



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública - FACE
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais - CCA
Bacharelado em Ciências Contábeis

Khalil César Santarém da Silva

**EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL:
ANÁLISE DAS CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE AS PRINCIPAIS
BASES CONCEITUAIS NACIONAIS E INTERNACIONAIS**

Brasília - DF
2019

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública

Professor Doutor Paulo César de Melo Mendes
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Danielle Montenegro Salamone Nunes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – diurno

Professor Elivânio Geraldo de Andrade
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – noturno

Khalil César Santarém da Silva

**EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL:
ANÁLISE DAS CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE AS PRINCIPAIS
BASES CONCEITUAIS NACIONAIS E INTERNACIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Ciências
Contábeis e Atuariais da Faculdade de
Administração, Contabilidade, Economia e
Políticas Públicas da Universidade de Brasília,
como requisito parcial à obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Contábeis.

Linha de Pesquisa: Impactos da contabilidade na
sociedade.

Grupo de Pesquisa: Contabilidade Pública.

Orientador:

Prof. Dr. José Marílson Martins Dantas.

Brasília - DF
2019

SILVA, Khalil César Santarém da

Evolução das estruturas de governança pública no Brasil: análise das convergências e divergências entre as principais bases conceituais nacionais e internacionais /Khalil César Santarém da Silva – Brasília - DF: UnB / FACE / CCA, 2019.
54 f.

Orientador: Prof. Doutor José Marílson Martins Dantas

Trabalho de Conclusão de curso (Monografia – Graduação) – Universidade de Brasília, Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Políticas Públicas – FACE. 1º Semestre de 2019.

Bibliografia.

1. Impactos da contabilidade na sociedade. 2. Contabilidade Pública.

I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Khalil César Santarém da Silva

**EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL:
ANÁLISE DAS CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE AS PRINCIPAIS
BASES CONCEITUAIS NACIONAIS E INTERNACIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Ciências
Contábeis e Atuariais da Faculdade de
Administração, Contabilidade, Economia e
Políticas Públicas da Universidade de Brasília,
como requisito parcial à obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Contábeis.

Comissão Avaliadora:

Dr. José Marílson Martins Dantas
Professor-Orientador

Dr.^a Magda de Lima Lúcio
Professor-Examinador

Brasília - DF
2019

À minha família e amigos por toda a paciência e suporte imprescindíveis para que mais essa etapa fosse concluída. Principalmente aos meus pais, Jacques Floriano da Silva e Elizabete Santarém da Silva, que me ensinaram sobre a importância da educação e, com sacrifício, me deram os subsídios necessários pra chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Jacques Floriano da Silva e Elizabete Santarém da Silva, por zelarem desde cedo pelo meu futuro e de me ensinarem a importância da educação para o crescimento pessoal e para a dignidade do ser humano. Agradeço pela oportunidade de poder cursar o ensino superior numa universidade pública de excelente qualidade.

Agradeço a minha irmã, Déborah Morena Santarém da Silva, por ser um exemplo de obstinação, me mostrando através dos anos de convivência o poder da dedicação e do trabalho constante.

Agradeço à minha companheira, Amanda Balbino Pereira, que topou embarcar comigo nessa aventura que é o amor.

Agradeço ao Professor Doutor José Marílson Martins Dantas pela oportunidade de trabalharmos juntos neste tema que tanto nos move. Agradeço também pela paciência e pela generosidade.

Agradeço aos funcionários do CCA que sempre me trataram com gentileza e mostraram-se sempre solícitos para resolver quaisquer questões burocráticas relacionadas à graduação.

Por fim, agradeço ao corpo docente do CCA, que faz com que esta instituição seja respeitada nacionalmente pela qualidade do seu ensino e da sua produção científica.

“ÀWÀ NÍ ÌBÍ TÍ ÀWÀ LÒNÌ, NÍTÒRÍPÈ À DÚRÒ LÉJÌKÀ,

AWÒ N TÍ WÒN WA SÍWÀJÚ WÀ”

“Estamos, hoje, onde estamos, porque estamos sobre os ombros

daqueles que vieram antes de nós”

(Provérbio ioruba)

RESUMO

A discussão sobre a aplicabilidade dos princípios da governança corporativa nas entidades do setor público vem se intensificando no Brasil nos últimos anos. O Tribunal de Contas da União vem estudando e disseminando o tema desde 2007. Este esforço resultou na publicação da primeira versão do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública em 2013. A sua base conceitual foi decisiva para a formulação da Política de Governança, instituída pelo Decreto 9.203 no ano de 2017. Esta política veio consolidar e estruturar diversas iniciativas já implementadas, com vistas a aumentar a eficiência na gestão dos recursos públicos, melhorar a prestação de serviços à sociedade e dar mais transparência às ações do governo. No entanto, a fluidez do conceito e a grande diversidade de princípios e estruturas existentes podem prejudicar a sua aplicação prática. Desta forma o estudo busca traçar um panorama histórico dos conceitos e princípios de governança presentes nos principais referenciais teóricos que abordam o tema, bem como analisar suas convergências e divergências.

Palavras-chave: Governança Corporativa. Governança Pública. Setor Público. Política de Governança. Decreto 9.203/2017.

ABSTRACT

The discussion about the applicability of the principles of corporate governance by the entities of the public sector has intensified over the last years in Brazil. The *Tribunal de Contas da União* has been studying and disseminating this subject since 2007. That work resulted in the first issue of the *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública* in 2013. Its conceptual base was decisive in the formulation of the Governance Policy, established by the Decree nº 9.203 in 2017. This Policy has come to consolidate and structure the diverse initiatives already implemented, in order to increase the efficiency in the management of public resources, improve the delivery of services to the society and give more disclosure to the government's actions. However, the fluidity of the concept and the great diversity of existing principles and structures may hinder their applicability. Therefore, this study seeks to draw an historical background of the concepts and principles of governance present in the main theoretical works that address the subject, as well as analyze its convergences and divergences.

Key-words: Corporate Governance. Public Governance. Public Sector. Governance Policy. Decree nº 9.203/2017.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Recomendações sobre a governança no setor público.....	26
Quadro 2 – Funções de governança <i>versus</i> funções de gestão.....	34
Quadro 3 – Componentes dos mecanismos de governança.....	38
Quadro 4 – Princípios de governança segundo o CIG.....	41
Quadro 5 – Comparativo entre as terminologias e os conceitos utilizados pelos referenciais.....	48
Quadro 6 – Comparativo entre os princípios de governança utilizados pelos referenciais.....	49
Quadro 7 – Quadro resumo das principais diferenças entre as bases conceituais utilizadas.....	50

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Elementos de governança das entidades do setor público.....	28
Figura 2 – Perspectivas de observação da governança no setor público.....	32
Figura 3 – Relacionamento entre governança e gestão.....	34
Figura 4 – Dinâmica da internalização de boas práticas de governança.....	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União

ANAO – *Australian National Audit Office*

CGU – Controladoria-Geral da União

CIG – Comitê Interministerial de Governança

CIPFA – *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

FRC – *Financial Reporting Council*

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFAC – *International Federation of Accountants*

INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PSC – *Public Sector Committee*

TCU – Tribunal de Contas da União

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre a aplicabilidade dos princípios da governança corporativa nas entidades do setor público vem se intensificando no Brasil nos últimos anos, em grande parte, motivada pelo movimento constante de modernização da administração pública, que visa torná-la mais moderna e eficiente.

O Tribunal de Contas da União (TCU), no exercício de sua função pedagógica, foi pioneiro no assunto, tendo criado um referencial básico de governança, direcionado aos órgãos e entidades da administração pública. Essa iniciativa veio ao encontro das recomendações do próprio TCU, as quais já vinham sinalizando a necessidade de implantação, no âmbito da administração pública, de melhores práticas de governança pública, com a finalidade de melhorar a gestão de recursos públicos e a prestação de serviços à sociedade.

A recente publicação do Decreto 9.203, em novembro de 2017, na gestão do Presidente Michel Temer, instituiu a Política de Governança no âmbito da administração pública federal. A partir de então, a governança pública passou a ser lei no Brasil. No entanto, a fluidez de seu conceito, e a grande diversidade de princípios e estruturas apresentadas pelos referenciais nacionais e internacionais que abordam o assunto, podem levar a impasses que dificultem a implantação desta política e coloquem em xeque sua efetividade.

Além disso, a complexidade de suas estruturas organizacionais, a natureza da sua atividade e a sua relação com as partes interessadas podem constituir empecilhos à aplicação das práticas de governança corporativa pelo setor público.

Desta forma, o estudo busca traçar um panorama histórico que mostra a evolução dos elementos, princípios e estruturas de governança dos principais referenciais da área, abordando de forma mais detalhada a governança no âmbito da administração pública federal brasileira.

Para elaboração do presente trabalho fora selecionada uma bibliografia extensa que está composta por artigos, livros e referenciais teóricos que tratam da aplicação dos princípios, elementos e estruturas de governança corporativa nas organizações do setor público. Por um critério de relevância, os referenciais analisados com maior profundidade foram:

- a) *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* (2001);
- b) *Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector* (2002);
- c) Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (2014); e
- d) Guia da Política de Governança (2018).

O presente trabalho foi dividido em quatro partes. Na primeira parte são apresentadas as justificativas, o problema e os objetivos do trabalho. A segunda parte do trabalho apresenta um breve histórico do surgimento e evolução da discussão sobre o tema da governança corporativa no Brasil e no mundo, bem como a sua transposição para o setor público. A terceira parte detalha a metodologia utilizada para fins da presente pesquisa. A quarta seção apresenta a análise da documentação e da bibliografia utilizadas. Na seção final estão expostas as considerações finais, as limitações do trabalho e as sugestões para futuras pesquisas acerca do tema.

1.1 Justificativa

Nas últimas décadas o debate sobre a necessidade de melhoria da gestão dos recursos públicos no Brasil tem se intensificado. O ponto central da discussão é: de que forma essa melhora pode ser promovida? Isso porque não é trivial encontrar solução para um problema de tamanha complexidade, pois de um lado está o Estado, dotado de recursos escassos, e do outro, a sociedade, que anseia pela prestação de serviços de qualidade, de forma a atender as suas necessidades.

