

Boas Práticas de Governança Pública e Corporativa: Fomento de uma Governança Nacional Brasileira

Good Public and Corporate Governance Practices: Fostering a Brazilian National Governance

Corinto Meffe¹ ,
Gustavo Guimarães Marchisotti² ,
José Rodrigues de Farias Filho² 

¹Universidade Centro Universitário do Instituto de Educação Superior de Brasília, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Negócios e Direito, Brasília, DF, Brasil.

² Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Gestão Sustentáveis (PPSIG), Niterói, RJ, Brasil.

Resumo

Objetivo: O presente artigo compara a Lei das Estatais e o Decreto da Política de Governança com as boas práticas propostas pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, em busca de pontos de (não)interseção entre estes artefatos, que possibilitem a discussão e o fomento de uma governança nacional brasileira.

Método/abordagem: Utilizou-se das análises comparativas, de conteúdo e indutiva.

Contribuições teóricas/práticas/sociais: A partir da identificação de onze pontos de não interseção: composição do conselho, influência conceitual, diversidade de atores, capacidade de resposta, aplicabilidade, melhoria regulatória, escolha dos dirigentes, ouvidoria, confiabilidade, política de gestão de pessoas e indicadores; e dez pontos de interseção: controles internos, gestão de riscos, auditoria, integridade, transparência, auditoria independente, colegiados, avaliações, estratégia e conduta ética.

Originalidade/relevância: O presente artigo contribui com a literatura sobre o tema governança no contexto brasileiro, considerando a perspectiva de leis recentemente promulgadas sobre a governança para o setor público, e que, portanto, possuem pouca literatura acadêmica que a discuta.

Palavras-chave: Governança Pública; Governança Corporativa; Governança Nacional; Análise Comparativa.

Abstract

Purpose: The present article compares the State-Owned Enterprises Law and the Governance Policy Decree with the best practices proposed by the Brazilian Institute of Corporate Governance, in search of points of (non)intersection between them that allow for the discussion and promotion of Brazilian national governance.

Design/methodology/approach: The comparative, content, and inductive analyses were employed in this study.

Research, Practical & Social implications: Based on the identification of eleven points of non-intersection - board composition, conceptual influence, diversity of actors, responsiveness, applicability, regulatory improvement, appointment of executives, ombudsman, reliability, people management policy, and indicators - and ten points of intersection - internal controls, risk management, auditing, integrity, transparency, independent auditing, collegial bodies, evaluations, strategy, and ethical conduct.

Originality/value: This article contributes to the literature on governance in the Brazilian context, considering the perspective of recently enacted laws on governance for the public sector, which, therefore, have limited academic literature discussing them.

Keywords: Public Governance; Corporate Governance; National Governance; Comparative Analysis.

Introdução

A partir da década de 1990, quando as novas abordagens da ciência administrativa se expandiram no meio acadêmico, a Teoria Geral da Administração passou a conviver com a proliferação de conceitos novos, rebatizados ou repaginados. Este fenômeno não aconteceu por acaso e gera até hoje as mais diferentes reflexões por parte da sociedade e do meio acadêmico. Uma das consequências é que alguns desses conceitos foram identificados apenas como modismos, caso ocorrido com a reengenharia em meados na década de 90 e outros, efetivamente, se consolidaram com o tempo, algo verificado na gestão por projetos (Lopes & Torres, 1995; De Sordi, 2017).

O conceito sobre governança foi um dos que mais amadureceu ao longo do tempo, criado, inicialmente, para minimizar o conflito de agência e, mais adiante, desdobrando-se na própria formulação da Teoria de agência. Segundo esta teoria, os contratos regem a relação entre principal e agente, ao considerar que as partes buscam a maximização do benefício pessoal, e caso o agente não haja no interesse do principal, instala-se um conflito de agência. No decorrer do tempo, a governança pavimentou seu caminho como uma boa prática de gestão estratégica; capaz de minimizar os conflitos de agência, buscar a redução da assimetria entre as partes interessadas e de alcançar destaque inclusive na evolução da ciência administrativa (De

Benedicto *et al.*, 2008; Bedicks, 2009; Fuentes *et al.*, 2019).

Embora observe-se, na prática, um tratamento distante entre a governança pública e a governança privada, nos últimos três anos evidencia-se uma aproximação natural, que se reflete também na aproximação institucional. O distanciamento entre a governança pública e privada deu-se em virtude de questões socioculturais provenientes da cisão entre os conceitos de público, privado e sem fins lucrativos, alimentados sem grandes reflexões por parte da sociedade (Singla & Singh, 2018). Essa dualidade dificulta a percepção das interfaces latentes entre os tipos de governança, que poderiam ser evidenciadas em prol de um modelo de governança nacional, hoje inexistente.

Não há um sistema de governança corporativa único, da mesma maneira que não há um modelo de administração pública única. Contudo, existem provavelmente alguns aspectos fundamentais que suportam uma forte estrutura de governança. O setor público, ao adotar a governança em toda a sua estrutura, suas organizações e nos níveis mais altos da administração, alavancaria um desenho de arquitetura institucional que potencializaria um modelo de governança nacional para o país (Du Plessis *et al.*, 2018; Marques, 2007; Esmerova, 2019).

A partir desse contexto depreende-se a questão central do artigo: Quais os pontos de interseção entre os princípios das boas práticas de governança corporativa e pública? Para tanto utilizou-se

a análise de conteúdo, possibilitando a construção de um quadro analítico comparando e identificando as interseções e não-interseções entre melhores práticas de governança pública e privada. Considerando a problemática apresentada, a pesquisa tem como objetivo analisar as leis e decretos aplicáveis à governança pública vis a vis à governança privada, e a partir da identificação das respectivas interseções e não interseções, verificar se há a possibilidade de se identificar patamares mínimos de governança em todos os setores da sociedade, originando-se o que seria uma proposta de uma governança nacional.

Como resultado foi possível constatar que há a possibilidade de se estabelecer patamares mínimos de uma possível governança nacional, que seja utilizada em todos os setores da sociedade, a partir da identificação de 10 pontos de interseção e 11 de não-interseção entre o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa [IBGC] 2015), a Lei das Estatais (Brasil, 2016) e o Decreto da Política de Governança (Brasil, 2017). Dessa forma, o presente artigo contribui com a literatura sobre o tema governança no contexto brasileiro, considerando a perspectiva de leis recentemente promulgadas sobre a governança para o setor público, e que, portanto, possuem pouca literatura acadêmica que a discuta.

Segundo Na (2016) e Steinberg (2003), o século XIX foi dos empreendedores, o XX dos gerenciadores e o XXI será o da governança corporativa.

Dessa forma, trata-se de um tema relevante e relativamente pouco explorado, uma vez que as duas leis utilizadas como fonte primária deste trabalho foram promulgadas a partir de 2016.

Referencial Teórico

Evolução e amadurecimento da Governança

Apesar de não haver uma data consensual que demarque o surgimento do conceito de Governança, foi no ano de 1932 que Berle e Means (1932) analisaram a necessidade de superação do conflito existente na separação entre a propriedade e a gestão empresarial – o conflito de agência. No entanto, somente a partir da década de 80 a Governança tomou forma e se instaurou em definitivo, em um caminho considerado sem volta (Carvalho, 2002; Barante & Arasa, 2018).

Essa evolução acentuou-se nos últimos seis anos, quando o tema governança passou a progredir de maneira consolidada, avançando em todos os setores da economia: o público, o privado e o terceiro setor. Embora a expansão conceitual tenha ocorrido desde a década de 1980 para as empresas de capital aberto, o mesmo não ocorreu naquela época para as organizações do terceiro setor e do setor público (Schymik, 2018).

