente informações sobre o Conselho de Administração e sua conduta esperada. Em versões posteriores, os princípios básicos da boa governança foram detalhados e aprofundados. Em 2001, foi reformulada a Lei das Sociedades Anônimas e, em 2002, a Comissão de Valores Imobiliários (CVM) lançou sua cartilha sobre o tema governança, com foco no relacionamento entre administradores, conselheiros, acionistas controladores e minoritários e auditores independentes.

A fim de estimular a disseminação das melhores práticas de governança, entre 2005 e 2006, o IBGC desenvolveu três premiações: monografias, matéria jornalística e governança corporativa. Os prêmios promovem o debate nos meios acadêmico, empresarial e de comunicação, além de reconhecer empresas e pessoas atentas à temática. Mas, apesar do aprofundamento dos debates sobre governança e da crescente pressão para a adoção das boas práticas de governança corporativa, o Brasil ainda se caracteriza pela alta concentração do controle acionário, pela baixa efetividade dos conselhos de administração e pela alta

sobreposição entre propriedade e gestão. O que demonstra vasto campo para o conhecimento, ações e divulgação dos preceitos da governança corporativa (ABGC, 2008).

Outra contribuição à aplicabilidade das práticas de governança corporativa partiu da Bolsa de Valores de São Paulo, ao criar segmentos especiais de listagem destinados a empresas com padrões superiores de governança corporativa. Além do mercado tradicional, passaram a existir três segmentos diferenciados de governança: Nível 1, Nível 2 e Novo Mercado. Basicamente, o segmento de Nível 1 caracteriza-se por exigir práticas adicionais de liquidez das ações e *disclosure*. Enquanto o Nível 2 tem por obrigação práticas adicionais relativas aos direitos dos acionistas e Conselho de Administração. O Novo Mercado diferencia-se do Nível 2 pela exigência para emissão exclusiva de ações com direito a voto. O objetivo final é estimular o interesse dos investidores e a valorização das empresas listadas.

As ofertas primárias de ações (IPO) que ocorreram na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) em 2006 e 2007 demonstram essa preocupação do investidor: em todas essas ofertas as empresas decidiram por aderir aos níveis diferenciados de governança corporativa estabelecidos pela Bovespa (Nível II e significativamente Novo Mercado) com o objetivo de obter sucesso na sua precificação. Ou seja, na maioria dos casos, houve benefício e geração de valor à empresa, ao seguir as boas práticas de governança corporativa (ITO; COUTINHO; VAN DIJK, 2008).

Para auxiliar o Conselho de Administração na condução de suas atividades, a maioria das empresas brasileiras já constituiu comitês de assessoramento, tais como comitês de remuneração, desenvolvimento executivo, ética e estratégia financeira; que tratam de assuntos específicos e encaminham fatos relevantes para tomada de decisão pelo Conselho. Houve um crescimento de 67% dos gastos das empresas com honorários de auditoria externa em 2007 em relação ao ano anterior. Nos últimos anos houve um grande número de empresas que optaram pela constituição de um Comitê de Auditoria distinto e aquelas que optaram por atribuir as funções do Comitê de Auditoria ao Conselho Fiscal (ITO; COUTINHO; VAN DIJK, 2008).

Silveira (2002) ressalta que a alta concentração da propriedade (posse das ações) e do controle (tomada de decisão) das companhias, aliada à baixa proteção legal dos acionistas, faz com que o principal conflito de agência no Brasil se dê entre acionistas controladores e minoritários, e não entre acionistas e gestores. Nesse sentido, destaca-se a opinião de Carvalho (2002, p. 26) de que: “melhoras nos padrões de governança corporativa são difíceis de ser implementadas pela mudança de legislação em qualquer país.”

Estudo promovido por Srour (2003) avaliou a conduta e performance das firmas brasileiras frente às práticas diferenciadas de governança corporativa. O autor enfatiza que apesar da percepção de que uma melhor proteção aos acionistas minoritários facilitaria o desenvolvimento do mercado de capitais e o financiamento de novos projetos de empresas, países como o Brasil se viram em dificuldades em relação à promoção de mudanças na legislação que protegessem mais eficazmente os acionistas minoritários.

