



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (FACE)

JOSIMAR PEREIRA DE SOUZA

**O PAPEL DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NA
MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA:
UM ESTUDO NO SERPRO.**

Brasília – DF
2009

JOSIMAR PEREIRA DE SOUZA

**O PAPEL DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NA
MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA:
UM ESTUDO NO SERPRO.**

Monografia ou Projeto de Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento e Finanças.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Vinícius Soares Siqueira.

**Brasília – DF
2009**

AGRADECIMENTO

A Deus, por mostrar-me os caminhos.

Ao meu orientador, Marcos Vinícius Soares Siqueira, pelo apoio, presteza e solicitude.

À Prof^a. Dr^a. Maria de Fátima Bruno-Faria, por seu notável exemplo como educadora e pesquisadora.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Social e Trabalho, por ensinamentos e orientações que estimularam a busca contínua por novos conhecimentos no campo das ciências humanas.

Ao SERPRO, pela oportunidade e por acreditar.

À superintendente da Gestão Empresarial Financeira do SERPRO, Ana Costi Mallmann Costi, pela oportunidade de viabilizar a capacitação contínua aos seus colaboradores.

Aos participantes da pesquisa, que gratuitamente se dispuseram a fornecer dados valiosos e necessários à consecução deste estudo, relatando suas percepções acerca do fenômeno pesquisado.

E em especial, à minha família, a quem tanto amo.

*A mente
que se abre a uma nova idéia jamais voltará
a seu tamanho original.*

Albert Einstein

RESUMO

Neste estudo, pretende-se verificar a aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público, nas empresas públicas federais e, especificamente na realização de um estudo na empresa pública federal, SERPRO, com base no Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007. A reforma do Estado, mais do que um conjunto de intenções, é um processo complexo e permanente, que requer, para o seu pleno desenvolvimento, objetividade, persistência e construção de uma estratégia que permita enfrentar conflitos e ambigüidades. A necessidade de rediscutir o papel e as formas de funcionamento do Estado, com vistas ao atendimento dos requerimentos atuais, vem motivando o debate acerca das reformas no cenário internacional. Os desafios de implementar programas voltados para o aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços parecem ser a tendência dominante, ganhando a denominação genérica de gerencialismo na administração pública. Num contexto determinado por profundas transformações, nem sempre previsíveis, torna-se fundamental criar as condições que garantam a irreversibilidade dos processos de mudança. A governança corporativa é para assegurar que as empresas apresentem melhor performance, melhor monitoramento e proteção dos investidores. Neste estudo pretende-se apresentar como os princípios da governança corporativa podem ser aplicados ao setor público. Apresentar os conceitos de governança corporativa e 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 práticas de governança corporativa tem a finalidade de aumentar o valor da empresa, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade. As questões de governança, no âmbito da administração pública, tem 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. A evidência de sucesso de novas práticas de gestão motiva outras organizações a replicarem essas práticas. Contudo, muitas vezes essa difusão ocorre sem que haja uma validação das premissas que sustentaram o modelo, de uma avaliação criteriosa de seus benefícios ou resultados, ou ainda descontextualizada do ambiente sócio-cultural receptor. Esse fato ocorre hoje com o conjunto das práticas de governança corporativa. Os resultados obtidos são satisfatórios e estão de acordo com as práticas de governança corporativa recomendadas pela Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR).

Palavras-chave: Reforma do Estado. Empresas Públicas. Governança Corporativa.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Elementos-chave do processo de governança corporativa: a subordinação do sistema de relações da estratégia, do poder e da gestão a um sistema definido de valores.....	30
Figura 2 – A função das corporações: responsabilidade ampliada e alinhamento abrangente de interesses.....	35
Figura 3 – Estrutura organizacional de governança: um modelo de referência.....	37

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Partes interessadas e interesses que podem estar presentes em processos de governança corporativa.....	25
Quadro 2. Conceitos de governança corporativa: uma tentativa de síntese.....	28

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	10
1.1 – Formulação do problema de pesquisa.....	12
1.2 – Objetivos	12
1.2.1 – Objetivo Geral	12
1.2.2 – Objetivos Específicos	12
1.3 – Relevância do Estudo.....	13
2 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	14
2.1 – Modernização do Estado.....	14
2.1.1 – Reforma Administrativas.....	15
2.1.2 – Objetivos e os Setores do Estado.....	18
2.1.3 – Administração Pública desejada.....	19
2.1.4 – A governança no setor público brasileiro.....	21
2.2 – Governança Corporativa.....	22
2.2.1 – Visão Conceitual.....	24
2.2.2 – Conceitos de Governança Corporativa.....	26
2.2.3 – Pilares da Governança Corporativa.....	28
2.2.4 – Elementos da Governança Corporativa.....	30
2.2.5 – Estrutura da Governança Corporativa.....	36
2.2.6 – Fatos Históricos da Governança Corporativa.....	37
2.2.7 – Experiência no Setor Público Brasileiro.....	42
3 – METODOLOGIA.....	47
3.1 – Tipo de pesquisa	47
3.2 – Caracterização da organização	48
3.3 – Participantes da pesquisa	49
3.3.1 – Seleção dos Participantes	49
3.4 – Instrumento.....	49
3.5 – Procedimentos de coleta dos dados.....	50
3.6 – Análise dos dados	51
4 – APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	52
4.1 – Sobre a reforma do Estado.....	52
4.2 – Sobre o papel da governança corporativa na modernização do Estado.....	53
4.3 – Sobre a pesquisa de campo.....	53
4.3.1 – Sobre os resultados das entrevistas com os participantes.....	54
4.3.1.1 – Sobre a administração estratégica.....	54

4.3.1.2 – Sobre a governança corporativa.....	54
4.3.1.3 – Sobre os processos produtivos.....	56
4.4 – Sobre a pesquisa documental.....	56
4.5 – Sobre os princípios de governança corporativa implementados no SERPRO.....	57
4.5.1 – Padrões de comportamento.....	57
4.5.2 – Estruturas e processos organizacionais.....	59
4.5.3 – Controle.....	60
4.5.4 – Relatórios externos.....	62
 5 – CONCLUSÃO.....	 63
 REFERÊNCIAS.....	 66

1. – Introdução.

No Brasil, a administração pública passou por três grandes reformas na tentativa de reestruturar e modernizar a máquina do Estado. A primeira, a Reforma Burocrática de 1936, ditada segundo as regras descritas por Weber; a segunda foi sistematizada no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), por Hélio Beltrão. Ambas foram idealizadas e implementadas em contextos de ditadura política e sem debate com a sociedade. A terceira, iniciada em 1995, foi a primeira a pensar o setor público do país em um contexto democrático, com ênfase para o atendimento dos seus cidadãos, e com a consideração de que as instituições públicas devem ser eficientes e eficazes e o debate do Estado com a sociedade deve ser incrementado (BRESSER PEREIRA, 1999; FERREIRA, 1999).

O ambiente organizacional está sempre em constante evolução, já que ocorrem mudanças significativas nos hábitos das pessoas, na formação dos países, no perfil da força de trabalho etc. Para sobreviver nesse ambiente, às organizações precisam se adaptar, porém, a maioria das estruturas organizacionais e as práticas gerenciais não estão preparadas para esse ritmo de mudança, mas sim a um ambiente estável e previsível, surgindo, então, inúmeras dificuldades da gestão. Para enfrentá-las, foram criados métodos, técnicas e ferramentas para um melhor entendimento, gerenciamento e controle das organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Para tratar, em especial, dos itens de gerenciamento e controle, o administrador tem destinado maior atenção e esforços a uma nova prática, denominada governança corporativa. O uso dessa prática é recente e, ainda, não estão bem definidos os seus limites e aspectos envolvidos.

O setor público possui um papel importante na sociedade e a aplicação efetiva da governança corporativa ao setor público pode encorajar o uso eficiente de recursos, exigência de responsabilidade em prestar contas ao administrador dos recursos, aperfeiçoar a administração e entrega dos serviços e, portanto, contribuir para melhorar a vida das pessoas. A efetiva governança é também essencial para tornar as entidades do setor público mais confiáveis.

No setor público brasileiro, o estudo sobre governança corporativa é praticamente

inexistente. O pouco que existe é baseado nos princípios do setor privado, de acordo com Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2007), sem uma maior discussão sobre a possibilidade de adaptação. Esses estudos tiveram início com a promulgação da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade e transparência na gestão pública.

Em 2007, entrou em vigor o Decreto nº 6.021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), que estabeleceu a criação da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), com o objetivo de traçar políticas de interesse da União, para fomentar o desempenho econômico-financeiro e as práticas adotadas de governança corporativa, nas empresas estatais brasileiras.

A evidência de sucesso de novas práticas de gestão motiva outras organizações a replicarem essas práticas. Contudo, muitas vezes essa difusão ocorre sem que haja uma validação das premissas que sustentaram um modelo, de uma avaliação criteriosa de seus benefícios ou resultados, ou ainda descontextualizada do ambiente sócio-cultural receptor. Esse fato ocorre hoje com o conjunto das práticas de governança corporativa (MORGAN, 1996).

Organizações públicas e privadas guardam semelhanças importantes no que diz respeito à governança. 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 (MORGAN, 1996).

A difusão desses modelos tem contribuído para ampliar a discussão da governança para as demais organizações, as não mercantilistas, tais como organizações sem fins lucrativos, organizações sociais e do terceiro setor, além de outras como hospitais e escolas e mesmo organizações públicas que estão sujeitas a padrões de aceitação social tão importantes à sua sobrevivência quanto o próprio lucro. Segundo uma abordagem mais ampla, a preocupação com a governança é fundamental também aos políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico (MORGAN, 1996).

Neste sentido, esta pesquisa buscará compreender as transformações ocorridas na administração pública brasileira, ao longo dos fatos históricos que contribuíram para fomentar os princípios e recomendações da governança corporativa.

1.1 – Formulação do problema de pesquisa.

Neste estudo, pretende-se verificar a aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público, com base no Decreto nº 6.021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), estabelecido pela Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), cuja finalidade de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais, tendo como foco principal, um estudo na empresa de Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

Para isso, este estudo tem como questão de pesquisa: qual é o papel da governança corporativa na modernização da gestão pública?

1.2 – Objetivos da pesquisa.

1.2.1 – Objetivo geral.

O objetivo geral desta pesquisa é o de verificar a aplicabilidade dos princípios e recomendações do papel da governança corporativa na modernização da gestão pública, um estudo no SERPRO.

1.2.2 – Objetivos específicos.

- Descrever os planos de gestão do governo federal brasileiro, criados a partir da reforma do Estado, e verificar o que foi implantado;
- Identificar elementos que fazem parte da governança corporativa no SERPRO;
- Verificar aplicabilidade dos princípios e das recomendações da governança

corporativa no SERPRO e

- Analisar as determinações do Decreto nº 6.021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), estabelecido pela CGPAR.

1.3 – Relevância do estudo.

As últimas décadas do século XX foram marcadas por rápidas e vertiginosas mudanças tecnológicas, econômicas e sociais que transformaram o mundo do trabalho, das empresas e, conseqüentemente, das pessoas. Essa época foi marcada por uma epidemia de projeções e previsões sobre os futuros acontecimentos do século XXI, onde a gestão das empresas foi fundamental na reformulação do ambiente dos negócios, das novas configurações organizacionais e do perfil do gestor frente a essas transformações (RUAS, 2000).

A característica-chave das reformas da nova administração pública é a adaptação pelos gestores públicos dos modelos de organização e governança mais usualmente associados com o setor privado, porém, estudos, como o de Clatworthy (2000, p. 166), concluem que tal adaptação pode não ser completa, necessária ou possível.

Enquanto a governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, a governança corporativa denota a maneira pela qual as corporações são governadas e administradas. É assim, a qual faz referência à administração das agências do setor público através dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas (BHATTA, 2003, p. 5-6).

A idéia da realização deste estudo surgiu a partir da existência de poucos estudos sobre governança corporativa no setor público, conforme Okimura, Silveira e Rocha (2004), “ainda não há na literatura acadêmica unanimidade sobre a escolha de medidas de estrutura de propriedade e controle para a análise do desempenho e valor das empresas no processo de governança corporativa.” e, também, pelo fato de identificar elementos que fazem parte da governança corporativa e, que possam contribuir para a melhoria da gestão empresarial do SERPRO.

2. – Fundamentação Teórica.

Este trabalho foi estruturado em duas partes, da seguinte forma: primeiramente, faz-se um esboço sobre a Modernização do Estado, retratando a construção do Estado, as mudanças sócio-econômicas ocorridas, a gestão e sua transformação, que estão descritos nos itens: contextualização da Administração burocrática à gerencial, reformas administrativas, objetivos e o setores do Estado, Administração Pública desejada, a governança no setor público brasileiro, alicerces da Administração Pública brasileira e os seus subitens: planejamento, transparência, controle e responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos e prestação de contas. Na segunda parte, faz-se referência a Governança Corporativa, demonstrando o papel da governança na modernização do estado, que estão contemplados nos seguintes itens: visão conceitual, conceitos, composição, elementos, estrutura, histórico e experiência no setor público brasileiro.

2.1 – Modernização do Estado.

A origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Esse debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos. Para uma melhor compreensão desse movimento, é preciso levar em consideração que ele está relacionado com o gerencialismo, ideário que floresceu durante os governos de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan (DE PAULA, 2004).

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de

desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder (DE PAULA, 2004).

Nesse contexto, a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos (DE PAULA, 2004).

Segundo Bresser Pereira (1992), a reforma da gestão pública, ademais, enfrentou um problema estrutural: boa parte do sistema político tem um cálculo de carreira que bate de frente com a modernização administrativa. Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores é ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. Esta situação só pode ser mudada com a conscientização da sociedade e de uma elite da classe política sobre os efeitos negativos do nosso patrimonialismo profundo.