Contudo, o problema da prestação ineficiente de serviços pelo Estado não se justifica, apenas, pela escassez de recursos. Esta também pode ser motivada pela má gestão destes ou pela falta de instrumentos capazes de sistematizar e coordenar a ação do poder estatal, a despeito das diversas iniciativas já adotadas ao longo dos anos.

A busca de mais eficiência na administração pública brasileira e de mais transparência nas ações do governo, dentro de um contexto complexo de reforma do aparelho estatal, levou os agentes do setor público a espelharem-se nas práticas do mercado, buscando adaptar as práticas de governança corporativa para a sua utilização própria. (BENEDICTO et al., 2013).

Contudo, a aplicação destas práticas, por si só, não é capaz de gerar valor. O que se busca com a sua aplicação é a melhoria do desempenho da gestão pública que, por fim, beneficia as partes interessadas (MARQUES, 2007).

Aspectos relacionados à governança corporativa no setor público são recentes. Os estudos, os normativos e os documentos acerca do assunto podem ajudar a compreender melhor a questão. A relevância do estudo da matéria justifica-se, especialmente, pela publicação do Decreto 9.203 de 2017 que transformou em lei a aplicação das práticas de governança na administração pública federal.

1.2 Problema

A falta de consenso entre os referenciais nacionais e internacionais no que diz respeito aos aspectos, estruturas e princípios da governança no setor público podem representar um obstáculo à sua aplicação e à sua eficácia enquanto política de governo.

Para Gisselquist (2012), a governança é um conceito elusivo e que pode ter significados distintos para diferentes organizações e até mesmo para diferentes atores dentro de uma mesma organização. Neste sentido, Girardi e Oliveira (2019) também apontam para a ausência de unanimidade entre os diversos autores sobre o conceito de governança, demonstrando que a sua base teórica ainda se encontra em estágio de evolução. O Guia da Política de Governança, elaborado pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG), atenta para a utilização do termo de forma ampla e indefinida que pode elevar a governança ao patamar de ideal inalcançável, reduzindo suas chances de sucesso (BRASIL, 2018).

Embora haja, atualmente, uma concordância sobre os benefícios da utilização das práticas de governança corporativa pelos órgãos e entidades do setor público (BENEDICTO et al., 2013; GISSELQUIST, 2012), existem diferenças importantes entre estes setores que também podem prejudicar a sua eficácia.

Marques (2007) justifica que os valores e padrões éticos preconizados pela governança corporativa não devem se fazer presentes somente nas companhias, mas também nos órgãos e entidades do setor público.

Surgida como uma resposta a problemas originários do mercado, a governança possui especificidades ligadas ao contexto de sua criação que podem apontar para possíveis incongruências na sua aplicação pelas organizações governamentais (FONTES FILHO, 2003). Embora estas organizações guardem similitudes, é possível identificar diferenças importantes e que podem gerar conflitos na tentativa de implantação das práticas de governança corporativa.

Em seu Estudo nº 13 o *International Federation of Accountants* (IFAC) aponta para a complexidade do setor público e para a ausência de um padrão no tamanho ou formato de suas entidades. Portanto, é imprescindível levar em consideração a diversidade destas entidades, que requerem individualização no processo de aplicação das estruturas de governança (PSC/IFAC, 2001).

Dessa forma, este trabalho tem como questão de pesquisa: **Quais são as principais diferenças entre as bases conceituais adotadas pelo setor público brasileiro e as principais bases conceituais internacionais?**

1.3 Objetivo

O objetivo geral da pesquisa foi verificar as relações existentes entre as bases conceituais de governança pública adotadas pelo setor público brasileiro e as principais bases conceituais de governança corporativa aplicada ao setor público internacionais.

Os objetivos específicos são:

- a) Analisar os referenciais internacionais de governança corporativa aplicada ao setor público propostos pelo IFAC e pela *Australian National Audit Office* (ANAO);
- b) Analisar os referenciais nacionais de governança pública propostos pelo TCU e pelo CIG; e
- c) Fazer uma comparação entre os referenciais analisados, a fim de reconhecer e analisar os pontos de convergência e divergência entre eles.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO

2.1 Origens da governança corporativa

As origens da governança são muito anteriores à própria definição do termo. Para Tricker (2000), a aplicação do que se conhece como governança já existe a mais de um milênio, muito embora sua teorização tenha menos de um século de existência.

Segundo Álvares, Giacometti e Gusso (2008), o economista Adam Smith lançara em seu livro *The Wealth of Nations: An Inquiry into the Nature and Causes* (1776) as bases do que viriam a ser as discussões sobre as questões inerentes às relações entre propriedade e gestão. Adam Smith, ainda no século XVIII, afirmava ser improvável que os diretores de uma determinada companhia, no exercício da gestão de capital que não lhes pertença, o façam com o mesmo zelo caso fossem eles os donos do mesmo (TRICKER, 2000).

Ainda no século XVI, os empreendimentos comerciais para exploração de novos territórios eram realizados a partir da constituição de sociedades por ações, com o intuito de custear a própria atividade por meio da associação entre diversos proprietários (FONTES FILHO, 2003).

O início do século XX foi marcado pelo surgimento, evolução e crescimento das grandes corporações, trazendo profundas mudanças para toda a economia do globo. O estudo intitulado *The Modern Corporation and Private Property*, de autoria de Adolf A. Berle Jr. e Gardiner C. Means, publicado em 1932, é pioneiro na discussão mesmo sem definir objetivamente o termo governança. Muitos de seus aspectos principais já se encontram no estudo, antes mesmo de sua primeira aparição em publicações acadêmicas. Sobre as grandes corporações:

A típica unidade empresarial do século XIX pertencia a indivíduos ou pequenos grupos; era gerenciada pelos mesmos ou pelos seus designados; e era, essencialmente, limitada em tamanho pelo patrimônio pessoal dos indivíduos que as controlavam. Estas unidades tem sido suplantadas em medida nunca antes vista por grandes aglomerados nos quais dezenas e até centenas de milhares de trabalhadores e centenas de milhões de dólares, pertencentes a dezenas ou até centenas de milhares de indivíduos, são combinados através do mecanismo da corporação, em uma única organização produtiva sob controle e gestão unificados (MEANS; BERLE, 1932, p. 2).

A estrutura desse novo modelo de organização da vida econômica, devido à sua vultuosidade, tornou ainda mais complexa a nova relação entre propriedade e controle trazida pela revolução industrial.

A grande dispersão da propriedade dessas corporações, devido ao número cada vez maior de acionistas, gerou inúmeras discussões a respeito dos problemas oriundos da separação sistemática entre a propriedade e a gestão dos meios de produção. Esta ausência da figura do proprietário, envolvido diretamente na condução da companhia, foi o que deu origem ao que se deu o nome de problema de agência.

O problema de agência pode ser definido, de forma resumida, como um conflito de interesses entre os proprietários (agentes) e aqueles encarregados da gestão da propriedade (JENSEN; MECKLING, 1976). O acirramento deste conflito foi o que levou, já no final do século XX, ao surgimento e à difusão das práticas da governança corporativa.

2.1.1 O Cadbury Report

Em 1991, na Inglaterra, foi criado o *Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*, através de uma colaboração entre os profissionais da contabilidade, a Bolsa de Valores de Londres e o *Financial Reporting Council* (FRC). O comitê tinha como objetivo abordar os aspectos financeiros da governança corporativa. A motivação para a formação do comitê e posterior publicação de um código de melhores práticas de governança corporativa foi o baixo nível de confiança que existia nas demonstrações financeiras e na capacidade dos auditores de prover as salvaguardas esperadas pelos usuários destas informações. Foram fatores importantes para a criação do trabalho, também, a preocupação com relação à frouxidão dos padrões contábeis e a ocorrência de fraudes em companhias abertas.

O trabalho, que leva o mesmo nome do comitê, foi publicado em 1992 e buscou elaborar um código das melhores práticas de governança corporativa. Ficou conhecido como *Cadbury Report* em homenagem ao então presidente do comitê, Sir Adrian Cadbury.

Considerado como o primeiro código de melhores práticas de governança corporativa, o trabalho a conceitua como “o sistema através do qual as companhias são dirigidas e controladas” (CADBURY REPORT, 1992). Os autores definem três princípios nos quais se baseiam as recomendações de melhores práticas presentes no código: transparência, integridade e *accountability*.

Embora o código fosse direcionado para as empresas de capital aberto listadas na bolsa de valores de Londres, sua aplicação fora recomendada – levando em consideração suas particularidades – para todas as companhias que desejassem fazê-lo.

2.1.2 Governança Corporativa no Brasil

No Brasil, desde os primeiros anos da década de 2000, vem crescendo o interesse pelo tema da governança corporativa. Um dos marcos desse processo foi a publicação, em 2001, do Panorama de Governança Corporativa no Brasil (KORN/FERRY INTERNATIONAL; MCKINSEY&COMPANY, 2001). Encabeçado pelas consultorias norte-americanas McKinsey & Co. e Korn/Ferry International, o trabalho traça um perfil do modelo de governança corporativa das grandes empresas brasileiras à época com base nas estruturas de propriedade e liderança; e, nas práticas dos conselhos de administração. Com base na pesquisa foi possível concluir que já havia uma reformulação das práticas de governança corporativa em curso, na busca de superar os novos desafios apresentados pelo mercado internacional.

No mesmo ano mais um passo foi dado em direção à adoção das boas práticas de governança corporativa no Brasil com a alteração da Lei 6.404/1976 – Lei das Sociedades por Ações – por meio da publicação da Lei 10.303/2001. A nova legislação trazia mecanismos importantes de defesa dos acionistas minoritários. Essa mudança teve como objetivo “fortalecer o mercado de capitais no Brasil, conferindo-lhe mais transparência e credibilidade” (AGUIAR, 2005, p. 18).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), organização sem fins lucrativos, é a principal referência no Brasil sobre este tema, sendo que desde 1999 publica o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. Apesar de o foco inicial desse código ter sido as instituições privadas, posteriormente, foi adaptado para outros tipos de organizações como o terceiro setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros. O (IBGC, 2009, p. 19) define governança corporativa como:

[...] o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.

