

A GOVERNANÇA CORPORATIVA APLICADA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

***APPLIED CORPORATE GOVERNANCE IN BRAZILIAN
PUBLIC SECTOR***

JOSÉ MATIAS-PEREIRA

Doutor em Ciência Política – Universidade Complutense de Madri –
Espanha

Pós-doutor em Administração pela Universidade de São Paulo
(FEA/USP)

Professor-pesquisador associado do Programa de Pós-Graduação em
Administração (PPGA/UnB)
matias@unb.br

Recebido em: 07/12/2009

Aprovado em: 23/02/2010

ISSN 2175-5787

Resumo

Neste artigo, temos como objetivo principal analisar os fundamentos e as razões de adaptação e transferência das experiências da governança corporativa para o setor público brasileiro. Trata-se de um artigo teórico-empírico e exploratório, apoiado nas abordagens das teorias institucionalista e de custos de transação. Buscamos analisar, a partir da literatura e relatórios, as motivações que levaram à adaptação e à transferência das experiências da governança corporativa para o setor público. Os resultados das análises das motivações que permitiram a concepção e a aplicação da governança corporativa no setor público estão relacionadas com as sérias dificuldades que a administração pública tem para tornar efetivas as suas ações, que em geral são morosas e inflexíveis, o que reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados à população. Argumentamos, por fim, que o maior desafio a ser superado pelo governo brasileiro, em parceria com o setor privado e o terceiro setor, é a consolidação e institucionalização do processo de governança pública no país.

Palavras-Chaves: Governança corporativa. Administração pública. Desenvolvimento. Brasil.

Abstract

In this article we aim at analyzing the reasons and the reasons for the adaptation and transfer of experiences from corporate governance for the Brazilian public sector. We seek to analyze, from the literature and reports, the motivations that led to the adaptation and transfer of experiences from corporate governance for the public sector. The results of analysis of the motivations that led to the design and implementation of corporate governance in the public sector are related to the serious difficulties that the government has to give effect to their actions, which are often slow and inflexible, which reflects the quality of We argue, finally, that the main challenge to be overcome by the Brazilian government in partnership with the private sector and third sector is consolidating and institutionalizing the process of governance in that country.

Key-Words: Corporate governance. Public administration. Development. Brazil.

1 INTRODUÇÃO

Diversos fenômenos foram responsáveis, nas últimas três décadas, pelas transformações ocorridas no mundo contemporâneo – incluindo a recente crise econômica e financeira mundial -, o que está exigindo um novo modelo para melhorar o desempenho do Estado. Podemos destacar, entre essas mudanças, a crise do Welfare State, nos países desenvolvidos; crise do desenvolvimentismo, nos países periféricos; esgotamento do modelo econômico, evidenciado pela incapacidade fiscal e intervenção; fragilidade do modelo político, gerador de insuficiência de governabilidade; deficiência do modelo administrativo, que resulta em distorções burocráticas; a adoção da nova gestão pública, nas suas dimensões econômico-financeira, administrativa-institucional, sociopolítica e ambiental.

Nesse ambiente de mudanças e turbulências, o Estado reafirma a sua relevância – de forma sem precedentes – como ente de apoio ao mercado, responsável por mediar, estimular e promover intervenções e regulações. Esse novo cenário está exigindo dos governantes a adoção de ações inovadoras na gestão do setor público. Para cumprir esse papel, é essencial que o Estado tenha um perfil inteligente-mediador-indutor, o que exige instituições democráticas sólidas; orientado para eficiência, eficácia e efetividade; busca pela excelência; criação de valor público; flexibilidade e inovação; abordagem gerencial; ethos no serviço público e competência em recursos humanos, entre outras. O Estado inteligente-mediador-indutor deve ser entendido como aquele capaz de promover a criação de valor público, a geração de capital social, o engajamento cívico, a coordenação de atores público e privados, a inclusão social e o compartilhamento de responsabilidades (MATIAS-PEREIRA, 2009a; 2010).

A governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Verifica-se, em um sentido amplo, que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

Feitas essas considerações, torna-se possível formular as seguintes questões: o que motivou a adaptação e transferência das experiências da governança do setor privado para o setor público brasileiro?

Assim, temos como objetivo principal analisar a motivação da adaptação e transferência das experiências da governança do setor privado para o setor público brasileiro. Como objetivos específicos, verificamos a concepção da governança corporativa aplicada ao setor público e a agenda nacional de gestão pública. Na busca de realizar uma avaliação preliminar sobre os resultados da governança no setor público, iremos utilizar como referência o projeto choque de gestão em Minas Gerais. Registre-se que a escolha do projeto do governo mineiro decorre das peculiaridades, motivações e a disponibilização das informações que estão sendo alcançadas na sua implementação.

Partimos do entendimento que a relação do Estado com o setor privado e com o terceiro setor alterou-se de forma significativa nas últimas décadas, o que exige mudanças substanciais no enfoque e no conteúdo da gestão pública. Recorde-se que a forma de operação da gestão pública foi influenciada pelo movimento da New Public Management (NPM), cujo objetivo maior era a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público. O propósito da NPM era diminuir o tamanho do Estado, em particular, promover a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos. Nota-se que os estudos feitos pelo Canadian Centre for Management Development (CCMD, 1999) oferecem importantes lições que devem constar no planejamento de organizações voltadas para o cidadão-usuário (BLYTHE; MARSON, 1999).

Observa-se que a nova administração pública voltada para o cidadão é caracterizada, na atualidade, pelo reconhecimento dos limites de sua atuação, a qual passou a ser mediada pelo poder e pela ação do setor privado e das organizações do terceiro setor. Por sua vez, a complexidade e a amplitude que envolvem o processo de interação entre o Estado-setor privado-terceiro setor, no qual ocorrem infinitas relações e mediações burocráticas, revelam a existência de indícios de que é preciso dar continuidade aos esforços de redefinição e implementação de políticas inovadoras, a fim de fortalecer a gestão do setor público. Pressupomos também que, para isso ocorrer, é indispensável intensificar o nível de interação e cooperação entre o governo, o setor privado e o terceiro setor.