Segundo Marques (2007), apesar da governança ter sido popularizada no setor privado, nos últimos anos expan-

diu-se também para as entidades do setor público. Na transição dessa emancipação conceitual e como uma forma de fundamentar a autonomia da dimensão pública associada à governança, Mattias-Pereira (2010) afirma que a governança pública busca o equilíbrio de poder entre as partes interessadas – governantes, gestores, servidores, cidadãos –, garantindo que prevaleça o interesse público comum.

Ao se considerar que a presença da governança se expande para além do ecossistema da organização, a multiplicação dos conceitos se faz presente, justamente como um dos meios de prover a sustentação dessa expansão conceitual. A partir da publicação *Governance and Development* do banco mundial em 1992, o termo governança passou a ser discutido e aplicado na administração pública com mais vigor. Com o passar do tempo, a governança corporativa aplicada ao setor público foi sendo substituída pelo termo governança pública (Daiser *et al.*, 2017).

Aos poucos, a governança pública foi delineando o seu contorno específico e alcançou a sua emancipação conceitual, como mencionado no Guia da Política de Governança Pública (Nassar *et al.*, 2018), que considera que na condução das políticas, a Governança Pública deve assegurar que as instituições públicas direcionem suas ações alinhadas aos interesses da sociedade. Entre o ano de 1932 e o início da década de 1980, nota-se uma oscilação perceptível da discussão e entendimento sobre o

tema governança, com avanços significativos intercalados com longos períodos de hibernação. De acordo com De Benedicto, Rodrigues e Abbud (2008), o termo governança corporativa já existia há muito tempo, sendo notado e reconhecido internacionalmente após os escândalos contábeis ocorridos nos Estados Unidos, onde se estabeleceu a necessidade de uma administração mais transparente, do ponto de vista de tomada de decisão e dos atos praticados pelos seus administradores. Esses escândalos geraram uma série de movimentos organizados pelo mercado, pelos acionistas e pelas entidades reguladoras, em busca dos meios que evitassem a repetição desses problemas com a mesma intensidade e gravidade.

Em meados da década de 1980, o movimento pela governança corporativa ganhou força nos Estados Unidos, chegando à Inglaterra, inicialmente, e depois se estendendo pelo restante da Europa, alcançando o Brasil na década de 1990 (Borges; Serrão, 2005). A partir de então se expandiram os estudos sobre governança, com uma evidente evolução do conceito e da maturidade das boas práticas. Incorporou-se o conceito de Teoria das firmas, com foco na corporação internamente e no entendimento das suas estruturas de decisão, além da preocupação com as organizações de forma externa, com abordagens relacionadas às redes, mercados e governos (Bonfim, 2006).

Segundo Steinberg (2003), no início dos anos 2000, uma das preocupações

era desfazer a ideia de que as boas práticas deviam ser adotadas apenas em empresas de capital aberto. Na realidade qualquer organização pode incorporar as boas práticas de governança corporativa, incluindo as dos setores público, não governamental e familiares. Considera-se, assim, que o conceito de governança se estende a qualquer tipo de organização, de qualquer setor da economia e para todo o ecossistema que envolve a organização.

Essa expansão da governança do setor privado para o setor público, nos últimos anos, dividiu-se em dois caminhos: um voltado para a administração direta, autárquica e fundacional e outra para as empresas estatais, considerando as características de ordem econômica e jurídica particulares desses dois grupos (Guedes & Da Silva Júnior, 2021). Contudo, no que tange à governança pública, o significado é mais amplo do que o encontrado no mundo dos negócios e na interpretação orientada para o mercado; buscando-se a legalidade e legitimidade, com forte interação entre os contextos político e o social (Mello, 2006).

Logo após o ano de 2008, contudo, percebeu-se que a maturidade da governança havia alcançado um patamar de estabilização. De acordo com Sandra Guerra “depois de tantos avanços deparamo-nos com um momento de redução do proativismo e do aprofundamento das discussões da boa governança” (Fontes Filho & Leal, 2013, p.13). No entanto, a partir de 2016 houve uma mudança nesse sentido, culminando

com a promulgação da Lei das Estatais (Brasil, 2016), em junho de 2016 e do Decreto da Política de Governança Pública (Brasil, 2017), em novembro de 2017.

Atualmente, existe um consenso de que não apenas as organizações privadas devam adotar as práticas de governança, mas também os governos, as instituições públicas e as organizações sociais (De Benedicto *et al.*, 2008; Brandi, 2021). Nesta linha, torna-se natural o processo de aproximação entre os setores público, privado e sem fins lucrativos, visto que essas práticas adotadas pelo mundo corporativo podem trazer benefícios similares para todos os setores da sociedade (Dempsey, 2018).

Há que se destacar, também, a impossibilidade de se criar procedimentos de governança que sejam reaplicáveis, como uma receita de bolo. A replicação de modelos e estratégias de implementação da governança trazem resultados insatisfatórios, especialmente em países ainda em desenvolvimento, onde os arranjos políticos antiquados não permitem a aplicação das regras formais necessárias para uma boa governança (Banco Mundial, 2017).

Recentemente, para reforçar o progresso da governança nos últimos anos, Candeloro e Benevides (2014) defenderam que a necessidade de evolução é uma característica já intrínseca à governança corporativa, justamente para que as organizações e sua alta administração enfrentem os novos cenários e conjunturas. Depreende-se que a governança deve ser tratada como uma prio-

ridade da pauta do alto escalão do governo e de todas as esferas de poder.

Expansão da Governança do Setor Privado para o Público

Rossetti e Andrade (2011) já alertavam sobre a tendência de que a teoria da governança corporativa do setor privado seria transposta para o setor público: “os cidadãos contribuintes estão no lugar dos acionistas e são os agentes principais para a governança pública, pois canalizam recursos para o Estado, de modo que este deve destinar tais receitas de maneira eficaz para a consecução de bens e serviços de interesse público” (Souza & Faria, 2017, p. 7).

A Administração Pública vem sofrendo mudanças, ao longo da história, em busca de uma melhor gestão pública e “muitas das medidas implantadas derivaram da Teoria Geral da Administração privada, que serviram de inspiração ao Setor Público para que ele se tornasse mais eficiente e com resultados satisfatórios” (De Souza & Di Maria, 2017, p.1). Fontes Filho (2003, p.5) reforça esse aprendizado ao dizer que “os modelos e práticas de governança corporativa foram desenvolvidos para atender a problemas específicos, em um contexto próprio, e diversas ressalvas devem ser consideradas quanto à sua generalização, principalmente ao ambiente das organizações não mercantilistas e de governo”.

Segundo Matias-Pereira (2010, p.117) ainda que o Setor Privado e o Público apresentem focos distintos à

aplicação da governança, há questões comuns: “separação de propriedade e gestão (problemas de agência), instrumentos definidores de responsabilidade e poder, acompanhamento e incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros”.

Os casos concretos vivenciados no meio privado ajudaram a compreender que existem problemas comuns, como o case real em que executivos de uma empresa externaram decepções com o comportamento de controladores com os quais conviveram por anos: “apostamos em uma empresa que estava caindo aos pedaços e vimos que os controladores estavam ricos”. Neste caso, a solução foi a implantação de um conselho fiscal e abertura de uma ação na Justiça, para comprovar a tese de enriquecimento ilícito dos controladores (Steinberg *et al.*, 2003, p.66). Fazendo-se um paralelo com o Setor Público, pode-se identificar a mesma decepção com os controladores do país – em todas as esferas -, que no caso são os governantes. Quantas vezes o governo declara falta de recursos para um determinado projeto, como o de reformar uma escola, por exemplo, e algum cidadão ou entidade encontra gastos elevados em publicidade ou eventos patrocinados pelo governo?