A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) também deu sua contribuição ao tema, publicando em 2002 as suas recomendações sobre governança corporativa. Com a publicação, a CVM objetivava “estimular o desenvolvimento do mercado de capitais brasileiro por meio da divulgação de práticas de boa governança corporativa” (CVM, 2002, p. 1). Embora não pretendesse esgotar o assunto, as recomendações da CVM foram de suma importância para o aprimoramento dessas práticas no Brasil. O material da CVM também traz a sua própria definição de governança corporativa: conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o

desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital (CVM, 2002, p. 1).

2.2 As origens da governança pública

O final do século XX foi marcado por diversas crises fiscais ao redor do mundo. Crises estas que suscitaram inúmeros questionamentos a respeito do papel do Estado. O movimento iniciado na Inglaterra, com a gestão de Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos, sob o direcionamento de Ronald Reagan, que primava pelo aumento da eficiência e pela redução da máquina estatal causaram eco diversas democracias ao redor do mundo (FONTES FILHO, 2003).

As crises do Estado de bem-estar social tiveram grande influência na transposição do tema da governança corporativa para o âmbito do setor governamental. Para Bevir (2012), as crises fiscais do *Welfare State* destruíram a fé na burocracia. A partir de então, os dirigentes políticos passaram a aplicar fórmulas consagradas pelo mercado na tentativa de reformar o setor público. “O resultado [das reformas na administração pública] foi o surgimento da nova governança [...]” (BEVIR, 2012, p. 15).

Surge daí o movimento intitulado *New Public Management* que “incorpora a ideia da efetividade e da busca da melhoria da qualidade dos serviços, na perspectiva dos clientes/usuários destes serviços” (FERREIRA, 1996, p. 10).

Na esteira destas transformações surgem trabalhos importantes sobre a aplicação das práticas de governança corporativa no setor público. Em agosto de 2001 o PSC, comitê permanente do IFAC, publica o seu estudo de número 13, intitulado *Governance in the Public Sector: a Governing Body Perspective*. Um ano depois, o ANAO publica o estudo conhecido como *Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector*. Trabalhos estes que, devido à sua relevância, influenciaram diversos outros ao redor do mundo, inclusive no Brasil.

2.2.1 Governança pública no Brasil

Assim como na Inglaterra e nos Estados Unidos, as discussões sobre a aplicação das práticas de governança corporativa na administração pública brasileira surgiram a partir do contexto de reforma do Estado, em que a sociedade cobrava maior eficiência na gestão dos recursos públicos e maior transparência na condução de suas instituições (BENEDICTO et al., 2013).

A preocupação com a boa gestão na administração pública brasileira não é recente. Nas últimas décadas diversas iniciativas relacionadas à melhoria da prestação de serviços à população vêm sendo adotadas. Essas ações contribuíram de forma direta e indireta para o fortalecimento do que se conhece atualmente como governança pública.

Nesse sentido, em 1979, o Decreto nº 83.740/79 instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, trabalho que teve o comando do Ministro Hélio Beltrão, com o objetivo de dinamizar e simplificar o trabalho dos órgãos públicos; e, facilitar a vida dos cidadãos.

Mais tarde, no ano 2000, o Decreto nº 3.507/2000 definiu as diretrizes normativas para o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional.

Uma iniciativa bem mais recente é o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), criado a partir da publicação do Decreto 5.378, de 2005, com o objetivo de estimular e apoiar os órgãos e entidades públicos a implementarem medidas de fortalecimento em sua gestão interna, a fim de oferecerem serviços de melhor qualidade aos cidadãos.

Outro passo de grande importância foi a publicação do Decreto 6.021, de 22 de janeiro de 2007, que criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) com o intuito de fortalecer as práticas de governança corporativa nas companhias estatais (BENEDICTO et al., 2013).

Vale citar, também, a criação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas pelos cidadãos, excetuando aquelas de caráter sigiloso. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, 2012), que definiu os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo.

2.3 Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective (IFAC)

O IFAC foi fundado em 1977 na Alemanha com o objetivo principal de fortalecer a prática profissional da contabilidade ao redor do mundo.

O Estudo nº 13 foi publicado em agosto de 2001 e foi o primeiro trabalho com relevância internacional a tratar exclusivamente do tema da governança no setor público. O trabalho foi realizado pelo *Public Sector Committee* (PSC), que é um comitê permanente do órgão, e tem como principal função a elaboração de bases para os profissionais da contabilidade que estejam

envolvidos nas áreas de auditoria e elaboração de relatórios financeiros no setor público (PSC/IFAC, 2001).

O contexto histórico da elaboração do trabalho, segundo PSC/IFAC:

[...] é o de uma reavaliação do papel do governo na sociedade, feita pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Este novo modelo de relações político-administrativas seria capaz de trazer maior *accountability* e maior descentralização de poder para os administradores (PSC/IFAC, 2001, p. 1).

A motivação do estudo é a crença de que boas práticas de governança corporativa, aplicadas de forma apropriada às organizações do setor público, podem trazer resultados positivos no que diz respeito à prestação de serviços de qualidade à população, bem como dar eficiência ao uso dos recursos públicos. Esta crença está fundamentada nos resultados do trabalho de Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999), intitulado *Governance matters*, publicado em 1999 pelo Banco Mundial, que buscou estabelecer uma correlação entre a qualidade das práticas de governança e o desenvolvimento econômico e social de um determinado país. O estudo parte de uma série de indicadores desagregados que formam, no contexto do estudo, os aspectos básicos da governança no país em questão para realizar trabalho estatístico que demonstrasse o tipo de correlação existente. A partir deste estudo foi possível concluir que havia evidências empíricas de uma forte relação causal positiva entre boa governança e maior renda *per capita*, maiores índices de alfabetização e menores taxas de mortalidade infantil (KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LOBATÓN, 1999).

“O estudo delinea princípios de governança e suas aplicações para entidades do setor público” (PSC/IFAC, 2001, p. 10) e tem como objetivo criar uma estrutura que possibilite um equilíbrio entre a prestação de contas; os interesses dos *stakeholders*; e, o novo modelo de gestão pública espelhado nas práticas de mercado. Para tanto, define-se o escopo do estudo como sendo: governos nacionais, regionais, locais, entidades governamentais correlatas e empresas estatais. Estão excluídas deste estudo as entidades do setor privado financiadas pelo governo e as organizações do terceiro setor, muito embora seus princípios e recomendações possam ser de grande utilidade para as mesmas.

O trabalho adverte para a importância do reconhecimento da diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que se aplicam em diferentes países e em diferentes setores, cada qual com suas características únicas e que requerem atenção especial. (PSC/IFAC, 2001).

2.3.1 Conceituação e princípios da governança

O IFAC pondera a diversidade de conceitos existentes e parte da definição de governança corporativa apresentada pelo *Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance* (1992) que define governança corporativa como “[...] o sistema pelo qual as companhias são dirigidas e controladas” (PSC/IFAC, 2001, p. 11).

Também utiliza os três princípios de governança estabelecidos pelo trabalho supracitado: transparência, integridade e *accountability*. Embora tenham sido utilizados, primeiramente, no contexto das empresas privadas, o IFAC reconhece que estes possuem aplicabilidade universal, não dependendo das particularidades das entidades do setor público, e, podendo ser aplicados tanto por coletivos quanto por indivíduos. Cada um destes princípios foi redefinido, pelo estudo, para adequá-los ao contexto do setor público.

A transparência é necessária à medida que inspira a confiança das partes interessadas nas decisões e ações das entidades do setor público, na condução de suas atividades e nos indivíduos que fazem parte delas. A disponibilização de informações claras e precisas, bem como a comunicação com as partes interessadas, contribuem para a eficácia e a tempestividade das decisões. É, também, através da transparência que se torna possível o escrutínio das ações do governo (PSC/IFAC, 2001).

A integridade está relacionada com a honestidade e a objetividade na condução das atividades do serviço público. Trata dos elevados padrões de decência e probidade que devem estar presentes na gestão de recursos públicos e dos demais assuntos relativos à entidade. Seu êxito depende da eficácia da estrutura de controle e do profissionalismo dos indivíduos que integram a entidade. Estará refletida na tomada de decisão e na qualidade dos seus relatórios contábeis e de desempenho (PSC/IFAC, 2001).

Accountability é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos que as integram são responsabilizadas por suas ações, decisões, administração dos recursos e do patrimônio público; e, posteriormente, tem sua conduta e performance submetidas à apreciação externa. O *accountability* só é possível com a existência de uma estrutura robusta que defina de forma clara funções e responsabilidades e com a compreensão de todas as partes a respeito de suas próprias responsabilidades e funções (PSC/IFAC, 2001).

2.3.2 As “dimensões” da governança no setor público

O IFAC considera que a governança no setor público está dividida em quatro “dimensões” nas quais estão refletidos os seus princípios fundamentais. São elas: padrões de comportamento; estruturas e processos organizacionais; controle; e, relatórios externos.

Os padrões de comportamento são a maneira pela qual a administração da organização exerce sua liderança com vistas a determinar os padrões e normas da organização. É através desta liderança que são definidas a cultura da organização e o comportamento de seus integrantes (PSC/IFAC, 2001).

As estruturas e processos organizacionais compreendem os processos pelos quais a alta administração dos órgãos públicos é indicada, organizada, tem suas responsabilidades definidas e como são responsabilizadas por suas ações (PSC/IFAC, 2001).

Por controle compreende-se a rede dos vários controles estabelecidos pela alta administração, com o objetivo de dar suporte à consecução dos objetivos da entidade; melhorar a eficiência e a eficácia das operações; aumentar a confiabilidade dos relatórios; aprimorar a conformidade com as leis e regulações aplicáveis; e, ampliar a conformidade com as políticas internas (PSC/IFAC, 2001).

Relatórios externos são a maneira com que a alta administração da organização presta contas da gestão do dinheiro público e dos recursos públicos que lhe cabem (PSC/IFAC, 2001).

