

GOVERNANÇA, GOVERNANÇA CORPORATIVA E GOVERNANÇA PÚBLICA: OS DIFERENTES DEBATES DE UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

*GOVERNANCE, CORPORATE GOVERNANCE AND PUBLIC GOVERNANCE: THE DIFFERENT
DISCUSSIONS OF A CONCEPT UNDER CONSTRUCTION*

Cecília **OLIVIERI**

Escola de Artes, Ciências e Humanidades - Universidade de São Paulo (USP)
cecilia.olivieri@usp.br

Julianne **NESTLEHNER**

Escola de Artes, Ciências e Humanidades - Universidade de São Paulo (USP)
julianne.nestle@gmail.com

Paulo Cesar de Abreu **PAIVA JR**

Escola de Artes, Ciências e Humanidades - Universidade de São Paulo (USP)
paulo.paiva@usp.br

Artigo recebido em 06/2017 – Aprovado em 09/2018

Resumo

O artigo revisa os conceitos de governança, governança corporativa e governança pública e apresenta os termos do debate atual internacional e uma faceta do debate nacional. Governança não é apenas um conceito polissêmico, mas uma ideia apropriada por campos de debate diversos, para finalidades analíticas e objetivos diferentes. O trabalho apresenta as diferenças entre os debates sobre governança corporativa, governança pública e boa governança. A noção de boa governança é um debate promovido por instituições internacionais multilaterais e se refere a aspectos da ação estatal. Governança pública e governança corporativa tratam, em termos bem gerais, da direção e da distribuição de poder em organizações e estruturas sociais. O conceito de governança pública tem sido apropriado pelas ciências sociais, e os aspectos distintivos deste debate são a não centralidade do Estado e a inclusão de atores sociais e do mercado no debate público.

Palavras-chave: governança pública, governança corporativa, políticas públicas.

<http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rea>

ABSTRACT

The article reviews the concepts of governance, corporate governance and public governance and presents the main terms of the current debate in the international literature and insights about the national debate. Governance is not a polysemic concept, governance is an idea adopted by several discussion fields for different analytical purposes and objectives. The work presents the differences between the debate on corporate governance, public governance and good governance. The notion of good governance is a debate promoted by multilateral international institutions and refers to aspects of state action. public governance studies the direction and distribution of power in organizations and social structures. The public governance concept has been appropriated by the social sciences. The distinctive aspects of this debate are the non centrality of the state and the inclusion of social actors and the market in the public debate.

KEYWORDS: *public governance, corporate governance, public policies.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo revisa os conceitos de governança, governança corporativa e governança pública para compreender os principais termos do debate atual sobre estes temas na literatura nacional e internacional. Governança e governança pública são questões cada vez mais presentes em estudos de gestão e análise das políticas públicas no Brasil, entretanto, é possível notar nos trabalhos analisados uma grande heterogeneidade não apenas a respeito dos objetos empíricos e dos referenciais teóricos, mas principalmente do próprio conceito de governança. Além disto, nota-se que os estudos não dialogam com a literatura sobre governança corporativa, voltada sobretudo para o estudo de empresas privadas, apesar de tratarem de temas comuns, como transparência, accountability, e distribuição de poder decisório.

Neste trabalho, apresentamos, a partir de uma análise da literatura selecionada, as diferenças na origem dos estudos sobre governança corporativa e governança pública, as principais semelhanças e diferenças entre esses conceitos e os principais termos do debate sobre governança pública. A conclusão geral é que o debate sobre governança apresenta atualmente diferentes e inconciliáveis níveis de análise, representando os diversos interesses e perspectivas analíticas contemporâneos sobre a atuação do Estado e sobre o caleidoscópio de atuação de atores sociais nas políticas públicas.

REFERENCIAL TEÓRICO

O material bibliográfico foi levantado entre outubro e novembro de 2015, por meio da pesquisa em sítios da internet de bibliotecas, repositórios e instituições internacionais. Concentramos nossa atenção nas publicações das últimas duas décadas, pois o objetivo não era realizar um levantamento exaustivo, mas sim uma análise geral do debate mais atual. As bases de dados consultadas foram: Scielo (artigos em português)

e Dedalus (banco de teses e livros da USP). Na plataforma Scielo, analisou-se a produção dos últimos vinte anos.

Também foram analisados textos da Organização das Nações Unidas (ONU), em inglês, que abordam debates internacionais no campo da temática apresentada. Para mapear conceitualmente o debate na literatura internacional, utilizamos dois dos mais recentes e completos livros sobre o tema: *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, livro de 2010, organizado em 23 capítulos, e a obra *The Oxford Handbook of Governance*, livro de 2012, com 52 capítulos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada foi a análise do debate apresentado em livros, artigos de periódicos, teses e documentos e relatórios de organizações internacionais sobre os temas governança, governança corporativa e governança pública.

Para organizar a apresentação, utilizamos a classificação que identifica três grandes escolas de pensamento sobre governança: governança corporativa, boa governança e governança pública (OSBORNE, 2010).

A próxima seção está organizada em três sub itens: o primeiro deles apresenta as origens da expressão governança e a pluralidade do debate na literatura nacional e internacional; o segundo analisa o debate sobre governança corporativa e governança pública, apontando suas semelhanças e diferenças; e o terceiro sub item apresenta o debate sobre boa governança, que é travado no âmbito das organizações internacionais.

