

GOVERNANÇA CORPORATIVA COMO INSTRUMENTO PARA PRESERVAR A GOVERNABILIDADE PÚBLICA

Área temática: Ética e Responsabilidade Social

Fábio de Paula e Souza

fpsadm@uol.com.br

Russencleyton Barros Costa

russencleyton@yahoo.com.br

Tara Keshar Nanda Baidya

tarabaidya@yahoo.com.br

Resumo: *O presente artigo aborda a governança corporativa como um mecanismo para preservação da governabilidade pública, tema de grande relevância que está sendo muito discutido atualmente, tendo em vista os impactos vivenciados pela atual crise de governabilidade que afeta diretamente o Brasil. Este trabalho se propõe a identificar e analisar mecanismos de gestão da Governança Corporativa com o objetivo de criar alternativas para a manutenção da Governabilidade pública, buscando o apoio do referencial teórico sobre os princípios da Governança Corporativa, Governabilidade, Governança no setor público e da Administração Pública.*

Palavras-chaves: *Governança Corporativa; Governabilidade; Gestão Pública.*

1. Introdução

Atualmente o Brasil e suas organizações públicas e privadas estão passando por uma fase conturbada, gerando desconfiança e falta de credibilidade de toda a sociedade por meio dos recentes escândalos corporativos de grandes empresas como a Petrobras na esfera pública e o Banco BTG no meio privado.

Esses escândalos acabam tendo um impacto muito negativo e devastador em toda nossa economia, levando ao desinvestimento de várias instituições financeiras internacionais, volatilidade e falta de confiança em nossa Bolsa de Valores e dificuldade de atrair e reter capital no Brasil, gerando inclusive queda nos postos de trabalhos, alastrando assim o desemprego e reduzindo o consumo das famílias.

A maioria desses escândalos está relacionado a corrupção e falhas de controle e transparência, estando presente em alguns dispositivos que tratam do risco moral em conformidade com a teoria da Governança Corporativa definido por Tirole (2005), ou seja, a teoria pode nos ajudar a encontrar mecanismo para tentar fortalecer as instituições tanto públicas como privadas a prevenir que esse tipo de situação aconteça, evitando danos de credibilidade e imagem que dificilmente serão resgatados, potencializando ainda mais o risco de Governabilidade não só em entidades públicas mas em todo o governo.

A Governança Corporativa pode ser um importante mecanismo para criar um sistema que fortaleça as instituições públicas, transformando estas entidades em organismos mais sólidos e retirando o caráter político que caracteriza a maioria dos órgãos públicos federais.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Princípios da Governança Corporativa

E o que seria a Governança Corporativa? Precisamos primeiro entender o que é e como funciona a Governança Corporativa para verificar suas funcionalidades e aplicação como instrumento para preservar a Governabilidade de instituições públicas no Brasil.

A Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) define Governança Corporativa como “um conjunto de relacionamentos entre a gerência da companhia, seus acionistas, credores e demais stakeholders, fornecendo a estrutura pela qual os objetivos da companhia são estabelecidos” (OECD, 2004, p. 12).

Já o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, p.19) conceitua Governança Corporativa como “um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo o relacionamento entre conselho, equipe executiva e demais órgãos de controle”. Também possui um guia que norteia os principais conceitos, descrevendo a relação entre a propriedade e gestão que deve ser concentrada pelo conselho de administração, auditorias independentes e o conselho fiscal, todos instrumentos fundamentais para o exercício preciso do controle.

O IBGC ainda observa que a boa governança assegura aos sócios a equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados e obediência às leis do país. Com a profissionalização, a privatização e a globalização, a governança corporativa colocou o Conselho de Administração entre a propriedade e a gestão, (IBGC, 2009, p. 19).

E justamente a observação que o IBGC menciona sobre equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados e obediência às leis do país que devemos nos concentrar para que nossas instituições não sofram de problemas relacionados a falta de credibilidade e que principalmente os recursos públicos sejam utilizados em consonância com os interesses do Estado do Brasil.

E o código das Melhores Práticas de Gestão Corporativa do IBGC (2009, p. 19) conceitua esses importantes itens dessa forma:

Transparência - Mais do que a obrigação de informar; o desejo de disponibilizar espontaneamente para as demais partes interessadas (stakeholders) as informações que sejam de seu interesse e não apenas impostas por regulamentos e leis, resultando num clima de confiança, tanto internamente quanto externamente.