É através destas quatro dimensões da governança no setor público e dos princípios fundamentais da governança extraídos do *Cadbury report* (1992) e adaptados para este contexto específico que o PSC/IFAC elabora suas recomendações sobre a governança no setor público.

Pode-se ver no Quadro 1 como se dá a relação entre os princípios e as dimensões da governança no setor público de acordo com o PSC/IFAC.

Quadro 1 – Recomendações sobre a governança no setor público

Padrões de comportamento		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liderança ▪ Códigos de Conduta 		
Estruturas e processos organizacionais	Controle	Relatórios externos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Accountability</i> estatutária ▪ <i>Accountability</i> para com o dinheiro público ▪ Comunicação com partes interessadas ▪ Funções e responsabilidades 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerenciamento de risco ▪ Auditoria interna ▪ Comitês de auditoria ▪ Controle interno ▪ Orçamentação ▪ Gestão financeira ▪ Treinamento de pessoal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatórios anuais ▪ Uso de padrões contábeis apropriados ▪ Medidas de desempenho ▪ Auditoria externa

Fonte: Adaptado de PSC/IFAC (2001).

2.4 Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector (ANAO)

O *Australian National Audit Office* (ANAO), fundado em 1901, é a agência responsável por auxiliar o Auditor Geral no seu trabalho de fiscalização da administração dos recursos públicos e da condução das atividades do poder executivo. A agência faz um trabalho conjunto com o poder legislativo (parlamento), fornecendo pareceres de auditoria independente e demais informações necessárias. O ANAO exerce papel de liderança no aprimoramento da administração pública e na manutenção do equilíbrio entre os poderes.

O trabalho intitulado “*Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector*” foi publicado em 2002 e veio na esteira de trabalhos como o do PSC/IFAC. Seu objetivo era o de melhorar as práticas de governança pública já existentes no setor público australiano e dar sua contribuição à discussão do tema. Embora tenha sido concebido no contexto australiano, o trabalho manteve sua relevância internacional, servindo como bibliografia, mais tarde, para os trabalhos do TCU.

2.4.1 O que é governança

Conforme o estudo, embora não haja uma definição definitiva do termo, é possível compreender as principais ideias que estão encapsuladas nele. Para fins deste trabalho, a ANAO

afirma que a governança compreende “a maneira como uma organização é gerida; sua estrutura corporativa e outras estruturas; suas políticas e estratégias; e, as maneiras com as quais ela lida com suas diversas partes interessadas” (BARRETT, 2002, p. 2).

Contudo, o trabalho atenta para a amplitude do alcance da governança: esta vai muito além da gestão. Os executivos e os gestores são responsáveis por direcionar as atividades da organização através da criação e implementação de planos estratégicos. A gestão está relacionada com as atividades e tarefas do dia a dia das organizações. Já a governança – de responsabilidade dos comitês e outras estruturas a ela relacionadas – é quem exerce a autoridade dentro das organizações e, portanto, presta contas às partes interessadas. A gestão é compreendida como uma parte da governança.

2.4.2 Princípios e elementos da governança corporativa

O trabalho da ANAO considera que a governança das entidades públicas pode ser dividida em elementos que se relacionam. Entretanto, a boa governança só será alcançada através de uma integração eficaz de todos eles. A percepção da governança das entidades do setor público divide-se nos seguintes elementos:

- a) governança pública;
- b) estrutura de administração;
- c) planejamento estratégico e de negócios;
- d) informações sobre desempenho;
- e) gerenciamento de riscos;
- f) conformidade e controles;
- g) auditoria; e
- h) valores e códigos de ética.

A Figura 1 faz uma representação diagramática das relações entre estes elementos dentro da percepção de governança das entidades do setor público.

Figura 1 – Elementos de governança das entidades do setor público



Fonte: BENEDICTO et al. (2013).

Esta é, no entanto, apenas uma das maneiras de se representar a percepção de governança corporativa no setor público dada a diversidade de abordagens existentes. Contudo, é possível derivar três pré-requisitos básicos que toda estrutura de governança deve ter, independentemente se utilizada no setor público ou privado. Os pré-requisitos são:

- a) clareza na identificação (e articulação) das definições de responsabilidade;
- b) real compreensão das relações entre as partes interessadas e aqueles encarregados de administrar seus recursos e apresentar resultados; e
- c) suporte da administração, particularmente do topo da organização.

Através da sua atividade de auditoria e de análise da literatura sobre governança corporativa, a ANAO identificou seis princípios centrais da boa governança nas entidades do setor público. Estes princípios devem ser aderidos para que se possa implantar os elementos da governança, com vistas a alcançar suas melhores práticas. Os princípios estão divididos em duas categorias que são: gerenciais e pessoais.

Os princípios gerenciais são:

- a) transparência;
- b) *accountability*; e
- c) integração.

A transparência consiste em proporcionar confiança às partes relacionadas com relação à tomada de decisão e às ações das agências do setor público na condução de suas atividades. Porém, não deve estar limitada apenas às estruturas e processos. A ANAO constrói seu conceito de transparência sobre as bases estabelecidas pelo trabalho do IFAC em 2001. A ANAO, assim como o IFAC, acredita que esta deve estar além da formalidade. Deve-se elevá-la ao patamar de recurso público. A transparência também é apresentada como uma alternativa mais eficaz do que a tentativa de regulação de comportamento. Segundo o *Canadian Joint Committee on Corporate Governance* (apud BARRETT, 2002, p. 50), a transparência pode fornecer exemplos de boas práticas a outras entidades ou órgãos que estejam buscando maneiras de melhorar sua eficiência.

Accountability, assim como a transparência, já constava na estrutura do IFAC em 2001 como princípio fundamental da governança nas entidades do setor público. No entanto, o trabalho reforça a necessidade de uma compreensão clara dos papéis e responsabilidades dos agentes relevantes da governança (BARRETT, 2002).

A integração como princípio da governança corporativa aplicada às entidades do setor público aparece de maneira inédita no trabalho da ANAO e pode ser considerada uma de suas contribuições importante para a discussão. O estudo afirma que o verdadeiro desafio da governança não é simplesmente definir os vários elementos de uma governança corporativa eficaz. O grande desafio é: assegurar que eles [elementos] sejam integrados holisticamente numa abordagem corporativa coerente por organizações individuais e bem compreendidos e aplicados em todas as partes destas organizações (BARRETT, 2002, p. 10). A integração vem também como uma crítica ao que o órgão chamou de abordagem formalista dos elementos e princípios da governança: [...] nós passamos por um período de complacência em que a governança corporativa se tornou formalista, ou até ritualista (BARRETT, 2002, p. 1).

Os princípios pessoais são:

- d) liderança;
- e) integridade; e
- f) comprometimento.

A liderança é considerada imprescindível para a obtenção de práticas efetivas de governança no setor público. A direção executiva de uma entidade do setor público é responsável exercer sua liderança, por divulgar os princípios da governança e por assegurar o funcionamento dos “freios e contrapesos” necessários para o funcionamento do setor público. O estudo considera que a maneira mais eficaz de promover o *accountability* e melhorar o desempenho é a promoção de boas práticas através do exemplo (BARRETT, 2002).

Integridade baseia-se em honestidade, objetividade, elevado padrão de lisura e probidade no gerenciamento de fundos públicos e dos assuntos da agência. Depende da estrutura de controle e do padrão pessoal e profissionalismo dos indivíduos. É refletida na tomada de decisão e na qualidade e credibilidade nos relatórios contábeis (BARRETT, 2002).

O comprometimento está relacionado com o engajamento dos indivíduos em implantar as boas práticas da governança corporativa em sua completude. Mais do que a mera existência de certas instituições, a efetiva prática da boa governança envolve o comprometimento dos participantes na sua implementação. O trabalho defende o predomínio da essência sobre a forma. Para a ANAO (2002), uma estrutura eficaz deve estar focada nas relações interpessoais e deve envolver: melhor comunicação; abordagem sistemática da gestão corporativa; maior ênfase em valores corporativos e conduta ética; gestão de riscos; relação com cidadãos e clientes; e, entrega de serviços de qualidade.

A partir destes princípios e elementos da governança corporativa aplicada ao setor público, o estudo tece uma série de recomendações práticas a serem aplicadas por todas as agências do setor público australiano. Para tanto, o trabalho estrutura-se em torno do que considera os principais elementos da governança corporativa:

- a) conselhos;
- b) *compliance*;
- c) gerenciamento de riscos;
- d) código de ética; e
- e) monitoramento e comunicação – avaliação de desempenho.

2.5 A governança pública sob a perspectiva do Tribunal de Contas da União

No Setor Público, o TCU foi pioneiro no estudo da governança pública. Para melhor discorrer sobre esse assunto, convém fazer uma breve explanação sobre o seu papel na administração pública brasileira. O artigo 70 da Constituição Federal de 1988, considerando a redação alterada pela Emenda Constitucional nº 19, denomina as competências do Congresso Nacional:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens

e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 2016, p. 56).

A Carta Magna também traz de forma explícita o papel do TCU no que se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quando determina em seu artigo 71, *in verbis*: [...] o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...] (BRASIL, 2016, p. 56).

A atividade de auditoria governamental exercida pelo TCU, inicialmente, era focada somente nos aspectos financeiros e legais. Mais tarde, percebeu-se a necessidade de uma atuação mais empreendedora, no sentido de se buscar maior eficiência e eficácia dos resultados da ação governamental, ou seja, não só primar pela correta aplicação dos recursos, mas, avaliar o impacto das políticas públicas na sociedade.

A partir do advento do primeiro Plano Plurianual (PPA), denominado Brasil em Ação, cuja vigência foi de 1996 a 1999, o TCU passou a contar com mais um instrumento de trabalho, para exercer o seu papel de fiscalizador da aplicação dos recursos públicos. Esse novo instrumento permitiu àquela corte de contas realizar uma avaliação mais efetiva da ação governamental.

A avaliação de programas exercida pelo TCU tem por objetivo principal a melhoria da gestão pública. Essa atuação é calcada na melhoria dos procedimentos e dos processos inerentes aos projetos e programas governamentais. Dessa forma, a relação de parceria auditor e auditado é de fundamental importância para que as recomendações daquele Tribunal sejam observadas.

