

## Compreendendo os conceitos de governança para controlar

### Introdução

O termo governança aparece 11 vezes nos Princípios Fundamentais de Auditoria no Setor Público (ISSAI 100), um documento de 17 páginas da Organização Internacional das Entidades Superiores de Auditoria (Intosai). Os Princípios Fundamentais de Auditoria de Desempenho (ISSAI 300) chegam a afirmar que o principal objetivo desse tipo de auditoria é promover a boa governança. Afirmações semelhantes constam dos princípios fundamentais de auditoria de conformidade e de auditoria financeira (ISSAI 400; ISSAI 200).

Apesar de elevado ao status de objetivo da auditoria pública, o termo governança ainda permanece elusivo para muitos profissionais do controle. Para evitar equívocos e permitir o diálogo qualificado na comunidade profissional, é importante definir o conceito e explorar suas consequências para os diferentes níveis do controle externo da Administração pública. Antes, cabe investigar as origens do termo no campo da Administração.

O termo governança tem sido disseminado e utilizado com diferentes significados nos mais variados campos do conhecimento, especialmente após a publicação em 1979 do artigo *Transaction Costs Economics: Governance of Contractual Relations*, de Oliver Williamson, Prêmio Nobel de economia em 2009, o qual gerou crescente interesse das áreas de direito e economia no tema governança corporativa (LEVI-FAUR, 2012, p. 5).

No período de 1981-1985 a produção de textos sobre governança foi dominada por questões relacionadas à governança corporativa, sendo que nos anos seguintes (1986-1990) o conceito foi sendo expandido para outras áreas, tornando-se a partir de 1990 um conceito difundido em diversas áreas do conhecimento (Gráfico I). Na primeira década do século XXI, houve um aumento do interesse da comunidade acadêmica sobre governança. O número de artigos com citações desse termo passou de 18.648 para 104.928 no período (LEVI-FAUR, 2012).

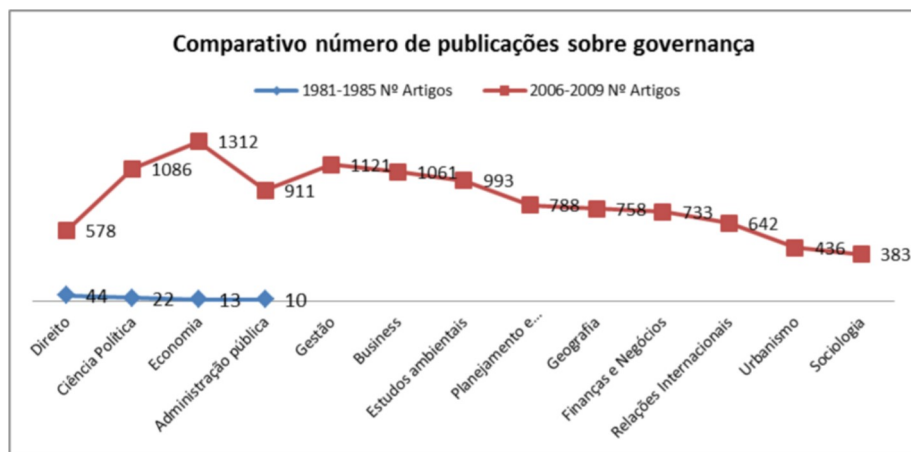


Gráfico 1 – Comparativo do número de publicações sobre governança 1981-1985 e 2006-2009, por área do conhecimento

Fonte: Levi-Faur, 2012, p. 5

O conceito de governança tem se tornando um modismo nas últimas décadas e mesmo na Ciência Política é um dos termos mais comumente utilizado, a ponto de ser considerado um fetiche. A popularidade desse termo pode ser atribuída à ambiguidade do conceito de governança, o qual pode ser moldado de acordo com as preferências intelectuais dos autores, o que compromete o seu significado e dificulta a sua compreensão. No entanto, ao tempo em que a utilização de vários adjetivos para qualificar a governança facilita o seu entendimento, pode vir a banalizar o seu significado (PETERS, 2012).

Quanto a sua aplicação no setor privado, o conceito de governança corporativa ganhou força depois da falência de grandes empresas nos Estados Unidos, como a Enron e, posteriormente, o Banco Lehmann Brothers. Já no setor público o conceito de governança foi introduzido com as reformas gerenciais implementadas nas décadas de 70-90 (PETERS, 2012).

No Brasil esse termo ganhou destaque, em meados dos anos 90, com a reforma do estado iniciada em 1995, pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado. Essa reforma tinha por base um diagnóstico de crise fiscal e de crise do modelo de administração burocrático, o qual fora considerado obsoleto ante seu caráter formalista e hierarquizado. Dessa forma, apresentou-se como alternativa para reconstruir o Estado, tornando-o menor e mais eficiente, o modelo denominado Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública.

Assim, o Plano Diretor de Reforma do Estado aprovado em 1995 apresentou novos paradigmas para a administração pública brasileira, buscando não apenas reduzir o tamanho do Estado, mediante processos de privatização, publicização e terceirização, mas também aumentar a governança, ou seja, a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de implementar as políticas (BRASIL, 1995).

De acordo com Plano Diretor Reforma do Estado 1995, governança foi definida como a capacidade do Governo implementar de forma eficiente políticas públicas, por meio da transição programada de um tipo de administração burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995).