Equidade - Tratamento justo de todas as partes interessadas como funcionários, clientes, fornecedores credores e colaboradores, não sendo aceitas atitudes e políticas discriminatórias.

Accountability (responsabilização) - Abrange à obrigação de prestar contas, a responsabilização por todos os atos praticados e resultados durante os mandatos.

Responsabilidade Social Corporativa - Todos agentes de governança (sócios, administradores, gestores, membros de conselhos, auditores e conselheiros fiscais) devem zelar pela perenidade da organização levando em consideração aspectos de ordem social e ambiental (sustentabilidade).

Através dessas definições, podemos observar que estes dispositivos norteiam a base da Governança Corporativa e precisam ser respeitados e adaptados em uma nova realidade, onde a

sociedade e os demais interessados nos resultados das organizações possam confiar e monitorar seus resultados.

E no setor público talvez o maior desafio é relacionado a assimetria de informações entre o próprio Estado e os demais interessados e dentre as situações que podem levar ao risco moral, podemos destacar as quatro categorias que devem delinear o risco moral de acordo com Tirole (2005): esforço insuficiente, investimentos extravagantes, estratégias de entrincheiramento e enriquecimento ilícito.

Esforço insuficiente que é o direcionamento da alocação do tempo em várias atividades por parte da direção da organização, reduzindo assim o foco para o desenvolvimento das atividades principais (TIROLE, p. 16).

Investimentos extravagantes são realizados sem a devida análise e que podem trazer algum tipo de prejuízo para a organização, essa situação é frequente quando o controle das organizações fica muito concentrado em poucos indivíduos, facilitando todo o processo de ocupação dos cargos que possam compactuar com investimentos absurdos e que não vão gerar nenhum tipo de valor para a instituição, Rossetti & Andrade (2011, p. 373).

As estratégias de entrincheiramento são muito comuns em empresas públicas e privadas que não tem um sistema de monitoramento de Governança Corporativa adequado, podendo surgir balanços que não retratam a realidade, além de resultados com finalidade de preservar posições diretivas e de comando nas instituições conforme destaca Tirole (2005, p. 16).

O enriquecimento ilícito pode ser explicado como a combinação de vários fatores ilegais, como na própria seleção de fornecedores, dando prioridade para um grupo de amigos e desviando dinheiro da corporação, melhorando seus benefícios remuneratórios, acarretando prejuízos para a organização, além de selecionar pessoas com perfil duvidoso para ocupação de cargos, etc.

De acordo com as definições de Tirole e contextualizando com os problemas expostos pelas mídias, fica bem claro a correlação com os quatro itens referentes ao risco moral e todos esses escândalos e talvez o grande problema que essas organizações tiveram poderia ser enquadrado como uma Governança Corporativa fragilizada e na esfera pública, uma Governança fraca pode potencializar os problemas de Governabilidade.

2.2 Características da Governabilidade

Segundo Guerra (2013, p.1), Governabilidade esta relacionada ao ambiente político em que se efetivam as ações da administração e pelo padrão de intervenção econômica e social,

passando a ideia de imagem pública de seus governantes”.

Portanto a questão de Governabilidade é vital para o bom andamento de qualquer organização, principalmente uma organização pública que necessita de legitimidade para fazer um bom trabalho para a sociedade e demais interessados.

Ocorrendo problemas de Governabilidade, uma organização pública perde credibilidade e respeito, ocasionando desconfiança não só da sociedade mas de investidores e do próprio Poder Público que precisa agir rapidamente para encontrar algum tipo de solução para que a organização volte a gozar de prestígio e possa caminhar e desenvolver suas atividades.

A questão da legitimidade é um importante componente na avaliação da Governabilidade, onde um determinado sujeito ou político esteja investido em uma função pública mas não consegue coordenar suas ações entre seus pares ou mesmo entre os demais poderes públicos, fragilizando ainda mais qualquer iniciativa para dar sequência no desenvolvimento das atividades institucionais.

De acordo com Monteiro (2008, p. 613-614), Governabilidade está associada à distribuição de poder decisório, primeiramente entre agentes públicos e, por consequência, afetando os processos decisórios privados”. A Governabilidade está relacionado ao respeito das regras e o exercício da legitimidade em conformidade com os princípios éticos, com o objetivo de atingir as principais metas institucionais, tendo fluidez nos relacionamentos inter e intra governamentais, utilizando os recursos do Estado com total eficiência e credibilidade junto à sociedade e demais stakeholders.