RESULTADOS E ANÁLISE

Governança: origens do debate e sua pluralidade

A palavra governança (em inglês, “governance”) é provavelmente oriunda do termo grego “kybernan”, que significa pilotar, guiar, dirigir, e que foi traduzida para o latim como “gubernare”. Os conceitos modernos de governo e governança têm essa etimologia comum no latim “gubernare” e estão, portanto, indiretamente relacionados com essa noção básica de direção, condução (LEVI-FAUR, 2012). O uso comum desses termos não distingue governança de governo, ambos significando a provisão de direção para a sociedade pelo Estado. Até os anos 1980, a literatura acadêmica não diferenciava governança de governar, sendo ambos “o exercício de autoridade sobre instituições públicas ou privadas para garantir o controle e implementar a responsabilização” (LYNN, 2012).

Segundo Levi-Faur (2012) a palavra “governança” não é nova; o que é recente é o aumento do seu uso em estudos na área das ciências sociais aplicadas, e as formas ou

significados com que é utilizada. Os registros nas bases de dados acadêmicas internacionais na área das ciências sociais indicam o aumento do uso da palavra governança a partir dos anos 1970, e isso ocorre relativamente aos temas governança corporativa, governança urbana e governança em educação superior, com grande destaque, em termos quantitativos, para estudos sobre governança corporativa.

Segundo o mesmo autor, a governança corporativa se torna um tema de interesse no debate internacional nas áreas das ciências sociais aplicadas principalmente a partir dos estudos sobre custos de transação, e trabalho seminal nessa área foi "Transaction costs economics: governance of contractual relations", de Oliver Williamson, de 1979. A partir de então, proliferaram publicações sobre os dois modos de governança das organizações empresariais identificados por Williamson: governança via regras de mercado e governança via hierarquia organizacional.

Já os estudos sobre governança pública são posteriores. Eles começam a surgir na literatura internacional a partir dos anos 1980, em forte associação com os trabalhos de cunho neo-institucionalista, ou seja, trabalhos que se propõem estudar o Estado, o governo, as políticas públicas e a relação entre Estado e sociedade para além dos arranjos constitucionais e dos aspectos formais que conformam a esfera da comunidade política, a política partidário-eleitoral e a formulação e implementação das políticas públicas.

No Brasil, pesquisa na base de dados do Scielo realizada em maio de 2017 buscando artigos com a palavra-chave "governança" no título encontrou 213 publicações. A maioria desses artigos (60,1%), tal como na literatura internacional, refere-se a temas de governança corporativa na área da administração empresarial. Os demais 85 artigos (39,9%) têm conteúdo relacionado com governança pública, e os principais temas identificados foram: governança ambiental, governança democrática, desenvolvimento produtivo, governança eletrônica e governança corporativa no setor público. A tabela abaixo apresenta a distribuição desses temas:

Tabela 1: Classificação da literatura nacional sobre governança, disponível na plataforma Scielo

Temáticas de artigos da plataforma Scielo com a expressão "governança" no título	Quantidade	%
Governança Eletrônica e Práticas Gerenciais do Setor Público	36	16,9
Governança Ambiental	27	12,7
Governança Democrática, Redes e Participação Social	12	5,6
Desenvolvimento e Arranjos de Produção	7	3,3

Governança Corporativa e Setor Público	3	1,4
Artigos não relacionados à temática (trabalhos sobre administração empresarial)	128	60,1
Total	213	100,0

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de levantamento na base Scielo.

O levantamento no Scielo endossa o panorama apresentado por Levi Faur (2012) na medida em que a utilização da expressão governança associada a temas da área pública aparece relacionada a fatores não apenas organizacionais (formas de direção e controle dentro das organizações) mas principalmente a fatores políticos (participação e representação da sociedade e decisão e organização das políticas públicas).

A expressão governança pública passou a abarcar, nas últimas duas décadas, tanto na literatura internacional quanto na nacional, uma agenda de pesquisa sobre “ordem e desordem, eficiência e legitimidade no contexto da hibridização das formas de controle que permitem a produção de uma ordem fragmentada e multidimensional dentro do Estado, pelo Estado, sem o Estado e para além do Estado” (LEVI-FAUR, 2012).

A genealogia dessas mudanças não é precisa, mas ela está relacionada com fenômenos que, de alguma forma, enfraqueceram a centralidade do Estado como agente organizador da política e como definidor das políticas públicas, por minarem sua legitimidade política ou por apontarem a importância de ou a preferência por atores da sociedade, ou por criarem novas institucionalidades que se opõem ao Estado ou que reduzem seu papel e do governo nacionali.

O conceito de governança pública expressa, atualmente, a mudança para “poly-centered politics, politics and policy-making”, ou seja, formas de organização da comunidade, dos interesses e das políticas públicas não mais centradas de forma preponderante no Estado, no governo e nem na sociedade, mas em todas essas instâncias, o que caracteriza a multi-centralidade ou poli-centralidade (LEVI-FAUR, 2012).

O termo governança, portanto, tem sido utilizado em vários campos de estudo diferentes, para designar processos político-institucionais e sociais diversos e sob perspectivas teóricas distintas. Não se trata apenas de um conceito polissêmico, mas de uma noção que tem sido cada vez mais apropriada por estudiosos de campos, teorias e objetos diferentes, como a administração pública, as políticas públicas, as relações internacionais, e pelas teorias da democracia. Nesse sentido, não é possível definir um conceito único de governança, mas é necessário identificar os diferentes debates em torno dessa ideia.

