

Governança no ambiente público: análise dos reflexos na administração pública

José Carlos Loitey Bergamini

Mestre em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil

Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Advogado, Florianópolis, SC, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/3681230383995215>

E-mail: joseloitey@gmail.com

João Artur de Souza

Doutor em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil

Professor, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/6695591100082194>

E-mail: joao.artur@ufsc.br

Data de publicação: 10/03/2022

RESUMO

Na atualidade os instrumentos de governança corporativa começaram a serem debatidos no campo da gestão pública, influenciando em assuntos como a da governança pública. Contudo, na Administração Pública, especialmente na Direta, existe uma série de princípios e regras, inerentes ao regime jurídico público (Direito Administrativo), que advertem sobre a necessidade de adaptações dos instrumentos advindos da governança corporativa quando do transplante para a ambiência de atuação pública. O objetivo deste estudo é apresentar as distinções e as semelhanças entre essas duas dimensões organizacionais.

Trata-se de uma revisão narrativa, cuja metodologia de abordagem definida para esta dissertação é o hipotético-dedutivo. A técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica, a partir de fontes primárias (legislação constitucional e infraconstitucional brasileira) e secundárias (livros sobre temáticas específicas, manuais, artigos de revistas especializadas em suporte físico e digital). O resultado destaca a necessidade de adaptação dos instrumentos de governança corporativa no ambiente público, tendo como base o regime jurídico de direito público. Conclui que a origem da governança nos ambientes privado e público são distintas. A governança corporativa nasce do conflito de agência. A governança pública orienta-se por um projeto democratizante, de participação da sociedade e baseada na ética. Por isso, não se pode confundir as duas dimensões (público e privado), cabendo cautela no transplante sem adequações ao ambiente de atuação pública, com especial atenção na Administração Pública direta, em razão de suas particularidades, próprias do seu regime jurídico. Existe, também, semelhanças nas duas dimensões, como a preocupação com o desenvolvimento e o aprimoramento de instrumentos voltados à promoção da ética (integridade), da transparência e da *accountability*, estreitamente relacionados à maneira como é feita a gestão, controle e participação nas organizações.

Palavras-chave: Governança. Governança pública. Participação social. Direito administrativo.

Governance in the public environment: analysis of the reflections on public administration

ABSTRACT

Currently, the instruments of corporate governance have started to be debated in the field of public management, influencing issues such as public governance. However, in Public Administration there are a series of principles and rules, inherent to the public legal regime (Administrative Law), which warn about the need to adapt the instruments arising from corporate governance when transplanting to the environment of public action. The aim of this study is to present the distinctions and similarities between these two organizational dimensions. This is a narrative review, whose approach methodology defined for this dissertation is the hypothetical-deductive. The research technique used is bibliographic, from primary sources (Brazilian Constitution and infra-constitutional legislation) and secondary (books on specific topics, manuals, articles from journals specialized in physical and digital support). The result highlights the need to adapt corporate governance instruments in the public environment, based on the legal framework of public law. It concludes that the origins of governance in the private and public environments are distinct. Corporate governance is born out of agency conflict. Public governance is guided by a democratizing project, with the participation of society and based on ethics. Therefore, one cannot confuse the two dimensions (public and private), with caution in transplanting without adaptations to the public performance environment, with special attention to direct Public Administration, due to its particularities, specific to its legal regime. There are also similarities in the two dimensions, such as the concern with the development and improvement of instruments aimed at promoting ethics (integrity), transparency and accountability, closely related to the way in which management, control and participation in organizations is carried out.

Keywords: Governance. Public governance. Social participation. Administrative law.

Gobernanza en el ámbito público: análisis de los efectos en la gestión pública

RESUMEN

En la actualidad, los instrumentos de gobierno corporativo han comenzado a ser debatidos en el ámbito de la gestión pública, incidiendo en materias como el gobierno público. Sin embargo, en la Administración Pública, especialmente en la Directa, existen una serie de principios y normas, inherentes al régimen de derecho público (Derecho Administrativo), que advierten sobre la necesidad de adaptaciones de los instrumentos derivados del gobierno corporativo a la hora de trasplantar al ámbito de la actuación pública. El objetivo de este estudio es presentar las distinciones y similitudes entre estas dos dimensiones organizacionales. Se trata de una revisión narrativa, cuya metodología de abordaje definida para esta disertación es la hipotética-deductiva. La técnica de investigación utilizada es bibliográfica, basada en fuentes primarias (legislación constitucional e infraconstitucional brasileña) y fuentes secundarias (libros sobre temas específicos, manuales, artículos de revistas especializadas en soporte físico y digital). El resultado pone de manifiesto la necesidad de adaptar los instrumentos de gobierno corporativo en el ámbito público, con base en el régimen jurídico de derecho público. Concluye que el origen de la gobernanza en los entornos público y privado es distinto. El gobierno corporativo nace del conflicto de agencia. La gobernanza pública se guía por un proyecto democratizador, con participación de la sociedad y basado en la ética. Por tanto, las dos dimensiones (pública y privada) no pueden confundirse, debiendo cuidarse el trasplante sin adaptaciones al ámbito de la acción pública, con especial atención a la Administración Pública directa, por sus particularidades, propias de su régimen jurídico. También existen similitudes en las dos dimensiones, como la preocupación por el desarrollo y perfeccionamiento de instrumentos destinados a promover la ética (integridad), la transparencia y la rendición de cuentas, íntimamente relacionados con la forma en que se lleva a cabo la gestión, el control y la participación en las organizaciones.