O tema governança, explicitando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, pode ser mensurado pelo crescente destaque que a literatura vem

dedicando nos últimos anos ao assunto. Assim, fica evidenciada a relevância e a atualidade deste estudo, que visa contribuir para ampliar a discussão e a compreensão sobre a governança do setor público.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA

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

Os fundamentos da governança pública estão apoiados nos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômica e a política. A governança (governance), sob a ótica econômica, tem como foco o estudo das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios (WITHLEY, 1996). As pesquisas mais relevantes da governança sob a perspectiva econômica estão apoiadas na teoria de custos de transação (WILLIAMSON, 1975, 1985, 1991) e na teoria institucional (MEYER; ROWAN, 1992).

Na ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Nesse sentido, o enfoque da ciência política está orientado para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor (MATIAS-PEREIRA, 2009b; 2010).

Coube a Coase (1991) a realização dos estudos seminais no campo da governança. A partir da metade da década de 1970, esses estudos foram aperfeiçoados por Williamson (1975). A governança, de acordo com as análises de Coase e reforçadas por Williamson, designaria os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes que tangem a dois registros: os protocolos internos, quando a firma desenvolve suas redes e questiona as hierarquias internas; os contratos e as aplicações de normas, quando ela se abre à terceirização. Há uma substituição das firmas hierarquizadas, integradas verticalmente, por organizações globais e em rede.

Para Coase e Williamson (1991), as trocas ou transações podem organizar-se em duas direções: o mercado ou as organizações (denominadas de hierárquicas por Williamson). O mercado, para ser eficaz, deve responder a uma condição de atomicidade; é, portanto, uma forma organizacional fragmentada. Para os autores, a complexidade dessas trocas gera custos. As escolhas são arbitradas por preços. A grande firma integrada impõe-se historicamente como um meio para reduzir esses custos de transação. O uso do termo governança, importado do mundo da empresa para descrever protocolos de coordenação diferentes dos mercados, seria aplicado posteriormente ao mundo do poder e das organizações locais, cujas variações em termos de contexto são fundamentais.

Deve-se ressaltar a relevância das teorias de governança dos *stakeholders* e da ação coletiva para a compreensão da governança. Nota-se, que: as teorias de governança tornam possível compreender os seus objetivos, princípios e os mecanismos que permitem uma maior interação dos *stakeholders* na administração; a teoria dos *stakeholders* contribui para a compreensão de como implementar ações que permitam a efetiva participação dos interessados na administração do recurso natural; a teoria da ação coletiva diz respeito às possibilidades de jogos de interação social e aos desafios de como coordenar as ações individuais de forma a produzir melhores resultados coletivos.

Metodologicamente buscamos analisar, apoiado na literatura e relatórios sobre o tema, as motivações que levaram à concepção e à aplicação da governança corporativa no setor público; como se articulam os atores e as organizações no processo das mudanças na gestão pública contemporânea; e, por fim, buscamos avaliar as possibilidades de sua utilização na gestão pública no Brasil. Em relação à análise de caso, optamos pela experiência que está sendo implementada no estado de Minas Gerais, em decorrência da sua maior visibilidade e pela facilidade de acesso às informações (FALCÃO-MARTINS et. al, 2006).

Trata-se de um artigo teórico-empírico e exploratório, apoiado nas abordagens da teoria institucionalista e da teoria dos custos de transação. Ressalta-se que não temos a pretensão de esgotar, neste artigo, o assunto em debate, diante de sua amplitude e complexidade.

3 CONCEPÇÃO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA APLICADA AO SETOR PÚBLICO

O termo governança, com base na literatura acadêmica, pode ser definido, de forma ampla, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo (RODHES, 1996). Os aspectos frequentemente evidenciados nessa literatura sobre a governança estão relacionados: à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

Observa-se que, no debate mais recente, que o conceito de governança já superou seus aspectos operacionais, incorporando novos elementos. Assim, além dos mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, incluem-se na fase atual as redes sociais informais - de fornecedores, famílias, gerentes -, hierarquias e associações de diversos tipos.

Torna-se necessário destacar, a importância das contribuições e estímulos por parte de organismos multilaterais e instituições privadas, nas últimas décadas, com destaque para o Banco Mundial, OCDE, IFAC, MBC e IBGC. Considerando esses aspectos, abordaremos a seguir, de forma sucinta, as medidas e ações dessas cinco instituições para fomentar a aplicação da governança corporativa no setor público, nos níveis mundial e nacional.

3.1 Banco Mundial: Incentivo a boa governança mundial

A concepção do conceito de governança no início dos anos de 1990 coincide com as profundas mudanças na trajetória do Banco Mundial. Essa mudança significa uma reorientação das ações, priorizando os aspectos técnicos – relacionados às reformas burocráticas e ao gerenciamento de política econômica -, para uma agenda de questões mais amplas, como os temas da legitimidade e do pluralismo político. Aquela instituição multilateral - que na década de 1980 esteve voltada para as questões dos programas de ajustes estruturais -, redirecionou, a partir da década seguinte, as suas ações de temas como liberalização, desregulamentação e estabilização para questões de construção e reforma institucional, em particular nos países em desenvolvimento (WORLD BANK, 1992, 1994, 1997).

A agenda de políticas do Banco Mundial, em sentido amplo, deslocou-se das reformas macroeconômicas *strictu sensu* para as reformas do Estado e da administração pública,

objetivando promover a "boa governança" e a fortalecer a sociedade civil. Por outro lado, o Banco também vem dando ênfase à necessidade de mensurar os custos sociais do ajuste estrutural e de reduzir a pobreza, conferindo grande prioridade à reestruturação dos serviços sociais, com o objetivo de incrementar a equidade e a eficiência (WORLD BANK, 2002, 2007).

Verifica-se que o debate sobre a boa governança surge com maior intensidade e consistência no estudo "Governance and development", divulgado em 1992. É no citado relatório que define-se o conceito de governança como "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento (WORLD BANK, 1992, p. 1)."

Dimensões para a boa governança. O Banco Mundial, a partir de 1992, definiu de forma ampla as seguintes dimensões para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e *accountability*; e informação e transparência.

Primeira dimensão: Cuida da melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais. Ressalta-se que a preocupação com questões de capacidade burocrática já estava presente na experiência anterior com programas de ajuste estrutural.

Segunda dimensão. Trata do estabelecimento de um marco legal, visto que foi enunciada como um elemento crítico em face da "síndrome da ilegalidade", em que muitos países em desenvolvimento seriam caracterizados (WORLD BANK, 1997).