Para mapear este debate na literatura internacional, utilizamos dois dos mais recentes e completos livros sobre o tema:

- *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, livro de 2010, organizado em 23 capítulos, e
- *The Oxford Handbook of Governance*, livro de 2012, com 52 capítulos.

É importante descrever brevemente as diferenças entre essas obras, para explicitar as características do debate internacional sobre o tema. Ambas são obras de vários autores, o que indica o alto grau de diversidade e de disputa sobre o tema, ou seja, não há uma visão única, homogênea nem predominante sobre governança pública, de tal forma que um livro que pretenda ser referência no assunto deve refletir essa diversidade das abordagens e visões teóricas e empíricas por meio da participação de múltiplos autores.

O livro *The new public governance?* explicita essa diversidade no próprio título, ao incluir o ponto de interrogação, o qual indica a dúvida sobre a existência de uma corrente ou um pensamento homogêneo sobre a nova governança pública. A dúvida, entretanto, é desfeita no próprio título, cuja continuidade aponta claramente a existência de uma pluralidade de perspectivas sobre o tema: *Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Essas perspectivas, além de plurais, estão “emerging”, ou seja, estão emergindo, estão em construção, tanto do ponto de vista empírico (da prática dos governos e dos atores da sociedade e do mercado) quanto teórico.

Obra um pouco mais recente, de 2012, o *The Oxford Handbook of Governance* é também mais extenso: tem 758 páginas, quase o dobro que as 428 do *The new public governance?*. Do ponto de vista substantivo, o *Handbook* apresenta um debate ainda mais plural e diverso. Enquanto *The new public governance?* apresenta o tema da governança pública no âmbito da ação dos governos e da gestão dos serviços e das políticas públicas, o *Handbook* não se restringe a esse referencial da ação governamental, expandindo o debate para a área econômica, para o sistema político e para a ordem global. Vejamos, de forma mais detalhada, a amplitude de temas tratados.

Em *The new public governance?*, são tratados cinco diferentes aspectos da governança pública, abaixo descritos brevemente. Todos eles se referem, de forma mais ou menos direta, à ação dos governos e à gestão das políticas e dos serviços públicos, tendo como referencial o debate sobre a nova gestão pública:

- Governança sócio-política (*socio-political governance*): preocupa-se com a criação de pontes e relacionamento institucional entre os governos e as sociedades. Nesta abordagem, o governo não é mais o ator proeminente das ações públicas, mas sim uma das partes de um arranjo societal em que o Estado busca legitimidade e impacto.
- Governança de políticas públicas (*public policy governance*): ocupa-se de como as elites políticas e as redes interagem para criar e governar o processo de gestão de políticas públicas.
- Governança administrativa (*administrative governance*): discute a aplicação dos princípios da administração pública enquanto reposicionamento para entrar em compasso com os atuais imperativos do Estado contemporâneo.

- Governança contratual (*contract governance*): é responsável por uma das principais mecânicas de trabalho da nova gestão pública (NGP): a relação contratual do Estado com outros setores visando a entrega de serviços públicos.
- Governança em rede (*network governance*): discute como redes interorganizacionais, muitas vezes autoproduzidas, funcionam com ou sem os governos na oferta de serviços públicos.

Do nosso ponto de vista, os aspectos distintivos da governança pública que se pode apreender do debate apresentado nessa obra, são: (i) a não centralidade do Estado e (ii) a inclusão de atores sociais e do mercado no debate público e na definição sobre as políticas públicas, e o surgimento de novos modelos, instrumentos e arranjos de organização dos interesses e da gestão.

O Handbook, por sua vez, não classifica tipos de governança. Ele organiza o debate em oito partes ou conjuntos de discussão, além da introdução:

- Perspectivas teóricas;
- Governança e a reforma do Estado;
- Atores, estratégias e estilos de governança;
- Governança econômica;
- Governança de riscos;
- Governança democrática;
- Governança europeia;
- Governança global.

A diversidade de temas abarcados pelo debate sobre governança nesse livro é bem grande, o que explicita a impossibilidade de delimitar o debate à ação estatal, às políticas e serviços públicos, à democracia, ou às relações entre Estado-sociedade e mercado. Alguns desses temas, que expressam essa diversidade, são: cibernética, estilo de política, conhecimento, organizações não governamentais, mercados, crise, bancos centrais, risco, ciência e tecnologia, mudança climática, participação, cidadania, governo eletrônico, privacidade, europeização, ordem internacional.

A diversidade de perspectivas teóricas, por sua vez, também é expressiva, apesar de estarem todas no âmbito das ciências sociais e das ciências sociais aplicadas: ciência política, sociologia, relações internacionais, direito, economia, administração, administração pública e comunicação. Esse livro expressa a enorme variedade de objetos e perspectivas teóricas sobre governança no debate internacional, muito além do debate nacional.

Governança corporativa e governança pública: semelhanças e diferenças

A governança corporativa trata dos sistemas internos e processos que provêm direção e responsabilização dentro das organizações, sejam públicas ou privadas, e a maior

parte da literatura desse campo se dedica ao estudo das organizações privadas. Apresentaremos esse debate sobre governança corporativa com o objetivo de identificar suas semelhanças e diferenças em relação à governança corporativa em empresas públicas.