3. A governança corporativa nas administrações públicas

As questões de governança, no âmbito da administração pública, têm estado associadas principalmente à esfera macro, incluindo a gestão das políticas governamentais, o exercício de poder e o controle na sua aplicação. Seu significado, contudo, vem ultrapassando a dimensão

operacional para incorporar aspectos da articulação dos mais diversos atores sociais e arranjos institucionais (FILHO, 2003; MELLO, 2006).

Organizações públicas e privadas guardam semelhanças importantes no que diz respeito à governança organizacional. A separação propriedade e gestão, que gera os denominados problemas de agência, os mecanismos de definição de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, por exemplo, são problemas comuns. A evidência de sucesso de novas práticas de gestão motiva outras organizações a replicarem essas práticas. Assim, não apenas as empresas mercantilistas, mas todas as organizações, inclusive aquelas sem fins lucrativos, comunitárias e estatais podem adotar a governança corporativa (FILHO, 2003; MELLO, 2006;).

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). É fundamental que as instituições percebam o que a sociedade e o mercado já perceberam. Maior transparência, participação, ética e critérios claros de gestão são a base do progresso financeiro, econômico e social. Aqueles que não se adequarem a esta nova realidade estarão fadados a sucumbir, pois capital e sociedade estão pautados cada vez mais na busca da eficiência e da ética nas instituições. Portanto, é necessário que as instituições públicas também percebam isso.

Gonzalez (2004) sugere quatro princípios básicos de Governança Corporativa que deveriam ser incorporados tanto nas organizações em geral quanto nas instituições públicas: *disclosure* ou transparência; equidade com os públicos estratégicos (stakeholders); prestação de contas (*accountability*) e cumprimento das legislações. Andrade e Rossetti (2004, p.27) também apontam quatro valores que dão sustentação à boa 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 existem três poderes de decisão altamente importantes: o executivo, o legislativo e o judiciário. Um governo eleito (executivo) é responsável pelos recursos específicos: planejamento, direção e controle das operações deste setor. O legislativo tem o direito e a responsabilidade de manter o governo responsável pela gestão e atividades. Uma das formas para viabilizar esta responsabilidade, é através de auditorias e relatórios elaborados pelo auditor legislativo (Revisores Oficiais de Contas ou empresas de auditoria). A figura 1 mostra a separação das funções executivas e legislativas de governo, uma vez que o Parlamento tem autoridade para financiar a aquisição e uso de recursos de todo o setor público.

Figura 1: Modelo do processo global de responsabilidade no setor público



Fonte: Marques (2007).

Assim, um dos elementos da governança no setor público tem a ver com a governança pública e inclui sistemas de prestação de contas (*accountability*) aos ministros e ao Parlamento. O núcleo da missão, visão e os objetivos das agências públicas são também ajustados frequentemente a este nível (MARQUES, 2007).

É importante mencionar que muitas das agências já utilizam alguns conceitos da boa governança corporativa. Estes 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 2 com base em Marques (2007) apresenta uma percepção da governança corporativa diagramaticalmente e ilustra a relação existente entre todos os elementos da governança e, assim, a necessidade de os integrar eficazmente para atingir a boa governança. Indica, também, a dificuldade de balancear todos estes elementos nalgum ponto do tempo, e a todo o tempo, e fornecer o 'mix' apropriado de conformidade e performance.

Figura 2: Elementos da governança das entidades públicas



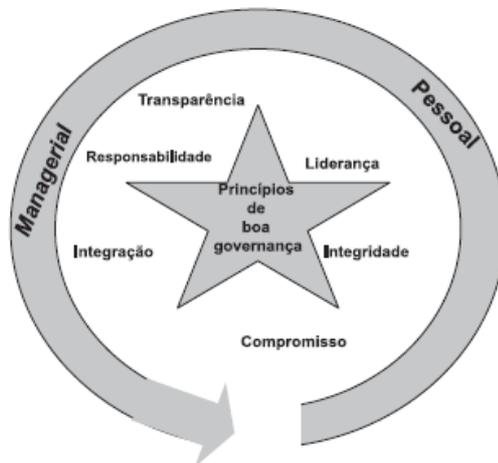
Fonte: Marques (2007).