Nos últimos 40 anos, a administração pública brasileira passou por grandes transformações, sobretudo como parte do trânsito para a democracia. Desenvolveram-se novas práticas e expectativas de modernização, mas muitas de suas características tradicionais não foram removidas. A modernização efetiva somente ocorrerá com reformas que redistribuam os recursos de poder e alterem os canais de comunicação entre o público e sua administração. Novos espaços, regras e estruturas administrativas são necessários para garantir maior autenticidade na representação política (MOTTA, 2007).

2.1.1 – Reformas Administrativas.

No Brasil a idéia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, e estava na origem da segunda reforma ocorrida em 1967. Os princípios da administração burocrática clássica foram

introduzidos no país através da criação, em 1936, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Entretanto, já em 1938, temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a idéia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, irá acontecer no final dos anos 60, através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas idéias no Brasil. Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e depois, como Ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983, transformou-se em um arauto das novas idéias. Definiu seu Programa Nacional de Desburocratização, lançado em 1979, como uma proposta política visando, através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado (BELTRÃO, 1984)”.

O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), que, em janeiro de 1989, é extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República (SPPR). Em março de 1990 é criada a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF), que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, a SAF transforma-se no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), (BRESSER PERREIRA, 1992).

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967) promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava

na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial (BRESSER PEREIRA, 1992).

O Decreto-Lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967) teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais (BRESSER PEREIRA, 1992).

Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967) ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal é identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (BRESSER PEREIRA, 1992).

Segundo Bertero (1985), subjacente à decisão de expandir a administração pública através da administração indireta, está o reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas e pressões de um Estado que se decidira desenvolvimentista.

Sob essa ótica o documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), que reúne os gestores governamentais públicos, afirmava: “o verdadeiro problema a ser enfrentado é a pesada herança de um processo de recrutamento e alocação dos quadros marcados simultaneamente pela falta de critérios, clientelismo e heterogeneidade na sua constituição (ANESP, 1994)”.

2.1.2 – Objetivos e os Setores do Estado.

No decorrer dos anos 90, o tema da reforma do Estado adquiriu centralidade na agenda pública brasileira. A partir da presidência de Fernando Collor, desencadearam-se as primeiras medidas para reduzir o Estado e realizar a ruptura com o passado intervencionista, típico do modelo da industrialização substitutiva de importações e do desenvolvimentismo dos governos militares de 1964 a 1985. Esse esforço reformista foi aprofundado no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se propôs a tarefa de sepultar a Era Vargas e superar os entraves representados pela sobrevivência da antiga ordem. Através da prioridade atribuída às reformas constitucionais, iniciou-se um processo de desconstrução legal e institucional, que abriu o caminho para a reestruturação da ordem econômica e, sobretudo, para a refundação do Estado e da sociedade de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente (DINIZ, 1998).

As reformas realizadas nos anos 90, segundo Diniz (1998), notadamente a privatização, a liberalização comercial e a abertura da economia, tiveram eficácia no desmonte dos alicerces da antiga ordem, de tal forma que qualquer perspectiva de retorno ao passado torna-se anacrônica. Entretanto, dentro do atual modelo, cabem, certamente, diferentes estratégias de desenvolvimento, algumas frontalmente contrárias às políticas implementadas nos últimos dez anos. Eis porque as possibilidades de inovação passam pela política. Torna-se imperativo implantar novas formas de gestão pública, que permitam a consecução das metas coletivas e viabilizem formas alternativas de administrar a inserção na ordem globalizada.

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivos: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1992).

Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a

administração pública através da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão. Nestes termos, a reforma proposta não pode ser classificada como centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi à contra-reforma embutida na Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), de 05 de dezembro de 1988 (BRASIL, 1988). Em outras palavras, a proposta não é a de continuar no processo cíclico que caracterizou a administração pública brasileira (PIMENTA, 1994), alternando períodos de centralização e de descentralização, mas a de, ao mesmo tempo, fortalecer o a competência administrativa do centro e a autônoma das agências e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar.

Segundo Pimenta (1994), a institucionalização da função-administração no governo federal ocorre durante todo o período republicano brasileiro de forma cíclica. O Brasil viveu um processo de centralização organizacional no setor público nas décadas de 30 a 50, com o predomínio da administração direta e de funcionários estatutários. Já nas décadas de 60 a 80 ocorreu um processo de descentralização, através da expansão da administração indireta e da contratação de funcionários celetistas. O momento iniciado com a CF/88 indica a intenção de se centralizar novamente (regime jurídico único - estatutário).

Na década de 70, a crítica à burocracia acentuou-se à medida que a crise financeira se tornou mais aguda, no Brasil, bem como nos demais países que adotaram o modelo burocrático na gestão pública.

Mas, segundo Abrucio (2005), foi na década de 80 que a burocracia sofreu o maior ataque, no qual o modelo gerencial importado da iniciativa privada foi o fio condutor das reformas.

2.1.3 – Administração Pública desejada.

O objetivo geral da reforma administrativa será transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial. Esta mudança, entretanto, não poderá ser realizada de um dia para

o outro. Nem deverá ocorrer com a mesma intensidade nos diversos setores. Na verdade a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Não se trata de fazer tabula rasa desta, mas aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém ao mesmo tempo em que se vai eliminando o que já não serve (BRESEER PEREIRA, 1992).

À resistência ao novo, entretanto, deve ter-se somado um segundo fator. Segundo Przeworski (1995), o êxito da reforma do Estado depende da capacidade de cobrança dos cidadãos. Ora, a cultura política no Brasil sempre foi antes autoritária do que democrática.

Historicamente o Estado não era visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo e um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade. Desta forma, conforme observa Luciano Martins (1995), "a responsabilidade política pela administração dos recursos públicos foi raramente exigida como um direito de cidadania. Na verdade, o princípio de que não há tributação sem representação é completamente estranho à cultura política brasileira".

Conforme observa Piquet (1993), nas duas reformas administrativas federais (1936 e 1967), esteve presente a ação decisiva de uma elite de administradores, economistas e políticos - autoritários ou não - afinados com o tema da modernização do Estado, e entre eles prevaleceu o diagnóstico comum de que as estruturas existentes eram insuficientes para institucionalizar o processo de reforma.

As últimas décadas tem sido importantes para a questão da reforma do Estado e de sua administração em todos os países, porque as transformações econômicas e sociais fizeram com que os atores envolvidos enviassem esforços para trazer o assunto para o centro da agenda política. Segundo, De Paula (2007), apesar da necessidade de haver uma convergência entre a administração e a ciência política, os pesquisadores ainda sentem muita dificuldade para essa aproximação, pois há uma tendência cada vez mais de distanciamento. Em função disto, o resultado não poderia ser diferente senão o descompasso entre as três dimensões de suma importância para a elaboração de uma gestão pública democrática desejada, a saber:

- a) A dimensão econômico-financeira, que envolvem questões de natureza fiscal, tributária e monetária;
- b) A dimensão institucional-administrativa, que abriga as questões diretivas e funcionais e

- c) A dimensão sociopolítica, que diz respeito às relações Estado versus sociedade versus Estado.

Uma vez que administração pública se mantém sob o julgo de que o conhecimento administrativo é privilégio da administração de empresas ou de organizações não governamentais, discorre De Paula (2007) que se torna inevitável uma subordinação daquela aos princípios e recomendações destas. No entanto, apesar do setor privado estar voltado para a eficiência técnica e para os resultados, a administração pública respeitando a sua própria especificidade, não pode prescindir da eficácia e nem tampouco da eficiência, aproveitando para contemplar aí aspectos sociopolíticos.

2.1.4 – A governança no setor público brasileiro.

Para Bresser Pereira (2001), a governança é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político, pelo qual se dá o desenvolvimento político, pelo qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública, e acrescenta: “a boa governança e o desenvolvimento político não estão diretamente relacionados com o desenvolvimento econômico, de sorte que país que teve sucesso em termos econômicos, como os Estados Unidos, revela-se atrasado em termos sociais e políticos. A tentativa de ter-se uma melhor governança do que a sugerida pelo nível de renda *per capita*, porém, continua a ser o grande desafio que os países em desenvolvimento raramente conseguem superar”.

À luz desta concepção ampla de reforma do Estado, segundo Diniz (1998), governabilidade e governança devem ser usados como conceitos complementares. Trata-se de aspectos distintos, porém interligados da ação estatal. Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade. Nesse sentido, as variações dos graus de governabilidade sofrem o impacto das características gerais do sistema político, como a forma de governo (se parlamentarista ou presidencialista), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria entre Executivo e Legislativo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de

interesses (corporativista ou pluralista), entre outras características. Não há, porém, fórmulas mágicas para assegurar níveis ótimos de governabilidade. Governança, por outro lado, na acepção aqui utilizada, diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses, fortalecendo os mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes. Governança refere-se, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental.

Neste contexto, várias experiências inovadoras de governança urbana no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, revelaram um alto grau de eficiência na desprivatização do poder público, na democratização do processo decisório ou ainda na reversão de práticas clientelistas. No mundo inteiro, as cidades adquirem alta centralidade na vida política, econômica, social e cultural de seus respectivos países (DINIZ, 1998).

De acordo com Streit e Klering (2005), as ideias a respeito das noções de governança pública indicam que o conceito faz referência à existência de estruturas, mecanismos e regulamentações para o exercício da administração pública, a uma nova prática, em que o processo é mais importante que os resultados em si, a uma nova forma ou estrutura, com maior enfoque na atuação via redes de organizações ou atores sociais, mais autônomos, independentes e regulados, e a definição de objetivos conjuntos e de guias de ação. Assim sendo, a governança pública pode ser entendida como:

O governo visando objetivos coletivos de uma sociedade, com o enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade (STREIT; KLERING, 2005, p.7).

2.2 – Governança Corporativa.

Segundo Andrade e Rossetti (2004), épocas revisionistas, como a que estamos vivendo em todas as partes do mundo, geralmente resultam em avanços, não obstante possam por vezes

provocar sentimentos de frustração e preocupações. Mas são épocas de oportunidades que, se bem identificadas e capturadas, podem levar à construção de um futuro melhor.

Veículos das conquistas, dos avanços materiais e do desenvolvimento, as grandes corporações de negócios alcançaram, neste começo de novo século, uma dimensão e uma importância sem paralelos na história das civilizações. Suas responsabilidades estão também aumentadas, em meio a uma nova ordem que se mostra mais complexa, oscilante e volátil (ANDRADE; ROSSETTI, 2004, p. 15).

Até chegaram ao estágio atual, em que as suas dimensões rivalizam com as da maioria dos estados-nação, as grandes corporações passaram pelo menor por três estágios. O do empreendedorismo, que tem raízes no século XIX; o do expansionismo, que foi coadjuvado pelo desenvolvimento dos mercados de capitais; e do fragmentação, resultante de processos sucessórios e da vigorosa demanda por recursos, que levou a sucessivas ofertas públicas e de ações, em escalas crescentes. No decorrer destes três estágios, aperfeiçoaram-se os processos de gestão. E uma nova classe, a dos dirigentes executivos, assumiu posições autofortalecidas de poder, que dominou o desenvolvimento industrialista dos países centrais na segunda metade do século XX, reconfigurando o ambiente corporativo, a que Galbraith (1979) chamou de o novo estado industrial.

Em anos mais recentes, já nas duas décadas XX, visualizou-se um novo estágio, que se sobrepõe aos anteriores, caracterizado pela busca de um sistema equilibrado de decisões, que dê sustentação à perenidade das corporações, à preservação de seus objetivos tangíveis e intangíveis, tão duramente construídos década após década. Esse novo estágio é o de despertar da governança corporativa, que seguramente se tornará, com o seu aperfeiçoamento, disseminação e prática, um dos pontos centrais da dinâmica empresarial no século XXI (ANDRADE; ROSSETTI, 2004, p. 15).

Neste estágio, é fundamental que se disponibilizem informações de qualidade, que se formalizem conceitos adequados e úteis para a boa governança das corporações e se construam modelos funcionais e eficazes de alta gestão. Eles são necessários diante de recentes ocorrências que abalaram, exatamente, nos mais desenvolvidos mercados, a confiança no mundo corporativo (ANDRADE; ROSSETTI, 2004, p. 15).

A governança corporativa, que vinha sendo proposta como salvaguarda dos interesses dos investidores, que é um dos processos fundamentais para o desenvolvimento seguro das

companhias, ganhou então maior impulso. Claro que não se trata de um recurso que, isoladamente, evitará sobre-e-subprecificações, dilapidação de patrimônios pessoais e coletivos, destruição de valor e movimentos históricos de ascensão e queda de grandes empreendimentos. Eventos deste tipo devem-se também a fatores externos às corporações e a descontinuidade de toda ordem, desde mudanças em estruturas de concorrência, até dissidências tecnológicas e rupturas comportamentais. Mas uma boa governança certamente torna os negócios mais seguros e menos expostos a riscos externos ou de gestão (ANDRADE; ROSSETTI, 2004, p. 16).

Ainda, segundo Andrade e Rossetti (2004, p. 16), um bom sistema de governança ajuda a fortalecer as empresas, reforça competências para enfrentar novos níveis de complexidade, amplia as bases estratégicas da criação de valor, é fator de harmonização de interesses e, ao contribuir para que os resultados corporativos se tornem menos voláteis, aumenta a confiança dos investidores, fortalece o mercado de capitais e é fator coadjuvante do crescimento econômico.

2.2.1 – Visão Conceitual.

A governança corporativa, como conjunto de princípios e práticas que tem sido incorporadas aos modelos de gestão das empresas, tem atraído a atenção de diferentes partes interessadas – e, em sentido mais amplo, o próprio interesse público.

As partes interessadas mais diretamente envolvidas com os valores e processos de governança corporativa, bem como os seus interesses, estão sintetizados no Quadro 1. Pela diversidade das partes interessadas, fica evidente que, embora em sentido restrito, a governança responde aos interesses dos acionistas e dos agentes mais diretamente envolvidos com as operações corporativas; em sentido amplo ela pode abranger um conjunto maior de relações de uma corporação de negócios com todos os agentes direta ou indiretamente alcançados por suas ações.