A principal semelhança entre governança pública e corporativa é ambas tratarem da direção e da distribuição de poder, ou seja, de mecanismos e instrumentos de condução das ações e de estruturação das relações entre os atores envolvidos. Entretanto, seu âmbito de aplicação caracteriza a principal diferença entre elas: enquanto a governança pública trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade e envolve o Estado, a governança corporativa se refere à maneira pela qual as organizações são governadas e administradas.

A literatura nacional sobre governança corporativa no setor público tem duas características: a primeira é que ela caracteriza governança pública como a aplicação de conceitos de governança corporativa a empresas do setor público, ou seja, um sentido bem mais restrito de governança pública do que a literatura que, conforme veremos adiante, está ligada a debates sobre poder e sociedade no âmbito das ciências sociais, e, portanto, não parte e nem adere ao referencial sobre governança corporativa. A segunda característica é que esses estudos não tratam de outros tipos de organizações públicas, como fundações, autarquias ou mesmo órgãos da administração direta (como ministérios e secretarias), mas apenas de empresas estatais.

A governança corporativa é um sistema de decisões e práticas de gestão voltadas para o controle do desempenho e a direção estratégica das empresas. Seu objetivo principal é a maximização do valor da empresa e o retorno justo em prol dos seus investidores (SLOMSKI, et al., 2007). Como ferramenta de gestão, a governança corporativa representa o conjunto de instrumentos de natureza pública e privada, que incluem leis, normativos expedidos por órgãos reguladores, regulamentos internos de companhias e práticas comerciais que organizam e comandam a relação entre controladores e administradores de uma empresa, de um lado, e, do outro, aqueles que nela investem recursos por meio da compra de valores mobiliários (SILVA FILHO, et al., 2008).

Os autores que tratam da aplicação dos conceitos da governança corporativa no setor público ressaltam duas questões centrais: a aplicabilidade dos conceitos do setor privado às organizações públicas, e a consideração sobre as particularidades do setor público, especialmente em relação a questões da esfera da política, tanto no sentido da interferência da política partidária sobre as organizações, quanto a respeito do debate sobre o interesse público envolvido na atuação e nos objetivos das organizações estatais.

Sobre a aplicabilidade dos conceitos de governança corporativa no setor público, os autores são afirmativos, defendendo que, em um sentido amplo, os princípios básicos que norteiam os rumos da governança nas organizações dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética. Essa identidade é justificada com o argumento de que, tanto nas organizações privadas quanto nas públicas, são comuns “as questões que envolvem a

separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos” (MATIAS PEREIRA, 2010).

Entretanto, as especificidades do setor governamental impõem desafios à aplicabilidade do conceito de governança corporativa no setor público. O primeiro deles se refere ao alinhamento de interesses entre proprietários e gestores, ou seja, questões sobre a separação entre propriedade e gestão e sobre problemas de agência. Se esse alinhamento não é simples para as empresas em geral, nas empresas controladas pelo Estado ele se torna ainda mais complexo devido às pressões políticas sobre os gestores e à natureza mais diversificada dos objetivos de seus controladores.

Nas empresas estatais, os proprietários últimos são a sociedade, que é uma figura impessoal, e por isso seus interesses devem ser interpretados por representantes eleitos, e pelos gestores por eles selecionados, para definir os rumos das organizações e os parâmetros necessários para o seu controle (PIMENTEL, 2009). Ou seja, há processos de natureza essencialmente política intermediando controladores/proprietários e gestores, os quais não se referem necessariamente a questões diretamente relativas à organização ou à sua área de atuação na economia.

Mesmo que superadas essas dificuldades de identificação dos objetivos que devem orientar as ações das empresas estatais, não é simples nem imediata a definição das metas e a mensuração de resultado dessas empresas, já que as medidas e noções de valor de seu proprietário, que é a sociedade, incluem fatores que nem sempre passam pela precificação do mercado. Enquanto as empresas privadas, na busca de objetivos quantificáveis como lucro e crescimento financeiro para seus acionistas, têm como referência os recursos financeiros derivados de suas atividades, as empresas públicas devem observar as possíveis externalidades de suas ações, tais como seu impacto ambiental e social, mesmo que não previsto em suas obrigações legais, tendo em vista que tais externalidades são de interesse direto de seu controlador, que é, em última instância, a sociedade (PIMENTEL, 2009).

Essa multiplicidade de valores atribuídos à governança corporativa no setor público leva autores a defenderem que a governança corporativa nesse setor deve ser pensada com um significado mais amplo do que o usualmente encontrado nos negócios e na interpretação voltada para o mercado. O papel da governança corporativa no setor público não está relacionado apenas com a execução do “negócio” da empresa pública, ou com o resultado final das suas atividades, mas, também, com a direção geral de suas ações, supervisionando e controlando a atuação rumo ao atingimento de metas definidas socialmente (KICKERT, 1997).