Uma forma simplificada e qualificada de aferir as influências do Setor Privado no Setor Público é realizando um paralelo entre as boas práticas preconizadas por entidades especializadas nacionais e internacionais, que representam o Setor Privado; com aquelas

adotadas nas legislações e resoluções promulgadas pelo Setor Público, que usualmente incorporam princípios diferentes em cada país. Considerando a perspectiva de Bahain, no oeste da Ásia, e que se aplica a outros países, identificou-se que há deficiências na aplicação da governança do setor público, se comparado com o privado, exigindo-se uma customização dos padrões e melhores práticas disponíveis no mercado (Alqoti, 2020). Há situações, como a apresentada por Wibowo *et al.* (2020), em que a governança pública precisa incorporar os preceitos e valores islâmicos, que podem ser expressos em oito princípio: 1) participação - ta'awun; 2) estado de direito - syari'ah; 3) transparência - bayan; 4) responsividade - tabayyun; 5) orientação consensual - syura; 6) equidade e inclusão - adl; 7) eficácia e eficiência - itqan & tawazun; 8) responsabilidade - mas'uliyah.

Segundo Matei e Drumasu (2015), o Reino Unido estabeleceu sete princípios chaves que norteiam a vida de quem atua no setor público, e que foram incorporados no sistema de governança público deste país: 1) Abnegação – foco no interesse público em detrimento ao pessoal; 2) Integridade – não se colocar em obrigação financeira, ou de outra natureza, para com indivíduos ou organizações que possam influenciar desempenho de quem atua no setor público; 3) Objetividade - os negócios públicos, (nomeações, concessão de contratos etc.) devem se basear no mérito;

4) Responsabilidade – responsabilidade por suas decisões e ações, submetendo-se a qualquer escrutínio apropriado ao seu ofício; 5) Abertura – estar aberto e ser transparente sobre suas decisões e ações; 6) Honestidade – dever de declarar quaisquer interesses particulares relativos às suas funções públicas, protegendo sempre o interesse público; 7) Liderança – Promover e apoiar esses princípios por meio da liderança e do exemplo.

No caso brasileiro, pode-se comparar as práticas difundidas pelo Fundo de Pensão California Public Employees Retirement System – Calpers (Steinberg *et al.*, 2003) com a Lei das Estatais (Brasil, 2016), com a Lei no 6.404/1976 (BRASIL, 1976) e o Decreto no 6.021/2007 (Brasil, 2007), de criação da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR. O Fundo de Pensão internacional elaborou em 2002 uma lista de pontos a serem analisados para a mensuração da governança, sendo eles: estrutura de governança, desempenho do valor das ações, independência do Conselho de Administração, gestão de conflitos de interesse, sistema de compensação dos executivos e avaliação financeira. A lista do Fundo de Pensão Calpers, ao ser aplicada à legislação brasileira, especificamente para as empresas estatais, obteve a relação apresentada no Quadro 1.

Estrutura de governança	O Artigo 6o da Lei das Estatais menciona que “o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, ...”.
Desempenho do valor das ações	O Decreto 6.021, no seu Artigo 3o, nos itens “g) expectativa de retorno do capital dos investimentos com recursos da União”; e “h) distribuição de remuneração aos acionistas”. Para as Sociedades de Economia Mista recaem as mesmas responsabilidades estabelecidas na Lei 6.404 e nas regras da CVM. Uma outra parte dedicada ao desempenho tem relação com a análise do valor das ações no mercado, que é uma questão econômico-financeira.
Independência do Conselho de Administração	O Artigo 22o da Lei das Estatais prevê a composição, no mínimo, por 25% de membros Independentes. E o Artigo 19o garante a participação no Conselho de 1 representante dos empregados e de 1 dos acionistas minoritários. Na referida legislação, o presidente da estatal (CEO) não participa como membro do Conselho.
Gestão de conflitos de interesse	No Artigo 9o da Lei das Estatais, em seu inciso I, verifica-se a necessidade de definir “... orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude”.
Sistema de compensação dos executivos	Além da obrigatoriedade de evidenciar a sistemática de compensação de executivos, inclusive associada à metas de desempenho, a Carta Anual, prevista na Lei das Estatais, torna pública a estrutura de remuneração dos dirigentes, com “a descrição da composição e da remuneração da administração”, prevista no Artigo 8o, inciso III.
Avaliação financeira	Recaem as mesmas responsabilidades estabelecidas na Lei 6.404 e na Lei das Estatais, como pode ser visto no Artigo 7o “Aplicam-se a todas as empresas públicas, as sociedades de economia mista de capital fechado e as suas subsidiárias as disposições da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e as normas da Comissão de Valores Mobiliários sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras, inclusive a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado nesse órgão”.

Quadro 1. As correlações da Lista do Fundo de Pensão Calpers com a Lei das Estatais
Fonte: Adaptado de Brasil (2016) e Steinberg *et al.* (2003)

Além dos itens obrigatórios previstos na legislação brasileira para as empresas de capital aberto, o IBGC (IBGC, 2016) acrescentou algumas recomendações para incorporar um conjunto de boas práticas junto à governança corporativa nas empresas. A correlação entre aquilo que foi recomendando pelo referido Instituto e o que consta na legislação dedicada às estatais, pode ser observada no Quadro 2.

Verifica-se esse mesmo nível de interseção, como a descrita acima, para o caso das políticas relacionadas à Governança Corporativa, aonde praticamente todas aquelas recomendadas pelo IBGC no Código Brasileiro de Governança Corporativa – Empresas de Capital Aberto (IBGC, 2016), também fazem parte da legislação ou das normas dedicadas às estatais, conforme Quadro 3.

Criação de um Canal de Denúncias	O Artigo 9º da Lei, inciso III prevê “canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas inter- nas de ética e obrigacionais”.
Redação de um Acordo de Acionistas	As empresas de capital aberto, que seguem as normas da CVM, costumam ter maior aproximação com os acionistas. As empresas de capital fechado tratam da relação nas assembleias.
Canal Virtual de Comunicação para as Publicações da Organização	Resolução 05 da CGPAR, apresenta o rol de publicações que devem ser acessíveis em ambiente virtual disponibilizado pela Organização. Acrescenta-se ao rol da Resolução, os requisitos de transparência previstos no Artigo 8º da Lei das Estatais.
Contratação de Auditoria Independente	O Artigo 7º da Lei “...inclusive a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado nesse órgão”.
Sistema de Informações para Gerenciamento de Riscos	Embora diversos artigos mencionem a gestão de riscos não existe uma obrigação legal na governança para criação de um Sistema de Informações dedicado ao tema.
Constituição de Plano de Continuidade de Negócios	Existe a orientação na Resolução 11 da CGPAR, mas com foco em Tecnologia da Informação. Muitas empresas públicas adotam Planos como uma boa prática.
Contratação de Seguro de Responsabilidade Civil	Existe a previsão de contratação de seguro, prevista no artigo 17º § 1º “O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias poderá dispor sobre a contratação de seguro de responsabilidade civil pelos administradores...”

Quadro 2. As correlações das recomendações do IBGC com a Lei das Estatais

Fonte: Adaptado de IBGC (2016) e Brasil (2016)

Existem outras boas práticas fomentadas no Setor Privado consideradas transversais e de igual importância para governança, que merecem ser pontuadas, sendo elas: a gestão de riscos, o planejamento de longo prazo, os controles internos e o compliance. Todas elas são identificadas na Lei das Estatais, nas Resoluções do Poder Executivo e no Decreto da Política de Governança e serão exploradas mais adiante. Nessa linha de interseções, Matias-Pereira (2014) já complementa as correlações em sua pesquisa, identificando que as semelhanças entre a governança corpo-

rativa e pública está apoiada nas relações éticas, conformidade, transparência, e prestação de contas.