Assim, com a privatização e publicização, novas entidades foram criadas, como as agências reguladoras e as organizações sociais, as quais passaram a demandar novas regras e mecanismos de gestão para além da hierarquia weberiana.

As atividades da administração direta consideradas meio, como gestão de pessoas, patrimônio, logística, finanças, planejamento, orçamento e controle, foram centralizadas em sistemas próprios, com vistas a promover a maior integração dessas atividades e desonerar os órgãos executores das políticas finalísticas (como por exemplo, pode-se mencionar os sistemas de planejamento e orçamento, de administração financeira, de contabilidade e de controle interno, criados com a edição da Lei 10.180/2001, dentre outros).

Nas políticas sociais houve descentralização de poder e responsabilidade pelo seu financiamento e execução para estados, municípios, organizações não-governamentais e privadas, criando estruturas interdependentes e complexas, com fronteiras difusas, para cuja implementação e prestação dos serviços à sociedade, novas formas de articulação, coordenação e controle foram organizadas. Assim como novos mecanismos e instrumentos de gestão foram criados, como por exemplo, conselhos e comissões; transferência direta de recursos ao beneficiário; contrato de repasse, transferência fundo-a-fundo.

Em vistas dessas mudanças e em complemento a definição de Bresser-Pereira, “Eli Diniz, propõe entender a governança como o conjunto dos mecanismos e procedimentos que, na implementação de políticas públicas, se relacionam com a dimensão participativa e plural da sociedade, incorporando visões de seus vários segmentos.” (ARAUJO, 2003, apud MENDES, 2008).

As alterações na forma de organização da Administração Pública e na implementação das Políticas Governamentais impactaram os órgãos responsáveis pela função Controle. O Controle Interno foi reestruturado em 2000, acompanhando o movimento de centralização das atividades meio. Na ocasião, as secretarias de controle interno existentes nos ministérios tiveram suas competências, pessoas e instrumentos absorvidos pela Secretaria Federal de Controle Interno, que por sua vez, se reorganizou para atender as novas demandas, que vêm sendo reinterpretadas e expandidas desde então. O Tribunal de Contas da União, da mesma forma, vem buscando a especialização de suas unidades técnicas, readequando estrutura, processos, instrumentos e procedimentos para dar cumprimento a sua missão de controlar a administração pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

A fiscalização da governança no setor público é um tema que tem merecido destaque entre os trabalhos realizados pelo TCU, tendo sido, inclusive Tema de Maior Significância no Plano de Fiscalização 2008/2009. Dentre os trabalhos já executados, pode-se destacar os levantamentos relacionadas à avaliação da governança de tecnologia da informação na administração pública, avaliação das estruturas de governança dos órgãos e unidades de controle interno e a avaliação da governança regulatória das agências reguladoras.

Ademais, como organização, o TCU também utiliza o conceito de governança, sendo um de seus objetivos estratégicos promover a melhoria da governança no Tribunal.

Para fins do Planejamento Estratégico do TCU, “a governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle”. (Planejamento Estratégico TCU 2011-2015, p. 34)

Em vista da abrangência e diversidade de significados da governança, cabe apresentar algumas reflexões, com vistas a subsidiar as discussões sobre o tema e o papel do TCU no controle da governança no setor público.

É possível distinguir duas escolas de governança com origens e aplicabilidades distintas, sobre as quais é fundamental tecer algumas considerações, com vistas a identificar e caracterizar as diferenças entre governança corporativa e governança pública.

### **Governança corporativa**

A governança corporativa surge como uma alternativa para solucionar o “Problema da Agência” ou “Conflito da Agência”, no âmbito da teoria econômica tradicional, decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)<sup>1</sup>, nesta situação, o proprietário (acionista) delega a um agente especializado (executivo) o poder de decisão sobre sua propriedade. No entanto, os interesses do agente nem sempre estarão alinhados com os do proprietário, resultando em um conflito de agência ou conflito agente-principal.

Objetiva-se com a Governança Corporativa, segundo o IBGC, criar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos como de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos executivos (agente) esteja sempre alinhado com o interesse dos acionistas (proprietário). As principais ferramentas que asseguram o controle da propriedade sobre a gestão são o conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal, conforme apresentado pelo Instituto em sua página

---

<sup>1</sup> Fonte: <http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18>

eletrônica (<<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18>, acesso em 18/02/2013>).

Os princípios da governança Corporativa são a transparência, a prestação de contas (*accountability*), a equidade e a responsabilidade corporativa. Para tanto, o conselho de administração deve exercer o seu papel, estabelecendo estratégias para a empresa, elegendo e destituindo o principal executivo, fiscalizando e avaliando o desempenho da gestão e escolhendo a auditoria independente, conforme apresentado pelo IBCG (<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18>).

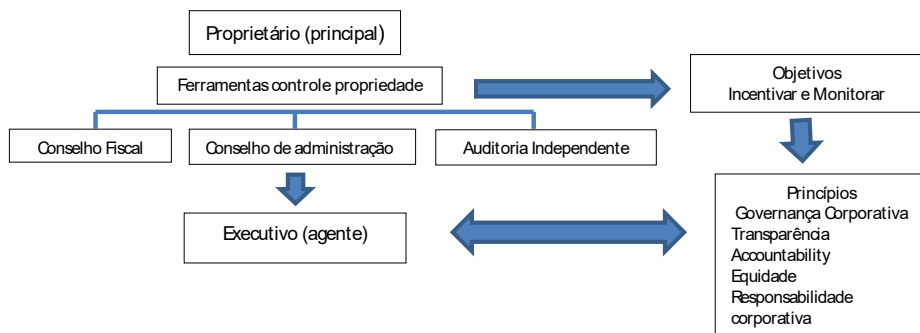


Figura 1 – Dimensões de análise Governança Corporativa  
Fonte: elaboração própria.