Convém mencionar o papel pedagógico do Tribunal de Contas da União, visto que sua atuação não se limita às funções fiscalizadora e punitiva. Função esta que tem por finalidade orientar o gestor e prevenir irregularidades, possibilitando uma maior efetividade das políticas públicas.

2.5.1 O Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública

Com o intuito de contribuir para a efetividade das políticas públicas, o TCU vem adotando uma série de medidas, dentre as quais tem pertinência com o tema deste trabalho a elaboração do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. A primeira versão deste documento foi publicada em 2013.

Este normativo é aplicável aos órgãos e entidades da administração pública, sendo possível a realização de adaptações, de acordo com outras perspectivas de observação e conforme as peculiaridades de cada um (BRASIL, 2014).

2.5.2 Perspectivas da governança pública, segundo Tribunal de Contas da União

O TCU entende que a governança no setor público:

Compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014, p. 26).

De acordo com o TCU a Governança Pública pode ser vista sob quatro perspectivas, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Perspectivas de observação da governança no setor público



Fonte: Brasil (2014).

A perspectiva denominada Sociedade e Estado é a vertente política da governança no setor público. Está relacionada com o contexto maior das relações entre o Estado e a sociedade. De acordo com definição do Banco Mundial (2012), por esta vertente passam “(a) as estruturas democráticas; (b) os processos pelos quais os governos são selecionados, monitorados e substituídos; (c) a organização do Estado e a divisão de poder e de autoridade entre as instituições; (d) o comportamento ético dos governantes; (e) os instrumentos institucionais de controle [...]; e (f) o respeito dos cidadãos às instituições que governam a economia e o Estado” (apud BRASIL, 2014, p. 19).

Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas é considerada a vertente político-administrativa da governança. De acordo com o TCU:

Pode ser definida como a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas (BRASIL, 2014, p. 20).

Por sua vez, a terceira perspectiva – órgãos e entidades – é considerada a vertente corporativa da governança no setor público. Esta perspectiva é o objeto de análise do referencial, não impedindo que suas recomendações sejam aplicadas também às outras. Seu foco, segundo material do *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) (2004), é na manutenção dos propósitos das organizações e na melhoria dos serviços prestados aos cidadãos (apud BRASIL, 2014, p. 20).

A quarta e última – atividades intraorganizacionais – caracteriza-se como o “sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados” (BRASIL, 2014, p. 21). Está relacionada com as estruturas internas de governança das organizações do setor público.

Embora pareçam distintas, as perspectivas de observação da governança são indissolúveis. Além de se sobreporem, pode-se dizer, também, que são complementares.

2.5.3 Funções de governança e gestão

O TCU define as funções de governança e gestão dos órgãos e entidades da administração pública tendo como ponto de partida a busca de maior efetividade e economicidade nas ações do governo brasileiro. Esta motivação está apoiada no entendimento do Banco Mundial que associa a governança a “estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente” (WORLD BANK, 2013 apud BRASIL, 2014, p. 31).

Funções da governança:

- a) definir o direcionamento estratégico;
- b) supervisionar a gestão;
- c) envolver as partes interessadas;
- d) gerenciar riscos estratégicos;
- e) gerenciar conflitos internos;
- f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- g) promover o *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

Funções de gestão:

- a) implementar programas;
- b) garantir a conformidade com as regulamentações;
- c) revisar e reportar o progresso de ações;
- d) garantir a eficiência administrativa;

- e) manter a comunicação com as partes interessadas; e
- f) avaliar o desempenho e aprender.

O Quadro 2 permite uma melhor comparação entre as funções de gestão e governança:

Quadro 2 – Funções de governança *versus* funções de gestão

Funções da Governança	Funções da Gestão
<ul style="list-style-type: none"> a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e) gerenciar conflitos internos; f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e g) promover o <i>accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência. 	<ul style="list-style-type: none"> a) implementar programas; b) garantir a conformidade com as regulamentações; c) revisar e reportar o progresso de ações; d) garantir a eficiência administrativa; e) manter a comunicação com as partes interessadas; e f) avaliar o desempenho e aprender.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014).

Ainda que separadas, a governança e a gestão são complementares. A governança está ligada ao direcionamento, monitoramento e avaliação das atividades. É ela quem fornece a estratégia que será utilizada pela gestão. Está relacionada com a tomada de decisão. A gestão, por sua vez é responsável pelo planejamento, execução, controle e ação. Sua atuação se dá no nível prático. A boa governança é responsável pela economicidade das ações públicas. Complementarmente, a boa gestão está relacionada com a eficácia.

A Figura 3 apresenta, de forma esquematizada, o relacionamento entre a governança e a gestão:

Figura 3 – Relacionamento entre governança e gestão



Fonte: Brasil (2014).

2.5.4 Princípios básicos de governança para o setor público

O referencial retoma os sete princípios geralmente aceitos da boa governança relacionados em trabalho conjunto entre o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento econômico (WORLD BANK, 2007). São considerados princípios básicos da governança no setor público:

- a) legitimidade;
- b) equidade;
- c) responsabilidade;
- d) eficiência;
- e) probidade;
- f) transparência; e
- g) *accountability*.

A legitimidade trata da observância às estruturas legais aplicáveis, mas não se restringe ao mero cumprimento das leis. Trata da necessidade de obtenção do bem comum, de forma a atender ao interesse público (BRASIL, 2014). Pode ser definida como a maneira pela qual a autoridade governamental é exercida sobre as partes interessadas (WORLD BANK, 2007).

O princípio da equidade consiste em garantir as condições para que todos tenham plena capacidade de exercer seus direitos civis, políticos e sociais (BRASIL, 2014). A equidade está relacionada com a igualdade de oportunidades para os participantes do programa governamental (WORLD BANK, 2007).

A responsabilidade foi incorporada como princípio de governança a partir do modelo desenhado pelo Banco Mundial. Contudo, o TCU foge da definição utilizada pelo órgão internacional e a define de acordo com o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC: os agentes de governança devem visar a longevidade e a sustentabilidade das organizações, ponderando questões de ordem ambiental e social na condução de suas atividades (IBGC, 2009).

Eficiência, para este referencial, não se trata simplesmente da redução de custos. Trata-se de buscar a alternativa que apresente a melhor qualidade a um preço reduzido. Busca-se a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (BRASIL, 2010 apud BRASIL, 2014).

A probidade – tradução do princípio apresentado como *integrity* pelo IFAC – fala sobre a conduta dos servidores públicos:

[...] devem demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar

bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança (PSC/IFAC, 2001 apud BRASIL, 2014, p. 34).

A transparência diz respeito à disponibilização de informações relativas às atividades das organizações e entidades públicas. A transparência tem como finalidade a criação de uma relação de confiança com as partes interessadas, essencial para o bom funcionamento da administração pública.

O *accountability* é conceituado pelas normas de auditoria da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011 apud BRASIL 2014).

2.5.5 Diretrizes para a boa governança

O TCU adota como diretrizes para a boa governança, o que o *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) chamou de princípios centrais e complementares na sua publicação intitulada *The Good Governance Standards for Public Services* (2004).

De acordo com o referencial, são diretrizes para alcançar a boa governança nos órgãos e entidades da administração pública:

- a) focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços;
- b) realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos;
- c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade;
- d) gerenciar riscos;
- e) desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações;
- f) prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas;
- g) ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços;
- h) certificar-se de que os usuários recebem um serviço de alta qualidade;
- i) certificar-se de que os contribuintes recebem algo de valor em troca dos aportes financeiros providos;
- j) definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento;
- l) ser claro sobre as relações entre os membros da alta administração e a sociedade;

- m) ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas;
- n) ter, e usar, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade;
- o) certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação;
- p) certificar-se de que os agentes (comissionados ou eleitos) tenham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho;
- q) desenvolver a capacidade de pessoas com responsabilidades de governo e avaliar o seu desempenho, como indivíduos e como grupo;
- r) equilibrar, na composição do corpo diretivo, continuidade e renovação;
- s) compreender as relações formais e informais de prestação de contas;
- t) tomar ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas;
- u) tomar ações ativas e planejadas de responsabilização dos agentes;
- v) garantir que a alta administração se comporte de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança; e
- x) colocar em prática os valores organizacionais.

2.5.6 Mecanismos de Governança

De acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU, para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, três mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle. Estes mecanismos podem ser aplicados a qualquer uma das quatro perspectivas de observação da governança no setor público (sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e, atividades intraorganizacionais), devendo, no entanto, estarem alinhados de forma a garantir que direcionamentos advindos dos altos níveis da administração pública se reflitam em ações práticas pelos níveis subalternos (BRASIL, 2014).

A liderança pode ser relacionada ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho (BRASIL, 2014).

A estratégia é necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de

estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas (BRASIL, 2014).

Uma vez que existem riscos na execução dos processos, os quais devem ser avaliados e tratados, é conveniente o estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e *accountability*, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados. (BRASIL, 2014).

2.5.7 Componentes dos Mecanismos de Governança

A cada um dos mecanismos de governança foi associado um conjunto de componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos. São eles:

Quadro 3 – Componentes dos mecanismos de governança

Componentes do Mecanismo		
Liderança	Estratégia	Controle
1. Pessoas e competências (L1); 2. Princípios e comportamentos (L2); 3. Liderança organizacional (L3); e 4. Sistema de governança (L4).	1. Relacionamento com partes interessadas (E1); 2. Estratégia organizacional (E2); e 3. Alinhamento transorganizacional (E3).	1. Gestão de riscos e controle interno (C1); 2. Auditoria interna (C2); e 3. Accountability e transparência (C3).

Fonte: Adaptado de Brasil (2014).

Por fim, cada componente do mecanismo acima citados possui práticas relacionadas, as quais são as bases de atuação dos agentes envolvidos com o processo de governança nas instituições.