Nesse contexto, verifica-se que os princípios básicos de Governança Pública estabelecidos por Matias-Pereira (2014), bem como aqueles definidos pelo IBGC (IBGC, 2016): transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, mencionados nos quadros 2 e 3, podem ser aplicados e ampliados para as entidades públicas. Não há um sistema de governança corporativa único, da mesma maneira que não há um modelo de administração pública única. Contudo, existem provavelmente alguns aspectos

fundamentais que suportam uma forte estrutura de governança (MARQUES, 2005, p.13). Por isto, identificar essas interfaces e aproximar as experiências entre todos os setores da economia, pode

potencializar a inserção da governança na sociedade e estabelecer uma pauta para desenvolver um projeto de governança nacional.

Recomendações do IBGC	Empresas Públicas - correlação com os respectivos Instrumentos Legais
Código de Conduta, Política de Gestão de Pessoas, Política de Distribuição de Dividendos, Política de Operações com Partes Relacionadas, Política de Divulgação de Informações Política de Porta-Vozes	Todas as recomendações são tratadas como obrigatórias na Lei das Estatais. E o Decreto 6.021/2007, no Artigo 3o, prevê a institucionalização do Código de Conduta.
Política de Prevenção e combate a ilícitos, Política sobre contribuições e doações, incluindo contribuições políticas	Outras Legislações, com destaque para a Lei Anticorrupção 12.846/2013. As contribuições políticas são impedidas. E as doações são tratadas de forma específica relacionadas aos bens patrimoniais.
Política de remuneração e benefícios aos Administradores, Política de Controles Internos Política de Gerenciamento de Riscos	Resoluções e Normativos Internos. Na Resolução 01/2016 da CGU com o antigo MPOG, a Política de Controles Internos e de Gestão de Riscos é tratada com foco na estrutura e no modelo de funcionamento, mas não como uma Política específica.
Política de Prevenção e <i>Insider trading</i> , Política de negociação de valores mobiliários de emissão da companhia, Política de Destinação de Resultados	Normatizações Específicas para as empresas públicas que operam no mercado de capitais, que cumprem as regras da CVM.

Quadro 3. As correlações das políticas recomendadas pelo IBGC com a Lei das Estatais

Fonte: Adaptado de IBGC (2016) e Brasil (2016)

Aproximação da Governança do Setor Público com os demais Setores

Os países que instauraram o debate e a inclusão de questões que versavam sobre os princípios da governança corporativa no Setor Público foram Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Inglaterra; cada qual com um enfoque distinto (Mello, 2006; Sil-

vestre, 2019). Essa distinção entre os enfoques acontece em função da recente discussão do tema, que evoluiu de acordo com as características e com o modelo adotado em cada país.

No Brasil, a questão da governança foi tratada pela primeira vez de maneira aplicada ao setor público no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, no ano de 1995. A elabo-

ração e a publicação do Plano foram coordenadas pelo antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado, onde o conceito foi definido como a capacidade do Estado de implementar de forma eficiente suas políticas públicas (Do Estado, 1995; De Souza & Cunha, 2017).

Um segundo marco importante foi alcançado pelo governo brasileiro com a publicação do Decreto Presidencial nº 6.021 (Brasil, 2007), que criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR. A Comissão foi gerada com objetivo de melhorar a coordenação do governo no exercício de seu papel de acionista, função que estava dispersa em diferentes órgãos da Administração Pública federal (Slomski, 2005). O Brasil (2007) define em seu Artigo 1º a criação da CGPAR para tratar dos assuntos relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União.

Certamente, as referências legais do setor privado foram aproveitadas e aprofundadas pelo Setor Público. Por ausência de lei específica dedicada à governança no setor público até o ano de 2007, algumas legislações eram utilizadas para traçar paralelos com a governança, sendo elas: Lei nº 8.666 - Licitações (Brasil, 1993); Lei nº 6.385 - Mercado de Valores Mobiliários (Brasil, 1976); e Lei nº 8.884 - Proteção da Ordem Econômica (Brasil, 1994), Decreto Lei nº 200/67 (Brasil, 1967) e Decreto lei

nº 900/69 (Brasil, 1969) - Reforma Administrativa - e Lei complementar nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000). Estas legislações são insuficientes para abarcar a plenitude conceitual da governança, contudo, em 2007, o governo federal instituiu um marco pioneiro e fundante, com a criação da CGPAR (Brasil, 2007).

A atuação efetiva da CGPAR para assegurar que essas organizações públicas operem de forma eficiente, transparente e responsável possibilitou que o Estado passasse a agir como um proprietário informado e ativo, estabelecendo uma política de propriedade clara e consistente. A CGPAR busca garantir que a governança das empresas estatais fosse conduzida com transparência, responsabilidade, com respeito aos direitos das demais partes interessadas – entre elas a sociedade e os clientes – e respeitados os direitos dos acionistas minoritários (De Benedicto *et al.*, 2008; Slomski & Mello, 2000; Thorstensen & Faria, 2019).

A partir de 2010, uma série de resoluções começaram a ser publicadas pela CGPAR (Brasil, 2007), com o propósito de melhorar a governança das Empresas Estatais. Algumas dessas resoluções tratam de temas diretamente relacionados com as boas práticas, sendo elas: Controles Internos, Gestão de Riscos, Conformidade, Integridade, entre outras.

E mais uma vez, impulsionada por um cenário negativo na gestão das Estatais, com destaque para o caso da Petrobras em 2014, e com a sequência das

tensões políticas, que afastaram a presidente da República em 2015, a governança foi alçada mais uma vez ao protagonismo das ações do executivo e dos órgãos de controle para enfrentar os problemas institucionais. A Lei das Estatais (Brasil, 2016), em 2016, emerge em meio ao cenário político conturbado e às pressões da sociedade para que o governo federal apresentasse respostas, visando a melhoria da gestão das empresas públicas. O prazo de dois anos

para a efetiva aplicação da lei cerziu um novo ciclo positivo para governança no país.

Nota-se que no decorrer do tempo houve uma transição da Governança Corporativa aplicada ao setor público em momentos bem demarcados na Administração e norteados pelas respectivas obrigações legais, conforme exposto no Quadro 4.

Governança Aplicada ao Setor Público	Governança Corporativa	Governança Pública
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Do Estado, 1995)	Decreto 6.021 de criação da CGPAR. (Brasil, 2007) e Lei das Estatais, Lei 13.303 (Brasil, 2016)	Decreto da Política de Governança, Decreto 9.203 (Brasil, 2017)
Define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, de forma mais ampla.	Dispõe sobre a política de governança das empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União.	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Quadro 4. Evolução conceitual da aplicação do conceito de Governança no Setor Público

Fonte: Adaptado de Do Estado (1995), Brasil (2007), Brasil (2016) e Brasil (2017)

O estudo de Mello (2006) identificou espaços de confluência entre a governança privada e pública, e destaca: 1) A autonomia conceitual alcançada pela governança corporativa e pela governança pública, ainda incipientes há época; e 2) O avanço da legislação dedicada ao tema no setor público, notadamente, o Decreto de criação da CGPAR (Brasil, 2007), a Lei das Estatais (Brasil, 2016) e o Decreto da Política de Governança (Brasil, 2017).

