



**C) Organização
administrativa**

***C) Administrative
organization***

GOVERNANÇA CORPORATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CORPORATE GOVERNANCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

EDIMUR FERREIRA DE FARIA

Doutor e Mestre pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor da graduação e do programa de pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMinas). Ex-Diretor da Faculdade de Direito da mesma Universidade. Ex-Diretor da Escola de Contas e Capacitação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Ex-Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo. edimurfaria@hotmail.com

LUIZA MASCARENHAS DAMASCENO

Pós-Graduada em Direito Previdenciário e Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. luizamasc1@gmail.com; juridicodepartamento113@gmail.com

Recebido em: 23.07.2018.

Aprovado em: 17.10.2018.

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

RESUMO: Este trabalho procurou trazer elucidações quanto aos modelos organizacionais e reforma da Administração Pública, com enfoque no modelo da Governança corporativa aplicada ao estado, em que a Governança pode ser percebida como processo complexo para tomada de decisões que ultrapassam ao governo, considerando os cidadãos como cliente da Administração. Demonstra-se a necessidade de aplicação dos princípios da boa governança, a fim de perquirir a efetividade e eficiência na solução de questões sociais, em que se aplicam: probidade, informação, publicidade, *accountability* e eficiência estatal, para que seja resgatada a confiança dos cidadãos em relação ao Estado e se concretize os preceitos estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

ABSTRACT: This work sought to elucidate organizational models and public administration reform, with a focus on the corporate Governance model applied to the state, where Governance can be perceived as a complex process for making decisions that surpass government, considering citizens as a client of the administration itself. It demonstrates the need to apply the principles of good governance in Brazil, in order to investigate the effectiveness and efficiency in solving social issues, in which they apply: probity, information, publicity, accountability and state efficiency, so that it can be rescued and trust in the State and to fulfill the precepts established in our Federal Constitution of 1998.

PALAVRAS-CHAVE: Governança corporativa – Reforma da administração pública – Governança corporativa aplicada à administração pública.

KEYWORDS: Corporate governance – Public administration reform – Corporate governance applied to public administration.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. 2.1. Modelo burocrático. 2.2. Gerencialismo. 2.3. Governança. 3. Governança corporativa e governança pública: discussões doutrinárias e a imprescindibilidade da adoção da governança na Administração Pública. 3.1. Governança corporativa. 3.1.1. Compliance. 3.1.2. Accountability. 3.2. Governança Pública. Conclusão. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

Antes de se enveredar nos temas desenvolvidos no decorrer deste trabalho, descreve-se, de início, a metodologia selecionada para a sua execução.

Como método de abordagem, o presente estudo utiliza o dedutivo. A pesquisa parte de uma teoria de base para analisar o fenômeno escolhido: a governança corporativa adotada no setor público, com adaptações e a sua correspondente eficácia. Por meio desse método eleito, pretende-se chegar a um consequente: método de administração indicado para promover os princípios da boa governança pública no Brasil, a fim de se garantir a efetividade e eficiência na solução de questões no âmbito social.

O tipo de pesquisa usado é o qualitativo, em que são coletadas informações que, posteriormente, são reunidas, analisadas e interpretadas para resolver os objetivos do artigo.

O desenvolvimento da presente pesquisa concentra-se, fundamentalmente, na análise e sistematização dos dados obtidos no texto constitucional, na legislação infraconstitucional e doutrina especializada, revelando, portanto, técnica de pesquisa bibliográfica.

Descrita a metodologia aplicada, passa-se a breves reflexões e a rápido panorama dos tópicos propostos neste trabalho.

Hodiernamente, tem sido difundido que a governança deve nortear não somente as organizações privadas, mas também a administração pública, de forma a melhor resguardar o interesse público e os preceitos constitucionais inerentes à busca do bem comum. Ao tratar sobre a temática, Marques¹ afirmou que os fun-

1. MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 11, n. 2, abr.-jun. 2007. p. 11-26.

damentos do sistema de governança se pautariam por valores e padrões de ética que transporiam às companhias e *stakeholders*, alcançando de igual maneira os legisladores, agentes da Administração Pública, membros do Judiciário, entre outros, sendo que a exigência da execução de tal modelo de administração caberia a todos os agentes da sociedade civil.

Em consonância com Matias Pereira², a nova Administração Pública tem como meta a resolução de questões resultantes das mudanças do mundo contemporâneo. Evidenciam-se em diversos países problemas como gastos públicos elevados, eficiência insuficiente, assim como eficácia e efetividade no âmbito da Administração Pública, conjugado com o crescente nível de insatisfação dos contribuintes com a má qualidade dos serviços públicos prestados, a corrupção endêmica e deficiência de transparência nas ações do setor público, em flagrante inobservância da lei da transparência, situações essas que necessitam ser solucionadas.

Caracterizam-se como funções básicas da governança: gestão de políticas públicas, o exercício de poder e o controle na aplicação desta, a cooperação dos *stakeholders*, a conciliação de interesses internos e/ou externos, a transparência nas ações implantadas e a prestação de contas (*accountability*) e a equidade, entre outras³. Nesse sentido, evidencia-se que a qualidade da gestão pública deve se pautar, contemporaneamente, por critérios de eficácia, transparência, eficiência, ética, combate a corrupção, observância das regras e princípios constitucionais.

A Governança pública implica o compartilhamento do poder entre o governo e a sociedade, em que a ideia de cooperação e liderança compartilhadas, com a participação de todos os agentes envolvidos, viabilizando a valorização do servidor público, administração dialógica possibilitando a efetiva participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no controle da execução das mesmas, com o propósito de se cumprirem os preceitos constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana, entre outros.

2. MODELOS ORGANIZACIONAIS E REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As reformas da Administração Pública no Brasil contribuíram para o desenvolvimento da capacidade de decisão política e descentralização do Estado,

2. MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, jan.-fev. 2008. p. 61-82.

3. FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 8, 2003, Panamá. Anales.

Segundo Brugué e Vallès (2005:198):

A governança [...] não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo.¹⁷

Calha ao anteriormente exposto, o seguinte texto de Slomski:

Quando a entidade (pública) produz um resultado positivo, denominado aqui de lucro econômico, o Principal (cidadão) saberá que seus agentes (o gestor eleito e seus auxiliares) estão produzindo e distribuindo renda econômica, pois, conforme Longo e Troster (1939), o Estado objetiva melhorar a distribuição de renda tendo presentes as condições de eficiência, a qual fica evidenciada quando a Demonstração do Resultado Econômico apresenta lucro econômico e, ineficiência, quando apresenta prejuízo econômico.¹⁸

A governança pública denota o entendimento de que a construção de políticas públicas deve ser influenciada pelos cidadãos a que estas são dirigidas, implicando alteração do papel estatal de hierarquia. Tal entendimento pode ser relacionado ao neoliberalismo. A governança implica “um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública”.¹⁹

A doutrina neoliberal pode ser relacionada com uma das forças impulsionadoras da governança pública, visto os valores que pregam a incapacidade do Estado de atuar em questões envolvendo problemas coletivos de forma autônoma. Desse modo, com o esvaziamento do estado, o entendimento seria:

A redução das autoridades nacionais em favor de organizações internacionais (blocos regionais, Nações Unidas, FMI, Banco Mundial), em favor de organizações não estatais (mercado e organizações não governamentais) e em favor de organizações locais (governos locais, agências descentralizadas etc.).²⁰

17. BRUGUÉ, Quim; VALLÈS, Josep Maria. New-stylecouncils, new-stylecouncillors: from local governmentto local governance. *Governance*, v. 18, n. 2, 2005. p. 197-226.

18. SLOMSKI, Valmar. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2005.

19. SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04]. Acesso em: 20.04.2018.

20. SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04]. Acesso em: 20.04.2018.

Eder Marques de Azevedo assevera que a Administração Pública é desafiada a manter equilibrado e suficiente financiamento dos custos com as políticas públicas de realização dos direitos fundamentais, considerando os condicionamentos e limites do orçamento público, cuja execução sujeita-se aos limites impostos pela legislação fiscal e orçamentária.²²

Carolina Iwancow Ferreira, depois de fazer excelente estudo comparativo sobre governança corporativa na prática nacional e internacional e apresentar as vantagens pertinentes, apresenta a seguinte conclusão:

Para concluir, não há “receita” que transforme uma empresa em mais ou menos ética, mas há ferramentas de Governança Corporativa e de Responsabilidade Social Empresarial, alicerçadas na *sustentabilidade moral*, isto é, o aparato ético que deverá orientar e conduzir a gestão e demais ações de empresas socialmente responsáveis, ecologicamente coerentes e na busca incessante do propalado desenvolvimento sustentável.²³

Tudo o que se examinou revela com clareza, no Brasil e nos demais países democráticos, o dever das entidades privadas e da Administração Pública de atuarem com ética, honestidade, transparência, lealdade, respeito ao outro, incluindo, empregados da iniciativa privada e das empresas públicas, os servidores públicos, os consumidores, os fornecedores, numa ambiência de sustentabilidade moral e tendo-se em mente o desenvolvimento sustentável. Tudo isso somente será realidade com a adução de boa governança corporativa e governança pública.

CONCLUSÃO

Os modelos organizacionais que sucederam às reformas administrativas apresentam características dos anteriores, sendo que o que ocorre é um processo cumulativo de mudanças práticas e valores. A característica marcante do modelo pré-burocrático pode ser percebida pelas práticas de nepotismo, corrupção, sistemas de designação de cargos públicos com base em lealdade política, entre outros, que ainda existem nas organizações.