A intenção do Tribunal de Contas da União, ao elaborar o Referencial Básico de Governança foi a de orientar o gestor público na condução das políticas públicas, a fim de torná-las efetivas, com resultados diretos para a sociedade, de forma a impactar positivamente o fornecimento de bens e a prestação de serviços à sociedade.

2.6 A política de governança da administração pública federal

A criação da política de governança da administração pública federal teve origem no entendimento do TCU e dos órgãos da administração central do Poder Executivo Federal, de que era necessário institucionalizar, por meio de um ato normativo, uma política que

estabelecesse boas práticas de governança, de forma a melhorar o desempenho de órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, a partir de três linhas centrais definidas pelo TCU: liderança, estratégia e controle.

Desde o início da década de 2000 já existiam no Brasil várias iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança pública. Entretanto, o tema só veio a ser tratado como uma política pública a partir de novembro de 2017, com a publicação do decreto nº 9.203. Este normativo inaugurou um novo ciclo de transformação nos órgãos e entidades da administração pública federal, uma vez que criou a Política de Governança.

Por intermédio desse mesmo decreto foi criado o Comitê Interministerial de Governança (CIG), colegiado responsável pelo assessoramento do presidente da República na condução da política de governança na administração pública federal. O colegiado tem como membros titulares o ministro de Estado chefe da Casa Civil da Presidência da República; o ministro de Estado da Fazenda; o ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e, o ministro de Estado da Transparência e Controladoria Geral da União. A suplência é exercida pelos respectivos secretários executivos.

É bem verdade que o Decreto nº 9.203/2017 é restrito ao Poder Executivo Federal, contudo, já se encontra em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei nº 9.163, de 2017, que tem por finalidade instituir a governança pública no âmbito dos demais poderes e entes federativos, com orientação baseada nos mesmos princípios e diretrizes do modelo de governança do Poder Executivo.

2.7 O Guia da Política de Governança Pública

A fim de conferir mais consistência à política de governança da administração pública federal, foi elaborado o Guia da Política de Governança Pública, com a finalidade de orientar os órgãos na implementação de suas respectivas políticas de governança. Esse documento veio padronizar o entendimento dos gestores e dos comitês internos de governança, de forma que todos pudessem trabalhar de forma alinhada.

O trabalho de elaboração do guia foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e contou com a participação de técnicos do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e, Ministério da Fazenda. Além destes, contribuíram para o processo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Educação, do Desenvolvimento Social e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Como referências internacionais foram recebidas contribuições dos membros do *Centre for Public Impact* – fundação do *Bank Boston Consulting Group* –, do Banco Mundial, da OCDE, dentre outras.

O Guia conceitua a governança como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2018). Nota-se que o conceito é o adotado pelo TCU no seu referencial. Entretanto, a Política de Governança e o Guia da Política de Governança estão mais direcionados para o papel do Poder Executivo federal, responsável pelo atendimento das necessidades da sociedade.

2.7.1 Motivações para a criação Política de Governança

O guia parte da premissa de que a governança é necessária para o desenvolvimento econômico e para a promoção de bem-estar à sociedade. De acordo com o manual, ela está relacionada com o estabelecimento de metas e com o desenvolvimento de programas para alcançar os objetivos propostos (BRASIL, 2018).

As principais motivações para criação da política de governança foram:

A necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e, a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança (*sic*) (BRASIL, 2018).

A perda de confiança do cidadão nas instituições públicas constitui-se em um dos problemas gerados pela inobservância nas boas práticas de governança. Portanto, um dos principais papéis da política de governança é garantir que a atuação pública seja tida como legítima pelo cidadão, de forma a fortalecer o cumprimento voluntário de regras sociais e a reduzir a necessidade de controles mais rígidos e burocráticos (BRASIL, 2018).

Assim sendo, aprimorar a governança significa aperfeiçoar o trabalho das instituições, criando nelas um ambiente institucional capaz de produzir e entregar resultados efetivos para atender melhor os cidadãos.

Em suma, a existência de uma Política de Governança é importante para: fortalecer a confiança nas instituições públicas, promover a coordenação entre os diversos modelos de governança existentes no âmbito da administração pública federal; e, estabelecer patamares mínimos de governança.

2.7.2 Princípios, diretrizes e mecanismos de governança

Os princípios, e as diretrizes de governança foram elencados no Decreto 9.203/2017, a partir das recomendações de organizações internacionais – OCDE e Banco Mundial principalmente –, do referencial do TCU, e outros.

Os princípios elencados no artigo 3º do Decreto 9.203/2017 são:

- a) capacidade de resposta;
- b) integridade;
- c) confiabilidade;
- d) melhoria regulatória;
- e) prestação de contas e responsabilidade; e
- f) transparência.

O Quadro 4 resume e descreve os princípios de governança apresentados pelo CIG.

Quadro 4 – Princípios de governança segundo o CIG

Princípio	Descrição segundo o Guia da Política de Governança Pública
Capacidade de resposta	Representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações (BRASIL 2018).
Integridade	Busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta (BRASIL 2018).
Confiabilidade	Capacidade de avaliar de forma adequada e antecipar as demandas da sociedade. Gestão eficaz das incertezas políticas, sociais e econômicas (OECD, 2017, p. 24).
Melhoria regulatória	Desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidência se orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas (EUROPEAN COMMISSION, 2016 apud BRASIL, 2018).
Prestação de contas e responsabilidade (<i>Accountability</i>)	Representa a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis (BRASIL, 2018).
Transparência	Representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade. Inserida em um conjunto de princípios centrais que orienta a atividade pública, a transparência é um dos pilares para a construção de um governo aberto (BRASIL, 2018).

Fonte: Brasil (2018).

Segundo o artigo 4º do Decreto, são diretrizes da governança pública:

- a) direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- b) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- c) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- d) articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- e) fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- f) implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- g) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- h) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- i) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- j) definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- k) promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

A principal função desses princípios e diretrizes é servir como um elemento de conexão entre os princípios constitucionais e a atuação do agente público. A outra é servir como principal arcabouço normativo-prescritivo para o desenvolvimento da política de governança, delimitando as competências dos atores e estruturas envolvidos na sua execução e coordenação. Além disso, a aplicação dos princípios tem de ser necessariamente coordenada (BRASIL, 2018).

O artigo Art. 5º traz como mecanismos para o exercício da governança pública: a liderança, a estratégia e o controle.

De acordo com esse artigo, a liderança:

Compreende [um] conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: a) integridade; b) competência; c) responsabilidade; e d) motivação (BRASIL, 2018).

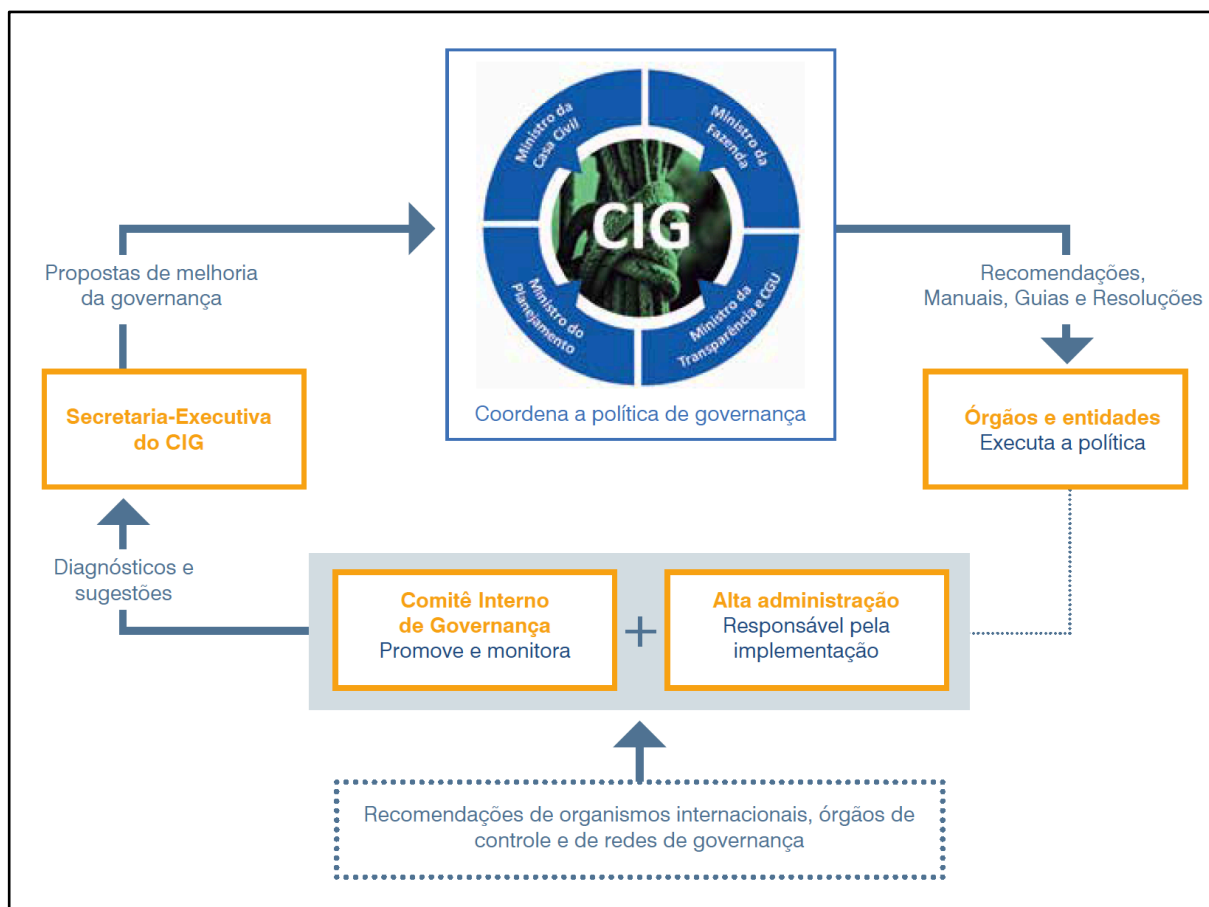
2.7.3 O Comitê Interministerial de Governança e os Comitês Internos de Governança

O Comitê Interministerial de Governança foi instituído no artigo 7º do Decreto 9.203/2017, tendo entre suas competências: propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública e incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Para assegurar que as boas práticas de governança se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição de forma contínua e progressiva, nos termos recomendados pelo CIG, o artigo 14 do Decreto 9.203/2017 determina que cada órgão contará com um Comitê Interno de Governança (ou colegiado que lhe faça as vezes). O papel desses comitês internos na política de governança é fundamental, funcionando como a necessária ponte de ligação entre o CIG e a alta administração – responsáveis pela execução da política (BRASIL, 2018).