Monteiro (2008, p. 614) nos ensina que a economia opera sob dois ambientes institucionais no que tange a Governabilidade:

1 - Governo representativo visa o atendimento dos cidadãos-eleitores, onde as entidades públicas procuram atender as demandas e o acesso dos serviços públicos dos menos favorecidos de forma equânime, assegurando os interesses e representação de toda a sociedade;

2 - Responsabilização (accountability) das instituições representativas, onde os governantes são responsabilizados por sua atuação, principalmente quando agem de forma contrária aos interesses da população. Nesse tipo de ambiente, o Governo é direcionado para antecipar e respeitar as mudanças políticas de interesse da sociedade.

2.3 Governança no setor público

Para compreender melhor a dicotomia entre Governança Corporativa e Governabilidade, é

interessante verificar os mecanismos relacionados a Governança Pública e sua correlação com a Governança Corporativa, adotada no meio privado.

De acordo com Matias-Pereira (2010, p. 111), a governança nas organizações públicas e privadas apresenta as seguintes similaridades: Órgãos públicos devem prestar contas à sociedade além de usar seus recursos de forma eficiente similar as empresas privadas; questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão; Questões sobre a geração dos problemas de agência; instrumentos que definem responsabilidade e poder; Acompanhamento e incentivo na execução das políticas e objetivos definidos; descrição dos princípios básicos de compreendem transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

Segundo a ANAO (Australian Audit Office) (2014, p. 7), a governança no setor público engloba "liderança, direção, controle e prestação de contas, e auxilia uma entidade para atingir os seus resultados, de tal forma a aumentar a confiança na entidade, suas decisões e suas ações". Boa governança no setor público é sobre fazer as coisas certas da melhor maneira possível e entregar este padrão de desempenho de forma sustentável e é justamente isso que os órgãos públicos modernos estão buscando, tentando adaptar suas limitações em comparação ao setor privado na utilização dessa ferramenta.

O IBGC (2009) demonstra que a correlação dos princípios e práticas da boa governança corporativa aplica-se a diversos tipos de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle, ainda mais para o setor público que utiliza recursos oriundos da sociedade e que tem por objetivo, oferecer excelente serviço para toda sociedade com equidade e transparência.

A governança governamental é constituída por quatro elementos que se relacionam, ilustrados na figura 1 a seguir: 1 – Administração (Gestão); 2 – Controle; 3 Supervisão; e 4 – Accountability (Prestação de Contas).

Figura 1 – Governança Governamental



Fonte: TIMMERS (2000)

3. Metodologia

A pesquisa é descritiva e quanto aos meios foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica procurou identificar, por meio das principais referências bibliográficas, livros, teses de doutorado, dissertações de mestrados e artigos científicos nacionais e internacionais a governança corporativa e sua aplicação como instrumento para preservar a Governabilidade na administração pública, (Gil, 2002, p.44).

O levantamento bibliográfico foi realizado com o propósito de distinguir e identificar contribuições relevantes ao tema estudado, no tema de Governabilidade, utilizamos artigos do Professor Sérgio Guerra, em Governança Corporativa, utilizamos o Nobel de Economia de 2014 Jean Tirole e outras importantes referências que foram importante para o desenvolvimento desse trabalho.

As referências bibliográficas foram pesquisadas através do banco de teses da CAPES, banco de teses da FGV, revistas acadêmicas como RAP, RAE, RAC, BNDES e IPEA no Brasil. A pesquisa buscou artigos científicos nacionais através do site <http://www.spell.org.br>, também realizamos pesquisa em sites de universidades internacionais que corroboram para o enriquecimento do presente trabalho.

Foi realizada pesquisa documental nos arquivos, resoluções, instruções normativas, decretos, portarias e regimento interno em órgãos do Poder Executivo e Legislativo no Brasil e na Austrália para identificar a utilização de mecanismos de gestão e identificar os principais interessados em assegurar uma Governabilidade eficiente para preservar as instituições que compõem o Estado nacional, conciliando os interesses da sociedade e do próprio governo, utilizando a Governança Corporativa como instrumento para assegurar a concretização desse objetivo.