Palabras clave: Gobernanza. Gobernanza pública. Participación social. Derecho Administrativo.

INTRODUÇÃO

A ideia de governança, difundida primeiramente no setor privado, conhecida como governança corporativa, apresenta uma série de conceitos e princípios, dirigidos à concepção de um sistema que contemple regras de controle e de direção, como meio de tornar a organização empresarial mais eficiente. Com essa tarefa são disciplinados temas como compliance, disclosure, accountability e equidade.

Na atualidade esses temas começaram a serem debatidos no campo da gestão pública, influenciando em assuntos como a da governança pública. Todavia, na Administração Pública, mais fortemente na direta, existe uma série de princípios e regras, próprios do regime jurídico público, o Direito Administrativo, que recomendam a necessidade de adaptações dos instrumentos advindos da governança corporativa quando do transplante para a ambiência de atuação pública. Posto isso, é necessário fazer uma análise dos reflexos da governança na Administração Pública, buscando as diferenças e as semelhanças entre as esferas pública e privada, sob o olhar do regime jurídico. Este é foco central do presente escrito.

BREVE RESGATE DO CONCEITO DE GOVERNANÇA

O conceito de governança visto no presente eclodiu ao final dos anos 80, período de significativas mudanças políticas, com destaque para a queda do muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, que ocasionou o declínio as alianças políticas e econômicas do bloco oriental.

O Banco Mundial nas últimas duas décadas tem se sobressaído na empreitada de desenvolvimento das organizações públicas e privadas, apresentando nesse caminho noções de governança, as quais, alerta-se desde já, têm sofrido revisões e alterações durante esses anos.

Para um resgate conceitual, ao realizar uma análise sobre os aspectos relacionados ao baixo desenvolvimento da África subsaariana, o Banco Mundial publicou o documento Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth: a long-term perspective study, conceitua-se governança (governance): “is meant the exercise of political power to manage a nation’s affairs” (1989, p. 60)¹. Com foco no combate a corrupção, o Banco Mundial (2007, p. 1) traz uma noção específica de governança: “Governance refers to the manner in which public officials and institutions acquire and exercise the authority to shape public policy and provide public goods and services”².

Realça-se, igualmente, a posição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no seguinte sentido, “the use of political authority and exercise of control in a society in relation to the management of its resources for social and economic development” (OCDE, 1995, p. 14)³.

Pode-se dizer, também, que a governança compreende um conjunto de definições quanto a regras, processo de tomada de decisões, estrutura e estrutura organizacional. Nesta significação, a governança tem a função de delimitar a gestão e não de gerir, como ilustra o Tribunal de Contas da União. As duas definições atuam, portanto, em patamares distintos, representados por uma hierarquia de poderes bem marcante, o que não afasta as mútuas influências, pois a depender do grau de eficiência alcançado pela gestão, serão necessárias revisões no sistema de governança.

¹ “significa o exercício do poder político para administrar os assuntos de uma nação”. Tradução nossa.

² “Governança refere-se à maneira pela qual funcionários e instituições públicas adquirem e exercem autoridade para moldar políticas públicas e fornecer bens e serviços públicos”. Tradução nossa.

³ “o uso de autoridade política e exercício de controle em uma sociedade em relação à gestão de seus recursos para o desenvolvimento social e econômico”. Tradução nossa.

Para outros contextos designam-se outras expressões, como por exemplo, governança corporativa, governança participativa, governança global, governança de tecnologia da informação, governança ambiental, governança local, governança de ONGs e governança sustentável. Ao acrescentar um adjetivo, que reflete um conteúdo específico de governança, os autores acabam por demonstrar, também, a complexidade conceitual do termo (ARAÚJO, 2002, p. 6).

Nesse caminho de adaptação e ampliação conceitual, é imperioso destacar que são vistos, dentre outros elementos, a necessidade da adoção de novos padrões de articulação e cooperação entre os atores sociais e políticos, desfecho da dimensão participativa e plural da sociedade, o que leva a governança a necessitar cada vez mais da incorporação de princípios democráticos aos seus procedimentos.

GOVERNANÇA CORPORATIVA: COMPREENSÃO DO CONCEITO E DO CONTEÚDO

Governança corporativa é o sistema pelo qual as organizações são administradas, compreendendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de controle e demais partes interessadas. Com as práticas de governança corporativa os princípios básicos se transformam em orientações objetivas, alinhando interesses com a objetivo de preservar e potencializar o valor econômico de longo prazo da organização, promovendo seu acesso a recursos e cooperando para a qualidade da gestão, sua longevidade e o bem comum (IBGC, 2015, p. 20).

A definição acima expõe uma realidade atual, a ampliação significativa da dimensão da governança corporativa, com o alcance de empresas não listadas na bolsa de valores, empresas de médio porte e empresas estatais. Do ponto de vista social, a governança corporativa pretende preservar o interesse de todos, na medida em que sua carência ou falhas de gestão podem acarretar grandes impactos e prejuízos econômicos, sociais e ambientais.