Aos poucos iniciou-se um processo de transição, onde a fase de adaptação

conceitual deu lugar ao emprego efetivo do conceito governança pública no cotidiano das instituições públicas. Ocorre uma espécie de autonomia, onde são criados princípios e boas práticas específicas. Não existe uma perda dos laços conceituais, contudo, cada abordagem cria sua independência (Ladeur, 2017). O processo da governança pública é mais do que uma mudança que visa a modernização da burocracia existente; “ela é um conceito essencialmente democrático”, em que a pressão

da sociedade é bem-vinda, como um fator de impulsão para mudança (Matias-Pereira, 2010, p.141).

De acordo com o Manual de Estruturas Organizacionais (Suzuki *et al.* 2019, p.11), é possível criar “outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central”. A administração pode se apropriar desse normativo e definir um órgão central, que em conjunto com os órgãos que compõem o sistema: setoriais, seccionais e correlatos, cumpram a função de construir um sistema estruturante de governança, com uma função mais estratégica de coordenação política, propondo um modelo comum de governança e avançando na boa prática de integração, tão necessária para o setor público.

No entanto, vale ressaltar e reconhecer que há diferenças entre a governança aplicada aos setores público e privado. O Advogado-Geral do Governo Australiano, Pat Barrett, afirma que o setor público tem inúmeras responsabilidades com o parlamento e com os contribuintes, que, obviamente, o setor privado não tem. As demandas dos cidadãos e stakeholders para publicidade dos atos e transparência no setor público excedem àquelas atualmente requeridas no setor privado (Barrett, 2001).

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa é definida como tipo documental-bibliográfica (Vergara, 2019), com aplicação da análise descritiva de conteúdo, de forma que seja possível a identificação de semelhanças e diferenças entre os seguintes documentos consolidados na sociedade: 1) Todos os setores, especialmente o privado – Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (IBGC, 2015) é um guia reconhecido tanto nacionalmente quanto internacionalmente, aplicando-se a qualquer tipo de organização; 2) Setor público – Lei das Estatais (Brasil, 2016), que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista; e Decreto da Política de Governança (Brasil, 2017), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Trata-se, portanto, das leis e decretos criados pelo governo brasileiro, vinculadas ao tema da governança para o setor público – corporativa e pública.

A análise dos resultados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, com apoio do software NVIVO11, que permite ao pesquisador analisar os dados por meio de técnicas que buscam descrever e interpretar o seu conteúdo gerando conhecimento (Marchisotti *et al.*, 2019). As categorias

que definem as dimensões a serem analisadas foram os princípios e recomendações do IBGC (2015), que serviram como referência para a comparação com os demais documentos, que são mais recentes.

Dessa forma o comparativo entre os conteúdos documentais começou pelas aproximações literais, sentido denotativo, entre os conceitos de 20 princípios e boas práticas do IBGC (2015) - Composição do Conselho, Influência conceitual, Diversidade de atores, Capacidade de Resposta, Aplicabilidade, Melhoria Regulatória, Escolha dos Dirigentes, Ouvidoria, Confiabilidade, Política de Gestão de Pessoas, Indicadores, Controles Internos, Gestão de Riscos, Auditoria, Integridade, Transparência, Auditoria Independente, Colegiados, Avaliações, Estratégia e Conduta Ética - ; com o conteúdo disponível na Lei das Estatais (Brasil, 2016) e no Decreto da Política de Governança Pública (Brasil, 2017).

Quando o conceito de um dos princípios e boas práticas do IBGC (2015) era identificado na Lei das Estatais (Brasil, 2016) e no Decreto da Política de Governança Pública (Brasil, 2017), o mesmo era classificado como um item de interseção entre as Boas Práticas de Governança entre o setor privado e pública, incluindo-se um resumo do conceito original de cada documento. Caso contrário, quando não havia uma convergência de conceitos, ou mesmo a inexistência deles em um dos documentos, o item era classificado como uma não-

interseção entre as Boas Práticas de Governança entre o setor privado e pública.

Assim foi possível construir um quadro analítico comparando e identificando as interseções e não-interseções entre o universo amostral adotado (Prieto *et al.*, 2009; Balestro *et al.*, 2007; Mendes & Miskulin, 2017). A fim de garantir a confiabilidade dos resultados, a análise das não (interseções) realizada por um autor, foi criticado e revisado pelos demais, e todas as dúvidas discutidas em conjunto, garantindo a acuidade da análise (Fink, 2019).

Resultados

Identificou-se um problema inicial que dificulta a realização do cruzamento literal dos documentos analisados, em virtude do tratamento diferenciado dado à governança na estrutura dos dois normativos do setor público. A Lei das Estatais tem seu foco no Estatuto Jurídico da empresa pública, e é a partir da instituição desse Estatuto que as boas práticas de governança são tratadas de forma particularizada. A política de governança dispõe diretamente sobre a instituição das indicações norteadoras e das boas práticas, ao tratar de princípios, diretrizes e componentes, além de criar instâncias de governança em níveis diferentes: o comitê interministerial e o interno. Entretanto, mesmo que exista essa diferença de escopo, as práticas, os princípios, os instrumentos, os valores e os mecanismos se fazem

presentes e alguns são comuns entre as partes.

Embora infira-se uma referência imediata entre as questões legais e a governança, o presente estudo deriva para a detecção das interseções das boas práticas que estejam respaldadas pela legislação dedicada ao tema da Governança. Emana uma certa contradição ao

se optar por mapear as boas práticas fundamentadas com base na legislação. A justificativa carrega uma simplicidade: “a Lei se manifesta como um instrumento poderoso, pois por sua natureza, a lei é um dispositivo que oferece uma linguagem, estrutura e formalidade para se ordenar os assuntos da sociedade” (Banco Mundial, 2017, p.26).

Princípios/Boas Práticas	Lei das Estatais	Decreto da Política de Governança
Composição do Conselho	Conselheiros independentes e conselheiro eleito pelos empregados ou acionista (s) minoritário (s), quando aplicável.	Não existe a figura do Conselho, mas de um Comitê de Governança, composto por agentes internos da estrutura do governo.
Influência conceitual	Boas práticas disseminadas pelo mercado de capitais.	Boas práticas disseminadas pelos órgãos de controle.
Diversidade de atores	Para as partes interessadas, considerando o ecossistema da organização.	Para as políticas públicas, contemplando a participação da sociedade no processo decisório.
Capacidade de Resposta	Não tratada na Lei.	Um dos princípios do Decreto.
Aplicabilidade	Foco na estrutura do Estatuto.	Foco na relação ação-resultado.
Melhoria Regulatória	Não tratada na Lei.	Um dos princípios do Decreto.
Escolha dos Dirigentes	Comitê de Elegibilidade e Conselho de Administração.	Não tratada no Decreto, mas segue legislação específica.
Ouvidoria	Não existe de forma explícita na Lei, mas existem resoluções que tratam do tema.	Não existe de forma explícita no Decreto, mas a Lei 13.460/2017 trata do tema diretamente.
Confiabilidade	Não tratada na Lei.	Um dos princípios do Decreto.
Política de Gestão de Pessoas	Atribuição do Conselho de Administração, prevista no Artigo 18º.	Não tratada no Decreto, mas existe atribuição para o Órgão Central de Pessoas.
Indicadores	Indica a necessidade de medição dos impactos econômico-financeiros dos objetivos das organizações, por meio de indicadores objetivos.	Não tratados diretamente no Decreto.

Quadro 5. As não Interseções das Boas Práticas de Governança.

Fonte: Adaptado de IBGC (2015), Brasil (2016), Brasil (2017).

Na busca desse alinhamento, nota-se que existem conceitos tratados de forma difusa ou com denominações diferentes para atender ao mesmo objetivo. A maior parte das confusões ou distorções surgem por conta das expressões em inglês: Accountability e Compliance, que são substituídas, respectivamente, por Responsabilidade/Prestação de Contas e Conformidade/Integridade. Para evitar a dificuldade de associações, a preferência foi pelo uso do termo em português.