A governança corporativa ganhou visibilidade em diversos países, em face de alguns grandes escândalos em empresas internacionalmente conhecidas, decorrentes de fraudes nas demonstrações financeiras, o que levou os mercados a buscarem medidas para minimizar a ocorrência desses fatos. Além disso, outros fatores também são apontados como relevantes no processo de desenvolvimento da governança corporativa, como as privatizações de empresas estatais nas décadas de 1980 e 1990, o aumento de investidores institucionais, novas estruturas acionárias das empresas, a integração de mercados de capitais em esfera mundial e as crises nos mercados financeiros (BERDARDI, 2008).

Nos Estados Unidos, a alternativa foi a criação de leis e normas mais rígidas para as demonstrações contábeis, a partir da edição da Lei Sarbanes-Oxley em 2002. Na Europa, a alternativa encontrada foi primar por desenvolver e fortalecer as bases dos princípios da boa governança, sem estabelecer códigos únicos para aplicação nos diferentes países (BERDARDI, 2008).

Na Europa, o Relatório de Cadbury (1992), ao caracterizar a governança como um sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas, foi pioneiro na elaboração de um código de boas práticas de governança, que teve como núcleo a estrutura de gestão das empresas britânicas, priorizando dois princípios: a prestação de contas e a transparência (BERDARDI, 2008).

Outros autores ressaltam que, no seu nascedouro, a governança focou nos conflitos da agência, entre acionistas e gestores e entre grupos majoritários e minoritários de controle das companhias. No entanto, a evolução das relações entre as empresas e a sociedade incorporou novas exigências que vão além do lucro, causando a revisão dos objetivos corporativos, o que de certa forma, ampliou o escopo da boa governança (ANDRADE; ROSSETTI, 2007 *apud* BERDARDI, 2008).

Diversas organizações têm se esforçado para promover, difundir e viabilizar a adesão as práticas de governança corporativa, tanto em nível nacional, como internacional, tais como, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial, o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, o Fórum de Governança Corporativa Global (GCGF), a Rede Internacional de Governança Corporativa (ICGN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), os Níveis diferenciados de Governança Corporativa do Novo Mercado da Bovespa, e o Instituto de Governança Corporativa (IBGC), entre outras.

Cabe destacar, ainda, que por meio do Decreto n. 6.021/2007 foi criada a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, com a finalidade de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União, composta pelos Ministros do MPOG, Fazenda e Chefe da Casa Civil/PR.

De um ponto de vista macro, pensando o Estado, segundo o IBGC, “a comunidade internacional prioriza a Governança Corporativa relacionando-a a um ambiente institucional equilibrado e à política macroeconômica de boa qualidade” (<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=21>).

Pode-se observar dessa citação que a governança corporativa ganha importância em nível internacional, robustecida pelos impactos das crises financeiras das últimas décadas nas economias, exigindo mudanças na postura do Estado, de forma a garantir maior transparência, prevenir a corrupção no serviço público, promover a participação e o controle social, como também a *accountability*.

Nesse sentido os organismos multilaterais desempenharam importante função na disseminação e estímulo a aplicação da governança corporativa no setor público.

### **A governança corporativa aplicada ao setor público**

Segundo Bhatta *apud* Matias-Pereira (2010) “a governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito a forma como as corporações são administradas. A governança corporativa no setor público, por sua vez, refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas (BHATTA, 2003, p.5-6)”. (grifo nosso)

A concepção do conceito de governança, no início dos anos 1990, para o Banco Mundial, coincide com mudanças na trajetória do Banco, cuja agenda deslocou-se das reformas macroeconômicas *strictu sensu* para as reformas do Estado e da administração pública, objetivando promover a “boa governança” e a fortalecer a sociedade civil. (MATIAS-PEREIRA, 2010)

As dimensões da boa governança para o Banco dizem respeito a administração do setor público, no sentido de melhorar a capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais; ao estabelecimento de um marco legal; a transparência, *accountability* e participação social, com vistas a aumentar a eficiência econômica por meio da disponibilização de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de política e ao estabelecimento de canais que possibilitem a participação dos cidadãos nas decisões sobre as políticas públicas.

A OCDE, por sua vez, desenvolveu um conjunto de princípios e orientações para a governança corporativa, em parceria com governos, organizações internacionais e o setor privado, com vistas a orientar os países membros e não-membros a avaliar e aperfeiçoar seus respectivos marcos legais, institucionais e regulatórios neste aspecto e auxiliar os mercados, investidores, corporações e demais partes interessadas no processo de implementação da boa governança corporativa (OECD, 2004 – *Principles of Corporate Governance*).

Os princípios da governança corporativa da OCDE aplicam-se às sociedades de capital aberto, tanto financeiras, como não-financeiras. No entanto, em sendo possível, podem ser aplicados como uma ferramenta para melhorar a governança corporativa de empresas não-comerciais, tanto públicas como privadas (OECD, 2004).