A vocação proteção econômica das empresas é ressaltada pelo conceito da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que define governança corporativa como o “conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital” (2002, p. 1).

Como se vê, é um conceito bastante amplo, que traz consigo mecanismos que reclamam e proporcionam o respeito às leis – em seu sentido amplo – e aos regulamentos internos da empresa. Nessa linha, as práticas da governança corporativa estão fundadas em princípios básicos que, corretamente adotados, conduziram ao aumento de confiança interna e em relação a terceiros. Os princípios de governança corporativa representam valores arquitetados como respostas a inúmeros escândalos. Com a construção desses princípios busca-se criar, manter e incentivar as condições das boas práticas de governança, de modo a que a pessoa jurídica cumpra a sua função social, mediante o desenvolvimento econômico e a geração de empregos, o uso racional dos recursos naturais, além, é claro, de produzir resultados financeiros positivos aos sócios e acionistas. (ALMEIDA, 2018, p. 15).

No campo teórico, destacam-se três perspectivas de estudo da governança corporativa: a teoria da agência, a teoria dos custos de transação e a teoria dos *stakeholders*.

A primeira, analisa a separação entre as funções de propriedade e controle, buscando tornar a organização mais eficiente. A segunda, está interessada nas transações em nível individual, com a intenção de identificar e mitigar os riscos contratuais. A terceira teoria a ser sublinhada é a abordagem teórica dos *stakeholders*, na qual a organização é vista como um sistema aberto, com responsabilidade não restrita aos acionistas, mas incidente a todos aqueles que dos quais a organização depende para existir. Os *stakeholders*, nessa teoria, estão envolvidos na tomada de decisões (BUTA, 2020, p. 372). É partir dessas perspectivas que são construídos os princípios e os códigos de governança corporativa, com maior força a partir da teoria da agência, presente desde os primeiros passos dos estudos sobre o tema.

São identificadas uma considerável quantidade de propostas de princípios de governança corporativa, entretanto, para melhor delimitar o assunto, abordaremos as propostas da OCDE e do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a primeira pela influência na comunidade internacional e a segunda em razão do peso de seu conteúdo no cenário nacional.

A publicação da OCDE estabelece os princípios de governança em seis capítulos: (i) assegurar a base para um enquadramento efetivo do governo das sociedades; (ii) os direitos e o tratamento paritário dos acionistas e as funções principais da propriedade; (iii) investidores institucionais, mercados de ações e outros intermediários; (iv) o papel dos *stakeholders*; (v) divulgação de informação e transparência; e (vi) as responsabilidades do conselho. Em cada capítulo, além do princípio – que remetem ao nome do capítulo – são apresentados uma série de subprincípios (MARQUES, 2008, p. 11-26).

No Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa o IBGC apresenta os princípios básicos de governança corporativa. A publicação afirma que os agentes de governança⁴ desempenham um papel vital na disseminação desses princípios, sendo, portanto, os atores centrais do Código. Para um desempenho mais eficiente de suas atividades o sistema de governança deve garantir que os agentes atuem com independência, diligência e proatividade. No total de quatro são quatro os princípios básicos, transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, os quais têm como conteúdo:

- **Transparência:** consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

- **Equidade:** caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.
- **Prestação de contas (accountability):** os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.
- **Responsabilidade corporativa:** os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades⁸ negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.) no curto, médio e longo prazos (IBGC, 2015, p. 20-21).

A leitura e análise desses documentos revelam a existência de mecanismos basilares para a construção de um sistema de governança. Cabe situar que mecanismos são conjuntos de instrumentos, ferramentas e/ou práticas que combinados e organizados de maneiras distintas, tem a finalidade de contribuir para que os objetivos e finalidade das instituições sejam atingidos. Logo, envolvem a dimensão estrutural e instrumental da governança, oferecendo critérios de aplicabilidade formal e informal, sendo possível sua utilização no ambiente interno e externo da organização (ALBERS, 2010, p. 204-233).

Assim, em harmonia com os esses princípios básicos, o conceito de governança corporativa manifesta a ideia de uma melhor gestão do ambiente de negócios, através de atribuição de responsabilidades, mediante a identificação de processos e apresentação clara dos resultados alcançados. Esses elementos resultam na verdadeira transparência do negócio e trazem, consequentemente, maior segurança e credibilidade.

⁴ Indivíduos e órgãos envolvidos no sistema de governança (sócios, administradores, auditores, conselheiros, entre outros).

CONTEXTUALIZAÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

O aprofundamento dos debates sobre governança pública remete a 1980, com um aumento no número de investigações e práticas relacionadas, fruto das mudanças substanciais nas políticas de gestão pública e no desenho de organizações programáticas nas Administrações Públicas ao redor do globo. Característica marcante dessas reformas administrativas é o aproveitamento de práticas provenientes do setor privado, em outras palavras as organizações privadas são utilizadas como um *benchmarking* para o setor público (SECCHI, 2009, p. 347-369).

O estímulo para essas reformas sobreveio das críticas ao modelo burocrático weberiano,^{5,6} disseminado nas Administrações Públicas durante o século, que na atualidade é considerado impróprio para as instituições públicas em razão de uma presumida ineficiência, descolamento das necessidades da sociedade, morosidade e postura autorreferencial (POLLIT, 2002, p. 5-30).