Segundo Andrade e Rossetti (2004, p. 16), não existem, fronteiras, rigidamente estabelecidas e estanques. Em princípio, a governança é um campo aberto – e os graus dessa abertura são diretamente relacionados aos da abertura das próprias corporações – por estas

razões a governança afeta as empresas, os mercados financeiros e a economia das nações.

Pela extensão e pela diversidade conceitual, há um conjunto bem definido de expressões-chaves, ligadas aos princípios, aos modelos, às práticas, aos mecanismos de regulação e aos propósitos da governança corporativa e, quanto aos seus impacto efetivos, há em contrapartida, também diversas tentativas de definição em torno do significado e do alcance da governança corporativa. E tanto conceitos como modelos tem a ver com a amplitude que se dá aos processos de governança. Não surpreende, portanto, que sob diferentes perspectivas, há diferentes conceitos de governança.

Partes interessadas	Interesses
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acionistas/cotistas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Controladores. ○ Minoritários. ➤ Conselhos de administração. ➤ Conselhos consultivos. ➤ Auditorias independentes. ➤ Conselhos fiscais. ➤ Diretoria executiva: <i>CEO e Staff</i>. ➤ Comitês corporativos de gestão. ➤ Funções corporativas. ➤ Outras partes internas interessadas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Empregados. ○ Fundações de assistência e seguridade. ➤ Outras partes externas interessadas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Fornecedores. ○ Clientes. ○ Consumidores/Usuários. ➤ Agências reguladoras. ➤ Órgãos normativos do mercado de capitais. ➤ Comunidades. 	<p>Restritos</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Cumprimento de disposições estatutárias. ➤ Condições estabelecidas em acordos de acionistas. ➤ Desempenho estratégico no ambiente de negócios. ➤ Maximização da riqueza dos acionistas. ➤ Otimização do retorno sobre ativos e tangíveis. ➤ Preservação de ativos intangíveis. ➤ Remuneração e benefícios da direção executiva. ➤ Perenidade da empresa. <p>Ampliados</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Indicadores de cumprimento de disposições legais. ➤ Responsabilidades corporativas quanto a: <ul style="list-style-type: none"> ○ Interesse nacional. ○ Interesse social. ➤ Balanços de alcance externo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Social. ○ Ambiental.

Quadro 1. Partes interessadas e interesses que podem estar presentes em processos de governança corporativa de diferentes amplitudes.

Fonte: adaptado de Andrade e Rossetti (2004, p.22).

2.2.2 – Conceitos de Governança Corporativa.

A governança corporativa é um termo que emergiu recentemente como disciplina autônoma, ainda que as sementes deste conceito se encontrem nos anais da economia, da política e do direito, provenientes de séculos atrás. A importância do tema é reconhecida mundialmente, mas a terminologia e as ferramentas analíticas estão ainda a emergir, continuam a evoluir e preparam-se para se superarem dia após dia.

Para Harrison (1998, p. 142), há uma distinção entre a administração e a governança, pois a governança não está interessada em executar apenas o negócio, mas em dar direção global à empresa, em supervisionar e controlar as ações executivas da administração e em satisfazer as expectativas legítimas pela prestação de contas e regulação, com interesses além dos limites incorporados.

Assim, uma definição geral de governança é descrita por Dorset e Baker (1979) como sendo, o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governar, ou seja, é a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país com o objetivo de seu desenvolvimento.

Segundo Hodger (1996), a definição de governança corporativa, em termos gerais, pode ser considerada como preocupada com os procedimentos associados com a tomada de decisão global, desempenho e controle, em providenciar estruturas para dar direção global à organização e satisfazer as expectativas de responsabilidade em prestar contas para seu exterior.

De acordo com Barret (2005), a definição padrão de governança corporativa entre economistas e estudantes jurídicos reporta à defesa dos interesses dos acionistas. Enquanto o termo governança corporativa não tem uma única definição aceita, é geralmente compreendida como a maneira pela qual uma organização é administrada, sua estrutura corporativa, cultura, políticas, estratégias e o modo com que negocia com suas várias partes interessadas.

Nessa mesma direção, Iudícibus (2003, p. 118) considera a governança corporativa um sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas, mas acrescenta que ela assegura aos proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. Considera, ainda, que a relação entre propriedade e controle ocorre por meio do conselho de administração, da auditoria independente e do conselho fiscal, que devem assegurar aos

proprietários a equidade, a transparência, à responsabilidade pelos resultados e o cumprimento de leis e normas.

Segundo, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1999), a governança corporativa é o sistema segundo o qual as corporações de negócio são dirigidas e controladas. A estrutura da governança corporativa especifica a distribuição dos direitos e responsabilidades entre os diferentes participantes da corporação, tais como o conselho de administração, os diretores executivos, os acionistas e outros interessados, além de definir as regras e procedimentos para a tomada de decisão em relação a questões corporativas. E oferece também bases através das quais os objetivos da empresa são estabelecidos, definindo os meios para se alcançarem tais objetivos e os instrumentos para se acompanhar o desempenho.

A governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoras, envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa tem a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para sua perenidade (IBCG, 2004).

Para Williamson (1996), a governança corporativa trata da justiça, da transparência e da responsabilidade das empresas no trato de questões que envolvem os interesses do negócio e os da sociedade com um todo.

Assim pode-se compreender o conceito da governança corporativa, que possui a seguinte abrangência e diversidade, de acordo com o Quadro 2 – Conceitos de governança corporativa: uma tentativa de síntese.

<p style="text-align: center;">ABRANGÊNCIA e DIVERSIDADE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ DIREITOS. Sistema de gestão que visa preservar e maximizar os direitos dos acionistas, assegurando a proteção dos minoritários. ➤ RELAÇÕES. Práticas de relacionamento entre acionistas, conselhos e diretoria executiva, objetivando maximizar o desempenho da organização. ➤ GOVERNO. Sistema de governo, gestão e controle das empresas, que disciplina suas relações com as partes interessadas em seu desempenho. ➤ PODER. Sistema e estrutura de poder que envolve a definição da estratégia, as operações, a geração de valor e a destinação dos resultados. ➤ VALORES. Sistema de valores quem rege as corporações, em suas relações internas e externas. ➤ NORMAS. Conjunto de instrumentos, derivados de estatutos legais e de regulamentos, que objetiva a excelência da gestão e a proteção dos direitos das partes interessadas em resultados.
---	--

Quadro 2. Conceitos de governança corporativa: uma tentativa de síntese.

Fonte: adaptado de Andrade e Rossetti (2004, p.25).

2.2.3 – Pilares da Governança Corporativa.

A governança corporativa é expressa por um sistema de valores que rege as organizações, em sua rede de relações internas e externas. Ela, então, reflete os padrões da companhia, os quais, por sua vez, refletem os padrões de comportamento da sociedade (CADBURY, 1999).

A governança corporativa trata diz respeito a padrões de comportamento que conduzem à eficiência, ao crescimento e ao tratamento dados aos acionistas e a outras partes interessadas, tendo por base princípios definidos pela ética aplicada à gestão de negócios (FAN, 1996).

Governança corporativa é um campo de investimento focado em como monitorar as corporações, através de mecanismos normativos, definidos em estatutos legais, termos contratuais e estruturas organizacionais que conduzam ao gerenciamento eficaz das organizações traduzido por uma taxa competitiva de retorno (MATHIESEN, 2002).

A governança corporativa trata do conjunto de leis e regulamentos que visam: a) assegurar os direitos dos acionistas das empresas, controladores ou minoritários; b) disponibilizar informações que permitam aos acionistas acompanhar decisões empresariais impactantes, avaliando o quanto elas interferem em seus direitos; c) possibilitar aos diferentes públicos alcançados pelos atos das empresas o emprego de instrumentos que assegurem a observância de seus direitos; d) promover a interação dos acionistas, dos conselhos de administração e da direção executiva das empresas (MONKS; MINOW, 1995).

A governança corporativa é composta pelo sistema de valores. Este sistema é a sustentabilidade da boa governança corporativa, que possui os seguintes valores:

- **Equidade** – caracteriza-se pelo tratamento justo e igualitário de todos os grupos minoritários, sejam do capital ou das demais “partes interessadas” (*stakeholders*), como colaboradores, clientes, fornecedores ou credores. Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis (IBCG, 2004);
- **Transparência** – caracteriza-se pelo processo da transparência das informações, especialmente das de alta relevância, que impactam os negócios e que envolvem riscos (ANDRADE; ROSSETTI, 2004, p. 27);
- **Prestação de Contas** – caracteriza-se pelo fato dos agentes da governança corporativa em prestar contas de sua atuação a quem os elegeu e respondem integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos (IBCG, 2004) e
- **Conformidade** – caracteriza-se pela conformidade no cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições legais do país (ANDRADE; ROSSETTI, 2004, p. 27). Segundo, o IBCG (2004), os conselheiros e executivos devem zelar pela perenidade das organizações (visão de longo prazo, sustentabilidade), e, portanto, devem incorporar considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações. A chamada Responsabilidade Corporativa.

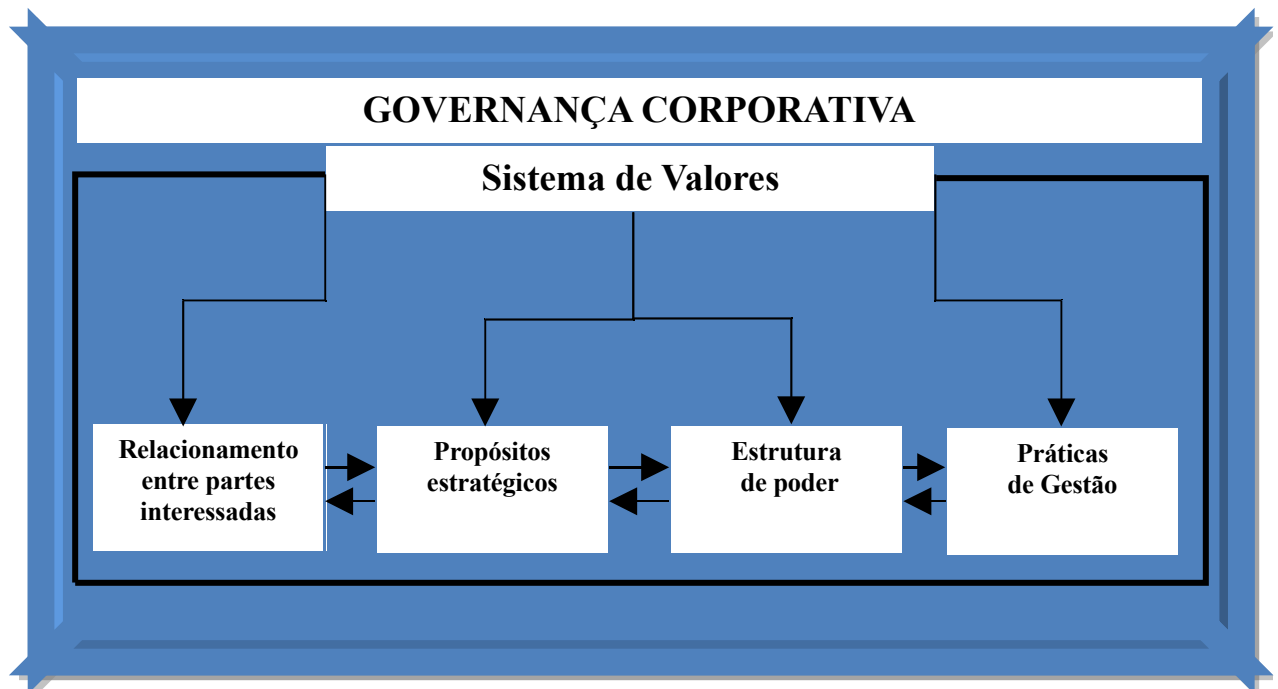


Figura 1. Elementos-chave do processo de governança corporativa: a subordinação do sistema de relações, da estratégia, do poder e da gestão a um sistema definido de valores.

Fonte: adaptado de Andrade e Rossetti (2004, p.27).

2.2.4 – Elementos da Governança Corporativa

Para entender o novo papel e os novos problemas da governança é preciso atentar para duas características do moderno mundo empresarial. A primeira é que a propriedade das empresas, antes concentrada numa única pessoa ou num pequeno grupo, hoje está usualmente bastante dividida e disseminada num grande número de acionistas, que são os que contribuem com o capital social. A segunda é que, diferente do passado em que o dono, o “capitão da empresa”, também era o principal executivo, há nas empresas modernas uma clara separação entre os que detêm a propriedade e os que realizam a gestão do capital investido. Por que se deu essa separação?

Porque a administração empresarial, principalmente nas grandes organizações, se tornou um trabalho extremamente complexo, que exige especialistas em diferentes áreas funcionais, tais como produção, comercialização, finanças, desenvolvimento de produtos, recursos

humanos, etc. Dessa forma, a separação da propriedade e da gestão é um arranjo institucional que, no mundo moderno, cria imensas oportunidades para o desenvolvimento do patrimônio das empresas, já que a organização é dirigida por indivíduos cujas qualificações são muito maiores do que um único proprietário ou mesmo um pequeno grupo de proprietários jamais poderia alcançar (TEDLOW; JOHN, 1996; RAJAN; ZINGALES, 2000).

Como uma parte dos novos proprietários/acionistas, os minoritários, não tem qualquer incentivo para exercer diretamente a gestão da empresa dado a sua pequena participação individual no capital social (HART, 1995), e como a outra parte, os majoritários, se afastam dessa gestão direta porque, em geral, lhes faltam os requisitos necessários, eles delegam essa função a um grupo de executivos, que são, efetivamente, os que tomarão as decisões necessárias para tornar, verdadeiramente, produtivo e rentável o capital investido pelos proprietários/acionistas.