A OCDE e seus países membros têm reconhecido que é preciso existir sinergia entre a macroeconomia e estrutura política para que os objetivos das políticas sejam alcançados. Para tanto, a Governança corporativa é um elemento-chave tanto para promoção do crescimento e da eficiência econômica, como para aumentar a confiança do investidor, em que pese seja apenas uma parte de um amplo contexto econômico nos quais as empresas atuam.

A Governança corporativa envolve um conjunto de relações entre dirigentes de empresas, seus conselhos, acionistas e outros atores, como também estabelece a estrutura por meio da qual os objetivos da empresa são estabelecidos, assim como são determinados tanto os meios para alcançá-los, como os mecanismos de monitoramento do desempenho (OECD, 2004). A boa governança, para a OCDE, deveria fornecer os incentivos para que o conselho e os dirigentes busquem atingir os objetivos estabelecidos para a empresa e favoreça o seu efetivo monitoramento. A presença de um sistema de governança corporativa em uma empresa ou na economia como um todo ajuda a aumentar o nível de confiança necessário para o bom funcionamento do mercado. Como resultado, o custo do capital é menor e as empresas são encorajadas a usar os recursos com mais eficiência, dando suporte, desta forma, para o crescimento (OECD, 2004).

Os princípios da governança corporativa desenvolvidos pela OCDE focam nos problemas da governança que resultam da separação entre propriedade e controle (problema da agência) e dizem respeito: i) a assegurar que existem os requisitos necessários para uma efetiva estrutura de governança corporativa; ii) aos direitos dos acionistas e as funções-chave dos proprietários; iii) a equidade no tratamento dos acionistas; iv) ao papel dos *stakeholders*; v) *disclosure* e transparência; e, iv) as responsabilidades dos conselhos.

Há que se destacar também os princípios de governança desenvolvidos pelo Comitê do Setor Público da *International Federation of Accountants* – IFAC, por meio do *Study* 13, para aplicação nas entidades do setor público.

De acordo com o mencionado estudo, a efetiva governança no setor público é essencial para desenvolver a confiança nas entidades públicas e objetiva contribuir para o uso eficiente dos recursos, para a *accountability* da utilização desses recursos, para aperfeiçoar a gestão e a prestação de serviços, favorecendo assim a melhoria social.

Os princípios apresentados pelo IFAC para governança no setor público são aplicáveis a todas as entidades do setor público, especialmente aquelas estruturadas como entidades econômicas, conforme definido no IPSAS 6, ou seja, entidade econômica significa um grupo de entidades que incluem uma entidade controladora e uma ou mais entidades controladas.

Desta forma, os princípios da governança no contexto do setor público do IFAC tratam da transparência (*openness*), que é necessária para assegurar a confiança das partes envolvidas nos processos decisórios nas entidades governamentais; da integridade, que compreende procedimentos honestos e perfeitos, baseados na honestidade, objetividade, normas de propriedade e probidade na utilização dos recursos públicos; e, por fim, da *accountability*.

Esses princípios devem estar refletidos nas seguintes dimensões, a ser observadas pelas entidades públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 119):

- i. padrões de comportamento, ou seja, como a administração da entidade exercita a liderança e determina os valores e padrões da instituição, bem como define a cultura da organização e o comportamento de todos os envolvidos;
- ii. estruturas e processos organizacionais, diz respeito a como a cúpula da administração é designada e organizada dentro da instituição, como as responsabilidades são definidas e asseguradas;
- iii. controle, trata da rede de controles estabelecidos pela cúpula administrativa da organização para favorecer o alcance dos objetivos da entidade, a efetividade e eficiência das operações, a confiança dos relatórios internos e externos, a observância das leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas; e, por fim,



- iv. Relatórios externos, como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas da aplicação do dinheiro público e seu desempenho.

Para cada uma dessas dimensões o *Study 13* do IFAC sugere um conjunto de recomendações para subsidiar a implementação da governança no setor público, conforme apresentado no quadro 1.

<b>Dimensões Governança Setor Público IFAC</b>	<b>Recomendações</b>
Padrões de comportamento	Liderança
	Códigos de conduta
Estruturas e processos organizacionais	Responsabilização estatutária
	Responsabilização por gastos públicos
	Comunicação com stakeholders
	Papéis e responsabilidades
Controle	Gestão de riscos
	Auditoria interna
	Comitês de auditoria
	Controle interno
	Orçamento
	Administração financeira
	Treinamento de pessoal
Relatórios externos	Relatórios anuais
	Utilização de padrões de contabilidade apropriados
	Mensuração de desempenho
	Auditoria externa

QUADRO 1 – recomendações em governança no setor público

Fonte: Mendes (2008)

Pode-se depreender, portanto, que a governança corporativa foi originada e desenvolvida para atender demandas de controle econômico-financeiro das entidades do setor privado, por meio de mecanismos que assegurassem aos seus proprietários (principal), a transparência, integridade e *accountability* das decisões da alta administração (agentes), aumentando desta forma a confiança dos investidores e dos mercados, favorecendo a melhoria da eficiência econômica e em larga escala o crescimento da economia

Cabe ressaltar, no entanto, que “a governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Verifica-se, em um sentido amplo, que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência,

equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.” (MATIAS-PEREIRA, 2010, P. 112)

Nesse aspecto, deve-se destacar a natureza pública das organizações da administração pública, cujas características as diferenciam das organizações da iniciativa privada, em especial, quanto a supremacia do interesse público e a continuidade na produção do bem comum, além do poder de regular e gerar obrigações e deveres para a sociedade.