Esta figura reflete a complexidade do quadro conceitual de governança e a diversidade das aproximações feitas pelas entidades do sector público. Verifica-se, portanto, que diversos elementos da governança corporativa nos setores privado e público são comuns. Entretanto, Barret (2005) enfatiza que as auditorias mostram que é preciso mais trabalho no setor público para apresentar os elementos da governança corporativa de modo significativo; para que as pessoas da organização 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 descarga das expectáveis obrigações de *accountability*.

Frey (2003) e Marques (2007) afirmam que em matéria de 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 corporativa nas entidades públicas, são necessários seis passos fundamentais, conforme exposto na figura 3. 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, 2005; MARQUES, 2007).

Figura 3: Princípios de boa governança nas entidades do setor público



Fonte: Marques (2007).

Mello (2006) e Marques (2007) enfatizam cada um dos seis passos fundamentais da governança corporativa 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*). No setor público, é necessária uma lúcida e transparente comunicação com o Ministro e é fundamental o estabelecimento de prioridades governamentais de modo claro.

Compromisso - A boa governança é muito mais do que pôr as estruturas a funcionar e buscar bons resultados. As melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para serem implementados todos os elementos da governança corporativa. Isto exige uma boa orientação das pessoas, que envolve uma comunicação melhor; uma abordagem sistemática à gestão da organização; 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 objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. 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 seu relatório de performance.

Responsabilidade/prestação de contas (*accountability*) - Os princípios da governança corporativa requerem de todos os envolvidos que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações; considerem quem é responsável por quê, perante quem, e quando; o reconhecimento da relação existente entre os *stakeholders* e aqueles a quem confiam a gestão dos recursos; e que apresentem resultados. 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 são componentes chaves de uma responsabilidade saudável. O afastamento destes requisitos impede a organização de conseguir os seus objetivos.

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. Sendo aberta, através de significativos encontros com os *stakeholders*, com comunicações completas e informação segura e transparente, as ações são mais efetivas. A transparência é também essencial para ajudar a assegurar que os corpos dirigentes são verdadeiramente responsáveis, e isso é importante para uma boa governança. A *International Federation of Accountants* - IFAC (2001) realça que a transparência é mais do que estruturas ou processos. Ela é também uma atitude e uma crença entre os intervenientes chaves, políticos, funcionários públicos e outros *stakeholders*, a quem a informação tem de ser exibida, e não é detida por qualquer entidade particular - ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os ativos.

Integração - o desafio real não é simplesmente definir os vários elementos de uma efetiva governança corporativa, mas garantir que eles estão holisticamente integrados dentro de uma abordagem da organização, pelos seus funcionários e bem compreendida e aplicada dentro das entidades. Se estiver corretamente implementada, a governança corporativa pode providenciar a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para obter os padrões de performance de *output* e *outcome* requeridos para atingir as suas metas e objetivos.

Butler (1999) e Marques (2007) defendem que nas entidades públicas a aplicação prática da governança corporativa 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; (iv) manutenção de padrões de relatórios financeiros; (v) adoção de códigos de ética da organização; (vi) instruções para conduta dos diretores, que

particularmente prevejam a inexistência de conflitos e divulguem os benefícios, e; (vii) identificação do risco e gestão do risco.

Para os autores, se a gestão tiver a ver com um processo de negócio, a governança diz respeito ao seu correto desenvolvimento. O processo de governança corporativa pode ser pensado como tendo quatro atividades principais. Assim: (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.

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 das prefeituras, existem 117 empresas estatais – 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\$ 40 bilhões, algo em torno de 15 bilhões de Euros. Os ativos das empresas, por sua vez, somam R\$ 1,1 trilhão (cerca de 400 bilhões de Euros). (MP, 2008; MACÊDO et al, 2008).

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. Agora, as iniciativas devem se Direcionar ao aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão das empresas estatais com a adoção de melhores práticas de governança corporativa.

As discussões sobre este 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 os *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Na reunião do seu Conselho Ministerial, em 2005, os *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* se tornou uma diretriz oficial dos países membros (MELLO, 2006; MP, 2008; 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 (MELLO, 2006; MP, 2008; 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 corporativa 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 (MELLO, 2006; MP, 2008; 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 respeitados 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 corporativa para as empresas estatais federais (MELO, 2006; MACÊDO et al, 2008).

4. Considerações finais

As boas práticas de governança corporativa, desde seu surgimento, vêm buscando proporcionar melhoras significativas na gestão das empresas e no ambiente regulatório, além de mais proteção aos investidores. O estudo das definições de governança corporativa (um conceito ainda em construção) enfatiza as práticas de boas políticas para proteger as partes interessadas em uma sociedade, mitigando os conflitos decorrentes de interesses divergentes. Em cada país, a governança corporativa vem evoluindo de acordo com características culturais, institucionais e legais.

No Brasil, com um desenho empresarial mais de terceiro mundo e fora dos modelos anglo-americano e nipo-germânico, só na última década o tema vem ganhando relevo em virtude da sofisticação advinda dos movimentos dos grandes conglomerados, dos efeitos da privatização e da importação de regras globais pela busca de recursos em outros mercados. O foco maior do tema, entre nós, tem sido a proteção dos sócios minoritários, de modo a gerar confiança no investidor.

O estudo revelou que hoje, muito dificilmente uma empresa terá sucesso em oferecer suas ações ou outras formas de títulos mobiliários ao mercado de capitais, ou mesmo obterá financiamentos com taxas de juros reduzidas ou investimentos de uma instituição financeira, sem demonstrar a sua aderência e aplicação a um mínimo de boas práticas de governança corporativa.

Os quatro pilares das boas práticas de governança corporativa - equidade, prestação de contas, transparência e sustentabilidade corporativa - são assuntos obrigatórios e de grande atenção dos gestores de uma empresa, sejam eles o CEO, um membro da gerência ou qualquer outro profissional. Uma governança corporativa eficaz deve ser apoiada por toda a organização, desde o CEO ao Conselho, através do *staff*. O quadro conceitual da governança corporativa da organização deve ser claramente compreendido por todos.

Embora o surgimento da governança corporativa tenha ocorrido com empresas de capital aberto, é imprescindível que as boas práticas de governança sejam aplicadas em qualquer tipo de administração que se tenha por objetivo o sucesso do empreendimento. Assim, os cidadãos esperam uma boa governança corporativa das suas autoridades governamentais e, por isso, a sociedade reclama cada vez mais que as autoridades governamentais prestem contas. O governo não somente é responsável perante o Parlamento como também perante outras partes, nomeadamente a sociedade. Esta situação é causada por todas as vertentes do progresso da sociedade, tais como o incremento no nível de educação das pessoas, acompanhado por um aumento na emancipação, dos progressos verificados no campo das tecnologias da informação, e a influência dos meios de comunicação.

Finalmente, destaca-se que este estudo, em nenhum momento tentou esgotar o tema da governança corporativa aplicada à administração pública. Pelo contrário, por ser um tema novo e pouco explorado, intentou-se levantar alguns pontos pertinentes que pudessem despertar a possibilidade de novas pesquisas referentes ao tema.

5. Referências

ANDRADE, A. & ROSSETTI, J. P. *Governança corporativa: Fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas, 2004. 189 p.

ARNAUD, O. *A vez da governança corporativa*. Revista Abinee, Out., 2007.

CARVALHO, A. G.. *Governança corporativa no Brasil em perspectiva*. Revista de Administração. São Paulo, v. 37, n. 3, p. 19-32, jul/set. 2002.

CLAESSENS, S. (2003). *Corporate Governance and Development*. Disponível em: <<http://ssrn.com/>>. Acesso em: 15 Maio 2007.

BARRET, P. (2005). *Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector*. AM Auditor General for Australia. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/uploads/documents/>>. Acesso em: 02 Maio 2008.

BERLE, A; MEANS, G. *The modern corporation and private property*. New York: McMillan, 1932.

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.

BUTLER, B. (1999). *Corporate Governance in the Public Sector*. Annual Public Sector Symposium - Queensland, Australia, 4(16), June 2004.

DE BENEDICTO, S. C. *A Responsabilidade Social das Empresas: uma relação estreita com a educação*. Lavras, UFLA/DED, 2002. 199 p. (Monografia de Especialização em Educação).