Entretanto, se cada decisão de uma empresa tivesse que ser submetida a uma assembléia de acionistas, as empresas, como é óbvio, ficariam paralisadas. É inevitável, portanto, que haja uma transição de poder para as mãos dos administradores, o qual deve ser suficientemente amplo para que possam tomar decisões rapidamente e assumir riscos razoáveis. Mas esse poder não pode ser absoluto, nem totalmente discricionário. A diretriz fundamental é que os recursos empresariais devem sempre ser empregados no interesse dos acionistas/proprietários. É para assegurar que essa diretriz seja cumprida que é criado, na empresa, o Conselho de Administração, um órgão exclusivamente constituído para representar os acionistas/proprietários e que tem a obrigação legal de agir como um intermediário entre os investidores participantes da empresa e os gestores da organização (PRATT; ZECKHAUSER, 1984; JENSEN; MECKLING, 1999; VIVES 2000).

O conselho é investido da ascendência e dos poderes de governança sobre os gestores da empresa, os quais, em sua essência, lhe permitem:

- Orientar sua ação, através da fixação da missão, objetivos e metas da companhia, os quais, consubstanciando as expectativas dos acionistas/proprietários (e dos demais stakeholders), deverão nortear as estratégias e as operações empresariais;

- Fiscalizar se as aplicações que fazem dos recursos da empresa estão em sintonia com os interesses dos acionistas/prioritários, mediante o controle de suas decisões e ações em relação aos propósitos, objetivos e metas fixados.

Assim, um sistema de governança é a fixação pelo Conselho dos mecanismos, estruturas e incentivos, que compõem o sistema de controle de gestão e que devem direcionar o comportamento dos administradores para o cumprimento dos objetivos estipulados pelos acionistas/proprietários e assegurar que deles não se afastem “por má-fé, negligência, cupidez ou simples incompetência” (HELLWIG, 2000).

Entretanto, ainda hoje, na maior parte das empresas, os administradores, que já tem o poder de decidir e fazer tem, também, paradoxalmente, o poder de informar sobre o que fazem, tanto para o Conselho como para os proprietários/acionistas. Como são eles que aplicam os recursos investidos na empresa e também os que produzem as informações relacionadas sobre suas decisões, podem se formar substanciais assimetrias de informação favorecendo os administradores, entre os quais, infelizmente, estão aqueles que foram acima tipificados por (HELLWIG, 2000). Esse risco, um dos maiores que cercam uma empresa e sua governança, é conhecido como o risco do agenciamento (HARRIS; TOWNSEND, 1981).

É, pois, da necessidade do equacionamento e da contenção do risco de agenciamento que decorrem as três fundamentais atribuições da governança moderna, todas voltadas ao controle da gestão dos recursos mobilizados pela empresa e que devem ser aplicados para produzir valor para os acionistas/proprietários:

- Assegurar que todas as obrigações legais e contratuais da empresa sejam atendidas e seus recursos sejam adequadamente conservados e empregados na missão empresarial, sem que ocorram carências de proteção, fraudes abusos de poder ou desvios dos objetivos. Esse é o chamado problema do controle da custódia dos recursos;
- Mas, conforme dispõe a parábola bíblica dos dez talentos, os recursos mobilizados pela empresa não existem apenas para serem preservados. É preciso assegurar que sejam aplicados de forma a gerar resultados para os acionistas/proprietários e que esses resultados estejam em conformidade com suas expectativas e sua percepção

dos riscos do negócio. Esse é o chamado problema do controle do desempenho dos recursos e

- Por fim, é preciso assegurar que os administradores, que devem informar os acionistas sobre a custódia e o desempenho dos recursos investidos. Eles tem o poder de influenciar diretamente a produção de tais informações (coleta e tratamento dos dados, bem como o estabelecimento de métodos de mensuração e comunicação dos resultados da empresa), não irão praticar, deliberadamente ou não, a omissão, a ocultação, a distorção ou o atraso da sua comunicação. Esse é o problema do controle da veracidade e da qualidade da informação.

Para estabelecer um sistema de controle da gestão dos recursos, a governança se depara, inevitavelmente, com a necessidade de tratar os riscos empresariais, que são “eventos futuros e incertos que podem influenciar de forma significativa o cumprimento dos objetivos de uma firma” (MCCRIMMON; WEHRUNG, 1986).

À primeira vista, pode-se ter dos riscos uma visão desfavorável, isto é, entendê-los apenas como a possível ocorrência de eventos que têm impactos prejudiciais sobre os resultados ou sobre o patrimônio da empresa. Essa é a perspectiva do custodiador de recursos, cuja função é, unicamente, a de proteger os ativos da empresa de eventos que levem a perdas, tais como: fogo, inundações, perda de reputação, etc.

Entretanto, os riscos são inerentes a todos os negócios e, como se fossem duas faces de uma moeda, é impossível perseguir oportunidades de gerar lucros sem correr riscos. Um projeto de investimento, por exemplo, voltado para expandir os mercados, a produção e os lucros de uma firma está sempre cercado de inúmeros riscos. Possíveis ocorrências, tais como: inundação, fogo, vendavais, tremores de terra, etc., que podem levar a perdas dos ativos envolvidos no projeto. Outros, todavia, são ligados à própria natureza do negócio, entre os quais uma possível reação dos concorrentes, tentando impedir ou se antecipar à expansão pretendida com o projeto, o que também acarretaria efeitos negativos sobre os resultados e os retornos previstos. Deveria a empresa implantar o projeto? Sim, mas somente mediante uma garantia razoável de que os riscos e retornos previstos estejam sendo adequadamente identificados e avaliados e demonstrem um balanceamento favorável.

A separação entre a propriedade e o controle das sociedades anônimas analisadas por

Berle e Means (1932) representou os fundamentos para o fenômeno organizacional que atualmente é conhecido por Governança Corporativa. Tal distribuição de poder possibilita o alinhamento de interesses entre executivos e acionistas na busca dos objetivos principais da organização. Tendo em vista que o objetivo principal das empresas de capital aberto é a maximização do lucro dos acionistas e manutenção de sua estrutura em contínuo desenvolvimento.

Segundo, o IBGC (2007), a transparência na prestação de conta, por meio do acesso público a relatórios financeiros e administrativos com maior periodicidade do que o exigido por lei estabelece relação de confiabilidade com os investidores, sendo esta a maior ferramenta da governança corporativa.

Os agentes de governança corporativa são divididos em dois grupos:

- *Shareholders* – representado pelos acionistas e
- *Stakeholders* – representado por todos os grupos ou indivíduos que tem interesse, exercem influência ou contribuem para o sucesso dos negócios de uma empresa e que impactam na gestão da companhia, tais como empregados, clientes, credores, órgãos governamentais, fornecedores, etc.

A boa governança corporativa proporciona aos proprietários (acionistas ou cotistas) a gestão estratégica de sua empresa e a efetiva monitoração da direção executiva. Os principais elementos que asseguram o controle da propriedade sobre a gestão são: o conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal. Como acionistas, os investidores institucionais cada vez mais requisitam voz ativa na governança corporativa. Acionistas individuais normalmente não procuram exercer seus direitos de gestão, mas podem estar muito preocupados com um tratamento justo dos acionistas majoritários e da administração. Credores podem desempenhar um papel importante em alguns sistemas de gestão, tendo potencial para exercer uma monitoria externa do desempenho corporativo.

Empregados e outros acionistas têm um papel importante, ao contribuir para o sucesso no longo prazo e para o desempenho da corporação, ao passo que os governos estabelecem o arcabouço institucional e legal da governança. O papel desempenhado por cada um destes participantes varia muito entre os diversos países. Estas relações estão sujeitas, em parte, a leis e

regulamentos e, em parte, à adaptação voluntária e às leis de mercado. A figura 2 ilustra as relações entre os elementos da governança corporativa.

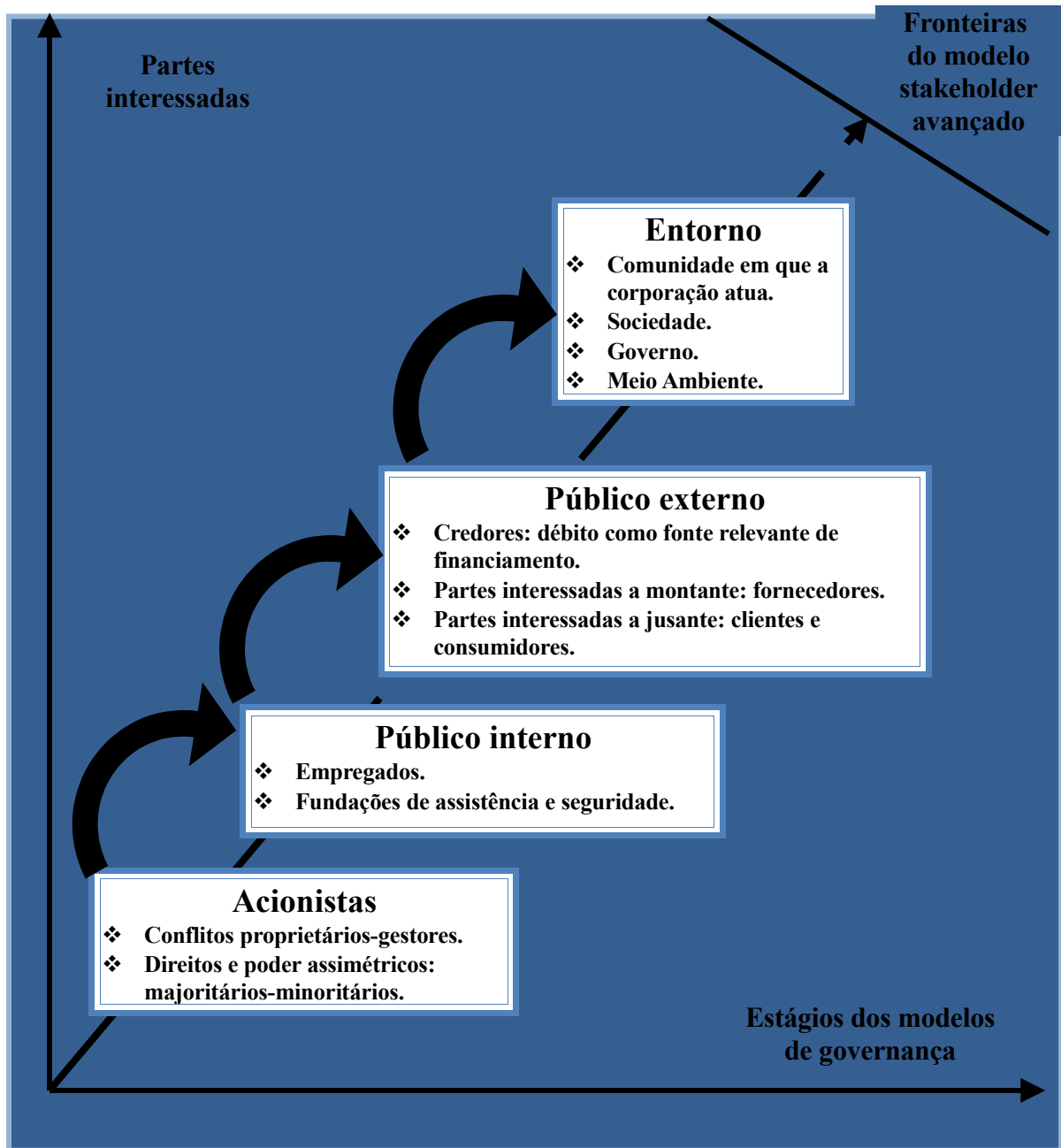


Figura 2. A função das corporações: responsabilidades ampliadas e alinhamento abrangente de interesses.
Fonte: adaptado de Andrade e Rossetti (2004, p.111).

Independentemente dos valores em que se alicerça e dos modelos praticados, a governança corporativa se expressa por um sistema de relações entre pelo menos três elementos: os acionistas, o conselho e a direção executiva. A esses três elementos âncoras podem-se somar outras, quando se admite a ativa interação com outras partes interessadas no desempenho e nos impactos das corporações (ANDRADE; ROSSETTI, 2004).

2.2.5– Estrutura da Governança Corporativa.

Segundo, Andrade e Rossetti (2004), a figura 3 consolida as categorias essenciais que integram a estrutura organizacional de sustentação do processo de governança corporativa. No topo de todos os modelos praticados situa-se a propriedade, reunida na assembléia geral dos acionistas controladores e minoritários. Liga-se à propriedade o conselho fiscal, como ferramenta institucional dos acionistas, empregada para o exercício do direito de fiscalização sobre a gestão como um todo, envolvendo a totalidade das boas práticas de governança. A governança é efetivamente exercida pelo conselho de administração e pela direção executiva. No conselho tem assentos representantes dos acionistas; nos modelos mais abrangentes, admitem-se outras partes interessadas, além de conselheiros externos independentes. À busca de maior eficácia para sua atuação, geralmente são constituídos comitês delegados. Os que ocorrem com mais frequência são os de remuneração, de auditorias, de finanças, de estratégia, de recursos humanos e de tecnologia da informação.