O segundo tipo de especificidade do setor governamental que impõe desafios à aplicabilidade da governança corporativa no setor público diz respeito à definição de responsabilidades e poder organizacionais. Como no setor público o ambiente é de propriedade difusa, uma vez que a sociedade é plural e heterogênea, as dificuldades no estabelecimento de um sistema eficiente de governança corporativa começam, com muito mais ênfase que nas empresas privadas, na escolha de seus administradores, conselheiros e diretores, e na estruturação da hierarquia a eles

subordinada. Os jogos de interesses envolvidos na atividade política dos governos são complexos e abrangentes, ou seja, envolvem vários atores e interesses além daqueles diretamente afeitos às atividades da empresa pública, e a consequência disso é que a composição dos quadros gestores das estatais reproduzem uma dinâmica mais política do que técnica, o que pode prejudicar seu processo de gestão, bem como as cadeias de responsabilização (PIMENTEL, 2009).

A literatura internacional aponta a transparência como o principal mecanismo para lidar com essas influências da política democrática sobre a gestão das organizações públicas. Nesse sentido, Timmers trata a governança corporativa na gestão pública como “governança governamental” e define-a como proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, assumindo que os principais atores são a organização pública e as autoridades de governo (Timmers, 2000, apud SLOMSKI, et al., 2007). Esse inter-relacionamento visaria gerir os objetivos políticos da organização de maneira eficiente, e comunicar publicamente e providenciar uma prestação de contas para a sociedade. Ou seja, a apresentação e o debate públicos sobre mecanismos de administração (como critérios de escolha de dirigentes), sobre mecanismos de controle (como padrões de atuação e procedimentos de verificação) poderiam gerar formas de a sociedade participar de modo mais ativo dessas definições e exercer influência real sobre seus mecanismos de atuação.

No Brasil, a preocupação com a temática da governança advém da internacionalização econômica, que hoje apresenta novas exigências e tendências de mercado, e é também motivada pela necessidade de prevenir escândalos corporativos, muitos deles decorrentes de insustentabilidades financeiras, baixo desempenho patrimonial e carência de transparência no processo de gestão (CAMPANÁRIO, et al., 2014; ALMEIDA, et al., 2008; SLOMSKI, et al., 2007).

Entre as iniciativas governamentais mais recentes no Brasil para o aprimoramento das práticas de governança corporativa está a criação da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), que tem o objetivo de tratar da governança corporativa nas empresas estatais federais (Decreto n. 6.021/2007). Em seu artigo primeiro, a CGPAR considera a governança corporativa como:

[um] conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais. (BRASIL, 2007).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por intermédio do Departamento de Empresas Estatais (DEST)ⁱⁱ, discutiu diversas questões envolvendo a governança corporativa em empresas do Estado brasileiro (ALMEIDA, et al., 2008). Em fóruns e seminários realizados pelo DEST, especialistas discutiram boas práticas, destacando-se as experiências do Banco do Brasil e da Petrobrás como empresas

participantes desta nova lógica de governança. Ambas empresas formalizaram e divulgam suas práticas de governança corporativa, como seus estatutos sociais, planos de negócios e códigos de ética. A Petrobrás instituiu recentemente dois programas voltados para a ação e controle de suas estruturas de governança corporativa: o Programa de Prevenção da Corrupção, criado em 2013, e um Guia de Conduta, desenvolvido em 2014.

Destaque-se, portanto, o caráter recente das ações de estruturação da governança em empresas públicas nacionais, a ausência de documentos oficiais que avaliem essas experiências e que, portanto, permitam analisar pontos a serem destacados ou melhorados, bem como a persistência de dificuldades decorrentes da natureza pública dessas organizações.

A literatura nacional não apresenta uma discussão muito aprofundada sobre como lidar com as particularidades da inerente ingerência política sobre empresas estatais, e também revela, em suas referências bibliográficas, pouca relação com o debate internacional específico nessa área. Empresas estatais continuam existindo na Europa mesmo após a onda de privatizações dos anos 1980, e há estudos indicando que empresas públicas são tão eficientes quanto empresas privadas (FLORIO, 2013). Aparentemente, há uma lacuna no debate nacional sobre como aperfeiçoar a governança de empresas estatais em ambiente democrático, ou seja, sob a influência da política.

Da mesma forma, são poucos os estudos recentes que analisam, sob uma perspectiva gerencial, a gestão das empresas públicas nacionais. Não há documentos públicos produzidos pelas empresas ou por órgãos do governo, e poucos estudos acadêmicos tratam das condições substantivas de gestão dessas empresas. Talvez essa lacuna reflita a falta de transparência sobre aspectos da gestão e da própria operação dessas empresas, falta essa que afeta também, sob outra perspectiva, a questão da influência política sobre estas organizações: neste caso, o problema é que as empresas ficam “reféns” do jogo político, pois ele não é apresentado nem debatido nas esferas democráticas, como o Parlamento.

A boa governança

Os estudos sobre boa governança (good governance) são realizados, preponderantemente, por organizações supranacionais, tais como ONU e Banco Mundial, e tratam da definição de modelos normativos de governança social, política e administrativa, com a preocupação de – em termos bem gerais – melhorar a capacidade dos governos de prover serviços públicos de qualidade para a sociedade, especialmente em países em desenvolvimento ou que recebam algum tipo de assistência dessas organizações. É, portanto, uma discussão voltada para a instrumentalização de formas de controle sobre operações governamentais de Estados que recebem ajuda ou investimento financeiro internacionais.