Terceira dimensão. Quadro legal. Envolve inúmeras regras conhecidas previamente, cujo cumprimento é garantido por um órgão judicial independente e procedimentos para modificá-las, caso não sirvam mais aos propósitos inicialmente estabelecidos (WORLD BANK, 1992, p. 30).

Quarta dimensão: Transparência e participação. Consideradas fundamentais para aumentar a eficiência econômica, envolvem a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de política e alguma oportunidade para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre as políticas públicas (WORLD BANK, 1992, p. 40).

A concepção do Banco sobre a implementação de "fortalecimento das instituições" torna-se explícita na segunda metade da década de 1990, ao sustentar que esse esforço deve envolver o reforço da provisão privada de serviços, por meio de parcerias público-privadas. Nesse contexto, torna-se evidente que países com instituições públicas fracas devem dar total prioridade à busca de caminhos para a utilização de mercados e para envolver empresas e

outros provedores não-governamentais na provisão de serviços (WORLD BANK, 1997, p. 60).

Destaca-se a posição do Banco Mundial sobre a ausência ou deficiência dos instrumentos de participação e do *empowerment* dos decisores locais. Nesse sentido, argumenta que esses fatores têm estreita relação com as inconsistências e falhas dos mecanismos democráticos que vêm sendo utilizados para garantir a representação dos cidadãos, bem como viabilizar a responsabilização dos seus representantes. Verifica-se, diante desse quadro, que aquela instituição esclarece sua preocupação em relação à efetividade e à legitimidade dos mecanismos eleitorais na prática (WORLD BANK, 1997, p. 25).

3.2 OCDE: Mecanismo de governança nas empresas públicas

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a partir da constatação que em inúmeros países as empresas estatais possuem uma participação relevante no produto interno bruto (PIB), na capitalização do mercado e na criação de empregos, desenvolveu um conjunto de orientações sobre as melhores práticas de governança nas empresas públicas (OCDE, 2005).

No citado documento, a OCDE (2005), estabeleceu seis dimensões para a efetiva governança: ações que assegurem uma estrutura jurídica e regulatória efetiva para as empresas estatais; ações que respaldem o papel do Estado como proprietário; tratamento igualitário de acionistas, 4) políticas de relacionamento com os *stakeholders*; transparência e divulgação de informações; definição das responsabilidades dos Conselhos.

3.3 IFAC: Princípios de governança no setor público

É perceptível que a boa governança corporativa vem contribuindo para as transformações no setor privado e no público. Governança refere-se, basicamente, aos processos de como as organizações são administradas e controladas. O foco da governança no setor privado está nas prioridades dos dirigentes. No âmbito do setor público, que atua com estruturas e modelos de gestão distintos e, especialmente, com uma hierarquia mais rígida, a identificação dessas prioridades é imperceptível. Assim, fica patente que, na administração pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outras.

Deve-se ressaltar, nesse contexto, a relevância do estudo realizado pelo *International Federation of Accountants* (IFAC), denominado *Governance in the public sector: A*

governing body perspective (2001). De acordo com o citado estudo, os três princípios fundamentais de governança no setor público são:

- a. *Openness* (Transparência): é requerido para assegurar que as partes interessadas (sociedade) possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham;
- b. *Integrity* (Integridade): compreende procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, probidade na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição;
- c. *Accountability* (responsabilidade de prestar contas): as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e, submetendo-se ao escrutínio externo apropriado.

O IFAC, além dos seus princípios, apresenta as dimensões que as entidades da administração pública devem adotar: Padrões de comportamento: como a administração da entidade exercita a liderança e determina os valores e padrões da instituição, como define a cultura da organização e o comportamento de todos os envolvidos; Estruturas e processos organizacionais: como a cúpula da administração é designada e organizada dentro da instituição, como as responsabilidades são definidas e como elas são asseguradas; Controle: a rede de vários controles estabelecidos pela cúpula administrativa da organização no apoio ao alcance dos objetivos da entidade, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos, da complacência com as leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas; e, Relatórios externos: como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas da aplicação do dinheiro público e seu desempenho.

3.4 MBC: Apoio à gestão privada e pública no Brasil

O Movimento Brasil Competitivo é uma organização (OSCIP) criada em novembro de 2001 e orientada ao estímulo e ao fomento do desenvolvimento da sociedade brasileira. Congrega as funções do Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP) e do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP). O movimento tem como objetivo principal viabilizar projetos que visam ao aumento da competitividade das organizações e da qualidade de vida da população.

O Movimento Brasil Competitivo vem apoiando trabalhos que estão contribuindo para transformar a gestão pública em diversos estados, como por exemplo, Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Sergipe e Distrito Federal. Nessas ações, estão sendo aplicados conceitos básicos da administração, como o controle das despesas, estabelecimento de metas de trabalho, planejamento dos investimentos visando resultados, dentre outros. Ressalta-se que os recursos do MBC provêm da iniciativa privada, que espera ser beneficiada com a melhoria na qualidade dos serviços e a desburocratização da máquina pública.

A missão, a visão e os valores do MBC estão assim definidos: **Missão.** Contribuir expressivamente para a melhoria da competitividade das organizações privadas e da qualidade e produtividade das organizações públicas, de maneira sustentável, elevando a qualidade de vida da população brasileira; **Visão:** O MBC deseja contribuir para que a sociedade brasileira conte com: uso disseminado de tecnologias de gestão nos setores público, privado e terceiro setor, com promoção do desenvolvimento sustentado; programas estaduais de competitividade e qualidade implantados em todos os estados da federação; pelo menos vinte setores com sistemas de avaliação e premiação implantados; uso disseminado de sistema de avaliação e premiação em micro e pequenas empresas; sistema de avaliação da gestão obrigatório em todas as organizações federais; sistema de reconhecimento do nível de gestão disseminado nas organizações públicas; premiação da qualidade do governo federal difundida em todos os níveis de governo; uso de mapas de *benchmarking* como ferramenta da competitividade em cadeias e arranjos produtivos locais e regionais; cultura da medição e avaliação amplamente disseminadas; cultura de inovação e marketing disseminada; e, **Valores.** O MBC tem como valores: a ética e a transparência nos negócios; respeito a clientes e funcionários; qualidade dos produtos e serviços prestados; eficiência do atendimento a clientes / parceiros; valorização do ser humano; e, respeito ao meio ambiente.