As análises foram desenvolvidas, com base no referencial teórico e nas fontes pesquisadas sobre a aplicação dos conceitos da Governança Corporativa e Governabilidade no setor público, utilizando como referência os princípios que norteiam a administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

4. Governança Corporativa diferenças entre setor público e privado

Apesar de guardar certa similaridade, Pollitt (1993) apud Resende Junior et al. (2013, p. 4) aponta alguns elementos dissonantes entre o setor público e o privado, tais elementos ensejam que a análise dos conceitos e ferramentas virtuosas no âmbito da governança privada sejam analisadas com suas devidas particularidades. Podemos destacar os seguintes elementos: responsabilidade perante os representantes eleitos; objetivos e prioridades múltiplos e conflitantes; ausência ou raridade de organizações em competição; relação oferta/rendimento; processos orientados ao cliente/cidadão; administração do pessoal e enquadramento legal obrigatório.

Segundo Musgrave (1959) apud Maciel (2013, p. 1215) dentro da função alocativa do Estado, governos tem a responsabilidade em fornecer bens e à prestação de serviços públicos. Isso se dá pela necessidade da atuação econômica do setor público, quando o mercado não consegue cumprir adequadamente algumas tarefas ou funções. O Governo busca realizar ajustes na alocação de recursos, aumentando a participação em alguns setores e reduzindo em outros. Convém ressaltar que essa ação do Estado é plausível nos casos em que a economia de mercado não tem eficiência de autorregulação, interesse ou governança para prestação de tais serviços. Podemos citar exemplos, como: construção de rodovias, segurança pública, educação, saúde e construção de usinas, dentre outros exemplos.

5. Princípios da Administração Pública, Sociedade e Estado

Em sentido alinhado com o conceito de finanças públicas de Musgrave (1959) apud Maciel (2013, p. 1215), explanado acima sobre a prestação de serviços públicos por parte do Estado, temos o princípio jurídico da continuidade do Serviço Público que declara que o serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que, em regra, não é passível de interrupção, em virtude de sua alta relevância para toda a coletividade (MEIRELLES, 2004, p.397). Para ilustrar na

rotina social, pode-se citar como exemplo de serviços públicos que não podem ser interrompidos a segurança pública, os serviços de saúde, transporte, abastecimento de água, entre outros. Apesar da obrigatoriedade de prestação contínua, é válido ressaltar que os serviços públicos podem sofrer paralisações ou suspensões parciais, conforme previsto no § 3º, artigo 6º, da Lei 8.987/1995, em situações excepcionais.

Como posto, a prestação de serviço é uma das funções do Estado, representa a instrumentalização das ações de governo. Em certo grau, direto ou indireto, existirá a prestação de serviço por parte do Estado em alguns setores. Nos demais setores cabe destacar que a regulação, fiscalização e formulação de políticas também engloba a categoria de serviços, ainda que não represente a entrega de algo tangível.

Um princípio do setor público a ser destacado é o princípio da legalidade, Segundo Meirelles (2004, p. 57), “enquanto os indivíduos, no campo privado, podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza”. O setor público necessita de uma lei descrevendo estritamente os procedimentos no âmbito público para que seus atos sejam legais e válidos. Tais leis devem respeitar o conceito geral firmado por meio dos princípios.

Os princípios contêm mandamentos com um maior grau de abstração, já que não especificam ou detalham as condutas que devem ser seguidas pelos agentes públicos, pois isso fica sob a responsabilidade da lei. Entretanto, no momento de criação da lei, o legislador deverá observar as diretrizes traçadas nos princípios, sob pena de sua invalidação. O setor público é regido por muitos princípios jurídicos, podemos destacar os princípios constitucionais expressos, como constatamos no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Esse dispositivo estabelece a obrigatoriedade de a Administração Pública respeitar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (MELLO, 2008, p. 818).

Em relação à supremacia dos princípios empregados no setor público, aborda Mello (2008, p. 818):

“[...] violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isso porque, por ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada”.