⁵ Para melhor compreensão: [...] foi Max Weber que abordou de forma mais aprofundada a constituição de uma administração burocrática em um Estado moderno. Para Weber, a burocracia viabilizou o desenvolvimento do capitalismo que, diante do crescimento e da maior complexidade das instituições, passou a exigir modelos mais bem definidos de organizações. A formação da burocracia representa, portanto, avanço significativo em relação às estruturas de poder ou tipos de domínio (Herrschaft) encontrados até então. NOHARA, Irene Patrícia. Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: 2012, p. 27.

⁶ Sobre o modelo burocrático, embora o termo “burocracia” carregue atualmente um sentido pejorativo, remetendo a uma ideia de ineficiência organizacional, distanciamento do cidadão e irracionalidade de processos, precisamos estar cientes que na verdade estamos falando de disfunções, ou seja, de um funcionamento irregular do modelo, designado de burocratismo. Essa condição não manifesta o sentido de burocracia proposto por Max Weber, grande estudioso das organizações. Para Weber qualquer grupo, sociedade ou organização sustentado por leis racionais é uma burocracia. Com o aumento da complexidade das organizações modernas (públicas e privadas) verificou-se a necessidade de modelos de gestão melhores definidos, em busca de uma solução para este problema surge a burocracia, pautada na formalidade, impessoalidade e profissionalismo. Bem desenvolvidas, essas três características (formalidade, impessoalidade e profissionalismo), configuram o tipo ideal de burocracia, baseada nos pensamentos de Weber.

Fala-se também que a crise econômica-fiscal dos anos 1980 incentivou formulação de novos arranjos políticos e econômicos no campo internacional que conduziram os Estados à eficiência (TCU, 2014, p. 17).

No caso da Administração Pública brasileira, até o momento não houve a superação de um modelo em relação ao outro, existindo resquícios de todos os modelos utilizados, que a depender da circunstância, alguns ficam mais aparentes do que outros (SOUZA; FARIA, 2017, p. 278-280).

Como alternativa ao modelo burocrático emergem a administração pública gerencial e o governo empreendedor, modelos organizacionais que incorporam preceitos para a melhora da efetividade da gestão pública. Os dois modelos, frequentemente chamados de gerencialismo, “compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* e *accountability*” (SECCHI, 2009, p. 354).

No Brasil, a reforma administrativa gerencial foi um desdobramento de uma proposta de ajuste estrutural da economia brasileira, que chegou ao seu auge na metade da década de 90 com a hiperinflação. Em uma primeira etapa, o discurso reformista incorporou algumas recomendações neoliberais, sugerindo a redução do tamanho do Estado e outras medidas de restrição da atuação estatal, mas após a concretização de iniciativas como privatizações e reformas centradas no funcionalismo público, aumentaram as críticas ao movimento, principalmente em relação ao atingimento de políticas sociais pelo desmonte de estruturas do Estado. Em resposta às críticas, o discurso foi alterado de “redução do Estado brasileiro” para “transferência das funções estatais”.

O modelo gerencial como se apresenta no Brasil de hoje não contribuiu como imaginado e divulgado pelo projeto político daquele período, talvez o principal fator esteja no próprio núcleo do modelo, a ideia de cidadão-cliente está distante da concepção de democracia imaginada pela nossa Constituição Federal nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, pois abrigado nesse discurso do cidadão-cliente como destinatário final da atuação estatal, temos uma *objetificação da cidadania* (NOHARA, 2012, p. 120).

O modelo ficou distante de uma gestão pública participativa, com instrumentos de participação popular mais idealizados do que efetivamente implementados.

Outro fator a ser debatido é a flexibilização de gestão de pessoas e de recursos em nome dos resultados alcançados. A autonomia no manuseio desses recursos, com prestação de contas *a posteriori*, focada no desempenho do gestor, passa pelo crivo da nossa Constituição Federal? É uma reflexão ser feita.

Como aprendizado da reforma administrativa gerencial fica o cuidado no transplante para a Administração Pública de modelos de gestão concebidos do ambiente privado, a adoção desses modelos deve passar pelo filtro da Constituição Federal, que institui um Estado Democrático de Direito, sob a forma de uma República Federativa, com objetivos fundamentais bem claros, mesmo que “esquecidos” por projetos políticos.

Por sua vez, a governança pública é apresentada como paradigma relacional, porque “oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo” (SECCHI, 2009, p. 363). Espera-se que a longo prazo esses modelos modifiquem o modo como a Administração Pública se administre e relacione.

Aspecto de visível distinção entre os três modelos é o tratamento do cidadão. No modelo burocrático o cidadão é designado como usuário dos serviços públicos. Nos modelos administração pública gerencial e governo empreendedor os cidadãos são chamados de clientes, os quais devem ter suas necessidades satisfeitas pelo serviço público. Na governança pública, os cidadãos – e as organizações da sociedade – podem ser chamados de stakeholders, com os quais o Poder Público constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação (SECCHI, 2009, p. 347-369).

A governança pública possui uma diversidade de conceitos e conteúdo (elementos), o que acarreta, muitas vezes, em imprecisões entre as diferentes áreas do conhecimento. Ainda, alguns focam no governo e outros nas organizações do governo (KISSLER; HEIDEMANN, 2007, p. 479-502).