Destaca-se, nas atividades daquela instituição, a implementação do Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP), a partir de 2005, em alguns estados brasileiros. O objetivo do MBC, conforme assinala Johannpeter (2009), é promover um aumento radical da competitividade das organizações privadas e públicas brasileiras, de maneira sustentável, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população.

3.5 IBGC: Aprimoramento do padrão da governança no Brasil

Observa-se que o tema governança corporativa aplicada ao setor público ficou relegado a um plano secundário na agenda política no Brasil na última década (PR/SAE, 2009). Por sua vez, deve-se destacar a importância das contribuições de algumas instituições privadas, como por exemplo, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), que vem apoiando o fortalecimento do processo de implantação e aperfeiçoamento da governança corporativa no país. O objetivo do IBGC é o aprimoramento do padrão de governança nas empresas estabelecidas no Brasil, para seu sucesso e perpetuação, e dessa forma tem ajudado a consolidar o conceito de que a boa governança corporativa assegura aos sócios e acionistas das empresas equidade, transparência e prestação de contas (*accountability*). De maneira complementar, defende que a adoção de práticas de sustentabilidade corporativa é fundamental para o sucesso dos negócios, ao criar diferenciais competitivos e contribuir para o desenvolvimento sustentável.

Com a retomada do tema governança pública, fica evidenciado que a experiência acumulada pelo IBGC na área de governança corporativa será essencial, em particular a nível estadual. Isso pode ser percebido pela criação dos capítulos do IBGC estaduais - estruturados com o objetivo de disseminar localmente as boas práticas de governança corporativa – em Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Região Sul (Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

Código de Conduta do IBGC

Destaca-se a importância do papel que vem sendo desenvolvido na última década pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, em particular a partir da divulgação e dos aperfeiçoamentos do seu código de conduta. O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa - CMPGC (IBGC, 2008) - aponta como um de seus principais objetivos: indicar caminhos para que as organizações, de todos os tipos, possam melhorar seu desempenho e facilitar o acesso ao capital. Este código define as principais competências nas empresas e considera como linha mestra a transparência, a equidade e a prestação de contas dos agentes da governança corporativa – conselho de administração, executivo principal e diretoria, auditores independentes e conselho fiscal – que os elegeu.

Primeira versão (1999). Em termos cronológicos, a primeira versão do Código de Conduta do IBGC, intitulado Código das Melhores Práticas Corporativas, foi lançado em 1999, a partir das discussões e contribuições de empresários no encontro denominado “Top Management Summit”, incorporando reflexões sobre a Lei das Sociedades Anônimas vigente

à época e sobre documentos como o International Comparison of Board “Best Practices”, editado por Holly Gregory e Elizabeth Forminard.

Segunda versão (2001). Em decorrência dos escândalos corporativos que aconteceram nos Estados Unidos no início desta década, o Código de Conduta do IBCG foi revisto, incorporando as novas normas legislativas e regulatórias referentes à governança corporativa, para atender às aspirações de investidores, que passaram a exigir mais transparência, profissionalismo e independência entre os executivos e membros dos conselhos das companhias.

Terceira versão (2004). A publicação de uma nova versão passou a incluir os temas da responsabilidade social e da sustentabilidade. O código de conduta do IBGC é dividido em seis capítulos - propriedade (sócios), conselho de administração, gestão, conselho fiscal, conduta e conflito de interesses e auditoria independente. Este orienta as empresas - sociedades de capital aberto ou fechado, limitadas ou civis – sobre como colocar em prática os princípios da transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Quarta versão (2008). Observa-se que o período entre 2004 e 2008 foi marcado por fortes turbulências e transformações no mundo, em especial pelo acentuado desenvolvimento do mercado de capitais e o projeto de revisão do novo mercado. Esse cenário foi agravado pelo início da crise financeira e econômica mundial, em dezembro de 2007. Assim, a quarta revisão do Código feita pelo IBGC reduziu a ênfase às questões que já haviam sido incorporadas nas atividades das empresas, e dessa forma focou os seus esforços em detalhar e atualizar aquelas que ainda não estão bem incorporadas. Constata-se, através da leitura do escopo da quarta revisão, que houve uma forte preocupação em estender os conceitos das boas práticas de governança a outras instituições, como por exemplo, governo, terceiro setor e fundos de pensão. O trabalho iniciou-se em 2007 e foi concluído em novembro de 2008, e, em seguida, foi submetido à audiência pública, ocorrida no período de dezembro de 2008 a fevereiro de 2009 (IBGC, 2008).

Apresentamos, a seguir, os principais conceitos e recomendações contidas no código de conduta formulado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa:

Transparência. O gestor precisa cultivar o “desejo de informar”, com a finalidade de criar um clima de confiança tanto nas relações internas quanto na relação com a sociedade, e não apenas cumprir com a obrigação de informar.

Equidade. O tratamento justo e igualitário a todos os grupos minoritários, sejam do capital ou dos chamados *stakeholders* (colaboradores, clientes, fornecedores, etc.), constitui regra básica. Qualquer atitude ou política discriminatória é considerada falta grave.

Accountability. Os gestores têm obrigação de prestar contas a quem os elegeu e responder integralmente por todos os atos que praticam no exercício de seus mandatos.

Responsabilidade corporativa. Prega a necessidade de zelar pela perenidade da organização, incorporando, para isso, considerações de ordem social e ambiental na determinação dos rumos dos negócios e operações. Neste item, o código observa que a função social da empresa é a criação de riquezas e de oportunidades de emprego, o estímulo ao desenvolvimento científico e a melhoria da qualidade de vida, através de ações educativas, culturais, assistenciais e a defesa do meio ambiente. Uma prática aconselhável é a contratação de recursos e insumos da comunidade na qual a organização está inserida.

4 ROTEIRO PARA VIABILIZAR UMA BOA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Para viabilizar uma boa governança no setor público, nas visões do *Australian National Audit Office* (ANAO, 2002) e de Barret (2005), estão presentes os seguintes elementos: liderança, integridade e compromisso, que dizem com as qualidades pessoais de todos na organização (**sem sentido**); e responsabilidade, integração e transparência são essencialmente o resultado das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos.