22. AZEVEDO, Eder Marques de. *O estado administrativo em crise*. Belo Horizonte: D'PLÁCIDO, 2018.

23. FERREIRA, Carolina Iwancow. *Manual de governança corporativa: nacional e internacional*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 239.

No Brasil também se verifica a existência dos resquícios dos modelos implantados, contudo, a população vem reiterando de maneira ordenada a sua insatisfação com a Administração estatal, exigindo políticas públicas que atuem no combate à corrupção, à improbidade administrativa, ao prejuízo ao erário, entre outras ações que sejam pautadas na transparência.

A governança corporativa aplicada ao setor público é o modelo de administração indicado para promover os princípios da boa governança no Brasil, a fim de perquirir a efetividade e eficiência na solução de questões sociais, em que se aplicam: probidade, informação, publicidade, *accountability* e eficiência estatal.

Salienta-se que é imprescindível para a boa governança a consciência de cidadania dos indivíduos para a promoção de decisões na Administração Pública, sendo que os chamados *stakeholders* devem participar ativamente na gestão para a potencialização de resultados positivos.

O modelo de Administração deve envolver a população nos processos decisórios para dirimir os riscos de uma gestão míope e priorizar o bem comum, para que assim ocorra o resgate de confiança dos administrados no Estado e se concretize os preceitos fundamentais elencados na Constituição de 1988. Tudo isso somente se efetivará com a prática da efetiva da governança pública que observe os processos de *compliance* e de *accountability*. Sem esses processos ou métodos, a corrupção continuará se alastrando sem controle.

BIBLIOGRAFIA

- AZEVEDO, Eder Marques de. *O estado administrativo em crise*. Belo Horizonte: D'PLÁCIDO, 2018.
- BRUGUÉ, Quim; VALLÈS, Josep Maria. New-stylecouncils, new-stylecouncillors: from local governmentto local governance. *Governance*, v. 18, n. 2, p. 197-226, 2005.
- FARIA, E. F.; SOUZA, L. M. C. G. Governança corporativa na administração pública: um processo em construção. *Revista de Direito & Paz*, v. 2, p. 273-292, 2017.
- FEBRABAN. Federação Brasileira de Bancos. Disponível em: [www.febraban.org.br/7rof7swg6qmyvwjcfwf7i0asdf9jyv/sitefebraban/funcoescompliance.pdf]. Acesso em: 19.07.2018.
- FERREIRA, Carolina Iwancow. *Manual de governança corporativa: nacional e internacional*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.
- FONTES FILHO, J. R. *Governança organizacional aplicada ao setor público*. Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8, 2003, Panamá. Anales.

- IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: [www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa]. Acesso em: 19.07.2018.
- IMF. The IMF and the good governance. 2003. Disponível em: [www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm]. Acesso em: 08.04.2018.
- MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr.-jun. 2007.
- MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n.1, p. 61-82, jan.-fev. 2008.
- MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- MELLO, G. R. *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- PAIVA, Carlos Henrique Assunção. *A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica*. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/his/v28n2/27.pdf]. Acesso em: 29.04.2018.
- PALUDO, A. *Administração pública: teoria e mais de 700 questões*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens*. Disponível em: [https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewFile/314/pdf_162]. Acesso em: 21.07.2018.
- RODHES, R.A.W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.
- SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04]. Acesso em: 20.04.2018.
- SCHNEIDER, Claudio Samuel Santos. *A transição para o modelo gerencial na administração pública federal brasileira*. 2012. Disponível em: [www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71380/000871974.pdf?sequence=1]. Acesso em: 10.07.2018.
- SLOMSKI, Valmar. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2005.
- WIKIPEDIA. Disponível em: [<https://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>]. Acesso em: 21.07.2018.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- Das regras de governança corporativa, transparência e gestão de riscos, de Sergio Ferraz – *RDAl* 7/109-137 (DTR\2018\22481);
- Governança corporativa nas empresas familiares: profissionalização da administração e viabilidade na implantação de planos jurídico-sucessórios eficientes, de Cláudia Mara de Almeida Rabelo Viegas e Gabrielle Cristina Menezes Ferreira Bonfim – *ReDE* 14/73-91 (DTR\2016\2909);
- Mecanismos da governança corporativa e sua relação com um cenário de crise financeira, de Rosemarie Adalardo Filardi e Julia Vázquez Tourinho – *RDB* 73/165-185 (DTR\2016\23007); e
- Remuneração de dirigentes e *compliance* na governança de associações e fundações, de Gustavo Saad Diniz – *RDPriv* 65/229-245 (DTR\2016\4156).