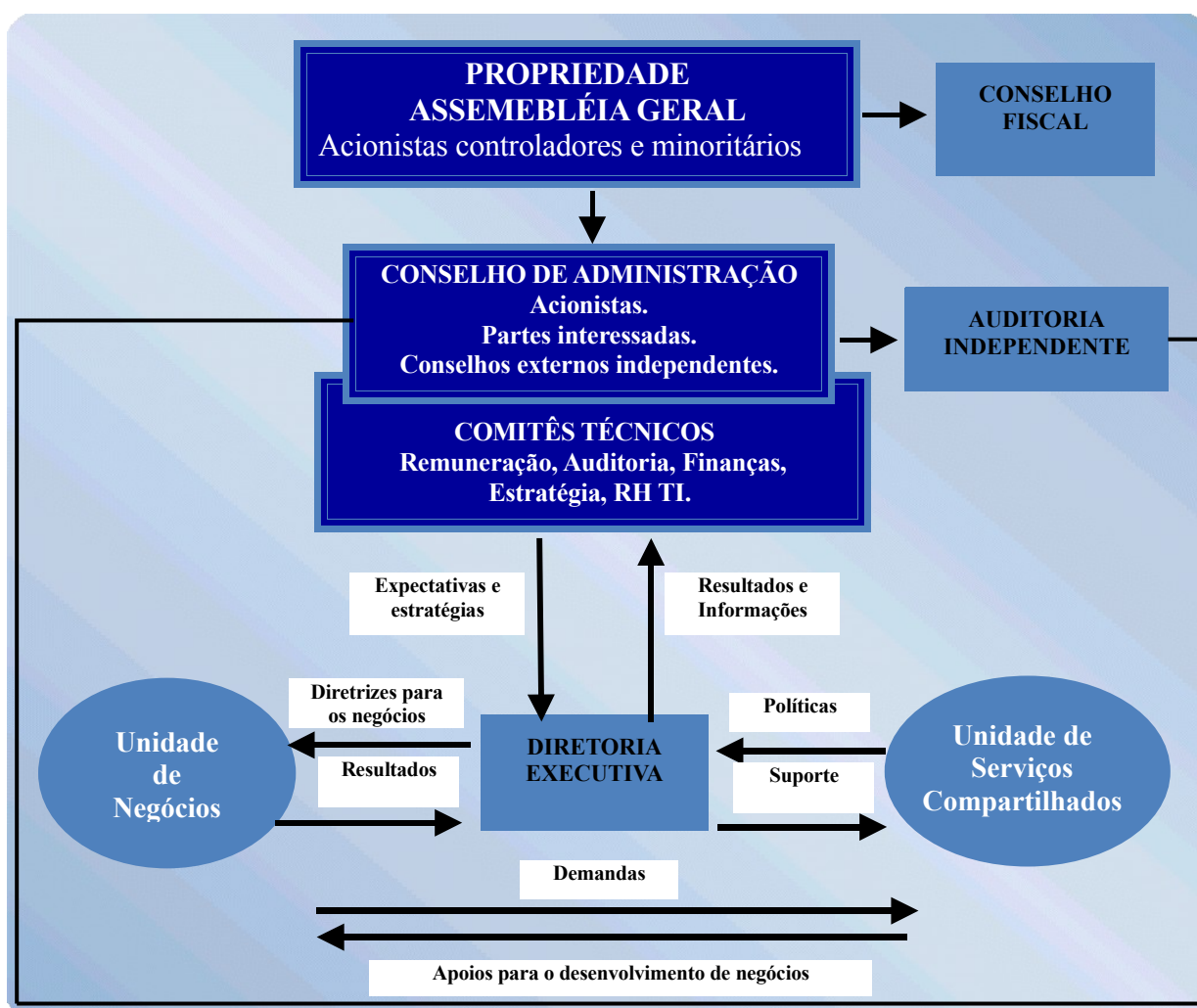


Figura 3. Estrutura organizacional de governança: um modelo de referência.
Fonte: adaptado de Andrade e Rossetti (2004, p.185).

2.2.6 – Fatos Históricos da Governança Corporativa.

Na primeira metade dos anos 90, em um movimento iniciado principalmente nos Estados Unidos da América (EUA), acionistas despertaram para a necessidade de novas regras que os protegessem dos abusos da diretoria executiva das empresas, da inércia de conselhos de administração inoperantes e das omissões das auditorias externas (IBCG, 2004).

Segundo, o IBCG (2004), a governança corporativa surgiu para superar o "conflito de agência", em termos conceitual, decorrente da separação entre a propriedade e a gestão

empresarial. Nesta situação, 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.

Os acionistas, agora em sua maioria distantes do controle, tinham que assegurar de alguma forma que as decisões de seus administradores estavam alinhadas com seus interesses, fato que culminou no objeto de estudo da “Teoria das agências”, a relação “agente-principal”.

O empreendedor, ou gestor, capta recursos dos investidores para aplicá-los em projetos rentáveis ou para se apropriar destes recursos. Os investidores por sua vez, necessitam de gestores qualificados para fazer com que os recursos acumulados possam ser aplicados em projetos rentáveis. Como normalmente os empreendedores ou gestores, necessitam do capital dos investidores para concretização de seus objetivos, pois, ou não dispõem de recursos suficientes, ou desejam diversificar seus investimentos, e, os investidores têm consciência da possibilidade de apropriação de seus recursos pelos gestores, o problema da agência que se coloca é: como garantir aos investidores que seus recursos sejam aplicados atendendo aos seus interesses? (SHLEIFER; VISHNY, 1997).

A pesquisa sobre o problema de agência teve início com o trabalho pioneiro de Jensen e Meckling (1976) e procura analisar a chamada “relação de agência” que surge quando um ou mais indivíduos, denominados “principais”, contratam outros indivíduos ou grupo de indivíduos, denominados “agentes”, para realização de um serviço que prescinde da outorga de autoridade para tomada de decisão aos “agentes” pelos “principais” em seu nome e interesses. O problema de agência passa a existir no momento em que o agente, que deve sempre atuar no melhor interesse do principal, passa a atuar, ao contrário, em seu próprio interesse pessoal.

Os “conflitos de agência” nas empresas se estabelecem a partir da delegação das competências para tomadas de decisão aos “agentes”, quando os administradores, por terem objetivos pessoais divergentes da maximização da riqueza do “principal”, o acionista, passam a decidir em prol de seus interesses particulares em detrimento do melhor benefício daqueles. A necessidade de melhores práticas de governança corporativa nasce como uma forma de resposta a esse conflito e visa evitar a expropriação da riqueza do acionista pelos gestores.

Segundo, Jensen e Meckling (1976), um contrato onde uma ou mais pessoas – o principal – engajam outra pessoa – o agente – para desempenhar alguma tarefa em seu favor, envolvendo a delegação de autoridade para tomada de decisão pelo agente.

Segundo os autores, se ambas as partes agem tendo em vista a maximização das suas utilidades pessoais, existe uma boa razão para acreditar que o agente não agirá sempre no melhor interesse do principal. No caso da relação entre acionistas e gestores, os acionistas podem limitar as divergências monitorando as atividades dos executivos e estabelecendo incentivos contratuais apropriados a eles.

A tarefa de alinhar seus interesses aos interesses dos gestores implica em custos para os acionistas, que são chamados custos de agência. Segundo Jensen e Meckling (1976), os custos de agência são a soma dos:

- custos de criação e estruturação de contratos entre o principal e o agente;
- gastos de monitoramento das atividades dos gestores pelo principal;
- gastos promovidos pelo próprio agente para mostrar ao principal que seus atos não serão prejudiciais ao mesmo e
- perdas residuais, decorrentes da diminuição da riqueza do principal por eventuais divergências entre as decisões do agente e as decisões que iriam maximizar a riqueza do principal.

Os “conflitos de agência” apresentam características distintas em função da estrutura de propriedade das companhias, de tal forma que nos mercados de modelo anglo-saxão, com estrutura de propriedade acionária pulverizada, estes opõem de um lado os administradores e de outro os acionistas, em grande número e, geralmente, com participações individuais muito pequenas.

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.

Segundo, Cláudia (2000), ressalta que os sistemas básicos de governança corporativa encontrados pelo mundo são os que tem como base a proteção legal – EUA e Inglaterra (Reino Unido); os baseados em grandes investidores e nos bancos da Europa Continental (Alemanha e

Japão); e os sistemas baseados na propriedade familiar (no resto do mundo). Nesse ponto, é importante saber que todos os sistemas podem ser eficientes desde que cumpram os critérios apropriados ao sistema e a cultural local. O problema existe onde não se possui um sistema de governança estruturado de acordo com as particularidades do país. Nesse sentido, a adoção global aos códigos das melhores práticas, que passou a ser prioridade para a Comunidade Européia, o Banco Mundial e o Fundo Mundial Investimento (FMI), deve ser vista com cuidado, sob pena de impormos modelos de governança corporativa ineficientes.

No modelo anglo-saxão, as participações acionárias são relativamente pulverizadas e as bolsas de valores, desenvolvidas, o que garante a liquidez dessas participações e diminui o risco dos acionistas. Isso implica menos necessidade de monitoramento direto, pois o mercado, por meio da variação do preço, sinaliza a aprovação ou não em relação aos administradores. Mas, por outro lado, o sistema exige um grau elevado de transparência e a divulgação periódica de informações, impondo-se controles rígidos sobre o uso de informações privilegiadas.

No modelo nipo-germânico, a propriedade é mais concentrada e muitas participações acionárias são de longo prazo. Nesse sistema, em que a liquidez não é priorizada, os acionistas reduzem o risco, colhendo as informações necessárias às suas decisões perante as administrações.

O objetivo primordial das empresas, no modelo anglo-saxão, tem sido tradicionalmente a criação de valor para os acionistas, enquanto nos países cujo modelo se aproxima do modelo nipo-germânico, as empresas devem equilibrar os interesses dos acionistas com aqueles de outros grupos que são impactados pelas suas atividades, como empregados, fornecedores, clientes e comunidade. É possível distinguir dois tipos extremos de controle corporativo: *shareholder*, no qual a obrigação primordial do administrador é agir em nome dos interesses dos acionistas; e *stakeholder*, na qual, além dos acionistas, um conjunto mais amplo de interesses deve ser contemplado.

Apesar da identificação de dois modelos clássicos de governança corporativa – o anglo-saxão e o nipo-germânico –, devemos ressaltar que tal classificação serve mais como uma referência analítica, já que a evolução nos últimos anos tem comprometido de alguma maneira a pureza de tais caracterizações.

Apesar de o modelo anglo-saxão ter sofrido críticas ao longo dos últimos anos, nos seus países de origem, é possível detectar a tendência de as mais importantes empresas da Alemanha

e do Japão se aproximarem preferencialmente do modelo anglo-saxão no que diz respeito às práticas de governança corporativa. Embora seja temerário apontar para a hegemonia do modelo anglo-saxão, cabe reconhecer a importância do mercado financeiro norte-americano como fonte de recursos para empresas do mundo inteiro e a atuação de seus investidores institucionais, pela pressão exercida por determinadas normas e práticas de governança corporativa.

Rubach e Sebra (1998) realizaram um estudo da governança corporativa entre EUA, Japão e Alemanha. E evidenciou-se o seguinte:

- 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 baixo desempenho e
- 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.

Mas, como ressaltado antes, a liberalização e internacionalização das aplicações dos recursos tem imposto mudanças nos sistemas de governança.

Segundo, Andrade e Rossetti (2004, p. 93), os três marcos históricos, no sentido da moderna governança, foram o ativismo pioneiro de Robert Monks, ao qual se juntou o de investimentos institucionais, que, a partir da segunda metade dos anos 80, mudou o curso da governança nos EUA (Robert Monks, um franco-atirador inconformado com a passividade de acionistas e com as práticas oportunistas dos executivos das corporações); o relatório Cadbury, menos personalista que o ativismo de Monks, que resultou de comitê constituído no Reino Unido em 1992, para definir responsabilidades de conselheiros e executivos, visando à prestação responsável de contas e transparência, em atenção aos interesses legítimos dos acionistas (Cadbury, o segundo marco, fiel à cultura britânica, foi à constituição de um comitê de alta representatividade, envolvendo corporações, mercado, acionário e órgãos reguladores), e os princípios da OCDE, definidos em 1998, voltados para o bom funcionamento das corporações e dos mercados de capitais e, por esta via, o desenvolvimento das nações (o terceiro marco foi de maior abrangência institucional, resultando no interesse de uma organização multilateral).

2.2.7 – Experiência no Setor Público Brasileiro.

Como em qualquer país, a governança corporativa no Brasil é influenciada por amplo conjunto de forças externas e internas, que interferem nos valores, nos princípios e nos modelos efetivamente praticados. Estas forças vão desde as condições do macroambiente global até as que, mais proximamente, se encontram no macroambiente nacional e no sistema corporativo do país (ANDRADE; ROSSETTI, 2004).

Segundo, Andrade e Rossetti (2004, p. 350), O ambiente corporativo do Brasil foi fortemente impactado pelas megamudanças globais que se iniciaram nos anos 80 e se aprofundaram na década de 90. As mais impactantes agrupam-se em três dimensões:

- concepções política que evoluíram para a desradicalização – do capitalismo e o do coletivismo centralista para abertura dos sistemas centralizados; de outro, um capitalismo com maior responsabilidade social;
- as mudanças político-ideológicas levaram a uma nova ordem geopolítica e

- no campo da economia, um novo trinômio estratégico – abertura, liberalização e privatização.

A esse conjunto de novas disposições legais, que mudou alguns dos marcos institucionais da gestão das empresas no Brasil, somaram-se novas iniciativas de outras forças externas às empresas, entre elas as recomendações da Comissão de Valores Imobiliários (CVM) sobre governança corporativa, apresentadas ao mercado em 2002.

Para Marques (2005, p. 4-5), há vários caminhos para representar a governança corporativa no setor público, devido à complexidade da estrutura de governança e à diversidade de compreender a abordagem pelas entidades do setor. Mas, indiferentemente de qual estrutura é usada, a boa governança corporativa, tanto no setor público quanto no privado, requer:

- uma clara identificação e articulação das definições de responsabilidade;
- uma verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados;
- suporte para a administração, particularmente de alto nível.

Nas empresas públicas, a aplicação prática de governança corporativa envolve alguns aspectos, que, segundo Marques (2005, p. 6), são seguintes:

- separação dos papéis de presidente e chefe do executivo;
- uma diretoria tendo maioria de diretores não executivos;
- estabelecimento de um comitê de auditoria com membros não executivos;
- proteção da independência dos auditores externos;
- manter padrões dos relatórios financeiros;
- adaptação de um código de ética para a companhia;
- diretrizes para a conduta de diretores, em particular, requerendo evitar os conflitos e a evidenciação de benefícios e
- identificação dos riscos e sua administração.

Mas Marques (2005, p. 13), não há um sistema de governança corporativa, da mesma maneira que não há um modelo de administração pública. Contudo, há provavelmente alguns fundamentais que suportam uma forte estrutura de governança.

O setor público é complexo, e as suas entidades não operam em uma estrutura legislativa comum ou tem uma forma ou tamanho organizacional padrão. É importante, então, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que são aplicados nos diferentes países e nos diferentes setores, cada qual tem características únicas que requerem especial atenção e impõem diferentes formas de responsabilidade na prestação de contas (IFAC, 2000, p. 2).