Liderança – A governança do setor público requer liderança do governo e/ou do órgão executivo da organização. Um quadro efetivo requer a clara identificação e articulação da responsabilidade, bem como a compreensão real e apreciação das várias relações entre os *stakeholders* da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos desejados resultados (outcomes). No setor público, é necessária uma lúcida e transparente comunicação com o Ministro, além de ser fundamental o estabelecimento de prioridades governamentais.

Compromisso – A boa governança é muito mais do que pôr as estruturas a funcionar, pugnar pela obtenção de bons resultados, e não é um fim em si mesma. As melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para serem implementados todos os elementos da governança corporativa. Isto exige uma boa orientação das pessoas, que envolve uma comunicação melhor; uma abordagem sistemática à gestão da

organização; uma grande ênfase aos valores da entidade e conduta ética; gestão do risco; relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade.

Integridade – A integridade tem a ver com honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. Ela é dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. A integridade reflete nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e credibilidade do seu relatório de performance.

Responsabilidade (*accountability*) – Os princípios da governança corporativa requerem de todos os envolvidos que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações; considerem quem é responsável por quê, perante quem, e quando; o reconhecimento da relação existente entre os *stakeholders* e aqueles a quem confiam a gestão dos recursos; e que apresentem resultados. Exige, também, uma compreensão clara e a apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no quadro da governança, onde os Ministros, a Administração da entidade e o CEO são componentes importantes para uma responsabilidade saudável. O afastamento destes requisitos impede a organização de conseguir os seus objetivos.

Transparência – A abertura, ou a equivalente transparência, consiste em providenciar aos *stakeholders* a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade. Sendo aberta, com significativos encontros com os *stakeholders*, com comunicações completas e informação segura e transparente, as ações são mais tempestivas e efetivas. A transparência é também essencial para ajudar a assegurar que os corpos dirigentes sejam verdadeiramente responsáveis. A *International Federation of Accountants* - IFAC (2001) realça que “a transparência é mais do que estruturas ou processos. Ela é também uma atitude e uma crença entre os intervenientes chave, políticos, funcionários públicos e outros *stakeholders*, a quem a informação tem de ser exibida, e não é detida por qualquer entidade particular – ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os ativos”.

Integração – o desafio real não é simplesmente definir os vários elementos de uma efetiva governança corporativa, mas garantir que eles estejam holisticamente integrados dentro de uma abordagem da organização, pelos seus funcionários e bem compreendida e aplicada dentro das entidades. Se estiver corretamente implementada, a governança corporativa pode promover a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para obter

os padrões de performance de *output* e *outcome* requeridos para atingir as suas metas e objetivos.

Assinala Butler (2004) que nas entidades públicas a aplicação prática da governança corporativa envolve os seguintes aspectos: separação dos papéis do Presidente e do Diretor Executivo; um conselho que tenha a maioria de diretores não-executivos; criação de um comitê de auditoria com membros não-executivos; proteção da independência dos auditores externos; manutenção de padrões de relatórios financeiros; adoção de códigos de ética da organização; instruções para conduta dos diretores, que particularmente prevejam a inexistência de conflitos e divulguem os benefícios; identificação do risco e gestão do risco. Caso a gestão tenha relação com um processo de negócio, a governança diz respeito ao seu correto desenvolvimento. Para o autor, o processo de governança corporativa pode ser pensado como tendo quatro atividades principais. Assim: ação executiva – envolvimento em decisões executivas cruciais; direção – formulação da direção estratégica para o futuro da organização a longo prazo; supervisão - monitorização e vigilância da performance da gerência; e accountability – reconhecimento das responsabilidades daqueles que legitimamente procuram pela responsabilidade.

4.1 Requisitos da boa governança no setor público

Na busca de permitir a implementação de uma boa governança corporativa nas organizações, destacam-se as preocupações relacionadas à transparência e à ética, sendo que a transparência é o mais importante para os investidores. Por sua vez, o novo paradigma da governança global no setor privado e público tem como referência a necessidade de promover uma governança que torne mais efetiva as relações entre os três principais atores: setor público, setor privado e terceiro o setor.

Embora estejam em dimensões diferentes, as preocupações com a boa governança, transparência e ética também fazem parte do universo das organizações públicas. Isto porque, tanto no setor privado como no público, não podem ser desconsiderados os aspectos que envolvem a maneira como é feita a gestão das organizações, como identificam e tratam os seus *stakeholders*, como e em que base são estabelecidas as parcerias. A democracia participativa concebida na nova governança busca tornar o Estado mais permeável à influência da sociedade (ABRUCCIO, 2005).

A capacidade de governança passa pela interação entre a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto interna quanto externamente; a capacidade de coordenação do Estado

entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, buscando integrá-los de forma a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais; e, a capacidade de implementação supõe a adequação entre as diversas decisões tomadas e os recursos técnicos, humanos, informacionais, institucionais, financeiros, políticos, necessários para que as decisões se materializem. Essa gestão pública deve estar preparada para realizar as suas estratégias e políticas, usando os mecanismos disponíveis com eficiência, eficácia e efetividade, na busca de implementar ações e alcançar resultados, em particular a melhoria da qualidade de vida da população.

Observa-se que o termo governança vem sendo usado em diferentes contextos e com significados distintos. Nota-se que na sua origem a expressão governança era utilizada para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais, como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público, considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (OECD, 2001).

A boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade. Com a gestão política, pode-se buscar a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança.

5 AGENDA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA

A competitividade da economia brasileira está estreitamente relacionada com a qualidade da administração pública nos três níveis de governo (MATIAS-PEREIRA, 2009a). Observa-se que o governo federal, diante desse cenário, está priorizando, na atualidade, a promoção de um debate em torno da modernização da gestão pública no país, a partir do reconhecimento da sua importância central para a superação de uma série de desafios nacionais (PR/SAE, 2009). Nesse sentido, sustenta que as políticas de gestão pública

condicionam as possibilidades de sucesso de um vasto conjunto de políticas públicas, uma vez que as permeiam e balizam suas potencialidades.