Ao passo que o princípio da legalidade permite a imputação dos administradores públicos em caso de conduta divergente da lei, pois seus procedimentos são estritamente positivados por um dispositivo legal com poder coercitivo, isso não permite que o setor público molde seus

procedimentos com a velocidade e precisão que o mercado privado o faz. Ao setor privado só é vedado fazer aquilo que a lei proíbe (MEIRELLES, 2004, p.57), conferindo-o maior dinamismo. Cumpre frisar que no setor público, para a formulação de uma política estratégica para adequar-se às demandas inerentes ao mundo da gestão governamental, os dirigentes necessitarão do apoio do poder legislativo, representantes legais da sociedade, para aprovação de dispositivos legais. Diante do exposto, Diniz (1995) apud (SANTOS, 1997, p. 340) sinaliza que a governabilidade refere-se à capacidade de um governo obter apoios e articular alianças com os vários segmentos sociais, a fim de viabilizar a implantação de seu programa ou política, permite que o Estado execute suas ações de governo. Um governo sem uma eficaz estrutura de governança permite mais facilmente a ocorrência de um risco moral, reduzindo a liderança e legitimidade dos altos gestores públicos e uma consequente condição insustentável de governabilidade.

Ainda analisando aspectos decorrentes do princípio da legalidade frente à temática em tela, o conceito de governança de Bergamini Júnior (2005, p. 179) pode avaliar positivamente a legalidade em relação ao fortalecimento do requisito de “transparência nos atos da direção” (disclosure), uma vez que todo ato legal deve ser publicado em diário oficial conferindo-lhe ampla transparência. No requisito de governança “conformidade com as regras estabelecidas” (compliance), os dispositivos legais determinam os procedimentos a serem observados, fortalecendo a conformidade (compliance). Em sentido oposto, a legalidade pode gerar uma redução no dinamismo e eficácia da gestão pública, segundo Tomassini (2001, p. 7) a governança refere-se aos meios e processos usados para produzir resultados eficazes. A discussão de um programa ou ação de governo pelas duas casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, em um colegiado composto por centenas de pessoas confere legitimidade e representação social, além do cumprimento de princípios constitucionais. A possível consequência indesejável é o problema de agência, pois gestores públicos (Governantes), representantes da sociedade e o Poder Legislativo discutirão tais matérias reduzindo o dinamismo da ação governamental e podendo distorcer as orientações técnicas contidas no programa público original. Nesse sentido, Steinberg (2003, p. 84) abordam que uma governança corporativa eficaz reduz o custo da agência. Tal orientação permitirá que o Governo, a sociedade civil representada, o Poder Legislativo e o Cidadão ajam alinhados em prol do crescimento econômico e da justiça social.

Pode-se destacar o princípio constitucional da Publicidade dos atos de governo como um aliado à transparência na governança corporativa, requisito imprescindível para o sucesso de uma

instituição (IBGC, 2009, p.19; TIROLE, 2005, p. 16). Desta forma, destaca-se a Lei 12.527/11, Lei do Acesso a Informação, que garante o acesso à informação pública e o direito que qualquer pessoa tem de solicitar informações produzidas ou guardadas por órgãos e entidades públicas. Por conseguinte, é dever do Estado assegurar esse direito por meio de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, desde que não represente risco à sociedade ou ao Estado, desta forma a Constituição Federal de 1988 assim declara:

Art. 33. Todos tem direito a receber dos Órgãos Públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Portanto, no intuito de regulamentar esse direito, foi publicada a Lei 12.527/11, "Lei de Acesso a Informação". O referido dispositivo legal dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações públicas. Segundo Boaventura Santos (2009, p. 565), o acesso à informação pública e reconhecido internacionalmente como um direito universal e um princípio fundamental para a democracia. Na medida em que a informação é mais acessível, ao utilizar as informações públicas de maneira eficiente, o cidadão amplia suas possibilidades de participar do debate público e da gestão do Estado. O cidadão pode analisar a aplicação das verbas arrecadadas, contribuir na decisão, detectar má aplicações, eventuais desvios e pavimentar o caminho na construção do orçamento participativo. Tais medidas, fortalecem o controle social, ampliam a responsabilização, representando uma importante ferramenta para o combate à corrupção e à má gestão da coisa pública.

6. Responsabilização, Governança Corporativa e Governabilidade

Um bom mecanismo de responsabilização (accountability) é essencial para uma governança eficiente e a preservação da Governabilidade para manutenção da credibilidade junto a sociedade. As entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho (IBGC, 2009, p. 19; IFAC, p. 12, 2001; WORLD BANK, 1992, p.15). A guisa da responsabilização, temos no setor público a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar de nº 101 de 04 de maio de 2000, que destaca em seu artigo 1º: “ Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.” A LRF prevê a responsabilização e o estabelecimento de limites financeiros e

orçamentários da despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como planejamento, análise de riscos e endividamento, metas de resultado, equilíbrio de receita e despesa. Por meio deste dispositivo legal, o cidadão, acionista do Estado, tem a garantia que o governo conduzirá a gestão dentro de alguns princípios de governança.