Não obstante este panorama, é interessante a linguagem utilizada na ciência política e na ciência da administração pública, que notam a governança pública como um modelo horizontal de relação entre os atores públicos e privados no processo de construção de políticas públicas (RICHARDS; SMITH, 2002). Para Secchi falar em governança pública “significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública” (SECCHI, 2009, p. 349). A ideia de pluralismo é nuclear – o direito de influenciar a elaboração de políticas públicas remete a diversos atores. Edifica-se, assim, uma relação de maior interatividade com a sociedade, concebendo centros múltiplos de construção da política pública. Diz-se, então, que há distribuição de poder entre Administração Pública e sociedade (SOUZA; FARIA, p. 277,278).

A Commission of the European Communities define governança pública como a maneira pela qual a sociedade decide aquilo que é do seu interesse ou é comum a todos. Leva consigo a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros, com o objetivo de um desenvolvimento sustentável e equitativo, o que implica a adoção de processos decisórios claros e responsáveis pelo Poder Público (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2001), e prima pela gestão e distribuição dos recursos e no fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas determinadas a prevenir e combater desvios éticos, como o enfretamento a corrupção.

O Australian National Audit Office entende que governança do setor público engloba a maneira pela qual as organizações do governo cumprem as responsabilidades administrativas de forma transparente, responsável e prudente nas tomadas de decisão, nas implementações de políticas públicas e na gestão das entregas de programas sociais (ANAO, 2003, p. 12-14).

Do conceito de governança pública extrai-se a proposta de uma gestão pública cada dia mais responsiva, que adota uma postura preventiva no planejamento de suas ações e na orientação de suas condutas, sempre com o objetivo de alcançar o interesse público, o que pode ser considerado como uma afirmação do direito fundamental à boa administração (MUÑOZ, 2012, p. 29), que “determina a construção de um tipo de Administração Pública que seja, a um só tempo, transparente e dialógica nas suas ações, mas também proba e imparcial nas suas relações” (CRISTÓVAM, 2016, p. 164). Para Marcelo Zenkner (2019, p. 240-241), “o princípio da boa administração” inicialmente referia-se à mera garantia do princípio da eficiência da Administração Pública, mas com ao passar dos anos e aprofundamento dos debates “evoluiu para um instrumento de tutela dos direitos dos cidadãos e, assim, a governança tornou-se uma ligação entre a atividade política e função administrativa com reflexos direitos nos direitos e deveres dos cidadãos”.

Além do aspecto teórico, são considerados para a definição do conceito, as condições básicas para que exista governança: (i) o poder disperso na Sociedade de modo eficiente, com representantes eleitos democraticamente; (ii) a disposição de recursos e competências para que possam ser executadas a decisões tomadas democraticamente; (iii) uma sociedade civil forte e organizada; iv) a previsão de direitos fundamentais; e (iv) organizações sociais com autonomia e capacidade de negociação com as autoridades do Estado (MUÑOZ, 2013, p. 23-56).

A Administração Pública, instigada pela governança pública, passa a adotar a prevenção e o diálogo como métodos fundamentais no direcionamento de políticas públicas, onde prepondera a prevenção à repressão, o consenso à sanção e, principalmente, a eficiência à omissão estatal. Associa-se, assim, a cidadania emancipada à boa administração. Claro que é opção do cidadão participar ou se abster, mas a possibilidade deve existir e ser garantida pelo Estado, sob pena de comprometer as “liberdades substantivas”, as liberdades individuais.

O diferencial do modelo de governança pública está na percepção do cidadão como parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas, como um ator principal no processo de construção de valor público, e não apenas como destinatário final do serviço público, como ocorre em outros modelos de gestão (CAVALCANTE, 2017, p. 30). No núcleo da governança pública está a sua relação com a democracia, na medida em que estabelece os meios para a participação social no planejamento e na avaliação das ações estatais, sendo, também, imprescindível o funcionamento de mecanismos democráticos de controle social. A formulação e a implementação de políticas públicas não é monopólio dos representantes eleitos (TOMIC, 2018, p. 1-17). Assim, as eleições são apenas o começo do processo democrático, que prossegue por meio do controle dos representantes eleitos, pela garantia do respeito à vontade popular e pela participação da sociedade na busca pelo bem comum (ARANTES; LOUREIRO; COUTO; TEIXEIRA, 2010, p. 109-147).

Na busca pelo estabelecimento de relações horizontalizadas entre Estado, mercado e sociedade, a governança pública se revela como um modelo de gestão pública democrática, porquanto sua finalidade é “alcançar a estabilidade das instituições políticas e sociais por meio do fortalecimento do Estado de Direito e do fortalecimento da sociedade civil, mediante o fomento de uma participação e de um pluralismo de dimensões múltiplas” (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2008, p. 36).

No espectro operacional, esse conteúdo pode ser sintetizado, sem o prejuízo de outros mais, em “códigos de ética, transparência por meio do acesso à informação, canais de comunicação, legislação anticorrupção, mecanismos de gestão participativa e todo o aparato de controle”. (MAXIMIANO; NOHARA, 2017, p. 14).