Os termos “governança” e “boa governança” têm sido frequentemente utilizados na literatura sobre gestão de programas de desenvolvimento internacional, sendo a “má governança” (bad governance) considerada, em grande medida, a causa de diversos

problemas sociais. Doadores, financiadores e instituições internacionais que desenvolvem projetos em diferentes países e áreas do mundo têm se baseado em indicadores de boa governança para administrar seus empréstimos e financiamentos a países em desenvolvimento. A partir da noção de boa governança desenvolvem-se parâmetros sob os quais analisar a atuação do Estado e das instituições relacionadas com a implementação de políticas públicas ou com a solução de problemas visados por essas organizações internacionais e/ou financiadores externos.

No entendimento dessas instituições, processos de boa governança aumentam a legitimidade dos governos e promovem o atingimento de uma série de objetivos críticos, pactuados e constantemente fomentados pelos países que reconheceram as metas do milênioiii (ONU, 2014). Ainda que as metas do milênio não incluam em sua declaração objetivos relacionados à governança, diversos líderes mundiais signatários, bem como a própria ONU, apontam a relação fundamental entre boa governança, desenvolvimento e direitos humanos, conforme a publicação “Governança para o desenvolvimento sustentável”, discutida na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável: Rio+20 (ONU, 2014).

Um estudo sobre os conceitos de governança adotados pelas organizações internacionais aponta que não é possível identificar uma definição consensual de boa governança, e que as definições adotadas tendem a variar entre as organizações, como também variam em publicações de uma mesma organização (GISSELQUIST, 2012). O quadro a seguir exemplifica essa pluralidade de definições adotadas por diferentes instituições em seus documentos oficiais, sítios da internet e discursos:

Quadro 1: A pluralidade de definições de boa governança

Organização das Nações Unidas	
ONU	<p><i>“Na comunidade das nações, a governança pode ser considerada ‘boa’ e ‘democrática’ na medida em que são transparentes as instituições e processos decisórios nos países. [...] A boa governança promove equidade, participação, pluralismo, transparência, ‘accountability’ e justiça, de forma efetiva, eficiente e sustentável. Traduzindo tais princípios na prática, eles representam o exercício de eleições regulares, a legislatura de representantes legítimos, e um judiciário independente que possa interpretar as leis. Os maiores perigos relacionados à boa governança são a corrupção, a violência e a pobreza, aspectos que minam a transparência, a segurança social, a participação e outras liberdades fundamentais[...]”</i></p> <p>Fonte: Sítio da ONU, ‘Governança’.</p>
Programa das Nações	<p><i>“A boa governança refere-se a sistemas de governo que sejam capazes, sensíveis às necessidades, inclusivos e transparentes. [...] A governança</i></p>

<p>Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)</p>	<p><i>‘boa’, ou ‘democrática’, representa um profundo sentido de participação política. Melhorar a governança, portanto, é incluir mais pessoas e mais do que elas têm a dizer nas decisões que impactam diretamente suas vidas [...]</i></p> <p>Fonte: Observações de Helen Clark, na Quarta Conferência das Nações Unidas sobre os Países em Desenvolvimento. Istambul, 11 de maio de 2011.</p>
<p>Bancos Multilaterais (Multilateral Development Banks)</p>	
<p>Banco Mundial</p>	<p><i>“A boa governança é essencialmente a combinação de instituições politicamente responsáveis e transparentes; um nível elevado de habilidades e competências e uma fundamental força de vontade para agir da forma correta. Estes são os fatores que permitem que um governo entregue serviços de forma eficiente aos cidadãos [...]</i></p> <p>Fonte: World Bank. <i>Strengthening the World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption</i>, 21 de março de 2007, pág. 1.</p>
<p>Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD)</p>	<p><i>“São identificados como elementos chave da boa governança: responsabilização dos governos, transparência, participação, combate à corrupção, e a promoção de um sistema judiciário independente e legítimo [...]</i></p> <p>Fonte: AfDB. <i>Governance, Strategic Directions and Action Plan Gap 2008-2012 (2008)</i>, pág. 15.</p>
<p>Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD)</p>	<p><i>“Dentre as diversas definições de governança que existem, a que parece mais apropriada do ponto de vista do Banco é a que considera a forma pela qual o poder é exercido na gestão econômica e social de um país. [...] a boa governança, neste sentido, é necessária para que as políticas atinjam seus efeitos desejados. [...] Neste sentido, e também alinhado à abordagem do Banco Mundial, o BAD identifica quatro elementos básicos de boa governança: (i) responsabilização dos governos, (ii) participação, (iii) previsibilidade, e (iv) transparência.”</i></p> <p>Fonte: ADB. <i>Governance and Economic Management</i>. (Agosto de 1995), págs. 3-4; 8.</p>
<p>Outras instituições multilaterais</p>	
<p>Comissão Europeia</p>	<p><i>“Governança’ significa regras, processos e comportamentos que afetam o caminho pelo qual os poderes políticos são exercidos na Europa [...] Cinco princípios determinam a boa governança e as mudanças propostas neste presente documento: são eles abertura, participação, accountability, efetividade e coerência.”</i></p>