Administração pública gerencial foi introduzida como a representação de um estágio superior à administração burocrática, em que, os gerentes públicos para serem mais eficientes tornam-se mais autônomos. Essa maior autonomia gera maior responsabilidade política, pois os altos servidores deixam de ser vistos como apenas técnicos responsabilizáveis e começam a ser considerados como homens e mulheres, políticos responsáveis diretamente perante a sociedade (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 12).

De acordo com Bresser Pereira (2001, p. 20), a reforma de 1995 adotou uma abordagem gerencial da gestão pública e uma abordagem social-democrática e social-liberal do papel do estado. É gerencial porque extrai a inspiração da gestão de empresas privadas e adota a promoção de autonomia e responsabilidade das agências públicas como estratégica básica para atingir mais eficiência e qualidade. É democrática, porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma forma principal de responsabilidade política, e requer transparência das agências públicas. É social-democrática, porque acredita no mercado como um excelente agente de alocação de recursos e vê a terceirização de serviços e a competição controlada como excelentes ferramentas de responsabilidade.

Os passos fundamentais para se atingir uma efetiva governança corporativa, segundo o Escritório Nacional de Auditoria Australiano (ANAO, 1997) e de acordo com a literatura existente sobre o tema (BARRET, 2003) são seis, que as entidades públicas devem seguir e aplicar para atingirem as melhores práticas de governança corporativa. 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 (DÍAZ ZURRO, 2001, p. 21).

- **Liderança** – A governança do sector público requer liderança desde o 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 *stakeholder's* da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos desejados resultados. No sector 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, pugnar pela obtenção de bons resultados e não é um fim em si mesmo. 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 controlo 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 desempenho.

- **Responsabilidade** – Os princípios da governança corporativa requerem de todos os envolvidos que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações; considere quem é responsável por que, perante o qual, e quando; o reconhecimento da relação existente entre os *stakeholders* e aqueles a quem confiam à 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 Presidente Executivo 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 abertas, 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.

Segundo, o IFAC (2000), a transparência é mais do que estruturas ou processos. Ela é também uma atitude e uma crença entre as 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 compreendidos e aplicados 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 desempenho de *output* e *outcome* requeridos para atingir as suas metas e objetivos.

3. – Metodologia.

A problemática delineada para a presente pesquisa empírica demandou uma abordagem qualitativa, tanto no que se refere aos seus objetivos como em seus procedimentos de coleta de dados e análise de resultados. Segundo Gaskell (2002, p.68) “a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão”, por meio de entrevistas individuais e grupo focal.

3.1 – Tipo de pesquisa.

Foi realizada uma pesquisa qualitativa e descritiva, relativa à aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público, principalmente na empresa pública, SERPRO, com base no Decreto nº 6021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), sem a pretensão de explicar ou fazer qualquer tipo de interferência a respeito das questões apontadas pelos entrevistados (VERGARA, 2000), embora o estudo possa contribuir para ampliar o debate sobre o tema e propiciar uma reflexão sobre a relevância das práticas de governança corporativa para a melhoria da gestão e do resultado do SERPRO.

Quanto aos meios, a pesquisa foi de campo. A pesquisa documental, conforme Vergara (2000) visa obter elementos sobre o processo das práticas de governança corporativa na empresa pública, SERPRO: documentos que contenham informações sobre a modernização do estado, a gestão do setor público, os pilares da governança corporativa, estruturas e processos organizacionais, a guarda da legalidade e legitimidade da governança pública, que possam dar suporte às questões que foram obtidas, por meio das entrevistas mais voltadas para os aspectos que Bresser Pereira (2001, p.12), considera que “a governança é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político, pelo qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública”.

A pesquisa de campo, conforme ressalta Vergara (2000), foram coletados dados na

instituição onde ocorreu o fenômeno investigado.

Foi utilizada a técnica de entrevista, tendo em vista a natureza pessoal e reservada do assunto que foi tratado e que, dado objetivo do estudo, pretende-se maximizar a oportunidade de compreender as diferentes percepções dos entrevistados sobre as práticas de governança corporativa recomendadas pelo Decreto nº6021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007).

De acordo com Richardson (1999, p.90), “a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentados pelos entrevistados”.

No que diz respeito aos procedimentos metodológicos, as pesquisas qualitativas de campo exploram as técnicas de observações e entrevistas devido à propriedade com que as esses instrumentos penetram na complexidade de um problema (RICHARDSON, 1999, p.82).

3.2 – Caracterização da organização.

O presente estudo foi realizado na empresa pública, SERPRO, com sede e foro em Brasília, Distrito Federal, sendo indeterminado o prazo de sua duração, vinculada ao Ministério da Fazenda, criada pela Lei nº 4.516, de 01 de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964), e regido pela Lei nº5.615, de 13 de outubro de 1970 (BRASIL, 1970), tendo o Estatuto Social, aprovado pelo Decreto nº6.791, de 10 de março de 2009 (BRASIL, 2009), com atuação em todo o território nacional, sendo mantida com receitas provenientes de contratos de prestações de serviços (sistemas de informação e serviços de tecnologia da informação e comunicações, consultoria e informações) e, até dezembro de 2003, de transferência do Orçamento Geral da União (OGU). A partir de 2004, estas transferências foram extintas, passando o SERPRO a integrar o Programa de Dispendios Globais (PDG). (ESTATUTO DO SERPRO, 2009).

3.3 – Participantes da Pesquisa.

Participaram da pesquisa oito pessoas, sendo duas pessoas do corpo estratégico, diretores, de cargos comissionados, três superintendentes e três chefes de divisões, empregados públicos de nível superior do quadro efetivo, lotados em Brasília, Distrito Federal, cuja escolha foi feita por acessibilidade, já que os elementos de cada categoria serão selecionados pelo grau de acessibilidade.

3.3.1 – Seleção dos Participantes.

Os sujeitos da pesquisa foram os integrantes da empresa pública, SERPRO, inclusive os diretores que são de cargos comissionados, escolhidos com base na acessibilidade, conforme mencionado no item anterior.

3.4 – Instrumento.

Existem vários tipos de entrevistas. Neste estudo, foram utilizados dois tipos, a entrevista estruturada e a não estruturada. A entrevista estruturada é construída com perguntas e respostas pré-formuladas, usualmente chamada de questionário. Este questionário foi baseado no estudo 13, do *Public Sector Committee (PSC)*, da *International Federation Of Accountants (IFAC)*, que tem o intuito de gerar informações aos administradores públicos e à sociedade em geral sobre o desempenho dos procedimentos e das práticas da governança corporativa no setor público e, neste estudo direcionado para empresa pública, SERPRO. A entrevista não estruturada visa obter do entrevistado o que ele considera os aspectos mais relevantes de determinado problema, ou seja, as descrições de uma situação em estudo; neste caso, será utilizada uma conversação guiada (RICHARDSON, 1999, p.208). Nesta etapa, foi verificado a

situação dos planos de gestão e quais recomendações de governança estão sendo aplicadas, para então, verificar a aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público, especialmente na empresa pública, SERPRO, recomendados pelo Decreto nº6021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007).

3.5 – Procedimentos de coleta dos dados.

A realização da pesquisa na empresa pública, SERPRO, foi precedida de prévia e expressa autorização da organização, embora no trabalho, ela seja identificada como Práticas da Gestão Pública (PGP).

As entrevistas foram realizadas e registradas, pessoalmente, pelo pesquisador.

Para que o entrevistado se sinta mais à vontade durante o contato, além de esclarecer, previamente, que a entrevista objetiva coletar dados para uma pesquisa acadêmica, foi garantido ao indivíduo o sigilo total e absoluto sobre o conteúdo das informações coletadas, além da omissão de nomes e unidade de lotação. Foi feito, também, um compromisso quanto ao conhecimento do resultado do trabalho, posteriormente à conclusão.

As entrevistas foram feitas em horário e local previamente marcados, de acordo com a disponibilidade do entrevistado.

A técnica de coleta de dados utilizada na pesquisa de campo foi a entrevista, que, de acordo com Richardson (1999, p.207), “é um modo de comunicação no qual determinada informação é transmitida de uma pessoa “a” a uma pessoa “b”.”

A pesquisa documental foi feita, por meio dos documentos contidos na intranet da empresa pública, SERPRO e, na rede de computadores, sítios dos demais órgãos públicos federais, bem como no acervo acadêmico.

3.6 – Análise dos dados.

Foi feita análise de conteúdo, de acordo com Richardson (1999), das informações obtidas, que, posteriormente, foram categorizadas nas etapas de modernização do estado e do papel da governança corporativa nesta modernização, baseado no Decreto nº6021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007). As categorias foram verbalizadas e analisadas, inclusive à luz da Fundamentação Teórica.

4. – Apresentação dos Resultados.

Nesse capítulo, são apresentados os resultados auferidos a partir de entrevistas individuais com profissionais da empresa pública, SERPRO, bem como da análise de documentos internos e externos, como o Estatuto Social do SERPRO, aprovado pelo Decreto nº 6.791, de 10 de março de 2009 (BRASIL, 2009), o Decreto nº 6.021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007) da criação da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR, 2007) e do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2007).

Tais resultados refletem as percepções dos indivíduos entrevistados acerca da questão de pesquisa, que busca verificar a situação dos planos de gestão do governo federal brasileiro, criados a partir da reforma do Estado, e verificar o que foi implantado, para, então, verificar a aplicabilidade dos princípios e recomendações do papel da governança corporativa na modernização da gestão pública, um estudo no SERPRO, baseado nas determinações do Decreto nº 6.021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), que criou a CGPAR.

4.1 – Sobre a reforma do Estado.

Desde 1995, a reforma do Estado vem sendo implementada gradualmente e a partir de 2000 em vez de ser chamada de Reforma Gerencial do Estado foi adotado o nome de Gestão Pública Empreendedora, destacando-se os princípios mais importantes, como: enfoque no resultado; autonomia e responsabilização; construção de boas parceiras; trabalho em rede; gestão da informação; transparência, diálogo e avaliação.

4.2 – Sobre o papel da governança corporativa na modernização do Estado.

Para garantir os avanços no Brasil, foi criada a CGPAR, coordenada pelos ministros do Planejamento, Fazenda e Casa Civil, por meio do Decreto nº6021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007). O Decreto nº6021 visa organizar a função do Estado no papel de acionista, com políticas claras e coordenadas e define a governança corporativa com sendo a melhoria de gestão e resultados; transparência das ações; competitividade para novos negócios; planejamento de risco e rentabilidade; administração da carteira de ações e aperfeiçoamento do orçamento empresarial, entre outras.

A CGPAR tem o objetivo de tornar as empresas públicas mais eficientes do ponto de vista econômico-financeiro e na prestação de serviços à sociedade. Contudo este papel é um processo que vai levar algum tempo, pois existem resistências, relativo à governabilidade e governança. Acredita-se o governo federal trabalha com um horizonte do ano de 2015 para ter um resultado efetivo na aplicação do projeto de governança corporativa nas empresas estatais.

No SERPRO, este projeto de governança corporativa encontra-se em fase embrionária, contudo já há mudanças, pois o Decreto nº6.791, de 10 de março de 2009 (BRASIL, 2009) reformulou o Estatuto Social do SERPRO, que traz alguns elementos de governança corporativa, bem como os princípios básicos e demais recomendações dadas pelo Decreto nº6021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007).

4.3 – Sobre a pesquisa de campo.

A questão de pesquisa levantada para o estudo é a seguinte: qual é o papel da governança corporativa na modernização da gestão pública?

Em resposta a questão de pesquisa, pode-se afirmar que a governança corporativa pode contribuir positivamente para a melhoria do setor público federal brasileiro, pois é baseada nos princípios de transparência, integridade e responsabilidade, focando principalmente nos padrões de comportamento humano, nas estruturas e processos organizacionais e no controle.

4.3.1 – Sobre os resultados das entrevistas com os participantes.

Ao analisar as respostas dos entrevistados, busca-se verificar a situação da implementação das ações contidas no Decreto nº6021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), estabelecido pela CGPAR, no ambiente da empresa pública, Serpro e, analisar se as implementações adotadas são semelhantes às práticas de governança corporativa, recomendadas pela IBGC.

4.3.1.1 – Sobre a administração estratégica.

As formas de estruturação da organização evoluíram bastante e, cada vez mais, estão se tornando mais flexíveis e variadas. Assim, em entrevista ao analista e superintendente, responsável pelo processo estratégico do SERPRO foi repassado que:

“Administração estratégica é uma atividade permanente e contínua que se desenvolve de modo ordenado, integrado, criativo e participativo, constituindo-se em um processo de aprendizado, em constante ajustamento com a cultura organizacional, visando permitir que a empresa alcance os objetivos que possibilitarão a otimização dos resultados no futuro, a despeito de mudanças aleatórias ou planejadas, que venham a ocorrer no meio ambiente em que ela atua”.

4.3.1.2 – Sobre a governança corporativa.

Com o tempo, uma nova teoria da empresa surgirá, próxima da comunidade, seja ela integrada ou não, contudo deverá ser corporativa em suas ações. Ela se interessará em enriquecer a vida de seus funcionários. Com o tempo, as leis que governam as organizações também mudarão para refletir a nova realidade. Assim, em entrevista ao analista e chefe de departamento, responsável pelo aprimoramento de processo em uma determinada área do

SERPRO foi repassado que:

“A inserção na gestão de uma empresa pública de princípios de governança corporativa significa um grande passo na gestão da coisa pública, pois evidencia a existência, dentro do poder executivo, de uma preocupação com a transparência na forma com que os recursos públicos são geridos. É como se o poder público tomasse consciência de que uma empresa pública, assim como uma empresa privada, possui acionistas que, no caso da empresa pública, é a toda a sociedade. No Serpro, especificamente, podemos dizer que a inclusão de princípios de governança em sua gestão significou um grande passo na definição dos papéis e responsabilidades, que se reflete, principalmente, no seu processo decisório, onde as decisões tomadas e respectivas justificativas ficam claramente registradas e disponibilizadas aos órgãos fiscalizadores, tanto do poder executivo pela Controladoria Geral da União (CGU) quanto do poder legislativo pelo Tribunal de Contas da União (TCU)”.