Isso indica que os mecanismos de governança pública devem contemplar procedimentos para a definição e o alcance dos objetivos esperados pelas partes interessadas na resolução de problemas públicos; aprimorar a accountability dos agentes públicos ao instituir os estímulos adequados, como recompensas, competências e sanções; e, estabelecer procedimentos de desempenho para dar cumprimento aos objetivos e conformidade ética e legal.

Mecanismos de governança, gestão de riscos e integridade (governance, risk, and compliance – GRC) são, assim, incorporados pela governança pública, que reparte com as diversas partes interessadas a responsabilidade pela prestação dos serviços de interesse público indispensáveis ao desenvolvimento do Estado. Esta afirmação faz sentido porque ao reconhecer a importância de promover as redes de colaboração (processos de formulação e implementação de políticas públicas), é exigido do Poder Público a implementação de instrumentos de gestão mais íntegros, transparentes, participativos, eficientes e responsivos. Ainda, ante a necessidade de melhor conduzir a interação entre os múltiplos atores, há uma acentuação no papel regulatório do Estado, sendo indispensável a utilização de meios que favoreçam para o cumprimento dessa tarefa, e com isso uma melhor capacidade regulatória.

METODOLOGIA

Trata-se de uma revisão narrativa. A metodologia de abordagem definida para esta dissertação é o hipotético-dedutivo. A técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica, a partir de fontes primárias (legislação constitucional e infraconstitucional brasileira) e secundárias (livros sobre temáticas específicas, manuais, artigos de revistas especializadas em suporte físico e digital).

No centro do estudo situa-se o regime jurídico de direito público (Direito Administrativo). Os principais autores consultados para o desenvolvimento do presente artigo: Leonardo Secchi (2009), Patrícia Irene Nohara (2012) e Jaime Rodríguez-Arana (2020; 2012) e José Sérgio da Silva Cristóvam (2016).

Ainda, o estudo pautou-se nos documentos elaborados pelo Banco Mundial, pela OCDE e pelo IBGC.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: REFLEXOS DA GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - DISTINÇÃO ENTRE OS AMBIENTES PÚBLICO E PRIVADO

Como estabelecido nos tópicos anteriores, a ideia de governança, disseminada inicialmente no setor privado (governança corporativa), apresenta uma série de conceitos e princípios, orientados à criação de um sistema que contemple regras de controle e de direção, como meio de tornar a organização empresarial mais eficiente. Recentemente esses parâmetros passaram a irrigar o campo da gestão pública, influenciando em questões como a da governança pública. Todavia, na Administração Pública direta tem-se uma série de princípios, próprios do regime jurídico público, que indicam a necessidade da realização de adaptações dos instrumentos advindos da governança corporativa quando do transplante para a esfera de atuação pública. Por este motivo, é basilar distinguir a governança do ambiente privado da governança do ambiente público.

A discussão no Brasil sobre as semelhanças e diferenças da governança nos ambientes privado e público demanda esforços mais aprofundados para a compreensão das especificidades da governança em cada um desses cenários.

Na análise das convergências e divergências entre governança corporativa e governança pública, um caminho interessante pode ser encontrado na resposta de dois pressupostos gerais de governança, válidos para qualquer ambiente: “quem decide?” e “como é o processo de tomada de decisões?”.

Ao trazer as teorias desenvolvidas no ambiente das organizações privadas para o conceito de governança pública tem-se o seguinte quadro: conceitos baseados nas teorias de agência e dos custos de transação com inclinação a enfatizar os aspectos ligados ao monitoramento e controle da Administração Pública (TCU, 2020, p. 38), bem como à transparência como mecanismo de redução da assimetria de informações, pois estas partem da hipótese da tendência dos agentes atuarem de modo oportunista. Aqueles que tratam da aplicação dessa teoria na governança pública, traçam um paralelo em que, no caso da Administração Pública, “os principais são representados pela população; os agentes são os servidores públicos” (MAXIMIANO; NOHARA, 2017, p. 71).

Ainda, existem compreensões baseadas na teoria do *stakeholders* que conferem maior valor à diversidade das partes interessadas e à necessidade de que sua opinião seja ouvida e considerada durante o processo decisório, bem como a oferta de serviços públicos de qualidade. Em comum, mesmo que com definições diversas, vê-se a preocupação com a coordenação dos variados atores públicos e privados para a formulação e implementação das políticas públicas.

O dever do Estado em prestar contas à sociedade, não só pela demanda da transparência dos seus resultados, mas também nos seus processos de trabalho, gestão de riscos, acesso à informação e responsabilização, dentre outros, aponta certa similaridade com o modelo de gestão esperado das sociedades anônimas, sobretudo naquelas de tipo aberta.

Visível, assim, que os escopos da governança corporativa e da governança pública apresentam similaridades de procedimentos. Como é possível identificar nas definições apresentadas anteriormente, a principal, mas não única, diferença é que “a governança pública trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade e envolve o Estado e atores privados, e a governança corporativa se refere à maneira pela qual as organizações públicas e privadas são governadas e administradas” (OLIVIERI; NETLEHNER; PAIVA, 2018, p. 245).

Complementando, é adequada a diferenciação apresentada por José Matias-Pereira (2010, p. 117), para quem o “foco da governança no setor privado está nas prioridades dos dirigentes. No ambiente da Administração Pública direta, que atua com estruturas e modelos de gestão distintos e, especialmente, com uma hierarquia mais rígida, a identificação dessas prioridades é imperceptível. Assim, fica claro que a governança na Administração Pública direta deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outras”.