A governabilidade, por sua vez está ligada a ação do governo, ou seja, ação de “governar” enquanto verbo. Assim, pode-se inferir que a governabilidade condiz mais a dimensão politico-estatal e diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (Santos, 1997, p. 340). Portanto, o cotejo e a implementação dos conceitos de governança e governabilidade na ação de governo é fundamental para que o Estado realize suas funções constitucionais, promovendo desenvolvimento econômico e a distribuição justa e equânime dos benefícios sociais.

A Constituição Federal de 1988 prevê ainda que cabe ao Congresso Nacional “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” e em caso de reprovação por não observância da LRF, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, enquadra tal conduta como crime de responsabilidade a ser julgado pelo Senado Federal (BRASIL, 1988). Outro instrumento que busca a responsabilização é a Lei da Ficha Limpa, Lei complementar 135/2010, a Lei da Ficha Limpa surgiu de iniciativa popular, a partir do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e que recebeu o apoio de setores importantes da sociedade, como a OAB e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Um deles que merece menção é o da rejeição das contas, pois tornam inelegíveis para qualquer cargo político, os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente. Os órgãos de controle interno devem encaminhar ao TCU, nos processos de prestação de contas, relatório de auditoria de gestão, certificado de auditoria e parecer conclusivo de seu dirigente sobre a regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade.

A accountability tem noções multidimensionais, como podemos explorar, sua efetividade requer a combinação dos diversos modos e mecanismos de responsabilização, entendidos como instrumentos que se complementam para o exercício do controle governamental. Segundo Peters (2012, p. 27) o conflito de agência existe desde que as empresas passaram a ser administradas por agentes distintos dos proprietários há cerca de 100 anos. Por essa época, começou a ser delineado o

conflito de agência, em que o agente recebe uma delegação de recursos e tem, por dever dessa delegação, que gerenciar estes recursos mediante estratégias e ações para atingir objetivos, tudo isto mediante uma obrigação constante de prestação de contas. A accountability busca inibir esse comportamento indesejável do agente. Nesse sentido, a Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, pune qualquer conduta desidiosa por agentes público ou terceiros que causarem lesão ao erário, enriquecimento ilícito ou violação aos princípios da Administração Pública. As punições ocorrem na esfera penal, civil e administrativa.

Como resultado do reconhecimento do governo federal da importância de se ampliar seus mecanismos de governança, destacamos o documento da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (PR/SAE, 2009), neste o governo federal vem realizando esforços para ampliar sua governança, promovendo um debate em torno da modernização da gestão pública no país, a partir do reconhecimento da sua importância central para a superação de uma série de desafios nacionais (PR/SAE, 2009, p. 5). No que se refere à governança pública, a Agenda proposta pela PR/SAE identifica os seguintes problemas: a relação do Estado com o setor privado e a sociedade civil que carece de institucionalidade; deficiência dos mecanismos de organização e participação da sociedade civil nas políticas públicas; acesso limitado a informações públicas (PR/SAE, 2009, p. 18). O documento da PR/SAE (2009, p.11) reconhece explicitamente que existem sérias deficiências na qualidade da política pública no Brasil. Destacam-se entre os problemas: prestação de serviços padronizados e de baixa qualidade. A busca de qualidade no serviço público vem sendo objeto de diversas iniciativas institucionais. No entanto, a burocracia resiste em internalizá-la como meta permanente; no que se refere à qualidade, competitividade e cidadania, verifica-se que, apesar de existir uma cultura comprometida com a qualidade dos serviços prestados pelos funcionários públicos, ela é inviabilizada pela ausência de relação direta entre os servidores e a população, o que faz com que a noção do cliente-cidadão seja remota e pouco percebida.