Não obstante, a observância dos princípios da governança corporativa pelas organizações do setor público, quando cabível, é pertinente para contribuir para a melhor gestão do patrimônio público, com vistas ao uso mais eficiente dos recursos para o alcance efetivo dos resultados, com transparência e responsabilização.

No entanto, as recomendações da governança corporativa, conforme apresentadas no quadro 1, não se mostram adequadas quando as dimensões da governança a serem investigadas não se limitam a uma organização, entendida como um ente estruturado por meio de uma cadeia de comando e controle baseada na autoridade, e as funções clássicas de gestão, ou seja, planejar, organizar, assessorar, dirigir, coordenar, comunicar e orçar, não são suficientes para responder adequadamente aos problemas de gerenciamento para que os resultados sejam alcançados.

Parte significativa das políticas públicas no Brasil são implementadas de forma descentralizada, por meio de programas onde a responsabilidade pela prestação do serviço é compartilhada com diferentes órgãos em múltiplos níveis governamentais e entidades não governamentais e não existe um responsável único pelos resultados. Ademais, os objetivos a serem alcançados e os meios para dar-lhes cumprimento nem sempre são claramente definidos, tampouco suficientes, muito embora contemplados nos orçamentos.

Desta forma, para a análise da governança de políticas públicas há que se considerar outras dimensões, conforme a seguir apresentado.

## **Governança pública**

Os termos administração pública, gestão pública e governança pública são utilizados como se fossem intercambiáveis, embora algumas vezes possuam significados diferentes. No entanto, segundo Lynn (2006), os esforços para diferenciá-los falharam em não se conseguir convergir para um esquema conceitual consensual. Isso se deve ao fato de que cada um desses termos apresenta lacunas que dificultam a definição de um conceito definitivo.

No Brasil, tomando por base o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública Ciclo 2010 - GesPública (2010), administração pública significa, em sentido formal, o “conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas”.

Gestão pública, ainda segundo o Instrumento, diz respeito ao “entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo. Para ser excelente a gestão pública tem que ser legal, impessoal, moral, pública e eficiente.”

Um dos critérios de avaliação da gestão é a liderança, no qual a governança pública e governabilidade estão inseridos<sup>2</sup>. A avaliação desse item busca examinar “a implementação dos processos gerenciais os quais têm por objetivo gerar transparência e aprimorar o nível de confiança entre todas as partes interessadas e que geram impacto no valor, na sustentabilidade e na governabilidade da organização.”

Governança pública, segundo a GesPública, é o sistema que assegura às partes interessadas, o governo estratégico das organizações públicas e o efetivo monitoramento da alta administração. A relação entre a coisa pública e a gestão se dá por meio de práticas de mediação, tais como: auditorias independentes; unidades de avaliação; unidades de controle interno e externo; instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A Governança Pública assegura às partes interessadas: equidade; transparência, responsabilidade pelos resultados; com obediência aos princípios constitucionais e às políticas de consequência.

A governança pública, em sentido geral, surge no contexto das reformas administrativas, como significado de mudança no processo de governar. Na literatura sobre governança, esse significado é capturado na observação das próprias mudanças e controvérsias sobre governança e suas implicações, sendo a Governança entendida com pelo menos quatro significados: como estrutura, processo, mecanismo e estratégia (LEVI-FAUR, 2012).

Como estrutura, governança significa a arquitetura das instituições formais e informais, definida algumas vezes como “sistemas de regras”, “regimes de leis, regras, decisões judiciais e práticas administrativas”(LYNN; HEINRICH; HILL, 2001 *apud* LEVI-FAURS, 2012); ou como “modelos institucionalizados de coordenação social” (RISSE *apud* LEVI-FAURS, 2012); ou um “conjunto de instituições múltiplos-níveis, não-hierárquicos e regulatórios” (HIX, 1998 *apud* LEVI-FAURS, 2012); ou ainda “instituições comparativamente estáveis, com parâmetros sócio-econômicos pertinentes,

---

<sup>2</sup> Essa definição inverte a relação da tabela 1, na qual a liderança é um dos critérios de governança.

formadas por uma constelação de atores”. Essas abordagens são abrangentes o bastante para estudar as instituições de governo como redes ou mercado.

Pode-se ainda pensar a governança não como um conjunto de instituições, mas como um processo contínuo de orientação, ou fortalecimento da capacidade institucional de dirigir e coordenar (PIERRE; PETERS, 2000; KOOIMAN, 2003 *apud* LEVI-FAURS, 2012). Desta forma, governança como processo significa a dinâmica e a condução das funções que envolvem os processos de formulação de políticas.

Governança como mecanismo, significa os procedimentos institucionais para tomada de decisão, controle e conformidade. Por fim, governança como estratégia, ou “*governancing*”, significa o desenho, criação e adaptação dos sistemas de governança (LEVI-FAURS, 2012)).

Para Peters (2012), é pertinente a ideia de governança como um meio para conduzir e obter os recursos necessários para a implementação das ações coletivas nas sociedades contemporâneas. Essas escolhas dizem respeito a um conjunto de questões que não podem ser encaminhadas por ações individuais. Desta forma, é principalmente o setor público que, por meio de suas instituições, dá forma às ações coletivas. No entanto, a implementação dessas ações envolve a interação de vários atores nos diversos níveis e esferas de governo e fora dele também.

Segundo Calmon (200?) as “questões relacionadas à ação coletiva se tornam fundamentais porque demonstram que se trata de um contexto marcado por um conjunto de atores distintos, com preferências heterogêneas, com recursos de poder distintos e assimetricamente distribuídos, e que precisam resolver seus problemas de coordenação, cooperação e comunicação. Mais ainda, como ressaltam vários autores, esses problemas são tratados em um ambiente marcado pela ambiguidade e incerteza, o que torna ainda mais difícil articular a ação coletiva. Embora alguns modelos possam assumir que esses atores são racionais, no sentido de que suas negociações e barganhas respondem à lógica das conseqüências, há outras perspectivas que entendem que são atores que processam informação de maneira idiossincrática e se comportam muito mais em função da lógica da adequação, do que dos princípios preconizados nos modelos de escolha racional.”

Assim, o principal significado da governança é a capacidade de conduzir (*steer*)<sup>3</sup> ou orientar a economia e a sociedade (PETERS, 2012a). Como a direção é oferecida pelo Estado ou por outras instituições, ou conjunto de instituições, a lógica da governança é gerar um conjunto coerente de objetivos, encontrar os meios e desenvolver os mecanismos para alcançá-los, bem como, monitorar os efeitos por eles produzidos. Essa abordagem considera que uma diversidade de atores estão envolvidos nos processos decisórios e que existem objetivos conflitantes, que nem sempre são

---

<sup>3</sup> A origem da palavra governança, juntamente com governo e cibernética, é grega e significa conduzir/dirigir um barco. Assim, epistemologicamente, governança significa dirigir a economia e a sociedade (nota original do artigo em referência).

conciliáveis. Desta forma, alguns sistemas de governança podem envolver objetivos muitas vezes inconsistentes ou mesmo incompatíveis.

É possível ainda considerar as funções que devem ser desempenhadas no processo de governança (PETERS, 2012). A abordagem funcional-estrutural, por exemplo, argumenta que as funções básicas dos processos decisórios, são: definir regras, aplicá-las e adjudicá-las. Para que os sistemas políticos funcionem, essas funções precisam ser desempenhadas, em que pese todas as dificuldades inerentes a sua operacionalização. Desta forma, a governança requer, pelo menos, que as atividades abaixo sejam cumpridas:

1. Definir objetivos - governar é dirigir e dirigir requer conhecimento sobre o trajeto para o destino que se pretende atingir. A governança efetiva requer a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema.
2. Conciliar e Coordenar objetivos – cada um dos múltiplos atores dentro do governo tem seus próprios objetivos, assim, para governança efetiva é preciso estabelecer prioridades, cooperação e coordenação de ações de acordo com as prioridades definidas.
3. Implementar – as decisões tomadas nas etapas acima devem produzir efeitos e requerem alguma forma de implementação, para tanto é preciso desenvolver capacidade no setor público para implementar os programas. Essa etapa envolve os atores governamentais e também pode envolver atores sociais.
4. *Feedback* e *accountability* (avaliar e prestar contas)– indivíduos e instituições envolvidos na governança precisam aprender sobre suas ações. Isso é importante para a qualidade das decisões que serão tomadas e também para a *accountability* democrática. Desta forma, algumas formas de *feedback* devem ser desenvolvidas dentro dos arranjos governamentais.

Segundo Peters (2012a), o primeiro estágio da governança é estabelecer os objetivos coletivos mediante os quais a sociedade será dirigida. O segundo é fazer com que os objetivos adotados pelas organizações públicas sejam coerentes, de forma a favorecer a coordenação das atividades para que os objetivos sejam atingidos. É difícil criar coordenação entre diferentes domínios políticos, as organizações públicas tendem a defender seus setores contra as outras organizações com as quais competem por recursos e podem ser relutantes em cooperar. O terceiro estágio é a implementação, que pode ser melhor compreendida por meio dos instrumentos que os governos dispõem para implementar os programas. O mais importante neste contexto, tem sido a mudança dos instrumentos de comando e controle para o uso de instrumentos mais flexíveis envolvendo a negociação. Por fim, para governar é necessário aprender com as intervenções e encontrar formas para melhorar seu desempenho, assim como avaliar os resultados alcançados, para tanto o *feedback* e a *accountability* são os processos indicados.

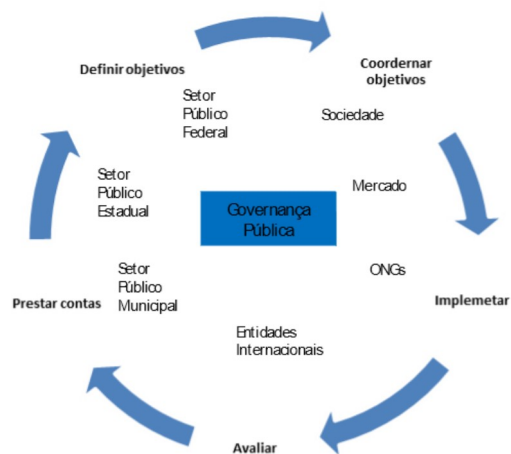


Figura 2 – Dimensões de análise Governança Pública

Fonte: elaboração própria.