	<p>Fonte: EC, <i>'European Governance: A White Paper'</i>, Bruxelas, 25 de Julho de 2001.</p>
<p>Fundo Monetário Internacional (FMI)</p>	<p><i>"Uma boa governança é importante para os países em qualquer estágio de desenvolvimento (...) A nossa abordagem consiste em concentrar tais aspectos da boa governança, que são mais associados à nossa forma de análise de políticas macroeconômicas. Mais especificamente: transparência das contas públicas, a efetividade da gestão dos recursos públicos e a estabilidade e transparência do ambiente econômico e regulatório das atividades do setor privado..."</i>. (Michel Camdessus, Diretor Executivo - FMI, em discurso para o Conselho Econômico e Social da ONU).</p> <p><i>"O FMI, em primeiro lugar, preocupa-se com a estabilidade macroeconômica, viabilidade externa e com o crescimento econômico organizado em seus países membros. A contribuição que o FMI pode dar para a boa governança, através de sua política de consultoria (incluindo o rechaço à práticas de corrupção) consiste principalmente em duas esferas de atuação:</i></p> <p><i>(i) a melhora da gestão de recursos públicos através de reformas de instituições do setor público (como o banco central, empresas públicas e instituições de pesquisa), incluindo procedimentos administrativos (como controle de gastos, gestão de orçamento e de receitas); e,</i></p> <p><i>(ii) o apoio de ações de desenvolvimento e de manutenção de economias estáveis, junto a um ambiente privado regulado (com boa política de preço e fiscal, e regulação bancária)..."</i></p> <p>Fonte: IMF. <i>Good Governance: The IMF's Role</i> (Agosto 1997), pág. 4.</p>
<p>Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)</p>	<p><i>"Neste trabalho, baseado em governança pública, a OCDE analisa em particular os elementos da boa governança. São eles: Accountability, Transparência, Eficiência e efetividade, Sensibilidade às demandas e necessidades (Responsiveness), Visão futura, Segurança jurídica (Rule of law).</i></p> <p>Fonte: OECD. <i>Directorate for Public Governance and Territorial Development, 'Principal Elements of Good Governance'</i>.</p>

Fonte: GISSELQUIST, 2012. Tradução livre dos autores.

A maioria dos documentos das organizações internacionais seleciona de forma arbitrária uma definição de boa governança, e, por conta disto, os parâmetros de boa governança definidos por países e instituições financiadoras são um conceito mal especificado ("poorly specified concept"). A falta de parâmetros de medida e de clareza nas recomendações da agenda sobre governança reverberam, portanto, de

maneira negativa nas políticas implementadas e também nas análises sobre seus resultados:

In policy terms, the fact that good governance is such a poorly specified concept affects, for one, the ability of development agencies to defensibly measure and assess the quality of governance, one of the bases upon which aid may be conditioned. It affects also their ability to design and justify evidence based policy (Gisselquist, 2012).

A expressão boa governança tornou-se uma maneira superficial de descrever uma vasta variedade de parâmetros, sendo mais uma expressão de senso comum do que um conceito útil à análise econômica ou de políticas públicas. No caso das instituições que apresentam e discutem o conceito, nenhuma delas esclarece os motivos da escolha de um componente particular em detrimento de outro. Conseqüentemente, as diferentes instituições divergem entre si na classificação dos países como “bem” ou “mal” governados (GISSELQUIST, 2012).

Apesar das críticas que possam ser feitas à precisão das definições de boa governança das instituições internacionais, é possível identificar com clareza os pressupostos desse debate e os objetivos das políticas praticadas. Entre os pressupostos estão princípios políticos, como democracia, participação, equidade, sustentabilidade, que são muito caros ao ideário que embasa a construção e manutenção das instituições democráticas, liberais e republicanas ocidentais.

Os objetivos do incentivo às práticas de boa governança, por sua vez, estão relacionados com a promoção de instituições governamentais mais do que com instituições independentes dos governos (como organizações sociais), e que tenham condições e instrumentos de agir efetivamente de acordo com aqueles princípios e com os objetivos mais concretos dessas instituições, como, por exemplo, combate a corrupção, preservação do meio ambiente, promoção do desenvolvimento econômico, redução da pobreza.

A noção de boa governança se refere, preponderantemente, a aspectos da ação estatal, com forte preocupação em relação à capacidade dos Estados de promoverem ambiente político-social e políticas públicas voltadas para a promoção de valores caros à instituição financiadora, como desenvolvimento, equidade, justiça social e democracia.

CONCLUSÕES

Governança não é apenas um conceito polissêmico, mas uma ideia apropriada por campos diversos, para finalidades analíticas e objetivos diferentes. Do nosso ponto de vista, não é relevante buscar por um consenso quanto ao conceito, mas identificar e compreender os diferentes debates e apropriar-se deles de forma adequada analiticamente. A pluralidade de conceitos e tipos de análise abarcados sob a mesma

expressão – governança – impõe aos estudiosos o domínio sobre as origens, desenvolvimento, objetivos, limites e potenciais de cada vertente analítica.

O termo “governança” não é novo. Seu uso aumentou nas últimas décadas e houve uma enorme diversificação de significados, especialmente na área das ciências sociais aplicadas. Na literatura internacional, estudos sobre governança corporativa predominaram até os anos 1970, e desde os 1980 surgem trabalhos que estudam o Estado, o governo, as políticas públicas e a relação entre Estado e sociedade sob as diversas perspectivas teóricas da governança pública. No Brasil, nos anos 2000, a maioria dos trabalhos trata de temas de governança corporativa na área da administração empresarial, e a diversidade de temas de governança pública abarca governança ambiental, governança democrática, desenvolvimento produtivo, governança eletrônica e governança corporativa no setor público, ou seja, uma diversidade mais restrita que a da literatura internacional.