DHAL, R. A. *Sobre a democracia*. Brasília: UNB, 2001. 230 p.

GALBRAITH, J. K. *O Novo Estado Industrial*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

GONZALEZ, R. *Governança e Comunicação na Responsabilidade Social Empresarial*. Relações com Investidores. IMF Editora. n. 73, Mar.2004.

GOYOS Jr., D. N. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Observador Legal, 2003.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Governança Corporativa*. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/>>. Acesso em: 18 Out. 2007.

FILHO, J. R. F. *Governança organizacional aplicada ao setor público*. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, VIII, Panamá. Anales..., Panamá, 28-31 Oct. 2003.

FREY, B. S. (2003). *Corporate Governance: What can we Learn From Public Governance?* Institute for Empirical Research in Economics [Working Paper n° 166]. *University of Zurich*

- HAMILTON, R. W.** *Corporate Governance in America 1950-2000: Major Changes But Uncertain Benefits.* *The Journal of Corporation Law*, Iowa, v. 25, i2, p.349-373, winter, 2000.
- IFAC - International Federation of Accountants (2001).** *Study 13 - Corporate governance in the public sector: a governing body perspective.* Disponível em: <<http://www.ifac.org>>. Acesso em: 02 Maio 2008.
- ITO, S.; COUTINHO, A. & VAN DIJK, P. R. W.** *2º Estudo Sobre as Melhores Práticas de Governança Corporativa no Brasil e nos Estados Unidos – 2007.* São Paulo: Risk Advisory Services, 2007.
- JENSEN, M; & MECKLING, W.** *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure.* *Journal of Financial Economics*, v.3, p. 305-360, October, 1976.
- LAMEIRA, W. J.** *Governança Corporativa.* São Paulo, Atlas, 2000.
- LODI, J. B.** *Governança Corporativa: o governo da empresa e o Conselho de Administração.* Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- LA Porta, R. et al .** *Law and Finance.* *Journal of Political Economy*, v. 106, n. 6, p. 1.113-1.155, dez. 1998.
- LA PORTA, R. et al.** *Investor protection and corporate governance.* *Journal of Financial Economics*, v. 58, p. 3-27, October, 2000.
- MACÊDO, F. Q. et al.** *Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública.* São Paulo: Atlas, 2008. 202 p.
- MARQUES, M. C. C.** *Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público.* *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba. v.11 n.2, abr./jun. 2007
- McKINSEY & COMPANY.** *Panorama de Governança Corporativa no Brasil.* São Paulo: IBGC, 2001.
- MELLO, G. R.** *Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro.* 127 f. Dissertação (mestrado em ciências contábeis). São Paulo: FEA/USP, 2006.
- MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008).** *Empresas Estatais.* Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/control_e_estatais/>. Acesso em> 02 Maio 2008.
- RUBACH, M.J. & SEBORA, T.C.** *Comparative Corporate Governance: competitive implications of an emerging convergence.* *Journal of World Business*, v. 33, n. 2, p.167-184, Nova York, abr. 1998.
- SILVEIRA, A. Di M.** *Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil.* 250 f. Tese (doutorado em administração). São Paulo: FEA/USP, 2004.
- SROUR, G.** *Práticas diferenciadas de governança corporativa: um estudo sobre a conduta e a performance das firmas brasileiras.* Prêmio BNDES de Economia-2003. Disponível em: <<http://www.sbe.org.br/ebe24/124.pdf>>. Acesso em: 23 Dez. 2007.
- TENÓRIO, F. G.** *Cidadania e desenvolvimento local.* Rio de Janeiro/Ijuí: FGV-Unijuí, 2007. 632 p.
- VENTURA, L. C.** *Os Fundamentos da Governança Corporativa.* São Paulo: Trevisan, 2000.
- VICTÓRIA, L. B. G. et al.** *Governança Corporativa: Principais Diferenças Entre Os Modelos Anglo-Saxão e Nipo-Germânico.* In: Encontro de Pós-Graduação, 9, 2007. Anais..., UFPel: Pelotas/RS, 2007.
- VIEIRA, S. P.** *Governança e ética.* *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, vol.58, n. 03, p. 49, mar. 2004.