Segundo Kettl (2002), a governança pública demanda novas estratégias para um governo efetivo e eficiente, sem comprometer a *accountability*. Para esse autor, a transformação da governança apresenta cinco grandes questões a serem enfrentadas pela administração pública, que dizem respeito a:

1. Mudanças: os governos se deparam com novas demandas que exigem novas estratégias e táticas para enfrentar os novos problemas.
2. Capacidade: necessidade de desenvolver instrumentos de supervisão adequados às novas demandas. O governo deve ser capaz de calibrar os instrumentos de supervisão das complexas cadeias de ação para implementar políticas públicas, considerando que as estruturas governamentais ainda se baseiam nas técnicas tradicionais de comando e controle.
3. Legitimidade: cada vez mais tem aumentado a interdependência entre o governo e seus parceiros e a dependência desses últimos dos programas e recursos públicos, o que pode indicar importantes problemas de legitimidade do poder público.
4. Soberania: os governos também precisam desenvolver novas estratégias para assegurar que o seu papel não é apenas mais um entre os demais nas redes de gestão pública, especialmente com a descentralização e globalização. O governo detém o poder legal de garantir o interesse público, assim como de dirigir o funcionamento do sistema político que formula os programas públicos.
5. Interesse público: a administração pública precisa ser bastante forte para permitir que o governo faça o que os cidadãos querem que seja feito.

Para Kettl ainda, os problemas da governança envolvem: i) a adaptação, no sentido de adequar os sistemas verticais aos novos desafios da globalização e descentralização, integrando a esses sistemas, os sistemas horizontais; 2) a capacidade em termos de desenvolver habilidades da burocracia para gerenciar efetivamente em um ambiente de mudanças; 3) de escala, redefinindo as funções dos diferentes níveis da governança e, em particular, redefinindo o papel do governo federal.

Para tanto, as estratégias de governança devem tratar dos seguintes pontos: adequar os sistemas hierárquicos tradicionais para trabalhar mais produtivamente no gerenciamento de sistemas de prestação de serviços; desenvolver novas abordagens não hierárquicas para gerenciar sistemas de prestação indireta de serviços e, ajustar esses sistemas para que sejam operados simultaneamente, baseados em mecanismos que não sejam apenas a autoridade (KETTTL, 2002).

Para tanto, novas habilidades são requeridas, especialmente a capacidade para negociar e gerenciar informações, a coordenação de responsabilidades compartilhadas entre gestores de diferentes agências, esferas administrativas e parceiros não-governamentais, criando uma ligação entre as decisões políticas e os resultados esperados, onde a gestão individual do programa é parte da engrenagem para se produzir os resultados.

Para compreender o objeto da governança pública é preciso retomar a discussão das ações coletivas mencionadas por Peters, ou seja, das políticas públicas, com vistas a identificar tanto a natureza do problema que contribuiu para a formulação da política, quanto os instrumentos por ela selecionados para que os resultados esperados possam ser produzidos. Diferentes instrumentos requerem diferentes estratégias de gestão para que os objetivos das políticas sejam alcançados.

Segundo Peters (2000), a perspectiva usualmente adotada na literatura sobre instrumentos considera que os programas de governo adotam determinados instrumentos, como se eles fossem capazes de produzir (por si só) os resultados esperados na economia e na sociedade. Pode-se citar, por exemplo, os programas de combate à pobreza, como o programa bolsa-família, que tem como principal instrumento a transferência de renda direta ao beneficiário, mediante a qual se espera promover o alívio imediato da pobreza e favorecer o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social. No entanto, instrumentos não são auto-geridos, são necessários mecanismos e estratégias de gestão que orientem e possibilitem efetivamente que o público alvo seja contemplado e que as demais condições para promoção das melhorias sejam criadas.

É importante ressaltar que nem sempre os instrumentos selecionados são suficientes e adequados para tratar os problemas a serem enfrentados pela política. Desta forma, as questões relacionadas aos instrumentos buscam investigar em que medida eles são capazes de produzir as mudanças com eficiência e efetividade na população alvo.

Para tanto é preciso compreender os mecanismos e estratégias para gestão dos instrumentos. Nesse aspecto, Kettl ressalta que administrar é coordenar e a coordenação é o problema central da administração pública para a efetiva governança.

Desta forma, Kettl sugere 10 princípios a serem observados para o desenvolvimento da governança:

- i. Hierarquia e autoridade não podem e não devem ser substituídas, mas devem ser melhor adequadas para a transformação da governança – esses dois mecanismos dificultam as estratégias tanto de coordenação, como de accountability nos governos democráticos;
- ii. Redes complexas têm sido sobrepostas no topo das organizações e precisam ser gerenciadas diferentemente;
- iii. Os gestores públicos precisam confiar mais nos processos interpessoal e interorganizacional como complemento a – e algumas vezes como substituto para – autoridade;
- iv. Informação é componente básico e necessário para a transformação da governança;
- v. Gerenciamento de desempenho pode prover uma ferramenta valiosa para controlar as fronteiras difusas;
- vi. Transparência é a base para gerar confiança nas operações do governo;
- vii. Governos precisam investir em capital humano para desenvolver as habilidades necessárias para desempenhar as novas atribuições;
- viii. A transformação da governança requer novas estratégias e táticas para a participação popular na administração pública;
- ix. Os parceiros não-governamentais têm começado a assumir responsabilidade civil na prestação de serviços públicos, isto requer o desenvolvimento de mecanismos para promoção da responsabilização, flexibilidade e eficiência desses parceiros, sem sacrificar os padrões de desempenho que os cidadãos esperam do governo;
- x. Desenvolver novas estratégias constitucionais para o gerenciamento de conflitos (caso americano).