A dinâmica de internalização de boas práticas de governança é ilustrada pela Figura 4, retirada do Guia da Política de Governança.

Figura 4 – Dinâmica da internalização de boas práticas de governança



Fonte: Brasil (2018).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Para a consecução dos objetivos propostos nesse estudo, foi realizada uma pesquisa descritiva, por meio de análise de material bibliográfico.

A presente pesquisa pode ser classificada como descritiva pois se dedica à descrição das características de um fenômeno através de técnica padronizada de coleta de dados (GIL, 2002).

De acordo com os procedimentos técnicos de coleta e análise de dados é possível classificar a pesquisa como bibliográfica. Esta pesquisa se dá pela análise de materiais já elaborados como livros, artigos, referenciais teóricos e outros; e apresenta grande vantagem pelo fato de permitir analisar um volume maior de materiais em comparação com uma pesquisa documental (GIL, 2002). Para Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa bibliográfica “propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”.

O procedimento adotado foi a realização de uma revisão bibliográfica sobre o tema da governança corporativa, suas origens, evolução e posterior aplicação pelos órgãos e entidades do setor público.

Foi realizada uma seleção entre os referenciais teóricos internacionais que tratassem da aplicação das práticas de governança corporativa no setor público. Através de análise da literatura nacional e internacional foi possível identificar os dois trabalhos com maior relevância no ambiente internacional: o estudo intitulado *Governance in the Public Sector*, publicado pelo Public Sector Committee – comitê permanente do IFAC – e o *Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector*, publicado pela ANAO.

No âmbito nacional, a escolha foi pelos dois únicos referenciais de relevância sobre o tema da governança pública: o Referencial Básico de Governança – publicado pelo TCU em duas edições nos anos de 2013 e 2014 respectivamente – e o Guia da Política de Governança Pública – publicado pelo CIG em 2018, para fornecer subsídios à implantação da política de governança na administração pública federal.

Em seguida, procedeu-se o estudo detalhado desses instrumentos, o registro dos fatos relevantes e, por último, realizou-se a análise e a interpretação do arcabouço teórico estudado, o que culminou nos resultados apresentados nas considerações finais deste trabalho.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

Para que a análise dos documentos e da bibliografia selecionados fosse feita, foi necessário optar por publicações de grande relevância para o tema proposto e que formassem uma linha histórica. Esta sequência histórica permite, através de um raciocínio indutivo, verificar a evolução dos conceitos e das estruturas dos referenciais de governança pública.

Analisou-se o nível de concordância entre os conceitos utilizados para a elaboração das estruturas de governança, haja vista que, por tratar-se de um conceito fluido, não existe uma única definição correta ou aceitável (BARRETT, 2002).

Buscou-se, também, comparar os princípios e aspectos de governança tratados nos referenciais, tendo em vista que a complexidade das organizações do setor público e a sua multiplicidade de formatos poderia se tornar um empecilho na aplicação destes.

4.1 Conceituação da governança

Os quatro referenciais analisados possuem definições e terminologias distintas para tratar da aplicação dos princípios e estruturas da governança corporativa ao setor público. O Guia da Política de Governança alerta para os possíveis problemas que podem surgir em consequência da adoção do termo “governança” com conotação ampla, podendo transformá-la em um ideal inatingível (BRASIL, 2018).

O IFAC utiliza o conceito estabelecido pelo *Cadbury report*, que, de forma bastante sintética compreende a governança corporativa como “[...] o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas” (PSC/IFAC, 2001, p. 11).

A ANAO, por sua vez, considera não haver uma única definição aceita e define de forma vaga a governança corporativa como algo que “engloba a maneira como uma organização é gerida; sua estrutura corporativa e outras estruturas; suas políticas e estratégias; e, as maneiras nas quais ela lida com suas diversas partes interessadas” (BARRETT, 2002, p. 2).

O Referencial Básico de Governança do TCU, de forma bastante apropriada, define o próprio conceito de governança pública e utiliza-o como ponto de partida para a elaboração do referencial:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p. 26).

De maneira coerente, o Guia da Política de Governança, elaborado pelo CIG, utiliza-se do conceito de governança pública delineado previamente pelo TCU.

Percebe-se uma mudança de paradigma no que diz respeito às premissas da aplicação da governança nas entidades do setor público. A definição utilizada pelo TCU – e posteriormente pelo CIG – adiciona um componente qualitativo ao conceito quando afirma que a governança pública tem como resultado “a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014, 2018). A partir desta mudança, pode-se perceber que um consenso foi estabelecido, no qual a aplicação das boas práticas de governança no setor público necessariamente levaria a resultados positivos na performance da administração pública. No entanto, o trabalho do Banco Mundial que motivou a criação do referencial do IFAC é cauteloso ao tratar da associação positiva entre desenvolvimento e governança:

No entanto, estas simples correlações não podem ser interpretadas como evidência de uma relação causal em que melhores práticas de governança implicam em mais desenvolvimento, pelo fato de que elas não tem controle sobre outros fatores determinantes do desenvolvimento, e podem, também, refletir uma causalidade reversa em que o desenvolvimento leva a melhores práticas de governança (KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LOBATÓN, 1999; tradução livre)

Ou seja, a simples correlação entre a melhora das práticas de governança no setor público e o atingimento de melhores resultados em termos de desenvolvimento não podem ser interpretadas como evidência concreta de causalidade. Não se pode descartar a hipótese da existência de uma relação causal inversa em que o estágio mais avançado de desenvolvimento econômico é que implica em melhores práticas de governança no setor público (KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LOBATÓN, 1999).

Pode-se observar, portanto, que não há um consenso com relação à definição de governança pública, governança no setor publicou ou governança corporativa aplicada ao setor público. Esta aparente confusão pode ser um indicativo do estágio de evolução em que se encontra a base teórica da governança (GIRARDI; OLIVEIRA, 2019).

Paralelamente, pode-se induzir que a indefinição do conceito esteja também ligada à sua modernidade, levando-se em consideração que a discussão do tema no âmbito do setor público tem menos de duas décadas de existência.

O Quadro 5 coloca as terminologias e conceitos utilizados lado a lado para facilitar a comparação entre os referenciais.

Quadro 5 – Comparativo entre as terminologias e os conceitos utilizados pelos referenciais

IFAC	ANAO	TCU	CIG
Governança corporativa	Governança corporativa	Governança no setor público	Governança pública
“[...] o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas.”	“[...] engloba a maneira como uma organização é gerida; sua estrutura corporativa e outras estruturas; suas políticas e estratégias; e, as maneiras nas quais ela lida com suas diversas partes interessadas.”	“[...] compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”	“[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Fonte: Elaboração própria.

4.2 Princípios de governança

O PSC/IFAC, em 2001, lista como princípios fundamentais da governança corporativa a transparência, a integridade e o *accountability*. Acredita-se que estes princípios, embora delineados no contexto das organizações do setor privado, tenham aplicabilidade nas entidades do setor público (PSC/IFAC, 2001). No entanto, são necessárias adaptações que correspondam às diferenças que distinguem estes setores.

A ANAO, por sua vez, retoma os três princípios contidos na base teórica do IFAC e adiciona outros três: integração, liderança e comprometimento. O trabalho vai além e divide os princípios de boa governança no setor público em duas categorias: gerenciais e pessoais.

A principal contribuição do órgão é o seu enfoque numa abordagem holística da governança, primando pelas relações pessoais. O trabalho traz uma forte preocupação com a integração entre todos os princípios e elementos da governança e com o comprometimento dos atores do setor público para que se estabeleça uma estrutura eficaz (BARRETT, 2002).

O referencial básico do TCU resgata os três princípios utilizados pelo PSC/IFAC e traz quatro outros novos: eficiência, equidade, legitimidade e responsabilidade. Os quatro princípios adicionais utilizados pelo TCU encontram respaldo na discussão realizada no contexto dos organismos internacionais, não mais guardando relação tão direta com as discussões iniciais sobre a adaptação das estruturas de governança corporativa para o setor público. Podem ser encontrados na literatura desenvolvida pelo Banco Mundial que, por sua vez, adaptou-os com base nos princípios de governança corporativa delineados pela OCDE em trabalho publicado

no ano de 2004 (OECD, 2004; WORLD BANK, 2007). Mostram-se aí sinais de evolução da discussão sobre a governança no contexto do setor público que aparenta estar tomando seus próprios caminhos e se distanciando, em certa medida, da base conceitual estabelecida no contexto das companhias.

O CIG, por sua vez, mantém os três princípios destacados pelo IFAC e adiciona outros três: capacidade de resposta, confiabilidade e melhoria regulatória. Estes princípios foram concebidos através de análise das recomendações da OCDE e do Banco Mundial, do referencial de governança do TCU e de revisão de literatura especializada (BRASIL, 2018).

A definição e escolha dos princípios de governança pelo CIG tem com objetivo servir como elemento de conexão entre estes e os princípios constitucionais que orientam a atividade administrativa – eficiência, impessoalidade, legalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 2018).

O Quadro 6 apresenta os princípios de forma esquematizada para favorecer a sua análise e comparação.

Quadro 6 – Comparativo entre os princípios de governança utilizados pelos referenciais

IFAC	ANAO	TCU	CIG
Princípios fundamentais de governança no contexto do setor público	Princípios de boa governança nas entidades do setor público	Princípios básicos de governança para o setor público	Princípios de governança pública
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Accountability</i> ▪ Integridade ▪ Transparência 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Accountability</i> ▪ Integridade ▪ Transparência ▪ Comprometimento ▪ Integração ▪ Liderança 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Accountability</i> ▪ Probidade (integridade) ▪ Transparência ▪ Eficiência ▪ Equidade ▪ Legitimidade ▪ Responsabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestação de contas e responsabilidade (<i>accountability</i>) ▪ Integridade ▪ Transparência ▪ Capacidade de resposta ▪ Confiabilidade ▪ Melhoria regulatória

Fonte: Elaboração própria.