Observa-se que o esforço de organizar uma Agenda Nacional de Gestão Pública pretende mapear temáticas capazes de provocar o interesse de todos os atores políticos dispostos a empreender esforços e mobilizar recursos com a finalidade de fazer avançar a modernização e a democratização do Estado brasileiro (PR/SAE, 2009, p. 1-24). Destaca-se que a referida agenda está sendo construída em parceria com o Movimento Brasil Competitivo e destina-se a assegurar a incorporação do setor produtivo nesse debate. A intensificação da parceria entre os setores público, privado e o terceiro setor surge como uma questão relevante nessa discussão.

Definição de um novo pacto federativo. Na construção da Agenda (PR/SAE, 2009), fica evidenciada a importância da criação de um novo pacto federativo entre União, estados e municípios, no sentido de aprofundar a cooperação e a repartição de responsabilidades entre os entes federados. O documento sinaliza a necessidade da simplificação do processo burocrático no serviço público, permitindo a troca de informação nos três níveis da Federação. Isso traria um impacto imediato na qualidade do serviço prestado. No documento também está prevista a criação de uma Agenda Legislativa comum a ser apresentada todo ano no Congresso, com o objetivo de estabelecer metas a serem alcançadas por todas as regiões, de modo que o país possa crescer de forma equilibrada.

Constata-se que um dos grandes obstáculos para a melhoria do serviço público é a repartição rígida das competências entre os entes federados, o que resulta na fragmentação das responsabilidades, e gera dificuldades no processo de cobrança do ente responsável quando o serviço não é bem executado. Esse quadro é agravado porque uma grande parcela das políticas públicas, em geral, não contempla as necessidades locais. Frente a esse cenário, o governo federal acaba adotando uma postura de distanciamento dessas cobranças, visto que a implementação, na maioria dos casos, é realizada pelos estados e municípios. Por sua vez, os efeitos negativos dessa fragmentação, que impede a definição de uma padronização, refletem na qualidade dos serviços públicos prestados pela iniciativa privada.

Deficiências na qualidade da política pública. O documento da PR/SAE (2009, p. 11) reconhece explicitamente que existem sérias deficiências na qualidade da política pública no Brasil. Destacam-se entre os problemas: prestação de serviços padronizados e de baixa qualidade. A busca de qualidade no serviço público vem sendo objeto de diversas iniciativas institucionais. No entanto, a burocracia resiste em internalizá-la como meta permanente; no

que se refere a qualidade, competitividade e cidadania, verifica-se que, apesar de existir uma cultura comprometida com a qualidade dos serviços prestados pelos funcionários públicos, ela é inviabilizada pela ausência de relação direta entre os servidores e a população, o que faz com que a noção do cliente-cidadão seja remota e pouco percebida; ausência de processo que efetivamente integre e vincule orçamento e planejamento; inexistência de sistemas e instituições efetivas para avaliação da qualidade das políticas públicas; inexistência de critérios e parâmetros mínimos para o estabelecimento da gestão por resultados; ausência de parâmetros que corresponsabilizem os entes federados pela qualidade dos serviços prestados; insuficiente desempenho das agências reguladoras no controle da prestação dos serviços públicos. O desenvolvimento de tecnologias públicas e privadas já existentes, destinadas a melhorar a qualidade do serviço público, por si só, não vem se mostrando suficiente para institucionalizar esse esforço. Para buscar a melhoria dos serviços públicos, é necessário vontade política.

O documento da PR/SAE (2009) assinala, ainda, que as dificuldades na relação que existe entre servidores públicos e a população, os quais demandam serviços públicos, é reconhecida como um dos principais entraves para a manutenção de trabalhos repetitivos e de baixa qualidade, que são agravados pela burocracia. A esses fatores negativos somam-se a falta de critérios bem definidos de avaliação dos resultados, baixo desempenho das agências reguladoras e a ausência de projetos que permitam unir orçamento e planejamento. Apesar de haver uma crescente utilização de instrumentos inovadores na administração pública, especialmente nos campos da tecnologia de informação e comunicação (TIC), os seus resultados ainda estão aquém do nível adequado para permitir a viabilização das transformações desejadas.

Governança pública. No que se refere à governança pública, a Agenda proposta pela SAE/PR identifica os seguintes problemas: a relação do Estado com o setor privado e a sociedade civil que carece de institucionalidade; deficiência dos mecanismos de organização e participação da sociedade civil nas políticas públicas; acesso limitado a informações públicas (PR/SAE, 2009, p. 18).

Os problemas assinalados pela Agenda da PR/SAE sobre a governança pública em tal administração, que em geral são comuns aos três níveis de governo, nos permite analisar, a seguir, os aspectos mais relevantes da concepção e os resultados obtidos pelo projeto Choque de Gestão de Minas Gerais, que vem sendo implementado pelo governo deste estado desde janeiro de 2003.

6 CONCEPÇÃO E AVALIAÇÃO DO PROJETO CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS

A literatura evidencia que as instituições e organizações públicas no Brasil, dispersas nos três níveis de governo União, Estados e municípios, interagem de forma precária entre si. Observa-se que o setor público brasileiro tem enormes dificuldades para tornar efetivas as suas ações, que em geral são morosas e inflexíveis. Isso reflete-se na baixa capacidade de resposta do setor público no atendimento das demandas da população. Nesse sentido, assinala Matias-Pereira (2009a) que o Estado brasileiro possui uma administração pública ampla e complexa, cuja ação governamental é implementada por meio de um elevado conjunto de órgãos, o que tende a dificultar a execução de planos, programas e projetos, mesmo quando existe disponibilidade de recursos financeiros para implementá-los.

O argumento dos governantes de que realizam pouco por terem limitações na alocação de recursos no orçamento para financiar as despesas públicas vem sendo questionado, visto que essa escassez de recursos nem sempre é o principal problema da administração pública (MBC, 2009). Em diversas áreas, os recursos estão disponíveis, mas falta eficiência, eficácia e efetividade na execução orçamentária, ou seja, não possui capacidade de gestão para gastar de forma adequada e tempestiva. As deficiências assinaladas na gestão pública pela Agenda da PR/SAE (2009) explicam, em grande parte, as dificuldades da execução das políticas públicas no Brasil.

Avaliação (preliminar) do projeto Choque de Gestão de Minas Gerais

O projeto denominado Choque de Gestão de Minas Gerais foi orientado para permitir a aplicação dos conceitos da nova gestão pública naquele estado (NEVES, 2007). O citado projeto vem sendo implementado em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC), por meio do qual busca-se aplicar as melhores práticas de governança na gestão pública, tendo como referência os preceitos de transparência, cumprimento da lei, responsabilidade, compromisso e a devida prestação de contas (FALCÃO-MARTINS et. al, 2006).