O nascedouro da governança nos dois campos é talvez o primeiro ponto de distanciamento. O conflito de agência – a dicotomia entre quem toma as decisões e quem é o proprietário – está na origem da governança corporativa. Em larga medida foram escândalos privados – e não escândalos privado-público ou somente públicos – que geraram diplomas legais e de boas práticas sobre governança corporativa. Ainda, é associada à abertura de capital das empresas, tendo de um lado os investidores e outro os administradores, como elemento de fortalecimento do movimento de governança corporativa. Pretende-se, com isso, criar e executar mecanismos de controle que diminuam a ocorrência de desvios de conduta pelos gestores, dando aos investidores informações sobre como as empresas são administradas.

A governança pública é dirigida por um projeto democratizante, tendo como condição a participação da sociedade, indo, portanto, além da democracia representativa, pois é esperada uma atuação administrativa proativa, em que “o próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania, ele é motivado por um desejo de ser os outros e logras objetivos públicos”. Assim, busca-se que relações entre o Poder Público e os cidadãos sejam mais dialógicas e éticas. Esta é a intenção ideal, mas há uma parcela do debate voltada à preocupação em atrair investimentos, não que a dimensão econômico-financeira deve ser completamente refutada, contudo, é preciso cuidado com a captura da discussão sobre governança pública por interesses que a suplantem.

Esta forma de “metagovernança” transpõe os limites dos sistemas organizacionais que

caracterizam a governança corporativa dos órgãos de agência do setor público, social ou privado, pois é a governança pública que proporciona o funcionamento e o ambiente institucional no qual essas organizações atuam (os mercados, o setor social, a estrutura governamental etc.)” (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 27).

Outro momento de afastamento refere-se ao sistema de incentivos econômicos, como aqueles dados pela legislação brasileira (como ocorre em legislações estrangeiras) às pessoas jurídicas que incorporem mecanismos de governança corporativa, como no caso dos sistemas de compliance. Exemplo disto na legislação brasileira é a Lei Anticorrupção, que parte de uma lógica preventiva, e estimula “a adoção de boas práticas, as quais senão impeçam, ao menos atenuem os atos de corrupção” (MORREIRA; BAGATIN, 2014, p. 55-56). No mesmo campo, notamos uma intensificação da responsabilização das pessoas jurídicas que cometam atos contra à Administração Pública, acarretando a intensificação da utilização de instrumentos de governança corporativa, que em certas situações representam além de uma questão de sobrevivência, um diferencial competitivo.

Por outro lado, são marcantes as semelhanças nas duas dimensões organizativas, como a preocupação com o desenvolvimento e o aprimoramento de instrumentos voltados à promoção da ética (integridade), da transparência e da accountability, estreitamente relacionados à maneira como é feita a gestão, controle e participação nas organizações.

Verifica-se, assim, que temas como compliance, accountability, transparência, compõem a estrutura da governança corporativa, preocupada a problemática dos conflitos de agência. Essas noções com o tempo acabaram ultrapassando o círculo restrito às organizações privadas e passaram a ser debatidos e incorporados pela esfera pública.

Entretanto, não se pode confundir as duas dimensões, devendo-se ter cautela no transplante sem adequações ao ambiente de atuação pública, com especial atenção na Administração Pública direta, em razão de suas particularidades, próprias do seu regime jurídico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como conclusões do presente artigo pode-se elencar:

- i) A governança é o processo por meio do qual as instituições conduzem os assuntos públicos e gerenciam os recursos públicos, sendo que para outros contextos e abordagens de governança acrescenta-se um adjetivo, como por exemplo, governança corporativa, governança participativa, governança global, governança de tecnologia da informação, governança ambiental, governança local, governança de ONGs e governança sustentável.
- ii) Governança corporativa é o sistema pelo qual as organizações empresariais são administradas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de controle e demais partes interessadas. Nesse panorama, os princípios básicos de governança corporativa se transformam em orientações objetivas, alinhando interesses com a objetivo de preservar e potencializar o valor econômico de longo prazo da organização, promovendo seu acesso a recursos e cooperando para a qualidade da gestão, sua longevidade e a sua função social. Ainda, no centro da discussão sobre governança corporativa está localizada a preocupação com a sobrevivência e a manutenção da própria organização empresarial, que podem ser traduzidos em efetivar maior proteção ao patrimônio, atratividade e valor da empresa, devidamente apoiada pela transparência de informações, equidade no tratamento dos acionistas, otimizada prestação de contas, respeito às leis e responsabilidade corporativa.

iii) A governança pública surge como paradigma relacional, pois oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo, de modo a transformar o modo como a Administração Pública se administra e se relaciona. Diferencia-se, assim, do modelo burocrático, em que o cidadão é designado como usuário dos serviços públicos, e dos modelos administração pública gerencial e governo empreendedor, nos quais os cidadãos são chamados de clientes, os quais devem ter suas necessidades satisfeitas pelo serviço público. Na governança pública o Poder Público constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação com os cidadãos e as organizações da sociedade. Nesse sentido, o pluralismo é uma ideia central para a governança pública, ou seja, o direito de variados atores de influenciar a elaboração de políticas públicas. Construindo, assim, uma relação de maior interatividade com a sociedade, concebendo centros múltiplos de construção da política pública, havendo, assim, uma distribuição de poder entre Administração Pública e sociedade.

iv) A origem da governança nos ambientes privado e público são distintas. A governança corporativa tem como elemento fundante o conflito de agência, da dicotomia entre quem toma as decisões e quem é o proprietário, sendo que o debate foi intensificado pelos escândalos privados que geraram diplomas legais e de boas práticas. A governança pública vem orientada por um projeto democratizante, em que a participação da sociedade é condição essencial, vai além da democracia representativa, em uma atuação administrativa proativa, baseada na ética, em que o próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania. Idealmente busca-se que relações entre o Poder Público e os cidadãos sejam mais dialógicas e éticas. Não se desconsidera, entretanto, as marcantes semelhanças nas duas dimensões organizativas, como a preocupação com o desenvolvimento e o aprimoramento de instrumentos voltados

à promoção da ética (integridade), da transparência e da accountability, estreitamente relacionados à maneira como é feita a gestão, controle e participação nas organizações.

v) Alerta-se novamente que não se pode confundir as duas dimensões (público e privado), cabendo cautela no transplante sem adequações ao ambiente de atuação pública, com especial atenção na Administração Pública direta, em razão de suas particularidades, próprias do seu regime jurídico (Direito Administrativo).

REFERÊNCIAS

- ALBERS, S. Configurations of alliance governance systems. *Schmalenbach Business Review*, n.62, p.204-233, 2010.
- ALMEIDA, L. E. de. Governança corporativa. In: CARVALHO, A. C.; BERTOCELLI, R. de P.; ALVIM, T. C.; VENTURINI, O. (org.). *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ARANTES, R.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C.; TEIXEIRA, C.; CARVALHO M. A. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- ARAÚJO, V. de C. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: ENAP, 2002.
- AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). *Public sector governance: better practice guide*. Canberra: Commonwealth of Australia, 2003.
- BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Revista Organizações & Sociedade*, n. 24, 2020.
- CAVALCANTE, P. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017, p. 30. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8027/1/td_2319.pdf. Acesso em: 18 set. 2020.
- COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). *Recomendações da CVM sobre governança corporativa*. Rio de Janeiro: CVM, 2002.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *White paper on governance*. Bruxelas: Commission of the European

- Communities, 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>. Acesso em 09 de jan. de 2021.
- CRISTÓVAM, J. S. da S. O estado democrático como princípio estruturante do direito administrativo: uma análise a partir do paradigma emergente da administração pública democrática. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Curitiba, v. 2, p. 164, 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código de melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-502, jan. 2007. p. 480. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826>. Acesso em: 18 mar. 2021.
- MARQUES, M. da C. da C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S14156552007000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 mar. 2021.
- MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n.1, p. 109-134, jan./mar. 2010. p. 117. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 12 mai. 2020.
- MAXIMIANO, A. C. A.; NOHARA, I. P. *Gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2017.
- MOREIRA, E. B.; BAGATIN, A. C. Lei Anticorrupção e quatro de seus principais temas: responsabilidade objetiva, desconsideração societária, acordos de leniência e regulamentos administrativos. *Revista de Direito Público da Economia (RDPE)*, Belo Horizonte, v. 12, n. 47, jul./set. 2014, p. 55-56.
- MUÑOZ, J. R.-A. La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa, *Revista Misión Jurídica*, vol. 6, n. 6, jul-dec 2013, p. 23-56. Disponível em: <https://www.revistamisionjuridica.com/la-buena-administracion-como-principio-y-como-derecho-fundamental-en-europa/>. Acesso em: 25 dec. 2020.
- MUÑOZ, J. R.-A. *Direito fundamental à boa administração pública*. Tradução Daniel Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- NOHARA, I. P. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: 2012.
- OLIVEIRA, G. J. de; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, v. 8, n. 32, p. 31-50, abr. 2008. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1504>. Acesso em: 18 mar. 2021.
- OLIVIERI, C.; NETLEHNER, J.; PAIVA, P. C. de A. Governança, governança corporativa e governança pública: os diferentes debates de um conceito em construção. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 17, n. 2, 2018, p. 230-247.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD, 1995.
- POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público, Brasília*, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002.
- RICHARDS, D.; SMITH, M. J. *Governance and public policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University, 2002.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 347-369, mar./abr. 2009.
- SOUZA, L. M. C. de.; FARIA, E. F. de. Governança corporativa na Administração Pública brasileira: um processo em construção. *Revista Jurídica Direito & Paz*, São Paulo, n. 37, p. 278-280, 2017.
- TOMIC, S. Legal independence vs. leaders' reputation: exploring drivers of ethics commissions' conduct in new democracies. *Public Administration*, n. 93, p. 1-17. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12411>. Acesso em: 15 set. 2020.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração públicas*. Brasília: TCU, 2014.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Brasília: TCU, 2020.
- VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. de S. *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília: Enap, 2019.
- WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa, from crisis to sustainable growth: a long-term perspective study*. Washington: World Bank, 1989.
- WORLD BANK. *Strengthening World Bank group engagement on governance and anticorruption*. Washington: World Bank, 2007.
- ZENKNER, M. *Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e Portugal*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.