Assim, para que o entendimento sobre as interseções seja mais qualificado, faz-se oportuno conhecer, inicialmente, as não interseções, conforme Quadro 5. Identificá-las aponta para duas motivações: 1) demonstrar, de imediato, que uma boa prática pode ser replicada em outra instância ou dimensão; e 2) buscar os elementos complementares que possam aperfeiçoar tais práticas.

Uma não interseção detectada acima, que pode gerar uma reflexão imediata, é observada na Lei das Estatais, quando define a obrigatoriedade da presença no Conselho de Administração de um membro representante dos empregados (Brasil, 2016). Essa representatividade é tratada como opcional para os conselhos das empresas de capital aberto e não é mencionada para o caso da governança pública. A título de propositura, um representante eleito por algum conselho nacional dos servidores poderia compor o comitê interno de governança dos Ministérios.

Para que o entendimento sobre as interseções seja mais qualificado e caracterize as confluências das boas práticas da governança, faz-se oportuno demonstrar como a mesma boa prática tem seu tratamento diferenciado na dimensão da governança pública e privada, mantendo, entretanto, uma mesma essência.

Ao apresentar essas interseções entre a governança pública e corporativa, com base na legislação vigente, é essencial reforçar e ter a clareza de algumas questões: 1) que nem todas as práticas poderão alcançar a interseção de fato; 2) que algumas aproximações deverão ser adaptadas ou abstraídas; e, por fim, 3) que outras poderão dispor de enlaces efetivos, como observado no Quadro 6.

As interseções acima descritas apontam com nitidez três abordagens diferentes para o desenvolvimento das boas práticas: 1) aquelas que possuem um histórico de progresso acumulado na própria administração pública, como é o caso da transparência; 2) o grupo que evoluiu em conjunto com o avanço da própria governança, como o caso da integridade e 3) o grupo que incorporou boas práticas do setor privado, como o caso da gestão de riscos. Essas três abordagens influenciam na maturidade do setor público. A gestão de riscos, incorporada como boa prática originária do mundo empresarial, é mais incipiente na administração do que a transparência e a integridade.

Princípios/Boas Práticas	Lei das Estatais	Decreto da Política de Governança Pública
Controles Internos	Define a necessidade de inclusão no estatuto das organizações públicas regras de governança corporativa, incluindo controle interno.	Define a necessidade de estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos.
Gestão de Riscos	Estabelece que sejam observadas regras de governança corporativa e de gestão de riscos.	Defini a utilização dos resultados de gestão de riscos para apoio à melhoria da gestão pública.
Auditoria	Define a necessidade de adoção de regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e de controles internos, incluindo auditoria interna e comitê de auditoria estatutário”	Define que a auditoria interna deverá adicionar valor e melhorar as operações governamentais.
Integridade	Estabelece a necessidade de se elaborar e divulgar os códigos de conduta e integridade...”	Estabelece que seja instituído programa de integridade.
Transparência	Define a necessidade de se observar regras de governança corporativa e de transparência.	Estabelece a necessidade de promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados.
Auditoria Independente	Estabelece a obrigatoriedade de auditoria independente.	Trata como apoio à auditoria interna governamental, realizando trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente.
Colegiados	Definem 2 comitês obrigatórios: elegibilidade e o de auditoria estatutário.	Prevê a criação de Colegiados Temáticos <i>Ad hoc</i> .
Avaliações	Prevê que a diretoria deve fazer avaliação anual de desempenho dos administradores e dos membros de comitês - individual e coletiva. Foco na avaliação de desempenho de pessoas.	Presente nas Diretrizes, com destaque para a necessidade de avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais. Foco na avaliação de desempenho empresarial.
Estratégia	Define a necessidade de se ter uma estratégia de longo prazo atualizada (5 anos), com análise de riscos e oportunidades, fazendo parte de um dos componentes para avaliação dos administradores públicos.	Estabelece a necessidade de definição de diretrizes, objetivos e planos e ações; além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.
Conduta Ética	Estabelece a necessidade de elaborar e divulgar o Código de Conduta e Integridade,	A conduta é direcionada para os Administradores, mas existe legislação específica que trata do assunto para toda Administração.

Quadro 6. As Interseções das Boas Práticas de Governança.

Fonte: Adaptado de IBGC (2015), Brasil (2016), Brasil (2017).

Enquanto a governança do setor privado trata das partes interessadas, com foco nos acionistas, em especial na proteção dos acionistas minoritários, a governança pública tem como principal parte interessada a própria sociedade, não de forma difusa e por demais genérica, mas de maneira bem objetiva na gestão das políticas públicas, que são os mecanismos e instrumentos capazes de atingir de forma direta a sociedade e o cidadão. Pode-se ensaiar que a governança atua em todo sistema, inclusive das partes mais sensíveis: o acionista minoritário almeja segurança em seu investimento e o cidadão busca a efetividade da política pública.

Para De Souza e Faria (2017, p.7): “na governança pública o interesse maior é o público, é o bem comum, é a dignidade da pessoa humana, e não qualquer interesse, pois, quando se afastam os preceitos constitucionais, abre-se espaço para o descaso com a

coisa pública e estimula-se a corrupção”. A partir da definição de que objetivos constitucionais permitem traçar estratégias para realização do interesse público, otimizando tempo e custo e atuando com eficiência, abre-se um campo vasto para atuação da governança.

A reflexão acima associa a governança pública com os fundamentos constitucionais e do interesse público, o que amplia muito a noção de governança existente nas décadas de 1980 e 1990. Essa percepção pode ser acrescida pela necessidade de considerar a participação cidadã, preconizada pela maioria dos autores, inclusive na própria constituição federal de 1988 (Lenza, 2021). Desta forma, a partir da ótica centrada na política pública e das dimensões de governança, algumas perspectivas de interseções de boas práticas podem ser traçadas, conforme Quadro 7.

Dimensão/Estrutura	Interseções para potencializar as práticas de governança
Da Organização	As Estatais podem participar com maior efetividade nas Políticas Públicas, não somente como prestadoras de serviço, mas como proponentes, formuladoras e consultoras, observando a transversalidade de cada ação.
Das Políticas Públicas	O Plano de Negócios, previsto na Lei das Estatais, pode ser adaptado para o Plano de Serviços ao Cidadão, com o propósito de orientar as Políticas Públicas no Longo Prazo e compor formas de participação da sociedade.
Do Centro de Governo	O Centro de Governo pode contar com a participação maior da sociedade nos processos de tomada de decisão e deliberações de prioridades, como o preconizado para as Políticas Públicas.

Quadro 7. Interseção da Boa Prática de Participação com as Dimensões da Governança.

Fonte: Adaptado de Tribunal de Contas da União [TCU] (2014)

As informações apresentadas evidenciam que o conceito de Governança é complexo, amplo, diversificado e de

interesse de várias áreas do conhecimento. De acordo com Oliveira *et al.* (2016, p.150): “podendo abranger desde

mudanças de comportamento e conduta do Estado a partir de princípios ideológicos até a definição mais operacional de sua gestão, de forma compartilhada, transparente, responsiva e ética”.

Conclusões

O acúmulo de conhecimento dos últimos 30 anos aponta para a existência de um núcleo duro de boas práticas de governança, a sedimentação dos pilares dos princípios da governança, a promoção dos valores e a proliferação de diversos princípios de governança. Ao que tudo indica há um cenário promissor para o avanço da governança no mundo e no Brasil, conjugado com o desafio de inserir todas as partes interessadas no processo, notadamente as mais frágeis, representadas pelos acionistas minoritários e pelo cidadão.