Entre as principais ações da administração estadual de Minas Gerais, verifica-se a criação do Comitê de Governança Corporativa, em 2008, para acompanhar a gestão das sociedades de economia mista, empresas públicas administradas direta ou indiretamente pelo Estado e, ainda, oferecer subsídios aos seus representantes nos órgãos colegiados dessas entidades. Foi implantado, também em 2008, o Projeto Estruturador Governo Eletrônico, parte da estratégia Estado para Resultados. Esses instrumentos são considerados essenciais

para sustentar o mapa estratégico do governo de MG, denominado Qualidade e Inovação e Gestão Pública, que permitirá o aprofundamento das relações com a sociedade.

Observa-se que processos de reforma, como o choque de gestão adotado pelo governo de Minas Gerais, privilegiam relações contratuais estabelecidas entre os vários níveis de governo, assim como entre o governo, o setor privado e o terceiro setor. Acordos de resultados, parcerias público-privadas, OSCIPs são apenas alguns exemplos desse movimento de contratualização que caracteriza as reformas contemporâneas de gestão pública (VILHENA, 2008).

Os dados disponíveis indicavam que a administração pública do Estado de Minas Gerais, no início do primeiro governo Aécio Neves (janeiro de 2003), encontrava-se em uma situação bastante preocupante. Aquele Estado, à semelhança de outros Estados da federação, apresentava um grave quadro fiscal. Esse cenário era agravado pela ausência de investimentos dos recursos do tesouro estadual, o que conduzia a um processo de sucateamento da máquina administrativa, além dos cortes nos recursos destinados ao custeio. Esta situação era conseqüência de inúmeras circunstâncias que conduziram o estado de Minas Gerais para aquele patamar.

O Estado de Minas Gerais encerrou o ano de 2002 com déficit orçamentário fiscal de R\$ 874 milhões, e o orçamento para 2003 indicava déficit estrutural de R\$ 1,4 bilhão. Por sua vez, 73% das receitas correntes líquidas previstas para 2003 já estavam comprometidas com a folha de pessoal. Outros 15% seriam consumidos com amortização e encargos da dívida pública interna e externa. O Estado de MG apresentava, ainda, dívida com a União, cerca de R\$ 35,28 bilhões.

As medidas necessárias para alterar esse cenário foram tomadas pelo governo de Minas Gerais por meio da proposta denominada Choque de Gestão, na qual buscou-se delinear as ações e medidas necessárias à resolução de problemas de ordem fiscal e a adequação da máquina pública à nova realidade, tendo como finalidade conferir ao Estado maior eficiência e efetividade na execução de políticas públicas. O referido choque de gestão envolve três dimensões: ajuste à realidade, planejamento e inovação. Na primeira, várias ações foram implementadas visando, principalmente, à eliminação do déficit fiscal.

A edição de um conjunto de 63 leis delegadas em janeiro de 2003 constituiu o primeiro passo para a implementação da reforma administrativa em Minas Gerais. No esforço de instaurar a reestruturação orgânica do Poder Executivo, procurou-se enquadrar as secretarias de Estado a um modelo gerencial adequado para respostas rápidas e eficientes às

demandas sociais postas ao setor público. Esse modelo mineiro de reforma, desenvolvido sob a influência do paradigma da administração pública voltada para resultados, objetiva a suplantação do modelo burocrático de administração.

A partir dos resultados alcançados na dimensão ajuste à realidade, em que houve uma sensível redução das despesas contratuais com locação, fornecimento de água, luz e telefone, entre outras, permitiu a construção de uma agenda de desenvolvimento para o Estado de Minas Gerais (início das atividades na dimensão planejamento, e de uma agenda de inovações institucionais). No campo do planejamento governamental, destaca-se o caráter orientador das demais políticas de gestão, no qual o conceito de duplo planejamento foi colocado em prática naquele Estado.

Em relação à dimensão da inovação gerencial, destaca-se o projeto “Choque de Gestão: pessoas, qualidade e inovação na administração pública”, essencial para o sucesso no âmbito do choque de gestão como um todo, permitindo um alinhamento das organizações, pessoas e sistemas administrativos com os preceitos do ajuste à realidade e com o norte traçado pelo planejamento.

Assim, conforme assinala Vilhena (2008), o projeto Choque de Gestão de Minas Gerais conseguiu desenvolver e implementar novos arranjos institucionais, com modelo de gestão orientado a resultados, que tem como base a avaliação de desempenho institucional. Esta avaliação é realizada a partir da celebração de acordo de resultados (instrumento de pactuação de resultados mediante negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do poder executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão). Adotou-se, ainda, formas inovadoras de relacionamento do setor público com o setor privado, tanto com o “sem fins lucrativos”, as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), por meio de termo de parcerias, quanto com o “com fins lucrativos”, através das parcerias públicas privada (PPP).

O projeto colocado em prática pelo governo mineiro viabilizou o surgimento de um novo padrão de gestão de pessoas, a partir do fortalecimento da capacitação e da formulação de uma nova política de recursos humanos que enfatiza a avaliação de desempenho. Na área dos sistemas administrativos, a implementação de uma política de governo eletrônico tem aproximado o governo de Minas Gerais de todos aqueles atores que se relacionam com ele, promovendo a universalização do acesso aos serviços, a transparência das suas ações, a integração de redes e o alto desempenho de seus sistemas, tendo como princípios a modernização da gestão pública estadual e a democratização da informação, de forma a

ofertar mais e melhores serviços à população. O choque de gestão que vem sendo implementado pelo governo mineiro teve como base o alinhamento estratégico das ações individuais com os objetivos institucionais e deste com as diretrizes do governo. O processo de alinhamento é aceito por aquele governo como essencial para assegurar a integração da gestão governamental aos processos de planejamento (programas de governo) e deve refletir a perspectiva das partes interessadas, enfatizando o envolvimento das pessoas. Este alinhamento é medido por meio da avaliação institucional (acordo de resultados), individual (avaliação de desempenho) e dos termos de parceria (VILHENA, 2008).