Consoante apontado na entrevista foi relatado o que falta ao Serpro:

“falta aprimorar seus processos de gestão no que diz respeito à identificação de seus pontos operacionais críticos, criando, por exemplo, uma área específica de gestão de riscos operacionais que dê suporte às tomadas de decisões. Estender a todos os níveis da empresa os conceitos de governança corporativa, no que se refere a responsabilidades e papéis, criando uma nova cultura organizacional focada não só no resultado, mas também na economicidade - não basta evidenciar a sociedade o que se faz, é também necessário evidenciar o como se faz”.

Uma boa governança corporativa implica manter o devido equilíbrio ao assumir riscos, sem expor a empresa a perigos desproporcionais, e assegurar que as recompensas para os executivos por alcançar os objetivos estabelecidos não sejam descabidas.

Neste sentido em resposta ao questionário, informou-se que:

“dentro da pouca experiência na área de Gestão de Riscos posso citar o abismo entre o "saber" e o "fazer" dentro das empresas, ou seja, os motivos do descompasso do saber e fazer, o excesso de palestras, apresentações, reuniões, em vez da ação. Além disso, posso citar lembranças, precedentes, procedimentos operacionais padrão e valores e crenças culturais aceitos sem questionamento, em vez de ideias e reflexões. O medo impede que se aja com base no que se sabe”.

4.3.1.3 – Sobre os processos produtivos.

Para orientar o desdobramento das estratégias do SERPRO, foi elaborada a sistemática de planejamento estratégico – instrumento que definia e explicava como é o processo de produção da empresa. Com relação ao exercício de 2007/2008 e 2008/2009, verificou-se a situação econômico-financeiro da empresa, conforme demonstrações dos resultados dos exercícios e demais relatórios de gestão, esta situação encontra-se em desequilíbrio. Conforme as impressões de um analista e chefe de divisão:

“Não há um ciclonismo no processo de governança da empresa. As despesas operacionais e pessoal se encontram em patamares elevados em relação ao recebimentos das receitas e, as ações em andamento não atendem ao equacionamento do equilíbrio. Percebe-se que as ações empenhadas não são capazes de assegurar a estabilidade econômico-financeiro do SERPRO e, os resultados empresariais são piorados, devida a ausência desta governança, necessitando de aumentar cada vez mais o faturamento da empresa”.

4.4 – Sobre a pesquisa documental.

A pesquisa documental visou obter elementos sobre o processo das práticas de governança corporativa no SERPRO. Apresentar documentos que contenham informações sobre a modernização do estado, a gestão do setor público (VERGARA, 2000), bem como verificar aplicabilidade dos princípios e das recomendações da governança corporativa, determinadas pelo Decreto nº6021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), estabelecido pela CGPAR.

As mudanças ocorridas no Estatuto do SERPRO foram feitas para atender ao processo evolutivo da empresa, bem como relativo às praticas de governança corporativa e, entre elas foram destacadas as seguintes:

- Aumento do capital social da empresa – CGPAR;
- Criação do prazo de gestão, relativo ao conselho diretor – princípios da governança corporativa;

- Definição de limites das despesas de locomoção e do desempenho da função, relativo ao conselho diretor, conforme os termos da Lei 9.292, de 12 de julho de 1996 – pilares da governança corporativa – transparência;
- Atribuição e delegação de poderes ao Diretor-Presidente para delegar poderes a titulares de cargos de direção ou chefia, pilares da governança corporativa – prestação de contas;
- Aprovação da escolha do Chefe da Auditoria – interno e externo, pilares da governança corporativa – prestação de contas;
- Gerenciamento de Pessoas – regulamento interno, quadro de pessoal e alteração de estatutária – pilares da governança corporativa – responsabilidade social e
- Atribuições de papéis, relativo – das disposições gerais – pilares da governança corporativa – responsabilidade social e transparência.

4.5 – Sobre os princípios de governança corporativa implementados no SERPRO.

Os procedimentos de governança corporativa são divididos nos seguintes grupos de recomendações: padrões de comportamento; estruturas e processos organizacionais; controle e relatórios externos.

4.5.1 – Padrões de comportamento.

O grupo de recomendações de padrões de comportamento é composto por três subgrupos: liderança, código de conduta, objetividade, integridade e honestidade, os quais foram verificados na entrevistas.

Esse grupo tem a finalidade de demonstrar como a administração exercita a liderança na determinação dos valores e padrões da organização, na definição da cultura da organização e no comportamento de todos os envolvidos.

Quanto à liderança, verificou-se que os procedimentos mínimos foram implantados, mas há lacunas para serem preenchidas no que se refere à integração das lideranças superiores com os empregados.

Políticas de recursos humanos, procedimentos de recrutamento, indução a treinamento contínuo e plano de carreira, para cerca de 50% dos funcionários públicos federais, são medidas adotadas pelo governo para assegurar que seus membros exercitem a liderança para conduzirem de acordo com os altos padrões de comportamento, como modelo para os demais membros da entidade (LIMA, 2005).

Quanto ao código de conduta, a maioria dos procedimentos são atendidos, com ressalva na distribuição e revisão periódica das chamadas realizadas pelos empregados. Todos os empregados sabem da existência do código de conduta, mas pouco o utiliza na questão de rever seus direitos.

Existe um código de conduta implantado no governo, onde todos os integrantes do governo devem cumprir esse, porém, na admissão os servidores não recebem o código impresso, o governo não faz periodicamente sua revisão, mas, ele reflete os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade, quanto ao relacionamento dos servidores públicos (LIMA, 2005).

Quanto à objetividade, integridade e honestidade, todos os procedimentos mínimos são atendidos. Há um programa de Equidade Social para os empregados do SERPRO.

A análise de risco, considerando os órgãos mais vulneráveis, é um mecanismo apropriado, estabelecidos pelo governo, para assegurar que os servidores públicos não são influenciados por preconceitos ou conflitos de interesses (LIMA, 2005).

4.5.2 – Estruturas e processos organizacionais.

O grupo de recomendações de estruturas e processos organizacionais é composto por subgrupos: responsabilidades celetistas, responsabilidade pelo dinheiro público, comunicação com a sociedade, os quais foram verificados na entrevistas.

As estruturas e processos organizacionais tem como objetivo demonstrar como a cúpula da administração é designada e organizada, como suas responsabilidades são definidas e como são asseguradas.

Quanto à responsabilidade celetista, os empregados são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943 (BRASIL, 1943), bem como, por meio das demais instrumentos internas de amparo legal. Tanto os empregados concursados como os não concursados, antes da CF/88 (BRASIL, 1998), ambos são amparados pelas regulamentações vigentes.

O governo federal possui um estatuto do servidor público, porém os servidores não concursados não tem nenhuma regulamentação. (LIMA, 2005).

Quanto à responsabilidade pelo dinheiro público, todos os procedimentos mínimos são atendidos, desde os requisitos mínimos de segurança aos demais procedimentos vigentes nos instrumentos de amparo legal internos e externos.

O governo federal estabeleceu mecanismos apropriados para assegurar que: os fundos e recursos públicos estejam completamente protegidos; são usados com economicidade, eficiência, efetividade, apropriadamente e com devida propriedade; e são usados de como com o estatuto ou outras autorizações que o governo usa. Além de o governo ter uma estrutura de controle interno e externo com relatórios, objetivos, equilibrados e compreensíveis pela sociedade (LIMA, 2005).

Quanto à comunicação com a sociedade, grande parte dos procedimentos não estão implantados como no caso dos canais claros de comunicação com a sociedade, dos compromissos explícitos de franqueza e transparência. O SERPRO é uma empresa pública federal vinculada ao Ministério da Fazenda, tem por objeto a execução de serviços de

tratamento de informações e processamento de dados, incluindo as atividades de teleprocessamento e comunicações de dados, voz e imagens, que sejam requeridas, em caráter limitado e especializado, para a realização dos referidos serviços, e a prestação de assessoramento e assistência técnica no campo de sua especialidade. (ESTATUTO SOCIAL, 2009). Neste cenário, o SERPRO vincula o processo de comunicação com a sociedade, por meio do Ministério da Fazenda. Os serviços e produtos, como a receita net – declaração de ajuste anual (declaração de imposto de renda pessoa física ou pessoa jurídica) – é executado pelo SERPRO, mas a Secretaria da Receita Federal do Brasil é quem possui o processo de comunicação com a sociedade. Com relação à comunicação interna, o processo é maduro e possui uma excelente logística de informação e atendimento aos empregados.

O governo não estabeleceu canais caros de comunicação com a sociedade quanto à missão, papéis, objetivos e desempenho, não estabeleceu processos apropriados para assegurar que tais canais operam efetivamente na prática, não faz um compromisso explícito de franqueza e transparência em todas as atividades. (LIMA, 2005).

4.5.3 – Controle.

O grupo de recomendações de controle é composto por sete subgrupos: gestão de risco, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno, orçamento, administração financeira, treinamento de pessoal, os quais foram verificados na entrevista.

O objetivo dos procedimentos desse grupo está focado nos controles estabelecidos para apoiar o alcance dos objetivos da empresa, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos, da complacência com as leis aplicáveis, regulamentações e demais instrumentos de amparo legal internos e externos.

Quanto à gestão de risco, orçamento e administração financeira, os procedimentos mínimos são atendidos. Com relação à gestão de risco há lacunas para serem preenchidas, como a presença de uma gestão de risco corporativo. Já em relação ao orçamento público, a empresa está inserida no orçamento de investimento das empresas estatais federais, como empresa pública dever respeitar aos princípios legais de sua criação, de acordo com os procedimentos descritos pela Lei nº 4.516, de 01 de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964), bem como atender ao

interesse público. A gestão de seu patrimônio recebe influências da conjuntura governamental e da legislação, pertinentes às fiscalizações das contas públicas. Em função disto, anualmente a empresa passa por processo de controle parlamentar, com atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e do próprio Executivo, por meio da Controladoria Geral da União (CGU).

Com relação ao orçamento e administração financeira, o governo adota procedimentos para assegurar um orçamento efetivo e eficiente e, também, possui um sistema sólido de administração financeira. (LIMA, 2005).

Quanto à auditoria interna, ao comitês de auditoria e o controle interno, a empresa possui ações corretivas para minimizar os entraves. Com relação à auditoria interna, essa é vinculada ao Conselho Diretor e com os encargos e atribuições fixados na legislação pertinente interna. Já com relação ao comitês de auditoria, recomendado pelos princípios das práticas de governança corporativa, a empresa não possui e, em relação ao controle interno é exercido pela auditoria interna, mas o Conselho Fiscal da empresa é mais atuante neste processo, pois fiscaliza os atos dos administradores e verifica o cumprimento de seus deveres legais e estatutários com mais rigor. A empresa possui um regimento interno que permeia todos os processos organizacionais.

O governo possui a Controladoria Geral da União com função de auditoria interna, fazendo parte da estrutura do controle interno. (LIMA, 2005).

Quanto ao treinamento de pessoal, o maior problema está nos níveis salariais insuficientes para manter os empregados recém contratos, por meio de concurso público. O SERPRO possui três planos de carreira em vigor, mas ainda não atende as demandas de encarecimento dos seus empregados. Com relação aos treinamento de pessoal, já aplicabilidade satisfatória. A empresa possui uma universidade corporativa atuante no processo de qualificação profissional, desde integração de ensino básico a programação de especialização como o doutorado e demais formatos de ensino oferecidos aos empregados.

Tratando-se de treinamento de pessoal, o governo tem políticas de recrutamento adequadas, condições aceitáveis de trabalho e programas de treinamento apropriados, mas não estabeleceu níveis salariais suficientes para manter os servidores de alto padrão (LIMA, 2005).

4.5.4 – Relatórios externos.

O grupo de recomendações de relatórios é composto por três subgrupos: relatórios anual, medidas de desempenho, auditoria externa, os quais foram verificados na entrevista.

O grupo de relatórios externos tem como objetivo verificar como a cúpula da empresa demonstra a prestação de contas do dinheiro público e seu desempenho no uso dos recursos.

Quanto ao relatório anual, verificou-se que os procedimentos mínimos foram implantados, não há lacunas para serem preenchidas, o SERPRO cumpre com todos os requisitos estabelecidos nas legislações vigentes de amparo legal interno e externo.

Com relação ao relatório anual, o governo pública os seus relatórios, conforme determina a legislação, utilizando veículos de comunicação, tais como: diário oficial, a internet e publicações gráficas próprias. (LIMA, 2005).

Quanto às medidas de desempenho, verificou-se que os procedimentos mínimos foram implantados, não há lacunas para serem preenchidas, o SERPRO adota as medidas necessárias para assegurar que os recursos obtidos sejam utilizados com economicidade e eficiência.

No que tange as medidas de desempenho, o governo assegura e demonstra que os recursos são obtidos com economicidade e são utilizados com eficiência. (LIMA, 2005).

Quanto à auditoria externa, todos os procedimentos são adotados.

Quanto à auditoria externa, o governo tem suas atividades auditadas por uma auditoria externa chamada de Tribunal de Contas da União, o qual exerce suas atividades com independência (LIMA, 2005).

5. – Conclusão.

A idéia da realização deste estudo surgiu a partir da existência de poucos estudos sobre a governança corporativa no setor público e, também pela publicação do Decreto nº 6.021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), que criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), que trata de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais. Em função disto, e pela ausência de elementos de governança corporativa na empresa pública, SERPRO, busquei realizar este estudo para verificar a aplicabilidade dos princípios e recomendações do papel da governança corporativa na modernização da gestão pública.

Foram utilizados abordagens sobre o processo da modernização do Estado, para enfatizar os aspectos de a administração pública federal brasileira já ter adotado medidas de transição de uma administração burocrática para a administração pública gerencial.

Especificamente, nesse momento histórico, vislumbrou-se a tomada de posição da administração gerencial, em detrimento do tradicionalismo burocrático. Desse modo, conclui-se que a realização dos objetivos da Reforma do Estado passa, impreterivelmente, pela reforma do modo de administrá-lo e pelo questionamento do paradigma burocrático vigente até então.