A expansão do conceito de governança da sua fase estruturante, na década de 1990; até a sua ampliação conceitual, para além do ecossistema organizacional contornado pela chegada da governança pública, demonstra a sua evolução. Uma nova etapa pode ser desenhada com a possibilidade da articulação da governança pública e privada, fomentando um modelo de governança nacional. Algo que transforme o conceito como uma prática a ser contemplada, de forma obrigatória, nas políticas públicas e nos demais setores da sociedade brasileira.

Com a sua replicação sustentada nos próprios vícios semeados pela sociedade, visivelmente influenciada pelo embate público versus privado; a governança avançou desarticulada e atrasada para as empresas públicas e para a administração direta, apresentando um desafio a ser superado: articular as ações entre todos os atores governamentais. A bifurcação de corporativa e pública não impediu a sua ascensão no setor público, mesmo que defasada em relação ao setor privado. Pelo contrário, nos últimos cinco anos é notória essa evolução, comprovada pelas legislações, publicações e pelo envolvimento do primeiro escalão do governo federal.

No caso do setor público brasileiro, o avanço conjugado da Lei das Estatais e da Política de Governança, amplificam as possibilidades e oportunidades. Em decorrência desse cenário, alguns ensaios podem ser desenhados, atendendo ao objetivo do artigo: 1) a criação de um sistema estruturante de governança para coordenar as ações por toda a estrutura governamental; 2) a detecção e instituição de um conjunto de cláusulas pétreas, que sustentem e ampliem os patamares mínimos de governança; 3) a coordenação das interseções de boas práticas para definir normativos, promover práticas e articular ações, que acelerem a internalização da governança; 4) o desenvolvimento de um programa de governança nacional, que estruture um código brasileiro de governança e pense o assunto como uma Política de Estado; e 5) a adoção de

instrumentos de participação, que insiram o cidadão e a sociedade no centro da decisão, em especial para as políticas públicas.

Algumas características desta ampliação conceitual aqui proposta aumentam a responsabilidade do governo federal e podem gerar frustrações futuras em todas as partes interessadas. Entretanto, há muito o que explorar, inovar e ampliar efetivamente. O lado inverso da moeda aponta para a incipiente cultura da governança, para as adoções recheadas de teoria e pouca prática, e pelos modismos acentuados; que indicam a governança como a salvação da gestão.

As interseções e as não interseções aqui tratadas não são exaustivas e abrem um leque de possibilidades para futuros estudos. Cada princípio, mecanismo, modelo ou boa prática pode ser estudado separadamente, buscando alinhamentos específicos ou combinações que aumentem a sua performance. O presente artigo demonstra a existência de um campo fértil para análises e discussões a respeito do tema, ainda em fase inicial de implantação no Brasil, sendo possível identificar que há uma base fundamental para discussão e fomento de uma governança nacional.

Nesse contexto, a administração pública poderia definir um órgão central, que em conjunto com os órgãos que compõem o sistema - setoriais, seccionais e correlatos -, cumpram a função de criar um sistema estruturante de governança, que poderá, dentre outras, realizar uma função mais estratégica de

coordenação política, propor os modelos comuns de governança e avançar na boa prática de Integração. Para sustentar esse avanço é essencial que a cultura da governança seja expandida no país para todas as unidades da federação.

Percebe-se que há boas práticas que perpassam por todas as dimensões da governança nas esferas pública, e privada - controles internos, gestão de riscos, auditoria, integridade, transparência, auditoria independente, colegiados, avaliações, estratégia e conduta ética -, corroborando com a ideia de que existe de fato a possibilidade de se pensar em uma governança nacional. Identifica-se, ainda, que como se trata de publicações recentes e protagonizados por atores diversos, as interações entre as diferentes dimensões da governança no setor público ainda não despertaram atenção suficiente da academia. Estudos futuros poderiam, inclusive, buscar um aprofundamento sobre os impactos da adoção de mecanismos de governança pública, uma vez que os potenciais impactos positivos esperados ainda não são possíveis de serem identificados, na prática, até o momento da realização deste artigo.

Há espaço para se pensar em estratégias conjuntas, em estudos futuros, que considerem como ponto de partida as dez interseções de práticas mapeadas neste trabalho, na busca pela identificação de “cláusulas pétreas” para uma nucleação da governança nacional. As demais onze não interseções - composição do conselho, influência conceitual, diversidade de atores, capacidade de

resposta, aplicabilidade, melhoria regulatória, escolha dos dirigentes, ouvidoria, confiabilidade, política de gestão de pessoas e indicadores - poderiam ser futuramente discutidas, avaliando a aplicabilidade em todos os setores, ajustando-as de forma a serem incorporadas como “cláusulas pétreas” do modelo.

Vale ressaltar que o fomento de uma governança nacional vai além de um modelo prescritivo *per si*, circunscrevendo um cenário para repensar o próprio sistema de governo. O modelo democrático representativo nos trouxe até aqui, mas nota-se um visível esgotamento da relação entre representantes e representados. Se existe essa perspectiva mais otimista da governança, que ela seja uma impulsionadora das evoluções do governo e da sociedade.

Identificou-se como uma limitação desta pesquisa a possibilidade de perda de uma maior abrangência na comparação e análise, em virtude da escolha apenas da Lei das Estatais, do Decreto da Política de Governança e do código IBGC. Essa limitação possui relativo baixo impacto nos resultados deste trabalho, já que o mesmo busca iniciar a discussão e o fomento de um modelo de governança nacional a partir dos documentos inicialmente analisados.

Por muito tempo a Governança Corporativa foi vista somente como um conjunto de recomendações, cuja vinculação era apenas facultativa. Entretanto, a percepção positiva da maturidade da governança, dos seus valores e das suas práticas possuem um potencial positivo

de influenciar todos os setores da economia. Há espaço para estabelecer patamares mínimos de governança em todos os setores da economia brasileira, potencializando as boas práticas no setor público para que se alinhe ainda mais às melhores práticas do setor privado, abrindo espaço para a delineação de uma governança nacional para o país.

Referências

- Alqooti, A. A. (2020). Public governance in the public sector: literature review. *International Journal of Business Ethics and Governance*, 3(3), 14-2. <https://doi.org/10.51325/ijbeg.v3i3.47>
- Banco Mundial. *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: governança e a lei*. Washington, DC. 2017. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950ovPT.pdf?sequence=15&isAllowed=y>.
- Balestro, M. V., Vargas, E. D., & Junior, E. V. M. (2007). Estratégias comparativas em estudos de caso em administração. II *Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade*.
- Barante, D. M., & Arasa, R. (2018). Corporate Governance Practices and Firm Performance: A Review And Interrogation Of Theory. *International Journal of Innovative Research and Advanced Studies*, v. 5, Issue 3.
- Berle, A. A., & Means, G. G. C. (1991). *The modern corporation and private property*. Transaction publishers.
- Borges, L. F. X., & Serrão, C. F. D. B.

(2005). *Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil*. Revista do BNDES, v. 12, n. 24. Recuperado de: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/906>

Brandi, C. (2021). The interaction of private and public governance: The case of sustainability standards for palm oil. *The European Journal of Development Research*, 33(6), 1574-1595. <https://doi.org/10.1057/s41287-020-00306-8>

Brasil. (1967). *Decreto-lei no. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm

Brasil. (1969). *Decreto-lei no 900, de 29 de setembro de 1969*. Altera disposições do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0900.htm

Brasil. (1976). *Lei n. 6.385, de 07 de dezembro de 1976*. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385.htm

Brasil. (1993). *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da

Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

Brasil. (1994). *Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994*. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm

Brasil. (2000). *Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Brasil. (2007). *Decreto-lei no 6.021, de 22 de janeiro de 2007*. Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6021.htm

Brasil. (2016). *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

pios. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm

Brasil. (2017). *Decreto-lei no 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm.