7 CONCLUSÕES

A gestão pública no Brasil é caracterizada atualmente pelo reconhecimento dos limites da sua atuação. Em um contexto de pós-privatização e democratização política, a gestão pública é mediada pelo poder e pela ação das empresas privadas e das organizações no âmbito da sociedade civil. Observa-se que há evidências de que os processos de desestatização e democratização implementados ao longo das duas últimas décadas no país ainda não foram capazes de permitir a consolidação de uma rede de governança baseada nas relações do setor público com o setor privado e o terceiro setor. A configuração dessa rede de governança pública ainda não atingiu o nível desejável relativo ao novo papel do Estado no mundo contemporâneo.

A boa governança pública, nesse contexto, assume uma importância cada vez maior, no que se refere às questões que envolvem as relações complexas que existem entre o Estado, o setor privado e o terceiro setor. Pode-se argumentar que, dentre as principais motivações que levaram à adaptação e à transferência das experiências acumuladas pela governança corporativa para o setor público, estão as sérias dificuldades que o Estado brasileiro tem para tornar efetivas as suas ações, que em geral são morosas e inflexíveis, o que reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados à população. Constata-se, entretanto, que o Estado está buscando aperfeiçoar a sua organização estatal, para atuar de forma inteligente, capaz de mediar e induzir adequadamente à estratégia de desenvolvimento sustentável e à integração econômica.

Ressalta-se, por fim, que o principal desafio a ser superado pelo governo brasileiro, em parceria com o setor privado e o terceiro setor, é a consolidação e institucionalização do processo de governança pública no país. O cenário econômico e político atual, pressionado

pelas exigências de mudanças internas e externas, revela-se promissor para se deflagar, a partir de uma manifestação clara de vontade política do governo, o processo de construção de uma forma inovadora de governança no setor público brasileiro.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

ANAO. Australian National Audit Office. **Performance Information in Portfolio Budget Statements**. Canberra: Commonwealth of Australia, 2002, n. 18.

BARRET, P. **Achieving better practice corporate governance in the public sector**. AM Auditor General for Australia. 2005. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 20 jan.2010.

BHATTA, Gambhir. Post- NPM Themes. In: Public Sector Governance, Wellington: State Services Commission. Working Paper n°. 17. Sept. 2003.

BLYTHE, Marie; MARSON, Brian. **Good Practices in Citizen-Centred Service**. Canada: Citizen-Centred Service Network and Canadian Centre for Management Development, 1999.

BUTLER, B. **Corporate Governance in the Public Sector**. Annual Public Sector Symposium, Queensland, Australia, 4(16), June 2004.

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT. **Citizen-Centred Service**: Responding to The Needs of Canadians Canada. Citizen-Centred Service Network, 1999.

COASE, R.H. **The Nature of the Firm(1937)**. In Williamson, O. & Winter, S., orgs., *The Nature of the Firm*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 18-33.

FALCÃO-MARTINS, H. ; MARINI, C. ; VILHENA, R. ; BARRETO, T. **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – CMPGC**. 4ª revisão. São Paulo: IBGC, nov. 2008. Disponível em www.ibgc.org.br. Acesso em 05 jan. 2010.

_____. IBGC em Foco, n° 46, julho 2009. Disponível em <www.ibgc.org.br>. Acesso em: 03 jan. 2010.

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. Study 13. 2001. Disponível em <<http://www.ifac.org>>. Acesso em: 27 jan. 2010.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, no. 4, p. 305-360, oct. 1976.

JOHANNPETER, Jorge Gerdau. **Os desafios da Gestão Pública para o Brasil**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL BRASIL COMPETITIVO, 7., 2009, Brasília. **Anais...** Brasília: MBC, 28 jul. 2009.

KETTL, Donald F. Public Administration at the Millennium: The State of the Field. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 10 (1), 2000, p. 7-34.

MARQUES, Maria da Conceição da C. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Setor Público. **RAC**, v. 11, n. 2, Abr./Jun. 2007, p. 11-26.

MATIAS PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. 2. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2009a..

_____. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2009b.

_____. **Governança no Setor Público**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2010.

MELLO. G. R. **Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro**. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). São Paulo: FEA/USP, 2006.

MEYER, J.W.; ROWAN, B. **Institutionalizes organizations: formal structure as myth and ceremony**. In: MEYER, J.; SCOTT, R., *Organizational environments: ritual and rationality*. London: Sage Publications, 1992.

NEVES, Aécio. **Choque de gestão de Minas Gerais**. Porto Alegre: Federasul, 12 dez. 2007. Disponível em <<http://www.federasul.com.br>>. Acesso em: 21 jan. 2010.

NORTH, Douglas. (1993), *Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **Local Partnerships for Better Governance**. Paris: OECD, 2001.

_____. **Governance of State-Owned enterprises. Guidelines on the corporate**. 2005. Paris: OECD. Disponível em <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 27 jan. 2010.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 7. ed. Brasília: Editora UnB, 1992 .

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

RODHES, R.A.W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, vol. 44, n°4, 1996, p. 652-667.

_____. **Governance and Public Administration**. In: Jon Pierre (org.): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 54-90.

SHLEIFER, A., R. W. VISHNY. **Politicians and firms**, Discussion Paper 1686, Harvard Institute of Economics Research, June, 1994.

SLOMSKI, V. *et al.* **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

VILHENA, Renata. Inovação e Modernização do Estado: experiência brasileira – Choque de gestão em Minas Gerais (Painel). In: SEMINÁRIO DE INOVAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: FGV-RJ, 10 out. 2008.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 36, n. 2, p. 269-96, Jun. 1991.

_____. **The economic institutions of capitalism: Firms markets, relational contracting**. New York: Free Press, 1985.

_____. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications**, New York: Free Press, 1975.

WITHLEY, R. **Business systems and global commodity chains: competing or complementary forms of economic organizations**. London: *Competition and Change*, v. 1, p. 411-425, 1996.

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

_____. **World Development Report 1994: infrastructure for development** Washington, D.C., World Bank, 1994.

_____. **World Development Report 1997: The State in a Changing World**, Washington, D.C., World Bank, 1997.

_____. **Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy, Implementation Update, Parts 1 and 2**, Washington D.C.: World Bank, 2002.

_____. **Engagement on Governance & Anticorruption**. Washington D.C.: World Bank, oct. 2007.