Uma das ações governamentais que ratifica a prioridade do governo em ampliar e aperfeiçoar seu sistema de governança é o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) que foi instituído pelo Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005 e é o resultado da evolução histórica de diversas iniciativas do Governo Federal para a promoção da gestão pública de excelência, visando contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País. Esse programa apresenta, ainda, o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) que representa a principal referência a ser seguida pelas

instituições públicas que desejam aprimorar constantemente seus níveis de gestão. Como todo modelo de gestão, o MEGP contém diretrizes expressas em seus critérios de excelência gerencial (liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados), técnicas e tecnologias para sua aplicação (como, por exemplo, a Carta de Serviços ao Cidadão, o Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação, o Guia de Gestão de Processos, o Guia de Simplificação Administrativa e o Instrumento de Avaliação da Gestão) e práticas de gestão implantadas com sucesso. Este programa permite que o cidadão tenha maior garantia que o gestor está conduzindo o serviço público na direção do interesse da sociedade.

Um dos mecanismos público brasileiro que reforçam a ideia da importância do fortalecimento da governança e consequente governabilidade é a obrigatoriedade de um controle interno e externo na máquina pública. Portanto, assim assevera a Constituição Federal de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária

O controle destina-se aos Órgãos de modo direto ou indireto, interno e externamente, bem como a pessoas físicas ou jurídicas que recebam qualquer valor pecuniário a título de verba pública. A existência de um controle interno nas diferentes esferas da administração pública possui alguns impactos benéficos, destacamos dois em especial: a primeira, que o gestor público deve gerir a coisa pública seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, deste modo o controle interno previne a ocorrência de assimetrias e auxilia o controle externo na ação repressiva do Estado; e a segunda, que a auditoria interna é o instrumento de controle capaz de catalisar informações estratégicas sobre os atos e fatos de sua gestão, ampliando a capacidade da instituição seguir alinhada com o interesse do seu principal acionista, o cidadão (MARÇOLA, 2011, p. 79).

7. Conclusões

Este artigo teve como objetivo de discutir e estudar os mecanismos da Governança Corporativa como instrumento para preservar a Governabilidade Pública, verificando conceitos teóricos e adoção dessas práticas no Governo Federal.

A pesquisa realizada foi descritiva, analisando e identificando aspectos da Governança Corporativa relacionados à Transparência, Equidade, Responsabilização e Responsabilidade Corporativa e a Governabilidade no setor público.

O desenvolvimento do artigo, teve como parâmetro as principais teorias sobre Governança Corporativa, o guia do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), relatório 13 da IFAC, correlacionando com programas e projetos do Governo Federal em alinhamento com as práticas de Governança Corporativa.

Observamos que o Governo Federal reconhece falhas relacionadas a eficiência na administração pública e esta buscando adotar mecanismos e modelos que possam suprir essa deficiência para não comprometer a Governabilidade de suas instituições.

Corroborando com essa iniciativa, citamos o documento da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (PR/SAE, 2009) que promove um debate em torno da modernização da gestão pública no país e reconhece explicitamente que existem sérias deficiências na qualidade da política pública no Brasil, destacando entre os problemas: prestação de serviços padronizados e de baixa qualidade.

A Governabilidade das instituições não pode ser refém de dissonâncias políticas ou sofrer de paralisação por conta de nomeações estritamente políticas ou mesmo vivenciar aspectos relacionados a decisões ruins que afetem o desenvolvimento dessas entidades, no intuito de preservar alianças políticas que não tem compromisso com o Estado do Brasil.

Justamente os conceitos empregados pela Governança Corporativa podem servir de base para modernizar órgãos e entidades públicas, dando suporte necessário para melhorar a eficiência da gestão, transparência, melhor utilização dos recursos públicos e principalmente concentrar os esforços do Estado em uma Governabilidade sustentável, trazendo assim maior benefício para a sociedade e todos os stakeholders.

8. Referências Bibliográficas

ANAO, *Australian Audit Office. Public Sector Governance, Strengthening performance through good governance*. 2014. Disponível em:< <http://www.anao.gov.au/Publications/Better-Practice-Guides/2013-2014/Public-Sector-Governance/>>. Acesso em 26 jul. 2015.

BERGAMINI JÚNIOR, S. Controles internos como um instrumento de governança. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 149-188, dez. 2005.

BRASIL. Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962. **Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações**. 1962.