É importante compreender as diferenças entre os debates sobre governança corporativa, governança pública e boa governança. A noção de boa governança se refere, principalmente, a aspectos da ação estatal, com preocupação centrada na capacidade dos Estados de promover políticas públicas direcionadas a desenvolvimento, equidade, justiça social e democracia. O debate sobre boa governança aponta não apenas a diversidade de conceitos, mas a incongruência deles enquanto instrumentos de análise da ação estatal. Estudos sobre esse tema são realizados, principalmente, por organizações supranacionais, como ONU e Banco Mundial, e a discussão é centrada na instrumentalização de formas de controle sobre operações governamentais de Estados que recebem ajuda ou investimento financeiro internacionais.

Governança pública e governança corporativa tratam, em termos bem gerais, da direção e da distribuição de poder em organizações e estruturas sociais. A principal diferença entre elas é que 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. O debate nacional sobre governança corporativa no setor público, a nosso ver, demanda esforços mais aprofundados para a compreensão das especificidades da ação das empresas estatais em comparação com as empresas privadas em termos de governança e da relação com as esferas da política e da sociedade.

O conceito de governança pública tem sido apropriado nas últimas décadas pelas ciências sociais, tanto na literatura internacional quanto na nacional, e isso implica um forte afastamento em relação a questões organizacionais e empresariais, discutidas no âmbito da governança corporativa. A pluralidade de conceitos de governança pública expressa a diversidade de perspectivas teóricas e de objetos, que abarcam a ação estatal, as políticas e serviços públicos, a democracia, e as relações entre Estado-sociedade e mercado. Nesse sentido, os aspectos distintivos do debate sobre governança pública são a não centralidade do Estado na análise das políticas públicas e a inclusão de atores sociais e do mercado no debate público e na definição sobre as políticas públicas, e o surgimento de novos modelos, instrumentos e arranjos de organização dos interesses e da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F., KRUGLIANSKAS, I., SANTOS, S., GUIMARÃES, A. A Governança corporativa em empresa pública e a visão de suas práticas pelos stakeholders. In: Encontro da Ampad, 32, 1-15. 2008.

BAUMAN, Z. Tempos líquidos. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.021, de 22 de Janeiro de 2007. Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm>. Acesso em 17. Nov. 2016.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CAMPANÁRIO, M., MURITIBA, S., MURITIBA, P., RIBEIRO, H. Governança corporativa em empresas públicas. *Race*, 13(2), 689-718. 2014.

FLORIO, M.. Public Enterprises and Quality of Institutions: Alternative to Privatization. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 361-373, 2013.

GISSELQUIST, R. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER). 2012. Disponível em: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11046.pdf>>. Acesso em 17. Nov. 2016.

LEVI-FAUR, D. From “Big Government” to “Big Governance”. In: Levi-Faur, D. *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press, 2012.

LYNN, L. The many faces of governance: adaptation? Transformation? Both? Neither? In: Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press, 2012.

MATIAS PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *APGS*, 2(2), 109-134, 2010.

ONU, Organização das Nações Unidas. Governance and Sustainable Development Policies. In: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. 2012. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper--Governance-for-Sustainable-Development.pdf>>. Acesso em 17. Nov. 2016.

OSBORNE, S. *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge, 2010.

PIMENTEL, R. A governança dos grupos estatais no Brasil. In: IBGC (2009). *Governança corporativa: estrutura de controles societários*. São Paulo: Saint Paul, 2009.

PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (POG). Brasil, portal de acesso à informação. Sobre o DEST. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/coordenacao>>. Acesso em 17. Nov. 2016.

SILVA FILHO, C., BENEDICTO, G., CALIL, J.. Ética, responsabilidade social e governança corporativa. Campinas: Alínea, 2008.

SLOMSKI, V., MELLO, G., FILHO, F., MACÊDO, F. Governança corporativa e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2007.

TIMMERS, H. Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? The Netherlands Ministry of Finance. 9th Fee Public Sector Conference, 2000.

UNESCAP. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance? 2009. Disponível em: <<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>>. Acesso em 17. Nov. 2016.

ⁱEntre os fatores que promoveram ou ajudaram a promover o enfraquecimento da centralidade do Estado podem-se apontar: a má reputação de governos e hierarquias; a frustração de reformistas e revolucionários dos anos 1960 e 1970; a não centralidade do Estado na teoria política anglo-americana; a emergência do neo-liberalismo; os esforços para atualizar a teoria democrática via participação e deliberação; a transnacionalização da política civil; a emergência da União Europeia como nova ordem transnacional (Levi-Faur, 2012).

ⁱⁱ “O Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) é um órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do Planejamento, sendo ligado diretamente à Secretaria-Executiva. A atuação do DEST se dá sobre as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, ou seja, as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas, denominadas empresas estatais. Cabe ao DEST o acompanhamento e disponibilização das informações econômico-financeiras das empresas estatais, bem como se manifestar sobre os pleitos das empresas estatais no que se refere à política salarial, aprovação e eventuais modificações nos planos de previdência dessas empresas e seu quantitativo de empregados (MPOG, 2015).

ⁱⁱⁱConjunto de objetivos para o desenvolvimento e a erradicação da pobreza no mundo – os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.