Com relação aos princípios, é possível observar dois fenômenos. O primeiro é a manutenção, por todos os referenciais posteriores ao do IFAC, dos três princípios fundamentais preconizados pelo *Cadbury Report* (1992) como fundamentais para a governança corporativa e adaptados pelo PSC/IFAC para o setor público. O segundo é a utilização de princípios distintos em cada um dos referenciais subsequentes. Tal diferença pode ser explicada pelo fato de que, diferentemente da base conceitual elaborada pelo IFAC todas as outras foram desenhadas tomando como ponto de partida a cultura institucional presente na administração pública dos países de origem (Austrália e Brasil).

Para Matias-Pereira (2010), embora haja discrepâncias com relação ao foco das atividades, as questões referentes à separação entre propriedade e gestão, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas públicas são comuns entre os setores público e privado. Desta forma, é possível afirmar de forma genérica que os princípios básicos que norteiam a governança nestes setores são a transparência, a equidade, o cumprimento das leis, a prestação de contas e a conduta ética.

A partir deste raciocínio pode-se induzir que, embora os referenciais diverjam de forma geral com relação aos princípios de governança, ainda assim, todos comungam de uma base conceitual comum formada pelos princípios de *accountability*, integridade e transparência.

O Quadro 7 apresenta um resumo dos achados na presente pesquisa.

Quadro 7 – Quadro resumo das principais diferenças entre as bases conceituais utilizadas

IFAC	ANAO	TCU	CIG
Governança corporativa	Governança corporativa	Governança no setor público	Governança pública
“[...] o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas.”	“[...] engloba a maneira como uma organização é gerida; sua estrutura corporativa e outras estruturas; suas políticas e estratégias; e, as maneiras nas quais ela lida com suas diversas partes interessadas.”	“[...] compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”	“[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.
Princípios fundamentais de governança no contexto do setor público	Princípios de boa governança nas entidades do setor público	Princípios básicos de governança para o setor público	Princípios de governança
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Accountability</i> ▪ Integridade ▪ Transparência 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Accountability</i> ▪ Integridade ▪ Transparência ▪ Comprometimento ▪ Integração ▪ Liderança 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Accountability</i> ▪ Probidade (integridade) ▪ Transparência ▪ Eficiência ▪ Equidade ▪ Legitimidade ▪ Responsabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestação de contas e responsabilidade (<i>accountability</i>) ▪ Integridade ▪ Transparência ▪ Capacidade de resposta ▪ Confiabilidade ▪ Melhoria regulatória

Fonte: Elaboração própria.

4.3 Limitações da pesquisa

Não obstante a importância dos esforços empreendidos pelo setor público, no sentido de implantar uma política de governança, no âmbito da administração pública, esta, por si só

não garante a resolução de problemas recorrentes da gestão pública e da ineficiência na prestação de serviços pelo poder estatal.

Nesse aspecto, considerando o curto período de instituição da Política de Governança no Setor Público, tendo em vista que o ato normativo que a instituiu (Decreto 9203), foi publicado em 2017, ainda não há dados suficientes para se realizar uma avaliação consistente sobre o êxito dessa política, bem como dos impactos dela na melhoria na prestação de serviços públicos.

Desta forma, não é possível avaliar em que medida a falta de consenso e de definição de vários aspectos e elementos das bases teóricas governança pública nacionais e internacionais podem afetar a implantação desta política na administração pública federal.

Espera-se que este trabalho sirva como motivação para pesquisas futuras que busquem avaliar o desempenho e a eficácia da nova política de governança pública no Brasil e que possam relacionar estes efeitos à qualidade das nossas bases conceituais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A publicação do Decreto 9.203/2017 que instituiu na administração pública federal brasileira a Política de Governança deu ainda mais relevância às discussões sobre a aplicação dos aspectos de governança corporativa ao setor público.

Embora exista um consenso sobre os benefícios dessas práticas no contexto da administração pública, existem fatores como a falta de definição do conceito de governança pública e as diferenças de aspectos e princípios adotadas pelos diversos referenciais que podem prejudicar o processo de implantação desta política.

A presente pesquisa realizou uma análise bibliográfica de artigos, livros e referenciais teóricos a respeito do tema para traçar pontos de convergência e divergência entre as bases conceituais brasileiras e as principais bases conceituais internacionais. A partir daí foi possível alcançar os objetivos gerais e específicos aos quais se propôs o trabalho.

No que diz respeito à conceituação, não há consenso entre os referenciais internacionais analisados nesta pesquisa, mas há uma definição comum estabelecida pelo TCU que serviu de base para a elaboração da Política de Governança e, por conseguinte, do Guia da Política de Governança.

Pode-se dizer que o TCU – respaldado pela CIG – chegou a uma saída interessante pelo menos no que diz respeito à conceituação. A definição de governança pública elaborada pelo órgão não resolve os problemas de natureza teórica, mas evita possíveis confusões na sua aplicação prática pela administração pública.

Os princípios de governança no setor público também não possuem uniformidade, ao passo que cada referencial elencou um conjunto diferente deles. No entanto, é possível perceber que os três princípios basilares apresentados pelo PSC/IFAC (2001) estão presentes em todos os outros referenciais. São eles: *accountability*, integridade e transparência.

Pode-se inferir que o conjunto de princípios ilustrados em cada um dos referenciais seja representativo de seu estágio de implantação dessas políticas e da cultura institucional da administração na qual se deu a criação do referencial.

Espera-se que esta pesquisa sirva como ponto de partida para outros trabalhos que busquem avaliar a eficácia da nova política de governança na administração pública federal, e que possa avaliar os possíveis efeitos da convergência e divergência entre aspectos das bases conceituais – nacionais e internacionais – na sua aplicabilidade prática.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, C. G. DE P. **Governança Corporativa e a Geração de Valor aos Acionistas**. [s.l.] Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- ÁLVARES, E.; GIACOMETTI, C.; GUSSO, E. **Governança corporativa: um modelo brasileiro**. [s.l.] Editora Campus/Elsevier, 2008.
- BARRETT, P. **Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector** **International Quality & Productivity Centre Seminar**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net616/f/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.
- BENEDICTO, S. C. DE et al. Governança Corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais - Revista Eletrônica de Administração da UFLA**, v. 15, n. 2, p. 286–300, 2013.
- BEVIR, M. **Governance: a very short introduction**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BRASIL. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública** **Tribunal de Contas da União**. Brasília: [s.n.].
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. . 2016, p. 496.
- BRASIL. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.
- CVM. **Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa**. Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/deciso/es/anexos/0001/3935.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2019.
- EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council**. Brussels: [s.n.]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/priorities/index_en>. Acesso em: 22 jun. 2019.
- FERREIRA, C. M. M. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 3, p. 5–33, 1996.
- FONTES FILHO, J. R. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y la Administración Pública. **Anais...** Fundação Getulio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2003 Disponível em: <<https://cladista.clad.org/handle/123456789/2502>>. Acesso em: 15 jun.

2019

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. v. 107

GIRARDI, J.; OLIVEIRA, A. G. DE. A governança na Administração Pública Federal para a mitigação da corrupção: uma análise de conteúdo da política pública. **Revista de Auditoria Governança e Contabilidade**, v. 7, n. 27, p. 59–72, 8 abr. 2019.

GISSELQUIST, R. M. **Good governance as a concept, and why this matters for development policy**. Helsinki: WIDER, 2012. Disponível em:
<<https://www.econstor.eu/handle/10419/81039>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. São Paulo: [s.n.]. Disponível em: <www.ibgc.org.br>. Acesso em: 16 jun. 2019.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305–360, out. 1976.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. **Governance Matters**. Washington: [s.n.]. Disponível em:
<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.198.6693&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

KORN/FERRY INTERNATIONAL; MCKINSEY&COMPANY. **Panorama de Governança Corporativa no Brasil**. Rio de Janeiro: [s.n.].

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. DE A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: [s.n.].

MARQUES, M. DA C. DA C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11–26, jun. 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109–134, 29 jul. 2010.

MEANS, G. C.; BERLE, A. A. **The Modern Corporation and Private Property**. 2. ed. [s.l.] Routledge, 1932.

OECD. **OECD Principles of Corporate Governance**. Paris: [s.n.]. Disponível em:
<www.SourceOECD.org>. Acesso em: 17 jun. 2019.

OECD. **Trust and Public Policy – How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust**. [s.l.] Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017.

PSC/IFAC. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**IFAC. New York: [s.n.]. Disponível em:

<<http://search.proquest.com/docview/215820306?accountid=14549%5Cnhttp://hl5yy6xn2p.se>>

arch.serialssolutions.com/directLink?&atitle=Governance+in+the+public+sector&author=Qu
elch,+John&issn=03649156&title=Directors+and+Boards&volume=32&issue=4&date=2008
-07-01>.

THE COMMITTEE ON THE FINANCIAL ASPECTS OF CORPORATE GOVERNANCE.

The Financial Aspects on Corporate Governance. [s.l: s.n.]. Disponível em:

<[http://www.icaew.com/~media/corporate/files/library/subjects/corporate
governance/financial aspects of corporate governance.ashx](http://www.icaew.com/~media/corporate/files/library/subjects/corporate_governance/financial_aspects_of_corporate_governance.ashx)>.

THE INDEPENDENT COMMISSION ON GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC SERVICES.

The Good Governance Standard for Public ServicesCIPFA. London: [s.n.].

TRICKER, B. Editorial: Corporate Governance - the subject whose time has come.

Corporate Governance, v. 8, n. 4, p. 289–296, 1 out. 2000.

WORLD BANK. **Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership**

Programs: Indicative Principles and Standards Indicative Principles and Standards.

Washington, D.C.: World Bank, 2007.