_____ Emenda Constitucional n.º 8. **Abertura do mercado de telecomunicações**. 1995.

_____ Decreto n.º 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. **Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização**. 2005

_____ Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. 1995

_____ Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei do acesso a informação**. 2011

_____ Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. 2000.

DONALDSON, Thomas; PRESTON, Lee. *The stakeholders theory of the corporation: concepts, evidence and implications*. Artigo. *Academy of Management Review*, Mississippi State, v.20, jan.1995. Pp 65-91.

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

GUERRA, Sergio. Agências Reguladoras: **Entre Governança e Governabilidade**. Disponível em:<<http://www.valor.com.br/opiniao/3042718/agencias-reguladoras-entre-governanca-egovernabilidade>>

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4. ed.. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

_____ **Sustentabilidade nos Conselhos de Administração**. 2013 - Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 10/06/2015.

IFAC. International Federation of Accounts. **Relatório n.º 13. 2001** - Disponível em: <<http://www.ifac.org>>. Acesso em: 03/05/2015.

IPEA. **Desafios e Oportunidades no setor de telecomunicações no Brasil.** Comunicados do IPEA n° 57. 2010.

LADEIRA, Daniela Lopes. **Teoria dos Stakeholders no Contexto da Governança Corporativa: Um Estudo de Caso.** Dissertação (Mestrado), Fumec. 2009.

MAGALHÃES, Renata Silva Pulgas. **Governança em Organizações Públicas – Desafios para entender os fatores críticos de sucesso: O Caso no Tribunal de Contas da União.** Dissertação (Mestrado), FGV. Ebape. 2009.

MARÇOLA, Célia. Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública. *Revista do Serviço Público Brasília* 62 (1): 75-87 Jan/Mar 2011

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. **Corporate Governance in the Public Sector in Portugal: principles, elements and conceptual framework.** Artigo. *An International Meeting of the American Accounting Association.* Califórnia: 2005. Disponível em: <<http://www.aaahg.org/am2005/display.cfm?filename=subi%5f772%2edf&mimetype=application%2fpdf>>. Acesso em 28 de maio de 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **A Governança Corporativa aplicada no setor público brasileiro.** Artigo. *APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 110-135, jan./mar. 2010.* Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativa_Aplicada.pdf>. Acesso em 18 de junho de 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 29ª. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MACIEL, Pedro Jucá. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Rev. Adm. Pública,** Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1213-1241, Oct. 2013.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Governabilidade I.** RAP. EBAPE. FGV. 2008

Peters, B. G. (2012) **A Cybernetic Model of Governance** [Um modelo de governança cibernético], em D. Levi-Faur, ed. *Oxford Handbook of Governance* [Manual Oxford de Governança] (Oxford: Oxford University Press).

RESENDE JUNIOR, Pedro; GUIMARAES, Tomás; BILHIM, João. Inovação no setor público: Análise comparativa entre organizações do Brasil e Portugal. **Rev. Portuguesa e Brasileira de Gestão,** Lisboa, v. 12, n. 4, p. 02-11, dez. 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR). **Agenda Nacional de Gestão Pública.** Brasília: SAE/PR, 2009. Disponível em <<http://www.sae.gov.br>>. Acesso em: 05 jan. 2010.

PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula. **Desafios da Regulação**. ENAP. 2009.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana: **Governança Corporativa, Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. Editora Atlas. 2011.

Santos, M. H. C. (1997). **Governabilidade, governança e democracia**: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte. *Revista de Ciências Sociais*, 40(3), 335-376.

SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009a.

STEINBERG, Herbert. **A dimensão humana da Governança Corporativa: pessoas criam as melhores e piores práticas**. São Paulo. Editora Gente, 2003.

TIMMERS, Hans. **Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?**. Artigo. *The Netherlands Ministry of Finance. 9th Fee Public Sector Conference*. 11/2000. Disponível em: <<http://www.minfin.nl>>. Acesso em: 28/05/2015.

TIROLE, Jean. **The Theory of Corporate Finance**. Princeton University. 2005. _____ **Market Power and Regulation**. Artigo. *Nobel Prize 2014*. Disponível em: <<http://www.nobelprize.org>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

TOMASSINI, L. (2001). **Governabilidad y Políticas Públicas en Amareica latina**. In F. C. Florez (Ed). *Governabilidad y Desarrollo en America latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

OCDE. **Princípios da Governança Corporativa**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>>. Acesso em 20/06/2015.

WORLD BANK. **World Development Report 1992: development and the environment**. Washington D.C.: World Bank, 1992.