## **Conclusão**

Com base nessas considerações, é possível traçar algumas diferenças entre a governança corporativa e a governança pública, que merecem ser consideradas no escopo deste artigo.



Observa-se que na governança corporativa há um ator, ou um nível decisório soberano (proprietário), cujas decisões (escolhas) são impositivas e os conflitos são intermediados por meio dos instrumentos de controle claramente identificados: conselho fiscal, conselho de administração e auditoria independente. O corpo executivo (agente) não tem autonomia para mudar o que tem de ser feito, mas apenas para conduzir a organização (propriedade) para que os objetivos sejam alcançados, denotando clara hierarquia entre os atores envolvidos, com competências e responsabilidades bem definidas. Ademais, o agente pode ser nomeado ou destituído a critério do proprietário. Na governança pública não existe um ator com poder soberano, com autonomia e autoridade absolutas.

O setor público tem um papel estruturante na governança pública, considerando que é o principal responsável pela definição das regras e leis que regulam as relações e definem os objetivos a serem alcançados para promoção do bem comum, além do que tem o controle legítimo da força e regras definidas para tomada de decisão. No entanto, o setor público é formado por vários atores em diferentes esferas de governo, cada qual com independência e autonomia para fazer suas próprias escolhas. Desta forma, não há que se falar em hierarquia nas relações entre os atores públicos, mas em coordenação, cooperação e coerência de propósitos para implementação das escolhas coletivas (PETERS, 2012).

Com relação aos instrumentos de controle, para a governança corporativa estes estão definidos (conselho fiscal, conselho de administração e auditoria independente) e por meio deles se objetiva monitorar e incentivar o comportamento do agente para que os interesses do proprietário sejam cumpridos. Na governança pública, dada as fronteiras difusas entre as competências e responsabilidades dos diversos atores envolvidos, bem como a ausência de hierarquia e soberania de poder, os instrumentos utilizados buscam garantir a coordenação e cooperação entre os atores para assegurar a implementação dos objetivos. Para tanto, a informação é essencial para a comunicação. A comunicação transparente, acessível em tempo real para todos, aumenta a confiança no governo (KETTLE, 2002).

Dentre as diferentes formas de informação, as informações sobre desempenho podem ser as mais importantes. Quando múltiplas organizações compartilham responsabilidade pela implementação de programas públicos é difícil identificar a responsabilidade de cada uma. Assim, os sistemas de avaliação (sistemas de gerenciamento baseados em desempenho) podem contribuir para fortalecer a administração, assegurando maior transparência dos resultados e promovendo a *accountability*.

Ademais, a comunicação é fundamental para garantir a sustentabilidade e legitimidade das decisões, assim como para evitar ruídos e interferências que possam comprometer o alcance dos objetivos.

Para a análise da governança pública, no entanto, é importante definir três questões fundamentais: O que será avaliado? Para quê? Para quem? Estas questões

estabelecem o recorte da análise, a partir do qual será possível estabelecer os critérios a serem utilizados para exame.

Brasília, 06 de Março de 2013.

Autora: Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa (TCU/SEAUD)

## REFERÊNCIAS

BERDARDI, Patricia C. A evolução do conceito de governança corporativa á luz da ética: uma análise longitudinal. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da Republica, Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Programa Nacional de Gestão Pública – GesPública - Prêmio Nacional de Gestão Pública – PQGF - Instruções para avaliação da gestão pública 2010. Brasília, 2009.

CALMON, Paulo C. D. P. Redes e Governança das Políticas Públicas. 23 f. Trabalho Acadêmico. Centro de Estudos Avançados de Governo da Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Brasil (200?).

IFAC. Governance in the public sector: a governing body perspective. International public sector study. Study 13, New York, 2001.

INTOSAI. ISSAI 100: Fundamental Principles of Public Sector Auditing – exposure draft, 2013.

INTOSAI. ISSAI 200: Fundamental Principles of Financial Auditing – exposure draft, 2013.

INTOSAI. ISSAI 300: Fundamental Principles of Performance Auditing – exposure draft, 2013.

INTOSAI. ISSAI 400: Fundamental Principles of Compliance Auditing – exposure draft, 2013.

KETTL, Donald. **The Transformation of Governance**. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2002.

LEVI-FAUR, David. (Ed.). **Oxford Handbook of Governance**. New York: Oxford University Press, 2012.

LYNN, Laurence E. **Public Management: old and new**. New York, NY: Routledge, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p.110-135, jan./mar. 2010.

MENDES, Francisco A. H. Governança corporativa no setor público: análise do conceito e um estudo de caso do Banco Central do Brasil. **Revista de Gestão Pública DF**, Brasília, v. 2, n.1, p. 5-22, jan./jun. 2008.

OECD. Principles of corporate governance, Paris, 2004.

PETERS, B. Guy. Governance as Political Theory. In: LEVI-FAUR, David. (Ed.). **Oxford Handbook of Governance**. New York: Oxford University Press, 2012.

PETERS, B. Guy. **Governance and Sustainable Development Policies, 2012a**

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Planejamento Estratégico TCU 2011-2015 – construindo o TCU do futuro.