Foram utilizados dois métodos para a coleta de dados; o método qualitativo se valeu da utilização de entrevistas aos empregados do SERPRO, relativo à aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa implementados na empresa e o método de pesquisa documental, que se valeu da análise comparativa nos documentos de amparo legal internos.

Nesta perspectiva, os resultados da pesquisa puderam evidenciar as lacunas existentes entre a realidade dos princípios da governança corporativa aplicados na empresa pública, SERPRO, com a ausência da aplicabilidade dos princípios e recomendações da governança corporativa sugerida pela CGPAR.

Os resultados esperados permitiram diagnosticar como estavam sendo mantidos a governança na empresa pública, SERPRO, implicando este diagnóstico na identificação de fatores que faltam para complementar os princípios das práticas de governança corporativa sugerido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), bem como pelas determinações da CGPAR.

Cabe ressaltar, que há ações prementes no sentido de minimizar os efeitos negativos das relações, chamadas aqui de conflitos de interesses, resultante das partes interessadas, no processo de governabilidade e governança do SERPRO, pois no caso do SERPRO, que é empresa controlada pelo Estado brasileiro, pode correr a situação em que um membro de um dos conselhos seja também parte interessada representante direta de um dos clientes, podendo influenciar nos negócios entre o SERPRO e o Cliente, fato que configura um conflito de interesses. Sobre o assunto, o IBGC se posiciona da seguinte forma no código das práticas de governança corporativa:

Conflito de interesses – Há conflito de interesses quando alguém não é independente em relação à matéria em discussão e pode influenciar ou tomar decisões motivadas por interesses distintos daqueles da sociedade. Essa pessoa deve manifestar, tempestivamente, seu conflito de interesses ou interesse particular, sob pena de qualquer outra pessoa fazê-lo.

Com relação à CGPAR não há manifestações, relativo ao conflitos de interesses, há somente estabelecimentos de requisitos, conforme o Art. 3º - Compete à CGPAR:

“III – estabelecer critérios e procedimentos, a serem adotados pelos órgãos competentes, para indicação de diretores e dos representantes da União nos conselhos de administração e fiscal das empresas estatais federais, observados, dentre outros, os seguintes requisitos: a) capacitação técnica; b) conhecimentos afins à área de atuação da empresa e à função a ser nela exercida e c) reputação ilibada”.

No decorrer do estudo procurou-se problematizar a adoção da governança corporativa pelas empresas estatais. Se no setor privado, pode-se dizer que ainda é uma questão não resolvida para muitas grandes empresas, nas empresas estatais é apenas o início de um rumo.

Não há dúvida que o Guia da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do qual foram destacados apenas alguns aspectos, coloca na ordem do dia a necessidade de estabelecer um novo paradigma para as relações entre o Estado como acionista majoritário e as suas empresas, ou seja, o papel da governança corporativa na modernização da gestão pública.

No caso brasileiro a função do Estado como acionista está pouco definida. Este é o rumo a ser perseguido para criarem as condições de implantação de um programa ousado de aperfeiçoamento da governança corporativa nas empresas estatais. Seguir as linhas gerais do guia da OCDE é um bom caminho. O desafio imediato é definir as competências para o

exercício do papel de acionista, discutindo-se a criação de uma entidade especialmente constituída para tal, ou alternativamente, reforçando os laços de coordenação.

Diante do exposto, conclui-se que o objetivo geral – verificação da aplicabilidade dos princípios e recomendações do papel da governança corporativa na modernização da gestão pública, bem como os objetivos específicos – da descrição dos planos de gestão do governo federal, criados pelos processos das reformas do Estado e da identificação dos princípios da governança corporativa e aplicabilidade destes princípios no SERPRO, baseados nas determinações do Decreto nº 6.021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), foram concluídos.

O Decreto nº 6.021, de 22 janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), que criou a (CGPAR), deu mais clareza ao papel dos órgãos de participação de proprietários e de administradores, permitindo novos estudos sobre as práticas de governança corporativa e o valor das empresas públicas, no Brasil. O estudo apresentado demonstra que uma administração competente aliada a uma política de transparência e prestação de contas pode gerar valor e se tornar um diferencial competitivo para a companhia. Entretanto, esse estudo ainda é muito recente para ser validado fora de seus contextos específicos, precisa-se de mais tempo (consolidação de jurisprudência, por exemplo) para avaliar melhor os efeitos das práticas de governança corporativa nesse novo arcabouço legal.

Este estudo obviamente apresentou certas limitações e lacunas que poderão ser abrangidos de modo a contribuir para pesquisas futuras. Entre estas lacunas, ainda não foi definida a contextualização do termo de governabilidade e de governança, relativo às práticas de governança corporativa.

Os resultados alcançados, aliados à escassez de estudos sobre a governança no setor público, sugere a necessidade de um número maior de pesquisas na área. Assim, recomenda-se aos estudiosos e pesquisadores do setor público, o aprofundamento do tema, pesquisando questões como: estudos sobre como chegar o nível de governança corporativa no setor público.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma do estado. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005. p. 179.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança Corporativa**: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo, 2004. p. 1-412.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL. **ANESP**: Reforma do Estado e Administração Pública: Diagnósticos e Propostas para o Novo Governo. Mimeo, outubro 1994, v 2.

BARETT, Pat. **Governança corporativa no setor público contexto**. Canderra, 2005. Disponível em: <<http://www.governancecorporate.governanceinpublic.com>>. Acesso em: 31/01/2009.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BERLE, A; MEANS, G. **As sociedades modernas e a propriedade privada**. New York *MacMillan*, 1932.

BERTERO, C. O. **Administração Pública e Administradores**. Brasília: FUNCEP, 1985.

BHATTA, Gambhir. Pós NPM THERMES governança do setor público. **Membro Comissão de Serviços** . Setembro, p. 1-16, 2003. Disponível em: <<http://www.ssc.govt.nz>>. Acesso em: 20/01/2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Lex**: legislação federal e marginalia, Brasília, art. 37, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000. **Lex**: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, v.1, 2000. Suplemento.

BRASIL. Decreto-Lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967. **Lex**: coletânea de legislação: edição

federal, Brasília, v.2, 1967. Suplemento.

BRASIL Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lex**: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, v.1, 1993. Suplemento.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007. **Lex**: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, v.1, 2007. Suplemento.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943. **Lex**: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, v.1, 1943. Suplemento.

BRASIL. Lei nº 4.516, de 01 de dezembro de 1964. **Lex**: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, v.1, 1964. Suplemento.

BRASIL. Lei nº 5.615, de 13 de outubro de 1970. **Lex**: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, v.1, 1970. Suplemento.

BRASIL. Decreto nº 6.791, de 10 de março de 2009. **Lex**: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, v.1, 2009. Suplemento

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Org.). **Administração pública gerencial**: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Universidade de Brasília: ENAP, 1999. Parte I, p. 18-62.

_____. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Servidor Público**. Ano 52, nº 1, 2001, p. 1-20.

_____. Contra a Corrente: a Experiência no Ministério da Fazenda. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.19, julho 1992. Testemunho ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (apresentado em setembro de 1988).

CADBURY, Adriano. **O futuro da governação**: as regras do jogo. Jornal da Gestão Geral, v. 24, 1999.

CLÁUDIA, O. L. **Avaliação das boas práticas de governança corporativa**. Rio de Janeiro:

Campus, 2000. p.189.

CLATWORTHY, Mark A. **Governança corporativa no âmbito social**. Governança Corporativa. Blackwell Publishers. Malden, 2000. p. 166.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **CVM: Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Rio de Janeiro, 2002.

DE PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p.11-22.

_____. **Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p.37.

DÍAZ ZURRO, A. Eficiência na gestão e no controle da atividade econômica do setor público: **Revista AECA**, 56. Especial XI Congreso AECA, 2001. p. 20-21.

DINIZ, E. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DORSET, Poole; BAKER, Davies. **Webster's dicionário universal**. London, 1979. Disponível em: <<http://www.webster-online-dictionary.com>>. Acesso em: 27/01/2009.

ESCRITÓRIO NACIONAL DE AUDITORIA AUSTRALIANO. **ANAO: aplicando os princípios e práticas de governança corporativa no orçamento agências**. 1997. Disponível em: <<http://www.anao.gov.br>>. Acesso em: 28.01.2009.

ESTATUTO DO SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **SERPRO: informação e documentação: legislação interna**. Brasília, 1964.

FAN, P. J. **Governança corporativa e de política de investimento** : Centro de Investigação sobre Contratos e da estrutura da Empresa Working paper, 1996.

FERREIRA, C. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, I. (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: Universidade de Brasília: ENAP, 1999. Parte I, p. 63-95.

GALBRAITH, John Kenneth. **O novo estado industrial**. Boston: Houghton Mifflin, 1979.

GASKELL, G. **Entrevistas individuais e grupais**. In BAUER, M W. GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 64-88.

HARRIS, M.; TOWNSEND, R. M. **Alocação de Recursos De acordo com informação assimétrica**: Distribuição De acordo com informação: *econométrica*, 1981.

HARRISON, James. **Governança Corporativa**: uma avaliação da prática. São Paulo, 1998. p. 142.

HART, Oliver. **As empresas, contratos e estrutura financeira** . Londres: Oxford University Press, 1995.

HELLIWIG, M. **Sobre a situação econômica e política das Finanças Corporativas e Controle Corporativo**: em governança corporativa, Cambridge University Press, 2000.

HODGER, R. **Governança Corporativa no Setor Público**: conceitos e questões. Public Dinheiro e Gestão, v. 16, n. 2, 1996. p. 7-13.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **IBGC**: código das melhores práticas de governança corporativa: manual. São Paulo, 2007.

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE CONTABILISTAS. **IFAC**: governança corporativa no setor público: perspectiva da governança: manual. New York: 2001.

IUDÍCIBUS, Sérgio. **Dicionário de termos de contabilidade**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 118.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. **A coordenação, controle e da gestão das organizações**, Harvard Business School Working. Paper, 1999.

_____; _____. **Teoria da Firma: Managerial Behavior**; Agência Custos e Estrutura Acionária . Jornal de Finanças Econômicas, 1976.

LIMA, M. R. S. **Globalização, regionalização e América do Sul: gestão pública**. Rio de Janeiro: Atlas, 2005. p. 53-123.

MACCRIMMON, K. R.; WEHRUNG, D. A. **Assumir Riscos**. A imprensa livre, 1996.

MATHIESEN. **Gestão de propriedade e desempenho financeiro** . Ph. D. *dissertação*, series 18.2002. Copenhagen Escola de Negócios, 2002.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**; nº 8, ENAP. Brasília, 1995.

MARQUES, M. C. C. **Governança corporativa no setor público em Portugal** : Princípios, elementos e enquadramento conceptual. Califórnia, 2005. p. 20.

MONKS, R. A. G.; MINOW, N. **Governança Corporativa**. Oxford: Blackwell, 1995.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996. p. 5.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista Administração Pública**. vol.41 no.spe Rio de Janeiro, 2007. p. 67.

OLIVEIRA, Cláudia. **Avaliação das Boas Práticas de Governança Corporativa no Brasil**.: Cadernos *Discentes Coppead*, Rio de Janeiro, 2000. p.18-31.

OKIMURA, R. T. ROCHA, K. C. Estrutura de propriedade e desempenho corporativo no Brasil. In: **XXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ENANAP)**, Curitiba, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OCDE**: Princípios da Governança Corporativa. Paris, 1999.

PIMENTA, C. C. **Aspectos Recentes da Organização e das Políticas de Modernização da Função Pública Federal**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 28(2), abril 1994. p. 150.

PIQUET, C. J. Geraldo. **Requisitos Políticos e Técnicos da Reforma do Estado**. In João Paulo

Reis Velloso, org. 1993.

PRATT, J. W.; ZECKAUSER, R. J. **Diretor e agentes: a Estrutura de Negócios**, Harvard Business School Press, 1984.

PRZEWORSKI, A. **A reforma do Estado na América Latina e Caribe: rumo a uma administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, 1995

RAJAN, R; ZINGALES, L. **O governo da Nova Empresa: em governança corporativa**, Cambrigde University Press, 2000.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 82-209.

ROCHA, K. C. Estrutura de propriedade e desempenho corporativo no Brasil. In: **XXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ENANAP)**, Curitiba, 2004.

RUAS, R. L. A atividade gerencial no século XXI e a transformação de gestores: alguns nexos poucos explorados. **Revista Eletrônica de Administração**. Porto Alegre: UFRGS/EA/PPGA. Edição 15, v. 6, n. 3, 2000.

RUBACH, M. J.; SEBORA, T. C. **Comparativo de Governança Corporativa: implicações competitivas de uma emergente convergência**. *Jornal de Negócios Mundial*, v. 33, n. 2, p. 167-184, Nova York, abr. 1986.

SANTOS. Lourival Nery. **Princípios de governança corporativa: aplicabilidade na gestão pública**. Rio de Janeiro: ESG, 2002. p. 43-55.

SHLEIFER, Andrei, VISHNY, Robert. **Um estudo sobre Governança Corporativa**. *Jornal de Finanças*, v. 52, n. 2, 1997. p. 737-783.

SILVEIRA, H. P. Qualidade da governança corporativa no Brasil e os fatores que a determinam. In: **XXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ENANAP)**, Curitiba, 2004.

SLOMSKI, Valmor. **Teoria do agenciamento no estado: uma evidenciação da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta**. São Paulo, 1999.

p. 367.

STREIT, Rosalvo Ermes; KLERING, Luís Roque. **Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos**. XXIX ENANPAD, 2005. p. 7.

TEDLOW, R. S.; JOHN, JR. R. R. **Gerenciando Grandes Negócios**. Harvard Business School Press, 1996.

VERGARA, S. C. **Começando a definir a metodologia**. In: _____. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000. cap. 4.

VIVES, X. **Governança Corporativa**: em governança corporativa, Cambrigde University Press, 2000.

WILLIAMSON, O. E. **Os mecanismos de governança**: governança corporativa . Oxford University Press, 1996.