Candeloro, A. P., & Benevides, M. (2014). *Governança Corporativa em foco: inovações e tendências para a sustentabilidade das organizações*. São Paulo: Saint Paul Editora, 129-130.

Daiser, P., Ysa, T., & Schmitt, D. (2017). Corporate governance of state-owned enterprises: a systematic analysis of empirical literature. *International Journal of Public Sector Management*, 30(5), 447-466. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2016-0163>

De Benedicto, S. C., Rodrigues, A. C., & Abbud, E. L. (2008). Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. *Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, 28.

De Sordi, J. O. (2017). *Gestão por processos*. Saraiva Educação SA. 5ª Ed.

Dempsey, A. (2005). Adding the Stakeholder Value–Governance Convergence in the Private, Public and Not-for-Profit Sectors. *Corporate Social Responsibility, Accountability and Governance–Global Perspectives*, 145-164.

De Souza, L. M. C. G., & de Faria, E. F.

(2017). Governança Corporativa na Administração Pública Brasileira: um processo em construção! *Revista Direito & Paz*, 2(37), 273-292.

De Souza Filho, R., & Cunha, E. P. (2017). O PDRAE e a Contrarreforma Gerencial. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), 135-139.

Do Estado, C. D. R. (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado. Recuperado de: <https://www.bresserpeireira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>

Du Plessis, J. J. et al. (2018) *Principles of contemporary corporate governance*. Cambridge University Press.

Esmerova, E. (2019). Management Business Activities in the Corporate Sector in Macedonia. *Anglisticum. Journal of the Association-Institute for English Language and American Studies*, 7. <https://doi.org/10.5281/zenodo.2550122>

Fink, A. (2019). *Conducting research literature reviews: From the internet to paper*. Sage publications, vol.10, No 12.

Fontes Filho, J. R., & Leal, R. P. C. (2013). *O futuro da governança corporativa: desafios e novas fronteiras*. São Paulo: Saint Paul Editora, Cap, 15, 263-284.

Fuentes, G. et al. (2019). *Rethinking Your Unit Council Structure*. Sigma.

Guedes, D. R., & da Silva Júnior, A. R. (2021). Governança Pública no Brasil: Estado da Arte dos Estudos Publicados de 2009 a 2019. *Revista Controladoria e Gestão*, 2(1), 370-387.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). *Código das Melhores*

Práticas de Governança Corporativa do IBGC. São Paulo - SP: Editora IBGC. 2015. Recuperado de: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>.

Ladeur, K. H. (2017). *Public governance in the age of globalization*. Routledge

Lenza, P. (2021). *Direito Constitucional Esquemático* - 25ª Edição 2021. Saraiva Educação SA.

Lopes, L. T. A., & Torres, P. R. (1995). Reengenharia - calculando o fracasso. *Revista de Administração de Empresas*, 35(2), 62-65.

Marchisotti, G. G., Joia, L. A., & Carvalho, R. B. D. (2019). A representação social de cloud computing pela percepção dos profissionais brasileiros de tecnologia da informação. *Revista de Administração de Empresas*, 59, 16-28. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020190103>

Marques, M. D. C. D. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11, 11-26. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552007000200002>

Matei, A., & Drumasu, C. (2015). Corporate Governance and public sector entities. *Procedia Economics and Finance*, 26, 495-504. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00879-5](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00879-5)

Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2 (1), 109-134. <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.4015>

Mello, G. R. D. (2006). *Governança corporativa no setor público federal brasileiro* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo). Recuperado de: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/pt-br.php>

Mendes, R. M., & Miskulin, R. G. S. (2017). A análise de conteúdo como uma metodologia. *Cadernos de Pesquisa*, 47(165), 1044-1066. <https://doi.org/10.1590/198053143988>

Na, Tareq et al. (2016). The major issues that need to be addressed by effective corporate governance in the 21st century. *Journal of Financial Crime*, 2016. <https://doi.org/10.1108/JFC-01-2015-0003>

Al-Tawil, T. N. E. (2016). The major issues that need to be addressed by effective corporate governance in the 21st century. *Journal of Financial Crime*, 23(2), 349-378. <https://doi.org/10.1108/JFC-01-2015-0003>

Nassar, E. M. O. F. (2018) *Guia da Política de Governança Pública*. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, DF. Recuperado de: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 1 jan. 2020.

Oliveira, A. G. D., Pisa, B. J., & Augustinho, S. M. (2016). *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. Editora da UTFPR, 2016.

Prieto, V. C., Carvalho, M. M. D., & Fischmann, A. A. (2009). Análise compara-

tiva de modelos de alinhamento estratégico. *Production*, 19, 317-331. <https://doi.org/10.1590/S0103-65132009000200008>

Schymik, J. (2018). Globalization and the evolution of corporate governance. *European Economic Review*, 102, 39-61. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2017.11.007>

Silvestre, H. C. (2019). *A (Nova) governança pública*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública. Recuperado de: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4286/1/10_Livro_A%20%28Nova%29%20Governan%c3%a7a%20P%c3%ablica.pdf

Singla, M., & Singh, S. (2018). Impact of institutional set-up on the responsiveness to change in a firm's governance structure: A comparative study of public and private sector enterprises in India. *Global Journal of Flexible Systems Management*, 19, 159-172. <https://doi.org/10.1007/s40171-018-0185-9>

Slomski, V. (2005). *Controladoria e governança na gestão pública*. Editora Atlas SA.

Steinberg, H. (2003). *A dimensão humana da governança corporativa: pessoas criam as melhores e as piores práticas*. São Paulo: Editora Gente.

Suzuki, J. A. N. et al. (2019). *Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal*. 2ª Ed. Brasília, DF: MP. Recuperado de: <https://www.gov.br/economia/pt->

Corinto Meffe (corintomeffe@gmail.com)* trabalhou como o autor principal, incluindo estratégia de pesquisa, coleta, tratamento, análise inicial dos materiais e posterior discussão e conclusão.

[br/centrais-de-conten-](https://www.gov.br/centrais-de-conten-do/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf/view)
[do/publicacoes/guias-e-man-](https://www.gov.br/centrais-de-conten-do/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf/view)
[uais/defeso/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf/view](https://www.gov.br/centrais-de-conten-do/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf/view)
Thorstensen, V. H., & Faria, A. P. (2019). *A OCDE e a governança corporativa de empresas estatais*. Working Paper 513, CCGI Nº 17, Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28451>
Tribunal de Contas da União (2014). *Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>

Vergara, S. C. (2006). *Projetos e relatórios de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 34, 38.

Wibowo, M. G. (2020). Good Public Governance in Islamic Perspective: An Analysis on the World Governance Indicator in OIC Member Countries. *Ihtifaz: Journal of Islamic Economics, Finance, and Banking*, 3(1), 51-66. <https://doi.org/10.12928/ijiefb.v3i1.1718>

Gustavo Guimarães Marchisotti (gmarchisotti@gmail.com) trabalhou na inclusão de literatura internacional, definições metodológicas e revisão das discussões dos resultados e conclusão.

José Rodrigues de Farias Filho (joserodrigues@id.uff.br) trabalhou na revisão final de todo o artigo.

*Autor-correspondente.

Data de Submissão: 08/05/2021. Data de Aprovação: 10/04/2023.

Editor-Chefe: André Luiz Maranhão de Souza-Leão.

Editor Adjunto: Bruno Melo Moura.

Editores da submissão: Denis Silva da Silveira e Jairo Simião Dornelas.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY NC 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR.