

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**ESCOLA DE GOVERNO DE MINAS GERAIS**

**GOVERNANÇA CORPORATIVA:**  
**um panorama da administração direta do Poder**  
**Executivo Estadual**

**ROSANA PEREIRA VITOR ALVARENGA**

**Belo Horizonte**

**2008**

**ROSANA PEREIRA VITOR ALVARENGA**

**GOVERNANÇA CORPORATIVA:  
um panorama da administração direta do Poder  
Executivo Estadual**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas promovido pela Escola de Governo de Minas Gerais (EGMG) da Fundação João Pinheiro (FJP) como requisito parcial para o título de Especialização.

Orientador: Prof. Osmar Teixeira de Abreu.

**Belo Horizonte**  
**2008**  
**AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela oportunidade de alcançar mais uma meta.

Ao meu orientador, professor Osmar Teixeira de Abreu, pela sua atenção, dedicação, orientação no desenvolvimento deste trabalho e ensinamentos repassados.

Ao Fernando, por compartilhar comigo todos os momentos.

Aos colegas Vânia e Magno, sempre tão companheiros e amigos.

Aos meus filhos, pelo carinho e incentivo.

## RESUMO

O setor público desempenha papel muito importante na sociedade, cuja efetiva governança pode encorajar o uso eficiente de recursos, exigir responsabilidade em prestar contas, melhorar a administração e entrega dos serviços e, portanto, contribuir para melhorar a vida do cidadão. Atualmente, muitos países estão passando por uma reavaliação completa do papel do governo na sociedade. Surge disso uma redefinição da relação político-administrativa projetada para assegurar mais responsabilidade e transparência. Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo verificar quais práticas de gestão existentes na administração direta do Poder Executivo de Minas Gerais são atinentes aos princípios de governança corporativa. Para a realização desse propósito, utilizou-se abordagem qualitativa, a qual foi dividida em pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo. A técnica de coleta de dados utilizada na pesquisa de campo foi a entrevista não-estruturada, realizada na administração direta do Poder Executivo de Minas Gerais. De forma geral, foram identificadas, no Poder Executivo mineiro, práticas de gestão atinentes aos princípios e recomendações da governança corporativa.

Palavras-chave: Poder Executivo. Governança corporativa. Práticas de gestão.

## **ABSTRACT**

The public sector carries out a very important role in society, whose effective governance may encourage the efficient use of resources, demanding responsibility in account rendering, improve the administration and service rendering and therefore contribute to the citizen life improvement. Nowadays many countries are undergoing a complete re-evaluation of the government role in society. Out of it comes a redefinition of the political administrative relations established to ensure more responsibility and transparency. In this context, this work has the focus of verifying which existing management practices in the direct administration of the executive power in the State of Minas Gerais are relative to the principles and recommendations of the corporate governance. In order to accomplish this purpose a qualitative approach was divided into bibliographical research and field research. The technique of data survey used in the field research was the non-structured interview, carried out in the direct administration of the executive power of the State of Minas Gerais. Overall, management practices identified in the local executive power are relative to the principles and recommendations of the corporate governance.

Key words: Executive power. Corporate governance. Management practices

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### **Figuras**

Figura 1 - O ambiente da governança corporativa no Brasil: as forças externas e internas de modelação e de controle.....	32
Figura 2 - Estrutura da governança governamental.....	36

### **Quadro**

Quadro 1 - Recomendação de governança no setor público.....	42
---	----

## **LISTA DE TABELA**

Tabela 1 - Entrevistas realizadas na administração direta do Poder Executivo de Minas Gerais.....	76
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADR	<i>American Depositary Receipts</i>
AGE	Advocacia Geral do Estado
AUGE	Auditoria Geral do Estado
CEDS	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CIFPA	<i>Chartered Institute of Public Finance Accountancy</i>
CMV	Comissão de Valores Mobiliários
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DPOF	Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
EGMG	Escola de Governo de Minas Gerais
EpR	Estado para Resultados
FMI	Fundo Monetário Internacional
GERAES	Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IPSA	<i>International Public Accounting Standards</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NGP	Nova gestão pública
NPM	<i>New Public Management</i>
NZ	Nova Zelândia
OCDE	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
OSC	<i>Ontário Securities Commission</i>
OUGE	Ouvidoria Geral do Estado
PIB	Produto interno bruto
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPA	Plano plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação governamental
PSC	<i>Public Sector Committee</i>

SAs	Sociedades Anônimas
SEDRU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIRUS	Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo
SISEMA	Sistema Integrado de Meio Ambiente
TI	Tecnologia da Informação
TSX	<i>Toronto Stock Exchange</i>

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Tema.....	12
1.2 Delimitação do problema.....	14
1.3 Objetivo.....	14
1.4 Justificativa.....	14
1.5 Metodologia.....	15
1.6 Estrutura do trabalho.....	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1 Governo, governabilidade e governança.....	17
2.2 Governança corporativa.....	20
2.2.1 Os conceitos de governança corporativa.....	20
2.2.2 Os valores da governança corporativa.....	23
2.2.3 Os 5 Ps da governança corporativa.....	24
2.2.4 Os modelos de governança corporativa efetivamente praticados.....	25
2.2.5 A governança corporativa no Brasil.....	27
2.2.6 Governança corporativa no setor público.....	33
2.2.7 Governança corporativa no setor público segundo o Comitê do Setor Público/Federação Internacional de Contadores.....	40
2.2.8 Os princípios da governança corporativa no setor público.....	41
2.2.9 Recomendações de governança corporativa no setor público.....	42
2.3 Nova gestão pública.....	59
2.4 Diferença entre a NGP e governança corporativa no setor público.....	60
2.5 Administração pública brasileira.....	66
2.5.1 Governança corporativa no setor público brasileiro.....	69
3 O PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS.....	70
3.1 Contextualização.....	70
3.2 Estrutura.....	71
3.3 Gestão estratégica.....	71
3.3.1 Planejamento.....	71

3.3.2 Controle.....	73	
3.3.3 Avaliação.....	74	
4 CONSTATAÇÕES DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS.....		76
5 CONCLUSÃO.....	86	
REFERÊNCIAS.....	87	
ANEXO A.....	94	

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Tema

Épocas revisionistas como a que se está vivendo em todas as partes do mundo geralmente resultam em avanços, não obstante possam por vezes provocar sentimentos de frustrações e preocupações. Mas são épocas de oportunidades que, se bem identificadas e capturadas, podem levar à construção de um futuro melhor.

Veículos das conquistas, dos avanços materiais e do desenvolvimento, as grandes corporações de negócios alcançaram, neste começo de século, dimensão e importância sem paralelos na história das civilizações. Suas responsabilidades estão também aumentadas, em meio a uma nova ordem que se mostra mais complexa, oscilante e volátil.

Em anos mais recentes, já nas duas últimas décadas do século XX, visualizou-se um novo estágio, que se sobrepõe aos anteriores, caracterizado pela busca de um sistema de decisões que dê sustentação à perenidade das corporações, à preservação de seus objetivos tangíveis e intangíveis, tão duramente construídos década após década. Esse novo estágio é o despertar da governança corporativa, que seguramente se tornará, com o seu aperfeiçoamento, disseminação e prática, um dos pontos centrais da dinâmica empresarial no século XXI.

Assim, é fundamental que se disponibilizem informações de qualidade, que se formalizem conceitos adequados e úteis para a boa governança das corporações e se construam modelos funcionais e eficazes de alta gestão.

O campo da governança é bem amplo e contempla o conjunto de mecanismos e princípios que orientam o governo das empresas, sejam elas de capital aberto ou fechado, públicas ou privadas, visem ou não ao lucro financeiro.

A governança corporativa pode ser definida como o conjunto de ações, regras, estrutura e políticas que governam o processo decisório numa empresa. Sob a ótica de entes governamentais, pode ser vista como a capacidade de fazer cumprir a missão e de atingir os resultados que afetam os interesses da sociedade – princípio de efetividade do ente público.

Os executivos e os profissionais da área de gestão de muitas empresas brasileiras modernas já se habituaram ao conceito de "fazer mais com menos", aplicado crescentemente no dia-a-dia dos escritórios, no "chão de fábrica" e nas relações com os consumidores. No setor público, entretanto, essa idéia ainda está longe de adquirir a força necessária para

transformar o perfil do Estado, colocando a máquina administrativa a serviço da população e não a serviço dos interesses dos grupos que estão no poder.

Na Administração Pública, fazer mais com menos significa, antes de mais nada, gastar menos com o Estado e mais com o cidadão.

Em Minas Gerais, segunda economia mais dinâmica do Brasil, está se desenhando uma vertente desse modelo. Em 2003, foi adotada no Governo de Minas Gerais uma estratégia batizada de “Choque de Gestão”, que no princípio causou apreensões, mas aos poucos vêm mostrando, a todos, os seus resultados.

Em linhas gerais, o chamado “Choque de Gestão” incorporou as diversas inovações e iniciativas de aperfeiçoamento da gestão pública em decorrências de experiências propostas ou implementadas no governo federal ou nos demais estados. Essas inovações se deram tanto no campo do planejamento (estratégia) quanto no campo da gestão (recursos, meios instrumentos de gestão por resultados).

A experiência mineira não é a única, mas é um caminho que evidencia bons resultados. O grande desafio agora é consolidar o processo de transformação, indo além da idéia de responsabilidade fiscal e incluindo a responsabilidade social de gestão, que significa o comprometimento com os resultados de desenvolvimento e a respectiva prestação de contas à sociedade. Medidas de consolidação dos avanços obtidos visando à correção de rumo e, sobretudo, voltadas para o novo cenário que se aproxima serão necessárias. Com isso, espera-se reafirmar a posição de destaque do estado mineiro no cenário nacional.

O setor público possui importante papel na sociedade e a aplicação da governança corporativa pode encorajar o uso eficiente de recursos, exigir responsabilidade em prestar contas, aperfeiçoar a administração e a entrega dos serviços e, portanto, contribuir para melhorar a vida das pessoas. “A efetiva governança é também essencial para tornar as entidades do setor público mais confiáveis” (PSC/IFAC, 2001).

O estudo de governança corporativa no setor público brasileiro é praticamente inexistente e o que existe é baseado nos princípios do setor privado. Entretanto, com a promulgação da Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade e transparência na gestão pública, tiveram início os estudos acerca do tema governança corporativa (BRASIL, 2001).

## **1.2 Delimitação do problema**

Neste trabalho, pretende-se verificar a existência de práticas de gestão atinentes aos princípios e recomendações de governança corporativa na administração direta do Poder Executivo de Minas Gerais.

Para isso, este trabalho tem como questão: quais as práticas de gestão existentes na administração direta do Poder Executivo de Minas Gerais são atinentes aos princípios de governança corporativa?

## **1.3 Objetivo**

O objetivo desta pesquisa é verificar as práticas de gestão adotadas na administração direta do Poder Executivo de Minas Gerais que são atinentes aos princípios e recomendações de governança corporativa.

Com isso, espera-se contribuir para o desenvolvimento do espírito crítico e proporcionar uma discussão a respeito de governança corporativa no setor público de Minas Gerais.

## **1.4 Justificativa**

Em decorrência do crescente fortalecimento da cidadania, do aprimoramento das legislações e dos mecanismos de controle da sociedade, o setor privado e o setor público, dois mundos que nunca formaram um todo homogêneo, estão ampliando pontos de convergência. Ambos se encontram cada vez mais próximos nos objetivos comuns de busca de transparência, nas relações com a sociedade e na ampliação dos limites da eficiência operacional.

O ideal de um aparato público funcionando com plena eficiência, apresentando resultados positivos e, por conseqüência, sendo reconhecido como adequado pela respectiva comunidade é meta de todo administrador bem intencionado, entretanto, entre a intenção e a realidade existe um grande espaço.

Outra justificativa para este estudo, muito discutido em todo o mundo, diz respeito aos princípios que fundamentam a nova gestão pública (NGP), em que se dá ênfase à

necessidade de melhorar os valores e o comportamento ético, a passagem de um governo de poucos para todos e a aplicação da boa governança corporativa nos negócios econômicos de domínio da gestão pública.

## **1.5 Metodologia**

O método de abordagem utilizado para o desenvolvimento desta pesquisa foi o hipotético-dedutivo que, segundo Marconi e Lakatos (2004), é um método em que “toda pesquisa tem sua origem num problema para o qual se procura uma solução, por meio de tentativas (conjecturas, hipótese, teorias) e eliminação de erros”.

A problemática delineada para o presente trabalho demandou abordagem qualitativa, tanto no que se refere ao seu objetivo como em seu procedimento de coleta de dados e análise de resultados.

A técnica de coleta de dados utilizada na pesquisa de campo foi a entrevista que, de acordo com Richardson (1999), “é um modo de comunicação no qual determinada informação é transmitida de uma pessoa A a uma pessoa B.”

Existem vários tipos de entrevista, porém, nesta pesquisa foi utilizada apenas uma delas, a entrevista não-estruturada, que visa a obter do entrevistado o que ele considera os aspectos mais relevantes de determinado problema, ou seja, as descrições de uma situação em estudo; neste caso, utiliza-se pergunta guiada (RICHARDSON, 1999).

Assim sendo, o trabalho de pesquisa consistiu em uma pesquisa bibliográfica que, como prelecionam Marconi e Lakatos (2004), “abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos etc.”; e uma pesquisa de campo que, conforme definido por Martins (2002), “corresponde à coleta direta de informações no local em que acontecem os fenômenos.”

A entrevista foi realizada na administração direta do Poder Executivo de Minas Gerais e endereçada aos secretários adjuntos, aos coordenadores do Programa EpR e aos diretores das superintendências de planejamento, gestão e finanças.

A escolha dos entrevistados se justifica em função da atribuição dos cargos e representatividade política e técnica.

## **1.6 Estrutura do trabalho**

O trabalho está dividido em cinco partes, além da referência bibliográfica, e encontra-se assim estruturado: a primeira parte apresenta a introdução; a segunda parte, com a fundamentação teórica, aborda a teoria que fundamenta o trabalho, com os temas: governança; governança corporativa (no setor público, no setor público brasileiro e segundo o PSC/IFAC); base teórica da governança corporativa no setor público; nova gestão pública – NGP; e exemplos da NGP e governança corporativa no setor público; a terceira parte trata da contextualização do Poder Executivo de Minas Gerais; a quarta parte apresenta as constatações de práticas de governança corporativa na Administração Direta do Poder Executivo de Minas Gerais e a quinta parte traz as conclusões do estudo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Governo, governabilidade e governança

A reforma do Estado provocou profusa literatura sobre os conceitos de governabilidade e governança. Os autores dedicam-se a recuperar a origem histórica dos conceitos e se esforçam por diferenciá-los.

O termo governabilidade é um neologismo constituído a partir de governar. Governar, do latim *gubernare* (que tinha originalmente o sentido de guiar, conduzir um navio – de *gubernaculum*, leme, depois governar, dirigir, etc.), significa dirigir, administrar, reger, conduzir, regular o andamento de, ter poder ou autoridade sobre. Governabilidade quer dizer, portanto, possibilidade ou aptidão de conduzir. Mas conduzir administrando ou regendo algo que tem movimento próprio: os negócios públicos.

Governabilidade exprime a possibilidade de ação governativa eficaz. Traduz a aptidão de um Estado determinado a realizar os objetivos a que se propõe – a sua missão – não em abstrato, mas em face de um quadro concreto.

Assim, a governabilidade é condicionada, por um lado, pelas peculiaridades da sociedade governada, ou seja, como expressão integrada de muitos fatores, o seu nível de desenvolvimento, no qual se exprimem interligados a condição do povo e o estágio da atividade econômica; por outro, pelo grau de ambição que afeta esses objetivos, exatamente pelo agenciamento do próprio governo, como centro direto e controlador do referido Estado.

A governabilidade, portanto, é relativa e não absoluta, resulta da inter-relação entre elementos exteriores (as condições políticas, econômicas e sociais que podem ou não ser resultante de um mau governo) e elementos interiores (a máquina e o homem que a dirige) e importa uma equação de múltiplas variáveis.

No Brasil, destacam-se os trabalhos de Melo (1995) e Diniz (1995), nos quais se realça uma primeira geração de análises sobre governabilidade originada nos trabalhos de Huntington, do final dos anos 60 e década de 70, que interpretam a crise de governabilidade como fruto dos excessos da participação e sobrecarga de demandas.

No mesmo período, surge uma segunda geração de análises sobre governabilidade e crise de governabilidade, ligadas às condições de sustentabilidade das políticas de ajuste em contexto democrático, lideradas pelas agências internacionais de financiamentos, com

destaque para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Para Harrinson (1998, p.142), há uma distinção entre a administração e a governança, pois a governança não está interessada em executar apenas o negócio, mas em dar direção global à empresa, em supervisionar e controlar as ações executivas da administração e em satisfazer as expectativas legítimas pela prestação de contas e regulação, com interesses além dos limites incorporados.

Assim, uma definição geral de governança é descrita por Dorset e Baker (1979) como sendo o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governar, ou seja, é a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país com o objetivo de seu desenvolvimento.

A governança é mais bem compreendida em termos dos elementos principais que são considerados para descrever a boa governança, tais como: responsabilidade em prestar contas, transparência, participação, administração de relacionamento e, dependendo do contexto, eficiência e/ou equidade (EDWARDS, 2002, p.52).

No que diz respeito à governança pública, Kickert (1997, p.732) descreve ter significado mais geral do que o usual e limitado. Para ele, a governança pública é também relativa à legalidade e legitimidade, em que a interação entre o panorama político e o social representa um papel crucial. Assim, a governança pública é um conjunto de atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.

A governança pública não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade. Por exemplo, segundo Hood (1991, *apud* KICKERT, 1997), na governança pública é possível distinguir três padrões de valor:

- no primeiro, o governo é destinado a ser apoio e propositor. Os principais valores são: efetividade, eficiência, parcimônia e desempenho;
- no segundo, os valores centrais são: honestidade e justiça. Como princípios centrais, destacam-se: justiça social, equidade, legitimidade e o próprio cumprimento do dever;
- no terceiro, robustez e elasticidade são dominantes. O governo deve ser: confiável, robusto, adaptado, seguro, confidente e capaz de sobreviver a catástrofes.

Harmon e Mayer (1986, *apud* KICKERT, 1997, p.735) também distinguem os três padrões de normas e valores como sendo:

- no primeiro, eficiência e efetividade em relação à função de governo e à produção e distribuição dos bens e serviços;
- no segundo, os direitos individuais e a adequação dos processos do governo quanto ao relacionamento entre o governo e cidadão;
- no terceiro, a representação e o poder de verificação em relação ao escrutínio público do funcionamento do governo.

Avaliando a distinção entre governo e governança, tem-se que: governo é um substantivo, logo, governar significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (NOGUEIRA, 2001). Já as expressões governabilidade e governança são muito mais qualificativas, ou seja, representam atribuições e qualidades (no caso da governabilidade) ou qualidades e meios/processos (no caso da governança).

Não é simples fazer distinções precisas entre conceitos de governabilidade e governança, mas podem-se delimitar os campos. Sendo assim, governabilidade refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder, diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997). Segundo Martins (*apud* SANTOS, 1997, p.342), o termo governabilidade refere-se à arquitetura institucional, distinguindo-se de governança, basicamente ligada à performance dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política.

Observando-se as três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade apresentadas por Diniz (1995), quais sejam, “capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como à sua implementação e capacidade de liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas”, ficam claros dois aspectos: governabilidade está situada no plano do Estado e representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido.

Fica evidente, portanto, que governança não é o mesmo que governo.

Governo sugere atividades sustentadas por autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (ROSENAU, 2000, p.15).

## **2.2 Governança corporativa**

A governança corporativa é um conjunto de princípios e práticas incorporadas aos diversos modelos de gestão das empresas e instituições, com o intuito de proteger e preservar os interesses dos diversos agentes econômicos e sociais envolvidos.

A primeira utilização da expressão governança corporativa foi em 1991 e já em 1992 surgiu o primeiro código de melhores práticas de governança corporativa, também conhecido como *The Cadbury Report*, em homenagem a Adrian Cadbury, então dirigente do Banco da Inglaterra.

Atribuiu-se esse movimento de qualificação e maior controle da gestão aos escândalos ocorridos nessa época, como o da Guinness, na Inglaterra, e da IBM e General Motors, nos Estados Unidos, que quase quebraram, sem a menor interferência dos seus conselhos de administração para impedir-se que chegassem a tal situação.

Em 1995, os autores R. Monks e N. Minow publicaram o primeiro livro sobre o tema, intitulado “*Corporate Governace*” (MONKS; MINOW, 2004).

### **2.2.1 Os conceitos de governança corporativa**

Derivadas do conjunto de diversidades que se observa no mundo corporativo, há diferentes definições de governança corporativa. Elas podem ser classificadas em quatro grupos, que olham a governança como: guardião de direitos das partes com interesses em jogo; sistema de relações pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas; estrutura de poder que se observa no interior das corporações; sistema normativo que rege as relações internas e externas das empresas.

## A) A governança corporativa como guardião de direitos

De acordo com Monks e Minow (2004):

A governança corporativa trata do conjunto de leis e regulamentos que visam a: a) assegurar os direitos dos acionistas das empresas, controladores ou minoritários; b) disponibilizar informações que permitam aos acionistas acompanhar decisões empresariais impactantes, avaliando o quanto elas interferem em seus direitos; c) possibilitar aos diferentes públicos alcançados pelos atos das empresas o emprego de instrumentos que assegurem a observância de seus direitos; d) promover a interação dos acionistas dos conselhos de administração e da direção executiva das empresas (MONKS; MINOW, 2004).

Para Blair (1999), “governança corporativa trata dos meios utilizados pelas corporações para estabelecer processos que ajustem os interesses em conflito entre os acionistas das empresas e seus dirigentes de alto nível”.

De acordo com Williamson, “a governança trata de justiça, da transparência e da responsabilidade das empresas no trato de questões que envolvem os interesses do negócio e os da sociedade como um todo”.

A *Organization for Economic Cooperation and Development* (OCDE) afirma:

A governança corporativa é o sistema segundo o qual as corporações de negócios são dirigidas e controladas. A estrutura da governança corporativa especifica a distribuição dos direitos e responsabilidades entre os diferentes participantes da corporação, tais como o conselho de administração, os diretores executivos, os acionistas e outros interessados, além de definir as regras e procedimentos para a tomada de decisão em relação a questões corporativas. E oferece também bases através das quais os objetivos da empresa são estabelecidos, definindo os meios para se alcançarem tais objetivos e os instrumentos para se acompanhar o desempenho (OCDE, 1999).

## B) A governança corporativa como sistema de relações

Shleifer e Vishny relatam que:

A governança corporativa é o campo da administração que trata do conjunto de relações entre a direção das empresas, seus conselhos de administração, seus acionistas e outras partes interessadas. Ela estabelece os caminhos pelos quais os supridores de capital das corporações são assegurados do retorno de seus investidores (SHLEIFER; VISHNY, 1997).

Conforme o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC):

Governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade (IBGC, 1999).

### C) A governança corporativa como estrutura de poder

Para Cadbury (1999), “a governança corporativa é o sistema e a estrutura de poder que regem os mecanismos através dos quais as companhias são dirigidas e controladas”.

Basic argumenta:

O campo em que gravita a governança corporativa é definido por uma dada estrutura de poder, que envolve questões relacionadas aos processos de tomada de decisões estratégicas, ao exercício da liderança, aos métodos com que se atendem aos interesses estabelecidos e aos pleitos emergentes – em síntese, ele está relacionado à sociologia das elites e por isso mesmo é fortemente influenciado pelos institutos legais e pelos marcos regulatórios de cada país (BASIC, 2003).

### D) A governança corporativa como sistema normativo

Mathiesen define governança corporativa como:

Um campo de investigação focado em como monitorar as corporações, através de mecanismos normativos, definidos em estatutos legais, termos contratuais e estruturas organizacionais que conduzem ao gerenciamento eficaz das organizações, traduzidos por uma taxa competitiva de retorno (MATHIESEN, 2002).

A governança corporativa é expressa por um sistema de valores que rege as organizações, em sua rede de relações internas e externas. Ela, então, reflete os padrões da companhia, os quais, por sua vez, refletem os padrões de comportamento da sociedade (CADBURY, 1999)

Claessens e Fan descrevem:

A governança corporativa diz respeito a padrões de comportamento que conduzem à eficiência, ao crescimento e ao tratamento dado aos acionistas e a outras partes interessadas, tendo por base princípios definidos pela ética aplicada à gestão de negócios (CLAESSENS; FAN, 1996).

### **2.2.2 Os valores da governança corporativa**

Uma das mais importantes dimensões da governança corporativa são os seus valores, que lhe dão sustentação, amarrando concepções, práticas e processos de alta gestão, que são:

- senso de justiça, equidade no tratamento dos acionistas. Respeito aos direitos dos minoritários, por participação equânime com a dos majoritários, tanto no aumento da riqueza corporativa quanto nos resultados das operações, quanto ainda na presença ativa em assembleias gerais;
- transparência das informações, especialmente das de alta relevância, que impactam os negócios e que envolvem resultados, oportunidades e riscos;
- prestação responsável de contas, fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria;
- conformidade no cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estudos sociais, nos regimes internos e nas instituições legais do país.

Esses valores estão presentes, explícita ou implicitamente, nos conceitos usuais de governança corporativa. Mais do que nos conceitos, esses valores estão nos códigos de boas práticas, que estabelecem critérios fundamentados na conduta ética que deve estar presente no exercício das funções e das responsabilidades dos órgãos que exercem a governança das companhias.

Entende-se como posturas essenciais para a boa governança: a integridade ética, permeando todos os sistemas de relações internas e externas; o senso de justiça, no atendimento das expectativas e das demandas de todos os “constituintes organizacionais”; a conformidade com as instituições legais e com marcos regulatórios dentro dos quais se exercerão as atividades das empresas; e a transparência, dentro dos limites em que a exposição dos objetivos estratégicos, dos projetos de alto impacto, das políticas e das operações das companhias não sejam conflitantes com a salvaguarda de seus interesses.

### 2.2.3 Os 5 Ps da governança corporativa

- **Princípios.** Os princípios são a base ética da governança. Como tal, têm como atributo essencial a universalidade. São aceitáveis e administráveis as diferenças na cultura, nas instituições e nos marcos regulatórios que se observam entre os países: trata-se de conjuntos diferentes de atributos que podem ou não, em longo prazo, caminhar para mais homogeneidade pela exigência do processo de globalização. Pela sua universalidade, eles estão presentes nos códigos de boas práticas hoje editadas em todas as partes do mundo e foram a base sobre a qual se ergueram os marcos construtivos da governança corporativa.
- **Propósitos.** Pelas conclusões e pelas proposições normativas da literatura técnica e, ainda mais fortemente, pelos critérios dos analistas do mercado de capitais e pelas expectativas dos investidores, o propósito fundamental da governança corporativa é contribuir para o máximo retorno total de longo prazo dos *shareholders* (proprietários, investidores). Esse objetivo das empresas, claro e legítimo, é harmonizável com interesses também legítimos de outros *stakeholders* (pessoas, grupos ou instituições, com interesses legítimos em jogo nas empresas e que afetam ou são afetados pelas diretrizes definidas, ações praticadas e resultados alcançados).
- **Poder.** As formas como se articulam as negociações e se estabelecem as relações entre os órgãos de governança definem a estrutura de poder no interior das corporações. A definição e a constituição dessa estrutura são duas das prerrogativas dos *shareholders*, independentemente do grau em que o capital de controle esteja fracionado. O poder efetivamente assumido pela tecnoestrutura organizacional e pelos gestores, resultante da dispersão e da passividade dos proprietários, é, em princípio, fonte de conflitos e de disfunções. No exercício do poder constituído, decisões corporativas de alto impacto são como *regra pétrea*, necessariamente compartilhadas, entre as quais o próprio planejamento das sucessões nos órgãos de governança.
- **Processos.** Os processos da governança corporativa começam pela constituição e pelo *empowerment* (delegação de autoridade) dos conselhos de administração, da direção executiva e do sistema de auditoria – considerados órgãos-chave da

governança. A partir da construção dessas estruturas, estabelecem-se então relações funcionais entre elas, centradas nos processos de formulação, homologação e monitoramento das estratégias corporativas, das políticas operacionais e dos resultados gerados. Instituem-se e implantam-se, paralelamente a essas relações funcionais, sistemas de controle focados em riscos internos e externos que podem afetar não simplesmente os resultados das operações, mas em condições extremas, a própria sobrevivência das companhias.

- **Práticas.** As boas práticas de governança estabelecem-se no interior de cada um dos processos definidos e seu foco é a gestão de “conflitos de agência”, tanto os decorrentes de oportunismo de gestores quanto de grupos de relacionamentos internos e externos.

Fecha-se, assim, o círculo dos 5 Ps.

#### **2.2.4 Os modelos de governança corporativa efetivamente praticados**

Não existe um modelo único e universal de governança corporativa. As diferenças resultam da diversidade cultural e institucional das nações. Decorrentes delas estabelecem-se vários fatores de diferenciação da governança, uns definem-se no ambiente externo às organizações, outros se desenvolvem internamente.

No Reino Unido, o capital institucional tem mais força que nos Estados Unidos. Suas participações acionárias são ainda maiores, resultando um mercado acionário menos pulverizado que o dos Estados Unidos. O início efetivo se deu em 1991, com o estabelecimento do comitê presidido por Adrian Cadbury, com dois focos bem definidos: examinar a qualidade das demonstrações financeiras das empresas listadas em bolsa e remodelar os conselhos de administração, atribuindo-lhes missões mais efetivas de monitoramento e de orientação estratégica das corporações. Em 1992, foi publicado o influente *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance – o Cadbury Report*, um dos mais importantes marcos da governança corporativa no mundo ocidental (CADBURY COMMITTEE, 1992).

No Canadá, o modelo de governança é um misto do praticado nos Estados Unidos e no Reino Unido. A regulação dos mercados está sob jurisdição de órgãos provinciais que dispõem de orientações próprias, não obstante as empresas listadas na principal bolsa de

valores do país, a *Toronto Stock Exchange (TSX)*, devam seguir suas orientações e seus regulamentos. A regulação do mercado é definida pela *Ontário Securities Commission (OSC)*. Em 1994, foi constituído, no Canadá, um comitê pelos órgãos de mercado para análise das condições gerais de governança nas empresas e proposição de diretrizes e de recomendações de melhores práticas pelas empresas listadas. Os resultados vieram em 1995, com o *Guidelines for Improved Corporate Governance in Canadá – Dey Report*. As diretrizes recomendadas no relatório *Dey Report* foram objeto de revisões e aperfeiçoamento nos 10 anos seguintes à sua publicação.

O modelo de governança corporativa do Canadá convergiu mais fortemente na direção do modelo dos Estados Unidos, mantendo, porém, diretrizes e práticas muito próximas das adotadas no Reino Unido. O conflito predominante é entre acionistas e administradores e os radares das recomendações normativas estão voltados para a constituição e o papel do conselho de administração, o desempenho da direção executiva, a transparência, a eficácia dos controles internos e a integridade das demonstrações econômico-financeiras.

Na Austrália, a definição dos princípios e das práticas de governança segue efetivamente os padrões anglo-saxões, o modelo é *shareholders oriented* (foco no direito dos acionistas) e enfatiza-se o ambiente de fiscalização e de controle. Buscam-se a independência e a eficácia dos conselhos corporativos e os conflitos de agência predominantes são entre gestores e acionistas. O foco dos processos de governança é o controle da administração.

O modelo japonês tem algumas semelhanças com o alemão, das quais três são bem evidentes, a orientação *stakeholders*, a gestão consensual e a forte presença dos bancos nas corporações, dada a origem predominante do capital. A propriedade é concentrada, com cruzamentos entre as empresas. Os conglomerados de negócios (*keiretsus*) são horizontalmente integrados. A gestão se sobrepõe à propriedade e o modelo não está precipuamente voltado para conflitos de agência. O foco dos conselhos, geralmente bem numerosos, é a estratégia corporativa. O mercado de ações não tem o mesmo peso que se observa no caso anglo-saxão, mas a tendência é de expansão, dado o crescente peso dos investimentos na Bolsa de Tóquio.

No modelo latino-europeu, não é tão bem definida a fonte predominante de financiamento. A propriedade é concentrada e é expressivo o número de grandes corporações familiares ou controladas por grupos consorciados. Conflitos de agenciamento ocorrem por fraca proteção a minoritários. As forças externas de controle são menos atuantes e é baixo o *enforcement* (cumprimento às normas). Geralmente, as presidências do conselho de administração e da diretoria executiva são justapostas, mas é crescente e alta a presença de

*outsiders* (pessoas que não faz parte da organização) independentes no órgão colegiado. Por pressões ativistas, o modelo tende a abrir-se mais a interesses múltiplos.

O modelo latino-americano é fortemente influenciado pelas seguintes características históricas do ambiente empresarial: concentração patrimonial, grandes grupos privados familiares, baixa expressão do mercado de capitais, tradição jurídica do Código Civil Francês, com baixo *enforcement*. A estas raízes somaram-se, em anos recentes, mais duas fortes influências: privatizações e abertura dos mercados. A predominância é a alavancagem. Os mercados de capitais são pouco expressivos. A propriedade das grandes corporações é concentrada e a gestão é exercida por acionistas majoritários. Os conflitos são com os majoritários, que têm fraca proteção. O ambiente regulatório está em transição. A governança é embrionária, mas evoluindo com rapidez. Prevaecem os interesses dos acionistas, embora se observem movimentos na direção de modelos de múltiplos interesses.

Entre as recomendações da OCDE para a governança corporativa nos países latino-americanos, destacam-se a forte e eficaz proteção a minoritários, *tag along* (“alongamento” de prêmio pago pelo controle da companhia assegurando maior proteção aos minoritários) universalmente garantido, divulgação da estrutura acionária, emprego eficaz de arbitragem privada no mercado de capitais e emissão de relatórios sociais e ambientais.

## **2.2.5 A governança corporativa no Brasil**

No Brasil, os princípios de governança corporativa levam em consideração a evolução histórica da economia brasileira e seu atual estágio de abertura, desenvolvimento e globalização.

Para Adriana Andrade e José Pascoal Rossetti (2006), a governança corporativa no Brasil, como em qualquer país, é influenciada por amplo conjunto de forças externas e internas que interferem nos princípios e nas estruturas de poder das companhias e, por extensão, nos modelos efetivamente praticados. Essas forças vão desde as condições do macroambiente global até as que, mais proximamente, se encontram no macroambiente nacional e no sistema corporativo do país.

As mudanças globais iniciadas nos anos 80 e aprofundadas nos anos 90 impactaram fortemente o ambiente corporativo no Brasil, sendo que as mais impactantes foram nas dimensões político-ideológicas, ordem geopolítica e ordem econômica.

As concepções políticas evoluíram para a desradicalização. De dois mundos, um capitalista e outro do coletivismo centralista, chegou-se a uma nova ordem convergente: de um lado, a abertura dos sistemas centralizados; e de outro um capitalismo com maior responsabilidade social.

De modelos fechados passou-se para um amplo e quase universal processo de desfronteirização, caminhando do isolamento para a integração, formação de blocos, áreas de livre comércio e outras formas de macroalianças entre nações. Isso levou a uma nova ordem geopolítica, na qual questionamentos dos fundamentos estratégicos da ordem econômica até então prevaletes tiveram como resultado de alcance mundial a revisão dos custos e benefícios da proteção dos mercados e dos limites e funções do Estado. Emergiu-se, então, o estado neoliberal e com ele um novo trinômio estratégico: abertura, liberalização e privatização. Em decorrência, ampliaram-se os fluxos reais e financeiros interfronteiras, com maior dispersão geográfica. Subiram os fluxos reais em relação ao Produto Mundial Bruto e os investimentos estrangeiros diretos.

O Brasil alinhou-se às megamudanças globais. A partir dos anos 90, os rumos estratégicos mudaram, sendo que os principais movimentos foram: inserção global, integração regional, novos marcos regulatórios de direção liberalizantes e desmonopolização, estendendo-se a competição a todos os mercados.

Foram profundos os impactos da reorientação estratégica no país. Com as privatizações, grupos privados e fundos de pensão em consórcios passaram a controlar grandes empresas, em áreas-chave. Quebraram-se as barreiras para a entrada de competidores externos em todos os negócios e a exposição à competição externa levou a significativo número de fusões e incorporações.

Reconfigurou-se o mercado de capitais no Brasil; e o ingresso de capitais externos nas bolsas brasileiras expandiu-se tanto no número de empresas quanto nos volumes das operações.

Grandes companhias brasileiras lançaram programas de ADRs- *American Depositary Receipts*, constituído por certificados representativos de ações ou de outros valores mobiliários. Foram estabelecidas, então, as condições para avanços na definição de padrões mundiais para a listagem de empresas e estas passaram a sofrer pressão para mais adesão às regras da boa governança. Conselhos de administração mais eficazes foram exigidos, com admissão de *insiders* (pessoa da organização e que conhece muito do assunto e da organização) com experiência e presença internacionais.

Em síntese, as condições vigentes no sistema corporativo brasileiro são: empresas pequenas com pouca expressão mundial, se comparadas aos padrões mundiais; participação expressiva de empresas de origem externa entre as 500 maiores do setor real e as 100 maiores do setor financeiro; preponderância de capital fechado entre as sociedades anônimas; e forte presença de grupos familiares e alta concentração da propriedade entre as empresas de capital privado nacional.

É pouco expressiva a abertura de capital entre as 500 maiores sociedades anônimas do Brasil (FGV, 2005). O número de companhias abertas registradas no país caiu significativamente. O mesmo tem ocorrido com o número de empresas listadas em bolsa, tendo em vista vários fatores como: nova e exigente regulação do mercado advinda da reforma da Lei das Sociedades por Ações em 2001; desinteresse dos investidores pelo mercado de renda variável, pela elevada remuneração, com baixos riscos, da renda fixa; volatilidade acentuada do mercado acionário no país; baixa pulverização da propriedade acionária; redução dos investimentos produtivos em relação ao Produto Nacional Bruto.

Com a abertura da economia houve mais investimentos estrangeiros, entretanto, a participação estrangeira no mercado financeiro sofreu forte influência de fatores extra-econômicos. Sob riscos políticos, retraiu-se, como aconteceu em 1998 e muito mais em 2002, voltando em 2005 com a adoção de linha ortodoxa na condução da economia, pelo novo governo.

Em contrapartida, é crescente e firme a participação dos fundos de pensão. O ativo consolidado cresceu significativamente em relação ao produto interno bruto (PIB) do país e também suas aplicações no mercado de capitais. Entretanto, em comparações internacionais, é muito pequeno o mercado de capitais do Brasil, bem como o valor de mercado das companhias listadas.

O ambiente externo da governança corporativa no Brasil está sob crescentes pressões por melhores práticas. Foi reformada a Lei das Sociedades Anônimas (SAs) e o Código Civil, com novas formalidades que alcançaram as sociedades de responsabilidade limitada.

Em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários (CMV), editou sua “cartilha” de governança. As direções dos novos marcos legais e das recomendações da CMV são: redução do limite de emissão de ações preferenciais; maior segurança aos detentores de ações sem direito a voto; reafirmação das disposições sobre conselhos fiscais e de administração, mantendo-se a obrigatoriedade deste último para as companhias abertas; reconhecimento legal dos acordos de acionistas, incorporando o poder de controle como objetivo, mas com

transparência de suas cláusulas; consagração do *tag along* com regras que alcançam todas as ações ordinárias, mas ainda com exclusão das preferenciais, a não ser em condições peculiares; estimação das câmaras de arbitragem para solução de conflitos de agência e de interesse.

Outra força externa de pressão por melhores práticas vem da Bolsa de Valores de São Paulo, que definiu critérios para listagem diferenciada das companhias, segundo os padrões de governança praticados.

No Brasil, os investidores institucionais têm também exercido pressões por melhores práticas de governança. Eles se colocam na interface das forças externas e internas. Pelas suas participações, têm assento nos conselhos de administração e participação ativa em assembleias gerais. Com o objetivo de rentabilizar suas carteiras de renda variável, pressionados por suas crescentes responsabilidades atuariais, eles têm editado código de melhores práticas, incorporando princípios que se universalizam.

Ao ativismo das bolsas e dos fundos e às pressões por melhores práticas dos investidores estrangeiros soma-se a ampla difusão dos princípios da governança pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), fundado em 1995 e que criou o primeiro código de governança no Brasil, editado em 1999 e revisado em 2001 e 2004. As recomendações para os acionistas, os conselhos fiscal e de administração, a gestão e a auditoria independente são amarradas a quatro princípios básicos: transparência; equidade; prestação de contas e responsabilidade corporativa.

O ambiente interno da governança corporativa no Brasil é fortemente determinado pela estrutura predominante da propriedade acionária, sofrendo, porém, crescentes pressões de forças externas, tanto mundiais, quanto do país. As condições internas que prevalecem são: alta sobreposição propriedade-direção; conselhos de administração de baixa efetividade; em grupos familiares papéis dos acionistas, dos conselhos e da direção não bem definidos; pouca clareza quanto à relação benefício/custos da boa governança.

Quanto à estrutura de controle, a que prevalece é a alta concentração.

As relações das empresas com acionistas minoritários são conflituosas, sendo que os conflitos revelam-se mais fortemente e se tornam abertos por ocasião de transparência do controle. Abrem-se as distâncias entre o valor de mercado das ações ordinárias e o das preferenciais, em prejuízo dessas, e é reduzido o número de companhias que consideram explícita e sistematicamente os interesses dos minoritários.

As relações acionistas/conselho de administração/direção ainda predominantes sofrem a influência da formação histórica das SAs no Brasil. Os conselhos foram instalados

por força de lei, com número mínimo de três membros, a partir de 1976. As relações então estabelecidas foram cumpridas segundo a fria formalidade da lei. Não se buscava na composição dos conselhos apoio efetivo à estratégia e à gestão. Prevalciam relações burocráticas.

De acordo com Teixeira da Costa (2003), os conselhos de administração passaram por três momentos: antes da Lei das SAs, de 1976; depois de 1976 até o início dos anos 90; a partir das grandes mudanças dos anos 90. Antes de 1976, limitavam-se, em geral, a companhias estrangeiras, com objetivos de assessoramento e de “abertura de portas”. Depois, com a compulsoriedade, atenderam ao imperativo da lei, mas na maior parte das empresas eram vistos como “apêndice desnecessário” ou como “custo sem qualquer retorno”.

A partir dos anos 90, mais especificamente na segunda metade da década, ocorreram movimentos mais eficazes na direção dos conselhos de administração. O *empowerment* desses colegiados decorreu em função dos mesmos fatores que têm levado a melhores práticas de governança no país: privatizações, com aquisições por grupos consorciados; processos sucessórios em empresas privadas; fusões, alianças e associações; abertura da economia, exigindo novas capacitações para enfrentar-se concorrência globalizada; pressões de forças do mercado, difusão de melhores práticas e preparação de conselheiros profissionais e independentes pelo IBGC.

Ainda persistem no país conselhos minimalistas, constituídos pelos três membros exigidos pela lei. Ainda não são separadas as funções de presidente do conselho de administração e de presidente da diretoria executiva na maioria das companhias abertas, embora nas listadas em bolsa a acumulação de funções seja menor. A maior parte dos conselhos de administração tem menos de cinco anos de experiência nessa função, o que indica a revitalização desses colegiados no país.

A eficácia dos conselhos de administração é ainda pouco percebida na maior parte das companhias. Há hiatos em relação às melhores práticas recomendadas e ainda é baixo o envolvimento efetivo em questões críticas. Entretanto, registram-se preocupações com medidas para melhorar as práticas em curso, a grande maioria dos conselheiros admite necessidade de mais capacitação para novas abordagens estratégicas e organizacionais.

As características predominantes da governança corporativa efetivamente praticada no Brasil são: alta concentração da propriedade acionária; sobreposição propriedade-gestão; conflitos de agência entre majoritários e minoritários; fraca proteção legal a minoritários; eficácia ainda baixa dos conselhos de administração; liquidez da participação

acionária baixa; prevalência de forças internas de controle; governança corporativa em evolução com modelo predominante orientação *shareholders*.

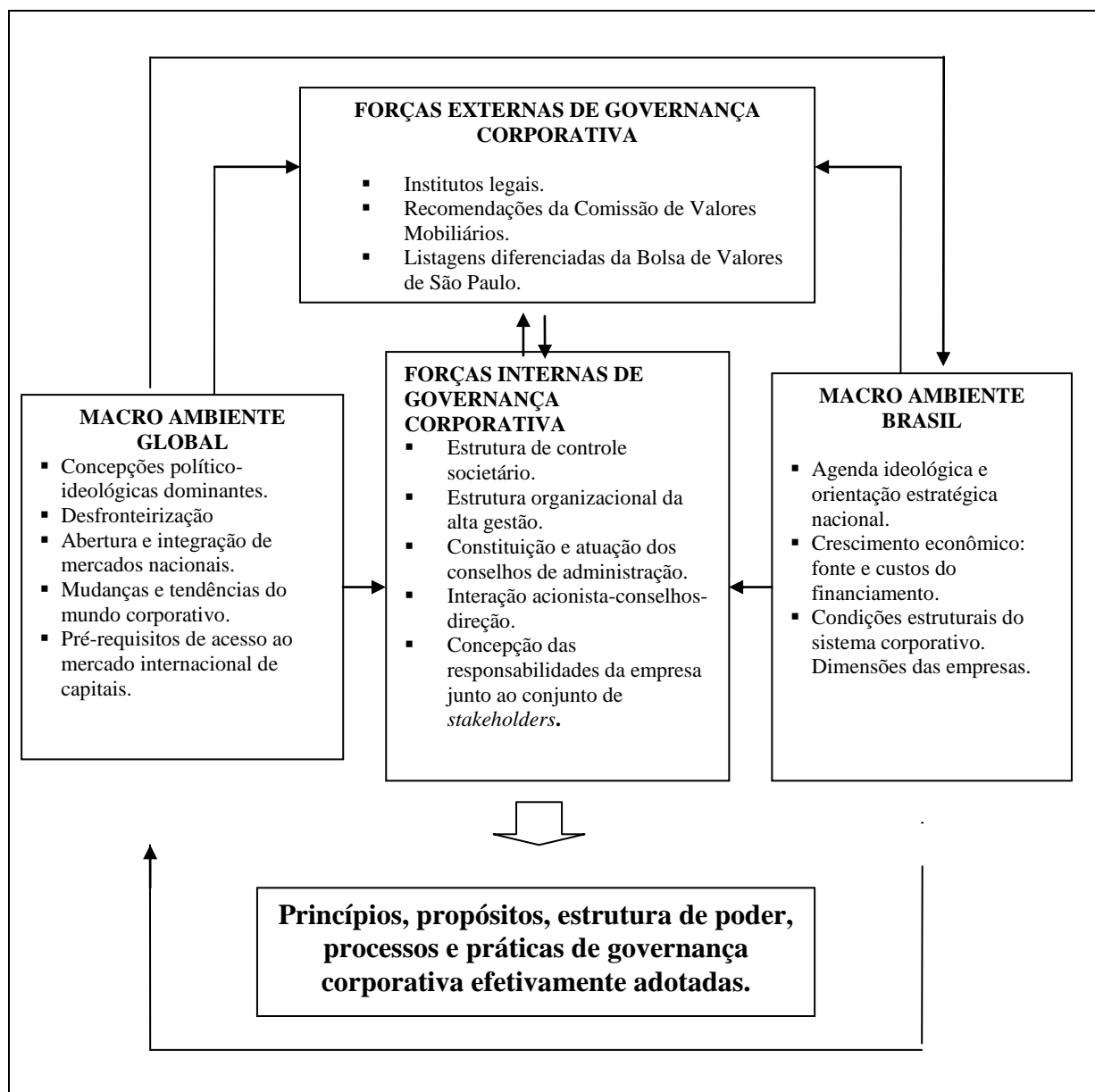


FIGURA 1 - O ambiente da governança corporativa no Brasil: as forças externas e internas de modelação e de controle.

Fonte: Andrade e Rosset (2006).

### 2.2.6 Governança corporativa no setor público

Enquanto a governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, a governança corporativa denota a maneira pela qual as corporações são governadas e administradas. É assim usualmente compreendida, em contraste com a governança corporativa no setor público, a qual faz referência à administração das agências do setor público a partir 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).

Marques (2005) assevera que o conceito de governança corporativa é indissolúvelmente unido com *accountability* (responsabilidade em prestar contas). A exigência de prestação de contas será diferente dependendo da natureza da entidade envolvida. A organização do setor público deve ser realmente comprometida a assegurar a integridade do que fazem, não aguardarão até seus dirigentes serem investigados, mas avançarão para evitar o comportamento não-ético no primeiro instante.

Outra definição é dada por Timmers (2000), que trata a governança corporativa no setor público como governança governamental e como a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo, visando a relacionar os objetivos políticos eficiente e eficazmente, como, também, comunicar publicamente e providenciar uma prestação de contas para o benefício da sociedade.

A definição demonstra que a governança governamental é constituída por quatro elementos: administração, supervisão, controle e responsabilidade em prestar contas. Portanto, os dirigentes deveriam ter uma visão administrativa responsável por definir claramente os objetivos políticos (eficácia), as pré-condições como a qualidade, eficiência, conformidade com os regulamentos e leis relevantes e controle financeiro (TIMMERS, 2000).

Existe, há algum tempo, uma visão cética da inovação do setor público. Já no período pós-guerra, essa inovação foi substancial, sendo o foco, no setor privado, nos gerentes e funcionários; e no setor público, no papel das políticas de mercado e nas políticas adversas ao processo de inovação.

Para Benington e Hartley (2001, *apud* HARTLEY, 2005), a Administração Pública tem três paradigmas que podem conduzir para caminhos particulares em que a inovação não é só generalizada como também adaptada, são os papéis dos políticos, dos

administradores e da população. Cada caminho é uma visão mundial ou um modelo consistente em que cada um tem uma concepção ou suposição sobre a natureza do mundo.

A abordagem da Administração Pública, particularmente evidente no período pós-guerra e nos anos 80, é amplamente baseada no legislativo, na burocracia e em regras para a provisão dos serviços públicos. A população é assumidamente homogênea e as definições das necessidades e problemas são empreendidas pelos profissionais para promover os serviços padronizados à população (HARTLEY, 2005).

A ênfase dada às práticas de governança corporativa para o setor privado ocorreu com o reconhecimento dos excessos corporativos dos anos 80 e relatórios da mídia sobre os altos lucros nos casos de fraudes. O interesse dos administradores do setor privado pela governança corporativa nos anos 90 foi sustentado pela pressão de investidores e reguladores, fato refletido para o setor público.

A publicação das práticas e condutas corporativas, concluídas com experiências e muitos debates em vários países, tem conduzido considerável consenso em assuntos-chave e princípios básicos que fundamentam a governança. Os princípios básicos da boa governança corporativa são identificados pelos relatórios envolvendo evidenciação apropriada, desenvolvimento de códigos de conduta para os diretores da companhia e de estruturas internas que promovam a revisão independente de processos e tomada de decisão na companhia (MARQUES, 2005).

Provavelmente, há dois ingredientes básicos muito importantes da própria governança corporativa: a evidenciação completa e a presença de auditores e diretores independentes bem informados, com habilidade para, independentemente, confirmarem que os dados apresentados pela corporação são verdadeiros e imparcialmente declarados. Para Marques (2005), há vários caminhos para representar a governança corporativa no setor público, devido à complexidade da estrutura de governança e à diversidade de compreender a abordagem pelas entidades do setor. Mas, indiferentemente de qual estrutura é usada, a boa governança corporativa, tanto no setor público quanto no setor privado, requer: clara identificação e articulação das definições de responsabilidade; uma verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados; e suporte para a administração, particularmente de alto nível.

Nas empresas públicas, a aplicação prática de governança corporativa envolve alguns aspectos que, segundo Marques (2005), são: separação dos papéis de presidente e chefe do executivo; uma diretoria tendo maioria de diretores não-executivos; estabelecimento

de um comitê de auditoria com membros não-executivos; proteção da independência dos auditores externos; manutenção de padrões dos relatórios financeiros; adaptação de um código de ética para a companhia; diretrizes para a conduta de diretores, em particular, requerendo evitar os conflitos e a evidenciação de benefícios; identificação dos riscos e sua administração.

Mas, segundo Marques (2005), não há um sistema de governança corporativa, da mesma maneira que não há um modelo de Administração Pública. Contudo, há provavelmente alguns aspectos fundamentais que embasam uma forte estrutura de governança.

O setor público é complexo e as suas entidades não operam com estrutura legislativa comum ou têm uma forma ou tamanho organizacional padrão. É importante, então, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que são aplicados nos diferentes países e nos diferentes setores, cada qual com características únicas que requerem especial atenção e impõem diferentes formas de responsabilidades na prestação de contas (IFAC, 2001).

Dessa forma, o desafio para o setor público é articular um conjunto de princípios e elementos comuns que são relevantes em cada esfera e que podem ser considerados em uma estrutura de governança. De acordo com Marques (2005), os elementos essenciais que contribuem para uma governança corporativa sólida são: estrutura administrativa; ambiente administrativo; administração de risco; conformidade e complacência; monitoração e relatório da avaliação de desempenho; responsabilidade em prestar contas; conformidade *versus* desempenho.

Outro autor que descreve os princípios de governança corporativa é Barrett (2005), o qual destaca que os mais evidentes princípios que as entidades do setor público devem aderir para efetivamente aplicar os elementos de governança corporativa, para alcançar as melhores práticas, são: liderança, integridade e compromisso (relativos a qualidades pessoais), responsabilidade em prestar contas, integração e transparência (são principalmente o produto de estratégias, sistemas, políticas e processos no lugar).

É exigido de todas as organizações do setor público serem transparentes e responsáveis por suas atividades. Os cidadãos são os principais a conhecerem se os recursos públicos estão sendo usados apropriadamente e o que está sendo alcançado com eles. A consistência, relatórios claros de desempenho e publicação de resultados são importantes para registrar o progresso e mostrar a pressão pelo aprimoramento. Tal transparência é essencial

para ajudar a medir qual grupo público é totalmente responsável e também é parte central para a boa governança (BARRETT, 2001).

Uma terceira referência aos princípios é feita por Timmers (2000), o qual enfatiza que o objetivo da governança no setor governamental é criar proteção para alcançar os objetivos públicos. A essência da governança sólida, da perspectiva da responsabilidade ministerial, é que haja bastante proteção, capacitando o ministro para arcar com a responsabilidade ministerial. Essa proteção deveria existir na área pública, a partir de um ciclo bem projetado da administração, controle e processos de prestação de contas.

Assim sendo, esse conjunto forma o ponto inicial para avançar na estrutura de governança, mais bem exemplificado na FIG. 2:



FIGURA 2 – Estrutura da governança governamental.

Legenda:

- Princípios básicos de governança
- Elementos de governança.
- Indicação de relacionamento.

Fonte: Timmers (2000, p.9).

A estrutura do ciclo de governança governamental pode ser explicada pelos quatro elementos propostos por Timmers (2000), conforme se segue:

O primeiro elemento é a administração (*management*), direcionado à realização dos objetivos da organização por meio de, entre outras coisas, estruturação e desenvolvimento

de processos. No nível macro, isto é, no gabinete do governo, a administração envolve o processo de um ministro (governo parlamentarista) trabalhar para a realização dos objetivos políticos por meio dos parlamentares, designando uma estrutura organizacional incluindo também o ministro e desenvolvendo processos de implementação de políticas.

O segundo elemento é o controle (*control*), pois quando uma organização foi designada, um sistema de medidas e procedimentos tem de ser implementado e mantido, provendo garantias aos administradores de que a organização permanecerá no caminho certo, isto é, um caminho para alcançar os objetivos políticos adotados.

O terceiro elemento é a supervisão (*supervision*), necessária para que a realização dos objetivos da organização possa ser acertada em benefício de toda a sociedade.

O quarto elemento é a responsabilidade em prestar contas (*accountability*), pelo qual a organização tem que promover informações de todas as tarefas fixadas e poderes delegados. Em nível macro, o ministro é o responsável pela administração, controle e supervisão, além dos resultados da implementação das políticas.

O próximo aspecto essencial é o inter-relacionamento entre a administração, o controle, a supervisão e a responsabilidade na prestação de contas, realizando-se os objetivos políticos e requerendo-se transparência. Quando os vários elementos não estão totalmente ligados, há áreas expostas. É importante que os administradores as reconheçam em seu governo: eles estão cientes dos riscos e conhecem quais áreas são necessárias e/ou apropriadas.

Assim sendo, em relação aos princípios, Marques (2005), Barrett (2001) e Timmers (2000), de modo geral, convergem suas opiniões, principalmente quanto à responsabilidade em prestar contas e controle.

Há duas tendências teóricas fundamentais em evidência na nova gestão pública-NGP e, conseqüentemente, na governança corporativa no setor público: a teoria da agência e a teoria escolha pública. A primeira lida com o relacionamento contratual entre o principal e o agente, em que este serve o principal, conforme as condições estabelecidas em contrato. Quando aplicado no setor público, isso significa claro relacionamento entre ministros (os principais) e funcionários (os agentes). A teoria da escolha pública, por outro lado, ajuda a compreender os problemas de comportamento burocrático nos caminhos de mesmo interesse, desenhados primeiramente pela afirmação fundamental de que as pessoas estarão utilizando maximizadores em tudo que elas fizerem (BHATTA, 2003).

Outros autores, como Gruening (2001) e Barzelay (2000), citam a teoria da agência e a teoria da escolha pública como bases teóricas para a *New Public Management* (NPM).

De acordo com Coase (1937, *apud* JENSEN; MECKLING, 1976), “a firma é caracterizada como uma região de troca sobre a qual o sistema de mercado era suprido e a alocação de recursos era realizada, ao invés de mercado, por autoridade e direção.” Para ele, a preocupação estava centrada nos custos de contratação com o mercado, pois as atividades necessárias devem ser incluídas na firma sempre que os custos de mercado forem mais altos que os custos de usar a autoridade direta.

Assim, para Jensen e Merckling (1976, p.310), “as relações contratuais são a essência da firma, não só com empregados, mas com fornecedores, clientes, credores, etc.”

No tocante aos contratos, Brousseau (1993) os define como sendo um acordo a partir do qual os agentes se obrigam uns com os outros a ceder ou a aprimorar, criar ou não certas coisas.

Desse modo, a teoria da agência diz respeito ao relacionamento em que uma parte (o principal) delega trabalho para outra parte (o agente), que executa esse trabalho. A agência atenta para capturar qual o relacionamento, por meio da idéia de um contrato (ANDERLINI; FELLI, 1994, *apud* KANGIS; KAREKLIS, 2001, p.32).

O desafio é determinar o contrato mais eficiente para concluir quais as ligações determinadas a certas suposições sobre pessoas, organização e informações.

Da corrente positivista da agência originam-se duas proposições. O agente é mais provável para comportar os interesses do principal quando o contrato entre eles é baseado em resultado e quando o principal tem informações para verificar o comportamento do agente. No relacionamento entre o principal e agente, espera-se um conflito de objetivos resultado de serem mensuráveis e o agente sendo mais oposto ao risco que o principal (EISENHARDT, 1989, p.59).

Considerando assimetria informacional existente entre agente e principal, a preocupação que paira é saber se o agente (gestor público) tomará a decisão correta para o interesse do principal (cidadão).

Assim, percebe-se a necessidade de elaborar formas para minimizar esse problema, conforme destaca Slomski (1999, p.434). Esse autor descreve que, considerando que o Estado é uma organização na qual existem muitos contratos complexos entre os proprietários dos recursos econômicos (principal) e os gestores (agentes), que são responsáveis pelo uso e controle desses recursos, faz-se necessário elaborar modelos capazes

de maximizar a compreensão dessa estrutura de permitir ao cidadão observar o valor dos serviços produzidos pelo conjunto de agentes.

Conforme Shaw (2005, p.1), a teoria da escolha pública é um ramo da Economia que se desenvolveu do estudo dos gastos públicos e impostos, tendo surgido nos anos 50 e recebido atenção pública em 1986, quando James Buchanan, um dos principais arquitetos dessa teoria (o outro foi Gordon Tullock), recebeu o prêmio Nobel em Economia.

De acordo com Buchanan e Tollison (1984, p.13), a teoria da escolha pública leva a instrumentos e métodos de abordagem que foram desenvolvidos para satisfazer os níveis analíticos da teoria econômica e que devem ser aplicados no setor público ou governamental, nas políticas e na economia pública. Como na teoria econômica, a análise destina-se a relatar o comportamento dos indivíduos no setor governamental, isto é, o comportamento das pessoas em suas capacidades como volantes, candidatos, representantes eleitos, líderes ou membros de partidos políticos e burocratas (todos esses são papéis de escolha pública) para a composição de resultados que serão ou deveriam ser observados. Essa teoria destina-se a oferecer compreensão, explicação das interações institucionais complexas do setor público.

Para Formaini e Buchanan (2005), a teoria da escolha pública parece ser nada mais que o senso comum, pois os governos são grupos de indivíduos cuja interação é determinada por algum egoísmo que motiva as pessoas no setor privado. A simples visão de que o governo é um processo de tomada de decisão coletiva que altruisticamente soluciona os problemas sociais tem longa e romântica tradição, tanto na teoria política quanto na econômica.

A teoria da escolha pública é o ramo da Economia que estuda a forma como o governo toma decisões. Assim, segundo Samuelson e Nordhaus (1993), ela questiona o como, o quê e o para quem do setor público. Também afirma que a tomada de decisões políticas ocorre segundo um conjunto de regras, sendo a mais importante as decisões serem tomadas pelos representantes eleitos. Destaca, ainda, que as motivações dos políticos resumem-se ao pressuposto de que os políticos se comportam de modo a maximizar a probabilidade da sua eleição, ou seja, eles são maximizadores de votos.

Dessa forma, ressaltam-se, também, as organizações conhecidas como grupos de interesses, as quais estão situadas entre os eleitores e os políticos para representarem indivíduos ou empresas e que estão organizados para pressionar por um conjunto específico de interesse ou de assuntos.

Em resumo, a teoria da escolha pública descreve como os governos tomam as decisões acerca dos impostos, despesa, regulamentação e outras políticas. Tal como o jogo dos mercados, o jogo da política tem de igualar a procura das pessoas por bens coletivos com

a capacidade econômica para fornecê-los. A principal diferença reside no fato de que os políticos estão preocupados, em primeiro lugar, em ganhar as eleições, enquanto as empresas procuram ganhar lucros (SAMUELSON; NORDHAUS, 1993).

### **2.2.7 Governança corporativa no setor público segundo o Comitê do Setor Público/Federação Internacional de Contadores**

O *Public Sector Committee* (PSC) é o comitê do setor público da Federação Internacional de Contadores (IFAC), formado para dedicar-se à coordenação mundial das necessidades do envolvimento do setor público nos relatórios financeiros, contabilidade e auditoria. Desse modo, o termo “setor público” refere-se aos governos federal, estadual ou municipal e ainda às entidades governamentais sem fins lucrativos.

O estudo 13 da PSC/IFAC está focado em formas de governança corporativa no setor público, especialmente no que tange à responsabilidade do grupo governante e da entidade controlada pelo setor público. O PSC acredita que esse estudo contribuirá para a boa governança e responsabilidade no setor público de todo o mundo. Essa pesquisa define os princípios comuns e recomendações sobre governança das entidades do setor público, com o objetivo de promover a orientação para auxiliar o grupo governante a desenvolver ou rever as práticas de governança, como um caminho para capacitar os governantes a operarem de maneira mais efetiva, eficiente e transparente.

A governança está interessada nas estruturas e processos para a tomada de decisão, responsabilidade em prestar contas, controle e comportamento dos principais dirigentes das organizações. Em algumas jurisdições o termo “corporativa” pode ser interpretado como pertencente ao setor privado. Para evitar possíveis confusões a respeito da aplicação desse estudo, o termo “governança” é usado para descrever o que é referido ao setor privado como governança corporativa. Em outros países, o termo “governança governamental” é usado para descrever governança no setor público (PSC/IFAC, 2001).

O setor público é complexo e entidades públicas não operam com estrutura legislativa comum ou que tenha tamanho ou forma padrão organizacional. É importante, portanto, o reconhecimento da diversidade desse setor e dos variados modelos de governança que são aplicados em diversos países e diferentes setores, cada um com características próprias que requerem atenção especial e impõem diferentes responsabilidades (PSC/IFAC, 2001).

Segundo Tricker (1996, *apud* CLATWORTHY, 2000), “a governança corporativa é interessada na estrutura e processos da diretoria e seu relacionamento com os acionistas, reguladores, auditores, a cúpula da administração e quaisquer outros acionistas legítimos”. A discussão ocorre no que diz respeito a se é possível identificar esses elementos nas organizações do setor público, embora essas delineações sejam menos claras.

Nesse cenário, Barret (1997, *apud* RYAN; NG, 2000) declarou que “a boa governança corporativa requer claras definições de responsabilidades e nítido entendimento da relação entre a organização acionária e os gestores e a quem lhes confiou recursos para serem administrados e desenvolvidos os resultados”.

### 2.2.8 Os princípios da governança corporativa no setor público

Em relação à definição de governança corporativa, o relatório do Comitê dos Aspectos Financeiros de Governança Corporativa (CADBURY COMMITTEE, 1992) sugeriu “um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas” e identificou os três princípios fundamentais como sendo: transparência (*openness*), integridade (*integrity*) e responsabilidade em prestar contas (*accountability*) - (PSC/IFAC, 2001).

O *Cadbury Report* definiu princípios no setor privado, por isso, no setor público, a definição desses princípios precisou ser adaptada para refletir as principais características que distinguem o público do privado.

De acordo com o PSC/IFAC (2001), no setor público esses princípios descritos são assim definidos:

- **transparência:** é exigida à medida que as partes interessadas (sociedade) têm confiança nas ações e processos de tomada de decisão e na gestão das atividades das entidades do setor público, sendo pública a partir da consulta e da comunicação de informações com as partes interessadas, sendo precisas e claras, conduzindo a ação efetiva, pontual e tolerável do escrutínio necessário;
- **integridade:** compreende os procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, proibição na administração dos fundos e recursos públicos e na gestão dos negócios da entidade. É dependente da efetividade nas estruturas de controle, nos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos da entidade. É refletida nos procedimentos de tomada de decisão e na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho da entidade;

- **responsabilidade em prestar contas:** é o processo em que as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos fundos públicos e todos os aspectos de desempenho e submetendo-se a escrutínio externo apropriado. É alcançada por todas as partes, tendo clara compreensão de sua responsabilidade e tendo os papéis nitidamente definidos a partir de uma estrutura completa. Em conseqüência, é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida.

## 2.2.9 Recomendações de governança corporativa no setor público

Considerando os princípios fundamentais expostos, é possível derivá-los em um grupo de recomendações (QUADRO 1), com o foco na responsabilidade do corpo governante e no caminho que podem fazer para confirmar a efetiva governança.

### QUADRO 1

#### Recomendação de governança no setor público

<b>Padrões de comportamento</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liderança</li> <li>▪ Código de conduta</li> <li>○ Probidade e propriedade</li> <li>○ Objetividade, integralidade e honestidade</li> <li>○ Relacionamento</li> </ul>	
<b>Estrutura e processos organizacionais</b>	<b>Controle</b>	<b>Relatórios externos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Responsabilidade em prestar conta estatutária.</li> <li>▪ Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público.</li> <li>▪ Comunicação com as partes interessadas</li> <li>▪ Papéis e responsabilidades               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ equilíbrio de poder e autoridade</li> <li>○ o grupo de governo</li> <li>○ o presidente do grupo governante</li> <li>○ membros do grupo de governo não- executivo</li> <li>○ administração executiva</li> <li>○ política de remuneração</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestão de risco</li> <li>▪ Auditoria interna</li> <li>▪ Comitês de auditoria</li> <li>▪ Controle interno</li> <li>▪ Orçamento</li> <li>▪ Administração financeira</li> <li>▪ Treinamento de pessoal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relatórios anuais</li> <li>▪ Uso de normas contábeis apropriadas</li> <li>▪ Medidas de desempenho</li> <li>▪ Auditoria externa</li> </ul>

Para melhor entendimento, faz-se necessário tecer alguns esclarecimentos sobre essas recomendações.

- Padrões de comportamento

A reputação da entidade depende dos padrões de comportamento de todos os membros do grupo governante, empregados ou agentes contratados. Portanto, os procedimentos efetivos e a necessidade de proteção devem ser estabelecidos para assegurar que todos os funcionários sejam comprometidos com o alto padrão de comportamento pessoal e mantenham relacionamento aberto e honesto com o público, com as pessoas de outras organizações e com outros empregados e membros do grupo governante.

- Liderança

Os membros do grupo governante têm necessidade do exercício da liderança para se conduzirem de acordo com os altos padrões de comportamento, como modelo para os demais membros da entidade.

Ele é, normalmente, responsável por determinar os valores e padrões que servirão para definir a cultura da entidade e dirigir o comportamento de seus integrantes. Isso reforça a necessidade de políticas de recursos humanos, incluindo os procedimentos de recrutamento, seguido pela indução e consciência de treinamento contínuo, para assegurar que seus membros tenham compreensão própria de suas responsabilidades e dos padrões de comportamento esperados.

- Código de conduta

Há a necessidade de adaptar um código formal de conduta definindo os padrões de comportamento com o qual os indivíduos membros do grupo governante e todos os empregados são solicitados a concordar.

Um código de conduta necessita de: comprometer a entidade com os padrões de comportamento; ser desenvolvido de forma consultiva e envolvendo todas as partes interessadas para formar uma cultura na entidade; receber comprometimento total do corpo governante e do chefe do executivo (eles precisam dar exemplo aos demais integrantes da

entidade); ser suficientemente detalhado, bem como dar clara direção do comportamento esperado pelos empregados.

O código de conduta necessita refletir os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas e discutir: probidade e propriedade; objetividade, integridade e honestidade; e relacionamento.

Nesse contexto, a boa conduta pode ser definida como a responsabilidade das pessoas para o ato impessoal e boa-fé e o caminho para conhecer os objetivos específicos da entidade para os quais elas foram indicadas ou eleitas.

#### A) Probidade e propriedade

Todos os servidores públicos precisam que sua conduta esteja de acordo com os altos padrões de comportamento, em uma magnitude que possa refletir a sua reputação ou da entidade. Precisam ser confiáveis no controle dos fundos públicos, tendo que demonstrar: probidade em controlar os ativos e recursos que lhe são confiáveis; cuidado na proteção das propriedades, ativos e informações confidenciais, para assegurar-se de que não sejam roubados ou danificados; observância das normas e procedimentos da entidade, particularmente em relação à contabilidade; economia para evitar gastos e extravagâncias; honestidade pessoal na reivindicação de despesas; e assegurar que os ativos e recursos oficiais não sejam usados para vantagens particulares.

#### B) Objetividade, integridade e honestidade

É preciso estabelecer mecanismos apropriados para garantir que seus membros e empregados não sejam influenciados por preconceitos e conflitos de interesses.

Os membros do grupo governante e os empregados da entidade envolvidos no processo de tomada de decisão precisam ser objetivos e colocar os interesses da entidade acima dos seus próprios. Isso impõe a obrigação de serem justos, honestos e livres de conflitos de interesses, ou seja, não devem usar sua posição no setor público para obter ganhos pessoais.

Para evitar o conflito de interesse, as contratações de membros não-executivos para exercerem atividades na entidade devem ser previstas nas diretrizes e normas da entidade, observando um processo transparente, com completa evidenciação.

Os servidores públicos não devem oferecer ou receber pagamentos, brindes, favores ou incentivos que possam influenciar (ou parecer influenciar) uma ação oficial.

### C) Relacionamento

O público, de maneira geral, deve ser tratado de forma cordial, justa, oportuna e com eficiência.

Os servidores públicos deveriam ter a obrigação de tratar os colegas com respeito, sendo francos, honestos e cautelosos, tendo a devida consideração pela saúde, segurança e bem-estar pessoal dos outros e evitando o assédio, discriminação ou abuso de algum tipo. Nesse caso, os membros do grupo governante precisam estabelecer um clima de cultura pública em que os servidores tenham confiança na justiça e imparcialidade de procedimentos para registrarem ou negociarem seus interesses e preocupações. É recomendado determinar uma pessoa responsável para investigar as principais preocupações, de maneira confidencial, sobre os padrões de conduta.

Todos os servidores públicos precisam estar preocupados em manter a reputação da entidade para honrar contratos e outros acordos; isso implica adquirir confiança a partir de procedimentos justos, francos e consistentes.

Além disso, quando os servidores públicos se relacionam com fornecedores, devem cumprir a lei, normas e procedimentos internos da entidade e pagar os fornecedores no prazo estabelecido.

- Estrutura de processos organizacionais

É necessário estabelecer estruturas e processos organizacionais efetivos para assegurar sua responsabilidade pelo dinheiro público, criar comunicação com as partes interessadas e transparência sobre os papéis e responsabilidades dos principais gestores.

### A) Responsabilidade em prestar contas estatutária

O governo necessita estabelecer planos efetivos para assegurar conformidade com todos os estatutos e regulamentações aplicáveis e outras demonstrações relevantes das melhores práticas. Portanto, a entidade necessita definir mecanismos para garantir que o

grupo não exceda seus poderes ou funções e concorde com algumas obrigações impostas em estatuto.

Assim, é necessário identificar um responsável para averiguar se é dado o conselho apropriado para o grupo governante, em conformidade com os estatutos e regulamentações aplicáveis, além de criar mecanismos para as ações antes e depois dos eventos, a fim de prevenir a ocorrência de possíveis violações à lei.

#### B) Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público

Há necessidade de se estabelecer plano apropriado para assegurar que os fundos e recursos públicos sejam adequadamente protegidos e usados economicamente, eficientemente, efetivamente, com devida propriedade e de acordo com o estatuto ou outras autorizações que controlam seu uso.

Nesse panorama, a responsabilidade pode ser interpretada como um meio de os políticos e funcionários serem responsáveis pelo público.

A responsabilidade perante o público resume-se em: inspirar confiança na administração de recursos e ativos; desempenho financeiro no uso dos recursos e na ocorrência das despesas na deliberação dos serviços; e aspectos não-financeiros de desempenho, incluindo a responsabilidade pelas prioridades da entidade e a qualidade dos serviços.

Desse modo, a responsabilidade pelo dinheiro público estará garantida pela estabilidade de uma estrutura efetiva de controle interno e desempenhada por meio de relatórios pontuais, objetivos, equilibrados e compreensíveis às partes interessadas.

#### C) Comunicação com as partes interessadas (sociedade)

O governo precisa estabelecer canais claros de comunicação com as partes interessadas sobre a missão, papéis, objetivos, desempenho da entidade e procedimentos para assegurar que tais canais operem efetivamente na prática. Para isso, o setor público deve:

- estabelecer e publicar formas pré-determinadas de padrões e medidas de desempenho, bem como relatórios reais;
- informar a sociedade sobre planos de contratos e parcerias e como se desenvolvem;

- desenvolver e publicar formas de procedimentos para investigações e reclamações internas e externas e assegurar que sejam consideradas pronta e efetivamente;
- implantar procedimentos claros aos empregados, para que eles possam expressar suas preocupações ou reclamações sobre a má-administração, violação da lei ou problemas éticos, em um ambiente em que eles estarão amparados e protegidos contra represálias.

O setor precisa ter compromisso explícito de franqueza e transparência em todas as atividades da entidade, salvo quando os assuntos forem confidenciais.

As entidades devem desenvolver seus próprios códigos de franqueza e adotar procedimentos para tornar o público ciente de suas providências.

A comunicação deve ser equilibrada, compreensível, transparente e oportuna.

Os relatórios deverão apresentar equilíbrio entre os aspectos positivos e negativos da entidade.

É necessário relatar publicamente o processo de nomeação dos órgãos do governo e tornar disponíveis os nomes de todos os membros do governo, junto com sua relevância e outros interesses.

#### D) Papéis e responsabilidades

- Equilíbrio de poder e autoridade

Há necessidade de serem claramente definidas as divisões de responsabilidades dos principais cargos da entidade, para proporcionar equilíbrio de poder e autoridade. Uma forma de manter o equilíbrio de poder e autoridade é estabelecer um número igual de executivos e não-executivos no grupo que toma as decisões.

A boa governança requer claras definições de responsabilidades e compreensão do relacionamento entre a sociedade e os gestores dos recursos. Necessita ser baseada na aceitação de todos os envolvidos na gestão, na certeza de que altos padrões de integridade são esperados e que todas as suas ações devem ser claramente visíveis.

- O grupo de governo

Muitas entidades do setor público necessitam ser chefiadas por um grupo governante efetivo para conduzir e controlar a entidade e monitorar os gestores executivos. Contínuas reavaliações, reflexões das funções e efetividade do grupo governante como um todo podem contribuir para a transparência das mudanças e inovações, em lugar de apenas sustentar a estabilidade. Tal reavaliação deveria incluir avaliar o desempenho dos membros do grupo governante e do chefe do executivo.

Todos os seus membros (eleitos ou indicados, executivos ou não), para ter responsabilidade coletiva pela administração da entidade, necessitam de:

- a) adaptação de um processo de planejamento estratégico com a estrutura política e de recursos, estendido para parlamentares, ministros e reguladores, que incluem: definir a visão, a missão, os objetivos de curto e longo prazos e os planos que possam ser realizados; supervisionar a entrega dos resultados dos planos pelo monitoramento do desempenho, comparando com os objetivos estratégicos e adotando a ação corretiva, quando necessário, e visualizar constantemente as perspectivas futuras;
- b) nomeação, desenvolvimento e sucessão dos principais gestores;
- c) adaptação e aprovação formal do relatório anual da entidade, incluídas as demonstrações financeiras;
- d) implementação de política de comunicação efetiva;
- e) estabelecimento de um sistema efetivo de controle e informação interna;
- f) identificação e monitoramento dos principais riscos e oportunidades da entidade e adoção de sistemas apropriados para gerenciar esses riscos.

Os membros necessitam receber treinamento inicial apropriado na ocasião de sua nomeação e, depois disso, quando for necessário. Nesse treinamento, devem ser incluídas as informações sobre os valores do setor público e seus padrões de probidade e responsabilidade. O setor precisa estabelecer medidas apropriadas para certificar-se de que todos possam ter acesso a todas as informações relevantes, aos avisos e recursos, para os levarem ao cumprimento de seus papéis efetivamente.

No tocante à direção e controle da entidade, o grupo governante precisa estabelecer e manter uma estrutura moderna de reservar ou delegar poderes, que inclua um programa formal das matérias especificamente reservadas pelas decisões coletivas do grupo.

O governo, para dar suporte ao cumprimento de seus poderes, deve especificar documentos claros e compreender os processos administrativos para o desenvolvimento, implementação e revisão política, tomada de decisão, monitoramento, controle, demonstrações, procedimentos formais e regulações financeiras para administrar a conduta das operações do grupo individual.

É necessário que as nomeações, para serem um processo formal e transparente, sejam feitas de acordo com critérios específicos de competência e com base no mérito e na habilidade individual.

A responsabilidade para assegurar as nomeações transparentes dos membros do grupo governante será diferente, dependendo da estrutura legislativa global que existe em jurisdições específicas. Em algumas jurisdições, o grupo pode ter responsabilidade pela nomeação dos membros, mas, em outros casos, a legislação pode prever que o ministro tenha o poder legislativo para nomear.

- O presidente do grupo governante

O papel de presidente precisa ser formalmente definido para incluir responsabilidade em prover estratégia efetiva de liderança ao grupo e garantir a exoneração quando não houver a responsabilidade geral pelas atividades da entidade.

O presidente pode ser eleito ou nomeado pelo governo, com o seguinte papel:

- b) prover a liderança de seu grupo, propiciando aos membros trabalharem juntos, como equipe, para cumprirem suas respectivas responsabilidades;
- c) habilitar todos os membros do grupo a fazerem completa contribuição para as suas atividades e os atos do grupo em equipe;
- d) certificar-se de que há um processo de revisão relativo ao desempenho do grupo como um todo;
- e) possibilitar que todos tenham acesso a todas as informações relevantes;
- f) providenciar para que o grupo tenha suporte adequado e esteja provido com todas as informações necessárias como base às decisões;
- g) permitir que o grupo proponha os informes do estatuto e outros requerimentos. As recomendações da gestão são aceitas apenas quando o presidente está satisfeito com o fato de o grupo ter considerado totalmente todas as medidas.

- Os membros do grupo de governo não-executivo

Os membros não-executivos precisam fornecer um julgamento independente nos assuntos de estratégia, desempenho, recursos e padrões de conduta. É apropriado que eles sejam independentes da gestão e livres de outros relacionamentos que possam interferir materialmente no seu papel. Da mesma forma, é necessário serem definidos claramente seus deveres, termos das funções, remuneração e tudo isso passar por constantes revisões.

- Administração executiva

O chefe do executivo necessita ter responsabilidade por todos os aspectos da administração executiva, ser membro do corpo governante ou não. Ele é responsável pelo desempenho final da entidade e pela implementação de suas políticas.

Um diretor, sendo membro ou não do grupo governante, precisar ser responsável por aconselhar apropriadamente o grupo em todas as matérias financeiras próprias e sistemas de controle financeiro interno.

Um executivo sênior, sendo membro ou não do grupo governante, deve ser responsável por conseguir que os procedimentos do grupo sejam seguidos e que todos os estatutos e regulamentos sejam aplicáveis e que as demonstrações relevantes das melhores práticas sejam seguidas.

- Política de remuneração

Os níveis de remuneração dos membros do grupo governante precisam ser suficientes para atraí-los e conservá-los na gestão da entidade.

A comissão de remuneração deve fornecer pacotes apropriados para atrair, conservar e motivar os membros executivos de qualidade. Uma proporção da remuneração dos membros poderia ser estruturada, assim como uma recompensa pelo desempenho individual.

A entidade estabelece um procedimento formal e transparente para desenvolver políticas de remuneração dos membros não-executivos e para fixar os pacotes de remuneração individual. É apropriado que os membros não sejam envolvidos na decisão da sua própria remuneração.

Para evitar possíveis conflitos de interesse, o grupo governante pode estabelecer comissões de remuneração dos membros não-executivos independentes para fazer recomendações ao grupo, discutir a estrutura da remuneração e seus custos e determinar seus interesses específicos no pacote de remuneração, incluindo altas pensões e alguns pagamentos de compensação.

O relatório anual da entidade deve conter demonstração da política de remuneração e detalhes da remuneração dos membros. Tal evidenciação está contida nos princípios da transparência e integridade, particularmente quanto aos membros que têm habilidade para criar sua própria remuneração.

- Controle

A) Gestão de risco

O governo precisa ter sistemas efetivos de gestão de risco como parte da estrutura de controle. O risco pode ser definido como uma medida de incerteza e é necessário compreender esses fatores que podem facilitar ou prevenir a realização dos objetivos da organização. A gestão de risco pode ser vista como um processo de:

- compreender os objetivos organizacionais;
- identificar os riscos associados à realização dos objetivos;
- avaliar os riscos, incluindo a probabilidade e o potencial impacto dos riscos específicos;
- desenvolver e implementar os programas/procedimentos para se dirigir aos riscos identificados.
- Monitorar e avaliar os riscos e seus programas/procedimentos.

Os controles não são considerados estáticos. Como o ambiente, a entidade sofre mudanças em seus objetivos e atividades, devendo os sistemas de controle também mudar. Por isso, o governo precisa estabelecer procedimentos para: identificar e avaliar os riscos internos e oportunidades; identificar e avaliar novos riscos e oportunidades surgidos de novos objetivos ou fatores externos; quantificar potenciais desvantagens e oportunidades; rever os riscos passados; tentar prever riscos e mudanças futuros pelo monitoramento do ambiente interno e externo, para obter informações que possam ser necessárias à reavaliação dos objetivos e controles da entidade.

## B) Auditoria interna

O gestor público e seus auxiliares precisam criar uma função de auditoria interna efetiva como parte da estrutura de controle, a menos que os custos de tal função excedam os benefícios dela derivada. Isso pode ser o caso quando o porte, complexidade, distribuição geográfica ou materialidade dos bens e serviços constituídos não justifiquem os custos associados da função de auditoria interna.

Uma função de auditoria interna deve garantir a revisão sistemática, a avaliação e os relatórios da adequação dos sistemas gerenciais, financeiros, operacionais e controles orçamentários, incluindo, no mínimo:

- a relevância das políticas, planos e procedimentos estabelecidos e seus efeitos financeiros;
- a adequação das orientações;
- as conveniências organizacionais, pessoais e supervisão de acordos;
- uma revisão das operações e programas para confirmar se os resultados são consistentes com os objetivos e metas estabelecidas e se as operações e programas estão sendo desempenhados como planejados;
- até que ponto os ativos e passivos são registrados para serem resguardados das perdas de todos os tipos, surgidas de desperdícios, extravagâncias, administração ineficiente, desvalorização do dinheiro, fraudes ou outras causas;
- a conveniência, confiança e integridade das finanças e outras informações gerenciais e o significado usado para identificar, mensurar, classificar, registrar e obter as informações;
- a economia e eficiência com que os recursos são aplicados;
- a integridade dos sistemas computacionais.

## C) Comitês de auditoria

Um comitê de auditoria compreende membros não-executivos com responsabilidade de revisão independente das estruturas de controle e dos processos de auditoria externa. Suas funções incluem:

- rever, juntamente com a gestão, a adequação das políticas e práticas de conformidade com os estatutos, direções, orientações e políticas relevantes;
- rever, juntamente com a gestão, sua habilidade para monitorar conforme os padrões e códigos relevantes de governança;
- rever, juntamente com a gestão, a adequação das informações financeiras apresentadas ao grupo governante;
- remunerar corretamente a função de auditoria interna e viabilizar-lhe uma posição apropriada na entidade;
- recomendar ou aprovar a contratação ou remoção do auditor interno chefe e os auditores externos;
- rever as atividades da função de auditoria interna, incluindo seu programa de trabalho anual, coordenações com os auditores externos, os relatórios das investigações significativas e as respostas da gestão executiva para as recomendações específicas;
- quando relevante, rever a amplitude, os resultados e os custos da auditoria e a independência e objetividade dos auditores;
- gerir, em nome do grupo governante, todos os aspectos de relacionamento da entidade com os auditores externos. Isso inclui a revisão dos relatórios da auditoria e outras comunicações com a gestão.

#### D) Controle interno

Deve-se providenciar uma estrutura de controle interno na prática e que uma demonstração seja incluída no relatório anual da entidade.

O controle interno, nesse contexto, é entendido como um processo efetuado pela diretoria, pela gestão e outras pessoas da entidade designadas para prover razoável garantia à realização dos objetivos das seguintes categorias:

- efetividade e eficiência das operações, considerando objetivos operacionais básicos, metas de desempenho e proteção de recursos;
- confiabilidade dos relatórios financeiros;
- conformidade com leis e regulamentos aplicáveis.

O controle interno tem necessidade de ser revisado e testado regularmente. A revisão garante todas as suas atividades, incluindo aquelas relativas às partes financeira, operacional, orçamentária, conformidade e gestão de risco.

#### E) Orçamento

O legislativo é, normalmente, o responsável pela aprovação do orçamento geral do setor público e por autorizar o executivo a efetivar as despesas. O executivo de uma entidade do setor público normalmente aprova o orçamento ou o plano financeiro a partir de um nível geral aprovado de despesa para prover autorização pela aquisição e uso dos recursos financeiros e também é responsável por supervisionar sua implementação.

O orçamento é um elemento essencial do planejamento financeiro, do controle e do processo de evolução da entidade do setor público. Pela sua natureza, ele é um meio de alocar recursos para alcançar os objetivos, é um instrumento de gestão e também um meio de controlar os fundos para que os objetivos declarados possam ser conhecidos.

O orçamento anual é mais próspero se é ligado a uma estrutura de médio prazo, contendo demonstrações mensuráveis dos objetivos, políticas e prioridades, estratégias para alcançar os objetivos e estrutura de recursos dos planos para o período.

Para ser efetivo, o orçamento precisa ser integrado com a contabilidade. Em conjunto com o orçamento, deve-se elaborar o orçamento do fluxo de caixa, um elemento essencial para a efetiva administração do caixa, considerando que a previsão da cronometragem de entradas e saídas de caixa sempre será necessária.

#### F) Administração financeira

O governo precisa ser responsável por supervisionar e monitorar a administração financeira da entidade, de maneira efetiva e eficiente.

O objetivo de um sistema de administração financeira, no setor público, é ser suporte administrativo no desenvolvimento dos recursos limitados, com o propósito de assegurar, econômica e eficientemente, a entrega do serviço.

A administração financeira engloba a gestão do caixa diário, bem como a formulação de objetivos financeiros, políticas e estratégias de médio e longo prazos, no suporte do plano operacional da entidade. Isso inclui o planejamento e controle das despesas de capital, a administração do capital de giro, as decisões de desempenho, a supervisão do

suporte financeiro e as funções da contabilidade gerencial, o ambiente de controle interno, assim como dar suporte aos sistemas de informações financeiras.

A administração financeira é de alto padrão quando tem um suporte de alto nível complementado por uma estratégia de gestão por resultados, em vez de uma administração por complacência.

Um sistema sólido de administração financeiro precisa ser amparado pela legislação, regulamentos, instrumentos e sistemas apropriados. É essencial ter funcionários treinados, competentes e informados por um sistema de informação eficiente.

#### G) Treinamento de pessoal

Os programas de treinamento que formem funcionários competentes para o desempenho das tarefas devem ser providenciados.

Políticas de recrutamento adequadas, condições aceitáveis de trabalho e programas de treinamento associados podem contribuir para uma força de trabalho competente. A qualidade das demonstrações financeiras está diretamente relacionada à habilidade de obter e conservar gerentes financeiros, contadores e gerentes de programas qualificados.

Os níveis salariais das entidades devem ser suficientes para atrair e manter os funcionários da administração de alto padrão.

Os gerentes financeiros do setor público, para cumprirem suas responsabilidades efetivamente, precisam ser competentes e proficientes nas seguintes áreas: administração estratégica, mensuração de desempenho, contabilidade gerencial, contabilidade financeira, planejamento e criação operacional, orçamento, controle interno, auditoria, governança, sistemas de informações, economia, preservação, análise, negociação, escrita, aconselhamento, facilitação e administração de conflitos.

Entretanto, as áreas críticas para desempenhar a administração financeira são:

- planejamento estratégico;
- formulação de objetivos de resultado, manutenção de desempenho e planos operacionais;
- organização de pessoas, estruturas, processos e tecnologia operacional;
- relatórios financeiros e de desempenho;
- administração de fundos, capital circulante e outros ativos;
- contabilidade confiável e relevante e sistemas de informações;

- obtenção e contratação de bens e serviços.
- Relatórios externos

#### A) Relatórios anuais

A instituição precisa publicar, em uma base de tempo, um relatório anual (incluindo as demonstrações financeiras), apresentar um objetivo, contas equilibradas e compreensíveis, avaliação das atividades e realizações, a posição financeira, desempenho e prospectos de desempenho.

Para cumprir sua responsabilidade em prestar contas dos recursos públicos, o governo precisa assegurar a publicação de um relatório anual logo após o fim do ano financeiro, com as seguintes inclusões:

- demonstrações financeiras auditadas e relatório dos auditores;
- demonstração dos objetivos da entidade, as medidas de desempenho comparadas com o desempenho do ano seguinte e uma comparação de desempenho real encontrado no ano, com a medida de desempenho determinada na previsão do ano constante no relatório anual;
- demonstração sobre como o presidente e outros membros são nomeados e os termos dessa nomeação, junto com a evidenciação da política de remuneração;
- demonstração que represente o objetivo, comentários equilibrados e compreensíveis de desempenho e posição financeira da entidade, seu desempenho não-financeiro e de suas habilidades futuras para conhecer as obrigações e os compromissos.

A administração precisa incluir em seu relatório anual uma demonstração explicando que tem responsabilidades por:

- aprovar o orçamento ou o plano financeiro, para autorizar a obtenção ou uso de recursos financeiros;
- as demonstrações financeiras que apresentem o estado dos negócios da entidade e o resultado das operações;
- manter uma estrutura efetiva de controle;
- assegurar o uso consistente de políticas contábeis apropriadas, suportadas por julgamentos razoáveis e prudentes e estimativas;

- apoiar a aplicabilidade das normas de contabilidade.

#### B) Uso de normas contábeis apropriadas

O governo precisa preparar as demonstrações financeiras incluídas no relatório anual de acordo com os *International Public Accounting Standards* (IPSASs), ou outros grupos autorizados e reconhecidos de normas contábeis, e a legislação aplicável.

As normas contábeis são um pré-requisito para a responsabilidade de prestar contas e a conformidade com as normas contábeis promotoras de confiança, consistência e transparência da informação financeira.

#### C) Medidas de desempenho

É necessário estabelecer e relatar as medidas de desempenho, para demonstrar que todos os recursos foram obtidos com economicidade e são utilizados eficiente e efetivamente.

As medidas de desempenho são instrumentos úteis de gestão e responsabilidade. Os usuários internos necessitam de informações para fazer melhorias de maneira eficiente e com qualidade. As entidades do governo podem requerer informações de desempenho para decidir quando e onde gastar os recursos. Os usuários externos também necessitam de informações de medida de desempenho para avaliar se a entidade tem alcançado os objetivos eficientemente e usado os recursos disponíveis com eficiência e economicidade e se os investimentos são necessários.

Uma base de comparação é mandatória para as medidas de desempenho e, nesses casos, as mais usadas são: comparação com as previsões anuais, comparações com entidades similares e comparação do real com a meta estabelecida.

As medidas de desempenho devem ser relevantes, entendíveis, completas, objetivas, neutras, oportunas e comparáveis, devendo também ser verificadas externamente, ou seja, as informações de desempenho devem ser auditadas. E normalmente devem mensurar:

- a economia: refere-se à obtenção de recursos financeiros, humanos e físicos em tempo e plano apropriados, com o mais baixo custo possível e com a qualidade e quantidade apropriadas;

- a eficiência: refere-se ao uso dos recursos assim que os resultados são maximizados por um grupo determinado de entradas de recursos ou a entrada é maximizada por alguma quantidade e qualidade determinada de saídas;
- a efetividade: refere-se à extensão da realização dos resultados pré-determinados, objetivos ou outros efeitos planejados dos programas, operações, atividades ou processos;
- a conveniência: se os objetivos ou resultados dos programas, operações, atividades ou processo aderem-se às necessidades reais dos clientes;
- o desempenho do *benchmarking* pode ser usado como uma metodologia para a melhoria organizacional no desenvolvimento de sistema de mensuração de desempenho, na validação da posição operacional e para manter o desempenho na validação da posição operacional e para manter o desempenho de classificação mundial.

#### D) Auditoria externa

O gestor precisa assegurar que um objetivo e relacionamento profissional sejam mantidos com os auditores externos. É necessário um Comitê de Auditoria, como um subcomitê do governo, para ser responsável por administrar o relacionamento com os auditores externos, com as seguintes atividades:

- considerar, quando relevante, a nomeação do auditor externo, a remuneração da auditoria e algumas questões de demissão;
- considerar os objetivos e âmbito de alguma auditoria, a extensão da confiança na auditoria interna e outras revisões da agência;
- discutir com os auditores externos algumas medidas significativas para a revisão das demonstrações financeiras, por seus gestores não-executivos e outros auditores e algum outro trabalho compreendido ou supervisionado pelo comitê de auditoria;
- rever e considerar a comunicação do auditor externo com a administração e demais responsáveis;
- rever o progresso nas recomendações feitas pelos auditores externos.

### 2.3 Nova gestão pública (NGP)

O processo de transição da administração de negócios para a administração pública é conhecido como *New Public Management* (NPM), Nova Gestão Pública (NGP), com uma característica que inclui ênfase no estilo do setor privado praticar a administração.

Esse processo de administração também pressupõe que o grupo unificado de práticas, com origem no setor privado, pode ser aplicado no setor público (POLLIT, 1990, *apud* HARRISON, 1998).

De acordo com Gruening (2001), o movimento da NGP teve início na década de 70 e os primeiros participantes foram o Reino Unido, com a primeira ministra Margaret Thatcher, e Estados Unidos, com o governo municipal de Sunnyvale, na Califórnia. Na seqüência, juntaram-se ao movimento os governos da Nova Zelândia e Austrália.

A publicação, em maio de 1995, do primeiro relatório de normas na vida pública (*Standards in Public Life*) estabeleceu, explicitamente, os sete princípios da vida pública, como sendo: abnegação, integridade, objetividade, responsabilidade em prestar contas, franqueza, honestidade e liderança (HARRISON, 1998).

A onda de reforma no setor público, normalmente definida como a NGP, diz respeito à administração e não à política, para a avaliação de desempenho e eficiência, desagregando a burocracia pública das organizações, com redução de custos e um estilo de administrar que enfatiza, entre outras coisas, o objetivo de produção, limites dos termos de contrato, incentivos monetários e a liberdade para administrar (BEVIR; RHODES; WELLER, 2003).

A NGP apresenta as seguintes características, segundo Jones e Thompson (2000, *apud* REZENDE, 2005):

Contextualizar o cidadão como um cliente em foco; dar sentido claro da missão da organização pública; delegar autoridades; substituir normas por incentivos; elaborar orçamentos baseados em resultados; expor operações do governo à concorrência; procurar soluções de mercado e não apenas administrativas; e medir o sucesso do governo pelo cidadão. Também tem como princípios: reestruturação; reengenharia; reivindicação; realinhamento; e reconceituação (JONES; THOMPSON, 2000, *apud* REZENDE, 2005).

Bresser Pereira (2005a) descreve que o objetivo da NGP é:

Construir um estado que responda às necessidades de seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas. Portanto, é essencial uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação e uma reforma administrativa que crie os meios de se obter uma boa governança (PEREIRA, 2005a).

Bresser Pereira (2005a) cita ainda os contornos da NGP como sendo:

- a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- c) organizações com poucos níveis hierárquicos, em vez de piramidais;
- d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- e) controle “*a posteriori*”, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- f) administração voltada para o atendimento ao cidadão, em vez de auto-referida (PEREIRA, 2005a).

Assim sendo, a necessidade de uma administração pública gerencial não decorre apenas de problemas de crescimento e das decorrentes diferenciações de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também da legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania (PEREIRA, 2005b).

#### **2.4 Diferença entre a NGP e governança corporativa no setor público**

A NGP é uma reforma de Estado que necessita de mudanças legais que, na maioria dos casos, foi efetivada no processo de transição de uma gestão burocrática para a gerencial. Para tal, são essenciais: reforma política, ajuste fiscal, privatização, desregulamentação e reforma administrativa que crie os meios de se obter boa governança.

A governança corporativa no setor público denota a maneira pela qual as instituições são governadas e administradas; é definida como a proteção ao inter-relacionamento entre administração, controle, supervisão e responsabilidade em prestar contas. É baseada nos padrões de valores dos setores privado e público, tais como: efetividade, eficiência, parcimônia, desempenho, honestidade, justiça, equidade, legitimidade, cumprimento do dever, etc.

Normalmente, a NGP antecede à governança, pois são necessárias reformas consistentes no sentido de se construir um Estado que responda às necessidades do cidadão, conjuntamente com a reforma administrativa que crie os meios de se obter boa governança.

A NGP é uma reforma do Estado que pressupõe mais liberdade na gestão da entidade pública, constituindo uma das formas de viabilizar a governança corporativa no setor público, do mesmo modo que, para a NGP ser plena, necessita de boa governança e, dessa forma, fortalece a discussão sobre a possibilidade de implantação de governança corporativa no setor público.

Há muitas iniciativas para melhorar a governança. No âmbito internacional, o Comitê do Setor Público do IFAC publicou um estudo de governança corporativa no setor público, conforme Quadro I. Melhorar a governança é o objetivo na agenda de vários países, todos representam sua própria parte na melhora da governança, com sua própria perspectiva.

Alguns países como Austrália (ANAO, 1997; AUSTRALIA, 2005), Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido destacam-se como precursores no estudo e aplicações de governança corporativa no setor público e NGP.

No Canadá, a província de *British Columbia* foi líder das reformas na governança no setor público, implantando em suas organizações um modelo das boas práticas tanto para o setor público quanto para o privado.

Para Watson (2004), as organizações do setor público têm impacto significativo na vida econômica, social e cultural de um país. Além disso, para executar os negócios e utilidades, as corporações estão envolvidas em áreas tais como: educação e segurança.

As mudanças no setor público nos anos 80 tiveram ênfase na economia e eficiência e nos anos 90 a ênfase recaiu no equilíbrio e também na qualidade dos serviços, normas e autorização de linha de frente dos trabalhadores.

Para Lonti e Verma (2003):

Economia, eficiência e efetividade foram os conceitos principais das reformas do setor público nos anos 80. Para eles, a economia, neste contexto, significa minimizar as entradas nos programas, tal como custos da mão-de-obra ou investimentos de capital. A eficiência representa a relação entre entradas e saídas – as saídas como sendo os serviços entregues, tal como as licenças processadas. A efetividade denota o grau para os resultados dos programas – os resultados de atividades programas – igual ao objetivo do programa original (LONTI; VERMA, 2003).

De acordo com Pollitt (1999, *apud* LONTI; VERMA, 2003), as reformas nas organizações do setor público no fim dos anos 90 foram caracterizadas por:

- proximidade com os clientes;
- condução do desempenho;
- compromisso contínuo no melhoramento da qualidade;
- flexibilidade, inovação, organização do trabalho altamente descentralizado com autorização dos empregados;
- controle de custo ajustado;
- práticas relativas ao desempenho no recrutamento, promoção e pagamento.

De acordo com a agenda de fortalecimento da administração do setor público do Canadá, constante no orçamento 2004 (CANADÁ, 2004), tem-se que:

- o fortalecimento da administração do setor público é parte fundamental do esforço para alcançar os objetivos fixados pelos canadenses e assegurar a transparência, responsabilidade em prestar contas, responsabilidade fiscal e conduta ética do governo;
- a globalização aumentou o escrutínio público e a demanda por mais franqueza, transparência e responsabilidade em prestar contas; e a elevação do conhecimento em economia tem exigido mais da administração do setor público;
- um setor público moderno, vibrante e efetivo representa importante papel na qualidade de vida dos canadenses;
- o governo tem consistentemente caminhado para pôr no lugar as medidas concretas para fortalecer a franqueza e a transparência, melhorar o valor do dinheiro, restabelecer, por intermédio do governo, a responsabilidade em prestar contas e a confiança;
- para alcançar esses objetivos e fortalecer a administração do setor público, o governo está trabalhando para: fortalecer a contabilidade e reduzir a omissão; melhorar o papel de parlamentares e a evidenciação pró-ativa das informações, sendo os canadenses capazes de fiscalizar as contas do parlamento, do governo e dos funcionários do setor público; modernizar e transformar as práticas administrativas e a revisão contínua dos gastos públicos para melhorar a administração e manter os impostos gastos sabiamente e a capacidade de construir e melhorar as ferramentas para o serviço público dar suporte à boa administração.

Boston *et al.* (1996) destacam um excelente resumo dos principais objetivos das recentes reformas do setor público, como sendo: “melhorar a efetividade e eficiência do setor público, aumentar a responsabilidade das agências para seus clientes e fornecedores, reduzir as despesas públicas e melhorar a responsabilidade gerencial”.

De acordo com Osborne e Gaebler (1993, *apud* PALLOT, 1998), as reformas no setor público da Nova Zelândia são vistas como as que mais se aproximam do caminho empresarial e isso tem sido objeto de vários estudos de organizações internacionais e membros governamentais.

Kettl (2005) descreve que é provável que nenhum país tenha sido mais agressivo do que a Nova Zelândia no que tange à privatização e sujeição da administração pública à concorrência de mercado. Afirma, ainda, que os administradores mais graduados e as agências do governo são avaliados de acordo com o desempenho. Em resumo, é o mercado que determina o sucesso de cada agência.

Para Pallot (1998), a contabilidade teve importante papel na introdução da NGP na Nova Zelândia, em consequência das mudanças na administração contábil e financeira. Essas mudanças podem ser vistas nas quatro fases da administração pública, identificadas por Pallot em 1996 como sendo:

- fase tradicional: ocorreu antes de 1978 e caracterizou-se por contabilidade de caixa e controle dessas saídas;
- fase administrativa: de 1978 a 1985, caracterizou-se por preocupar-se amplamente com assuntos específicos, introduzindo acréscimos contábeis e técnicas administrativas do setor privado para as organizações do setor público;
- fase da marketização: de 1986 a 1991, caracterizou-se pela combinação de idéias administrativas com teorias econômicas, enfatizando o individualismo do interesse próprio, mercados e contratos competitivos. Diferentemente da fase anterior, as reformas na administração financeira tornaram-se parte integral das mudanças incluídas no mecanismo de governo;
- fase estratégica: de 1992 até o presente, caracterizou-se pela ênfase na estratégia do conjunto de governo, no esforço de planejar em longo prazo para superar a fragmentação criada durante a fase de marketização.

A reforma radical na administração do setor público da NZ teve início em 1986, com forte influência na teoria da escolha pública, na teoria da agência e na análise dos custos

de transação (SCOTT; BUSHNELL; SALLEE, 1990). O novo modelo teve vários componentes, incluindo uma clara identificação e separação dos papéis dos ministros e administradores, e relatório real de desempenho.

De acordo com Pallot (1998), a Nova Zelândia aprovou em 1994 sua Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual fixou relatórios e objetivos fiscais aos governos. A lei não criou um grupo de metas fiscais, mas estabeleceu cinco princípios de administração fiscal responsável, destacados a seguir:

- prudência e razoabilidade no trato com as dívidas públicas;
- equilíbrio entre receitas e despesas;
- controle do nível dos valores líquidos oriundos dos ganhos de eventos futuros;
- administração prudente dos riscos fiscais;
- políticas consistentes para controlar a estabilidade das alíquotas de impostos.

No Reino Unido, o *Cadbury Report* foi o comitê formal organizado para dirigir os aspectos financeiros da governança corporativa do setor privado.

No relatório, foi demonstrado que a abordagem pública foi necessária para que todas as partes interessadas estivessem seguras na organização. Sendo pública na evidenciação da informação, conduzem para a ação das diretorias para efetiva verificação. A integridade foi descrita no *Cadbury Report* (1992) como um “procedimento honesto e perfeito”.

Os relatórios financeiros deveriam ser honestos e apresentar uma visão equilibrada da situação financeira dos negócios da organização; e a integridade deles depende da integridade de quem os prepara e apresenta. O terceiro princípio, responsabilidade em prestar contas, reporta a responsabilidade dos diretores com seus acionistas, a partir da qualidade das informações por eles apresentadas. Em troca, os acionistas precisam exercer sua responsabilidade como proprietários.

Apesar de o relatório dar ênfase à governança corporativa no setor privado, ele foi usado como base para o desenvolvimento da primeira estrutura de governança corporativa para o setor público, pelo Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública - *Chartered Institute of Public Finance Accountancy* (CIFPA, 1995).

A estrutura do CIFPA esboçada fortemente no *Cadbury Report* mantém os três princípios básicos (transparência, integridade e a responsabilidade em prestar contas), porém, reconhece as características distintas dos setores público e privado. Os princípios

fundamentais do *Cadbury* foram ajustados à estrutura do CIFPA para refletir o quadro do setor público. Destacam-se a ênfase na importância da diversidade da sociedade no setor público e a necessidade de integridade, honestidade e altos padrões de propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e no gerenciamento das atividades das entidades.

Uma das características adicionais da estrutura do CIFPA é a ênfase na diversidade dos objetivos das organizações do setor público e a necessidade de incluir as informações de desempenho em alguma estrutura de governança corporativa.

Para Ryan e Ng (2000), o uso do *Cadbury Report* como ponto inicial para o desenvolvimento de uma estrutura para o setor público foi aplaudido por alguns e criticado por outros. Porém, um dos principais assuntos da abordagem do *Cadbury Report* é a falta de consideração da responsabilidade na prestação de contas públicas.

Como Jones e Stewart (1994) comentaram, o *Cadbury Report* foi direcionado para o setor privado, mas muitos dos problemas encontrados nas diretorias apontadas são menos provavelmente atribuídos ao fracasso ao aplicar as abordagens do setor privado do que à sua aplicação sem levar em conta as demandas de responsabilidade na prestação de contas públicas. Verifica-se tendência do setor público a obter solução estrutural *ad hoc*, sem primeiro compreender seus objetivos, princípios e sua complexa estrutura política e legislativa (WHITEOAK, 1996).

Um desenvolvimento adicional na estabilidade de uma estrutura de governança corporativa para o setor público veio com o trabalho do Comitê de Padrões de Conduta na Vida Pública (NOLAN, 1995, *apud* RYAN; NG, 2000). Seu objetivo foi examinar o assunto sobre os padrões de conduta dos titulares dos cargos públicos e fazer recomendações assim que os altos padrões de propriedade na vida pública são assegurados.

Embora a estrutura do CIFPA tenha incorporado seis dos sete princípios do relatório de Nolan, a liderança não foi incluída, mas, conforme Nolan (1995, *apud* RYAN; NG, 2000), ela é uma importante dimensão de uma estrutura do setor público, como reflete basicamente uma dimensão de desempenho de governança corporativa, que parece ser mais apropriada para o setor público, em lugar da dimensão de conformidade prevalecente no setor privado.

Enquanto as estruturas de governança corporativa foram propostas para o governo central, a área que não tem recebido atenção é a do governo local. Para Whiteoak (1996), no Reino Unido a atenção do governo local à governança corporativa é gradativa. Ele critica as recomendações da Comissão de Auditoria de estabelecer comitês de auditorias com

autoridades locais como uma solução estrutural *ad hoc* para a governança corporativa, afirmando que foram propostas sem primeiro compreenderem os objetivos e princípios básicos e a estrutura legislativa e política complexa que já existem. Contudo, no caso do governo local, a liderança é um componente crucial da estrutura de governança.

Enquanto os trabalhos britânicos anteriores enfatizaram o aspecto de desempenho de governança corporativa no setor público, uma das vantagens dessas estruturas é que são baseadas nos princípios gerais (transparência, integridade e a responsabilidade em prestar contas). A operacionalização detalhada desses princípios pode causar problemas em um nível específico de entidade.

## **2.5 Administração pública brasileira**

O princípio da legalidade é o grande alicerce da gestão no setor público, cuja premissa básica de todo gestor é de que “somente é possível fazer o que existe previsão em lei”. Neste sentido, a lei mais recente é denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - (Lei complementar 101, de quatro de maio de 2000), que tem por objetivo fortalecer os principais eixos da administração pública que, segundo Santos (2002, p. 53), são: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos e prestação de contas.

O processo de planejamento e orçamentação obedece às formalidades legais estabelecidas na Constituição Federal, em que o governante, em seu primeiro ano de mandato, elaborará o plano plurianual (PPA) para quatro exercícios. No PPA, são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, estadual e municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada (MINAS GERAIS, 2008).

Com base no PPA, o executivo elabora o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que compreenderá as metas e prioridades da administração federal, estadual e municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LOA compreende: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas (no qual a administração pública detenha a maioria do capital social com direito a

voto) e o orçamento da seguridade social. A LOA conterá as receitas e despesas discriminadas de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

A transparência é abordada de maneira enfática na LRF, especialmente no art. 48, que estabelece como instrumentos de gestão fiscal os planos, orçamentos e Lei de Diretrizes Orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal e, ainda, as versões simplificadas desses documentos. Estabelece a obrigatoriedade de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

A transparência será assegurada, também, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos (LRF, art. 48, Parágrafo único) – (BRASIL, 2001).

O relatório de acompanhamento da gestão fiscal é composto de oito anexos, estabelecidos pela LRF e assim descritos: anexo I – demonstrativo da despesa com pessoal; anexo II – demonstrativo da dívida consolidada; anexo III – demonstrativo das garantias e contragarantias de valores; anexo IV – demonstrativo das operações de créditos; anexo V – demonstrativo da disponibilidade de caixa; anexo VI – demonstrativo dos restos a pagar; anexo VII – demonstrativo da despesa com serviços de terceiros; e anexo VIII – demonstrativo dos limites.

O relatório resumido de execução orçamentária, já previsto na Constituição Federal de 1988, disciplinado pela LRF e pela Portaria nº. 560, abrange todos os poderes e o Ministério Público e sua composição se dá por meio dos seguintes anexos: anexo I – balanço orçamentário; anexo II – demonstrativo da execução das despesas por função e subfunção; anexo III – demonstrativo da receita corrente líquida; anexo IV – demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime geral de previdência social; anexo V – demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos; anexo VI – demonstrativo do resultado nominal; anexo VII – demonstrativo do resultado primário; anexo VIII – demonstrativo do resultado primário da união; anexo IX – demonstrativo dos restos a pagar por poder e órgão; anexo X – demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; anexo XI – demonstrativo das receitas de operações de crédito e despesas de capital; anexo XII – demonstrativo da projeção atuarial do regime geral de previdência social; anexo XIII – demonstrativo da projeção atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos; anexo XIV – demonstrativo da receita de alienação de ativos e aplicação de recursos; anexo XV – demonstrativo das despesas com

saúde; anexo XVI – demonstrativo da receita líquida de impostos e das despesas próprias com saúde.

O controle na Administração Pública é viabilizado pela sistematização do plano plurianual da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Considerado um dos aspectos fundamentais da LRF, foi facilitado pela criação do relatório de acompanhamento da gestão fiscal e do relatório resumido de execução orçamentária que, além da obrigatoriedade de publicação, devem estar disponíveis ao público. O controle é melhorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo fiscalização mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas.

Em relação à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, a Constituição Federal, em seu art. 70, estabelece que, no caso da União e das entidades da administração direta e indireta, ela será exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder. Porém, essa fiscalização em nível dos governos estaduais, Distrito Federal e governos municipais é de responsabilidade dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, conforme art. 75 da Constituição Federal.

A LRF estabelece, no seu art. 67, a criação dos conselhos de gestão fiscal, formados por representantes do governo e da sociedade civil para o acompanhamento e a avaliação permanente da política e da operação do sistema de gestão fiscal.

A responsabilidade na gestão dos recursos públicos deve ser aprimorada por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (SANTOS, 2002).

De acordo com Slomski (1999), na administração pública o dever de prestar contas deve certamente estar presente, pois quando a sociedade elege seus representantes, espera que ajam em seu nome de forma correta e prestem contas de seus atos. Cabe ao Estado, por meio de seus controles internos e externos, mensurar e demonstrar a eficácia do serviço público, como forma de justificar a cobrança de impostos.

### **2.5.1 Governança corporativa no setor público brasileiro**

No que diz respeito à governança corporativa no setor público brasileiro, poucos estudos são encontrados e os que existem são focados na tentativa de adaptar os princípios de governança do setor privado para o público, fundamentados nos princípios do IBGC, fundado em 1995 como sociedade civil, sem fins lucrativos, com o propósito de “ser a principal referência nacional em governança corporativa: desenvolver e difundir os melhores conceitos e práticas no Brasil, contribuindo para o melhor desempenho das organizações e, conseqüentemente, para uma sociedade mais justa, responsável e transparente” (IBGC, 1999).

## **3 O PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS**

### **3.1 Contextualização**

O Governo do Estado de Minas Gerais, em 2003, decidiu adotar um novo modelo de gestão no estado, que tinha como principal desafio, por um lado, eliminar o déficit fiscal e, por outro, formular e executar programas inovadores na área social, especialmente em educação, saúde, segurança, saneamento básico, habitação e infra-estrutura, além de melhorar a qualidade e reduzir custos dos serviços públicos prestados à população (MINAS GERAIS, 2003).

Esse novo modelo foi batizado como “Choque de Gestão”, um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento. Além do equilíbrio fiscal, o programa trouxe a elevação dos investimentos e melhoria dos indicadores econômicos e sociais. Entre os problemas encontrados, havia uma série de deficiências na gestão: obras inacabadas, excesso de despesas, pagamentos atrasados e falta de recursos. Para tal, foram tomadas medidas de extrema prioridade para a definição do plano estratégico de gestão. Entre as principais ações está a adoção do pregão nas compras governamentais, que gerou economia de aproximadamente R\$ 803 milhões.

Em 2006, foram aportados R\$ 772 milhões para expansão dos investimentos. A taxa de escolarização passou de 75,4% em 2002 para 84,1% em 2004, ultrapassando a média nacional. Foi também definida como prioridade a diminuição da criminalidade e, em 2005, ocorreu a redução de 19% no número de homicídios em Belo Horizonte, permanecendo no mesmo patamar em 2006.

A partir do início de 2007, dando início ao segundo mandato dessa Administração, foi lançada a segunda geração do “Choque de Gestão”, denominada Estado para Resultados, que objetivou aprofundar o modelo de gestão por resultados, com foco em quatro pontos fundamentais: aprofundamento do equilíbrio fiscal; alcance das metas pactuadas; consolidação das conquistas que devem ser apropriadas pela sociedade; e a criação de um ambiente de desenvolvimento e sinergia com o setor privado.

Essa segunda geração de inovações na Administração Pública de Minas Gerais busca aumentar ainda mais a transparência nas ações das administrações direta e indireta e

agilizar a prestação de serviço ao cidadão, fazendo com que as ações governamentais cheguem mais rápido à população.

O programa EpR realizou a reestruturação das secretarias e demais órgãos de acordo com as necessidades dos 57 projetos estruturados. O Estado assumiu compromisso ainda mais rigoroso com a qualidade, a eficiência e o melhor atendimento ao cidadão. O Governo de Minas Gerais também estabeleceu como prioridade a implementação de programas focados nas desigualdades sociais. A grande novidade são as 11 áreas atendidas: Educação de Qualidade; Vida Saudável; Protagonismo Juvenil; Investimento e Valor Agregado da Produção; Inovação, Tecnologia e Qualidade; Logística de Interação e Desenvolvimento; Redução de Pobreza e Inclusão Produtiva; Desenvolvimento do Norte de Minas (Jequitinhonha, Murieri e Rio Doce); Rede de Cidades e Serviços; Qualidade Ambiental e Defesa Social.

Em síntese, busca-se avançar em um modelo de gestão mais responsável no aspecto financeiro, mais comprometido com metas estabelecidas, mais dedicado a conquistas sociais e voltado para a promoção do desenvolvimento do estado em parceria com o setor privado.

## **3.2 Estrutura**

O Poder Executivo de Minas Gerais possui o seguinte arranjo organizacional: 16 secretarias de estado, 3 gabinetes extraordinários, 50 conselhos, 12 órgãos autônomos, 15 fundações, 15 autarquias, 14 empresas e uma sociedade simples, conforme se pode observar no ANEXO A.

## **3.3 Gestão estratégica**

### **3.3.1 Planejamento**

O modelo de planejamento em vigor no Poder Executivo de Minas Gerais é composto dos seguintes instrumentos: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), Plano Plurianual de Ação governamental (PPAG), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO),

Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) e Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES).

O PMDI define a estratégia de longo prazo do governo, figura como instrumento orientador de maior horizonte temporal e consolida as estratégias indicativas para o desenvolvimento mineiro. Ele é proposto à Assembleia Legislativa de Minas Gerais pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDS) presidido pelo Governador e, como membros, os dirigentes das principais organizações de governo, representantes da sociedade civil organizada (entidades de classe, instituições de ensino e pesquisa, entre outros) e um conjunto de mineiros notáveis. Esse grupo, com apoio da área de Planejamento do Governo, é quem elabora o PMDI.

O PMDI 2007-2023 foi construído a partir do raciocínio fundamental da segunda geração do “Choque de Gestão”, que tem como principal característica a inserção dos destinatários das políticas públicas, os cidadãos no centro do processo de planejamento governamental e a introdução do conceito de EpR.

O EpR pressupõe a existência de uma única agenda de desenvolvimento, com uma meta de longo prazo relacionada com a qualidade de vida das pessoas. As políticas econômica e social integram essa agenda, como gêneros complementares da agenda de desenvolvimento. Quanto à agenda fiscal, o plano tem por proposta ampliar o conceito atual de equilíbrio fiscal, restrito aos resultados em termos de superávit e endividamento, também em direção à qualidade fiscal. A qualidade fiscal incorpora outras medidas de desempenho e metas para o setor público, para que os resultados das políticas de desenvolvimento econômico e social, medidos por meio de indicadores objetivos, ocorram sem onerar adicionalmente a sociedade.

A concretização da estratégia proposta no PMDI, que tem como eixo basilar o EpR, se traduz mediante a definição de 11 áreas de resultados, as quais explicitam os grandes desafios a serem superados pelo governo. As áreas de resultados têm como objetivo transformar a estratégia em resultados efetivos para a sociedade, tendo como sustentação básica a busca da qualidade fiscal e a qualidade e inovação na gestão pública. Para cada área de resultados foram estabelecidos objetivos estratégicos, indicadores, metas, programas e ações para a administração pública para os próximos quatro anos.

O PPAG detalha o PMDI para um período de quatro anos e consolida os programas e ações do governo. Sua construção contou com a participação de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e os programas propostos estão fortemente relacionados com as estratégias definidas no atual PMDI.

O PPAG 2008-2011, aprovado pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais sob a forma da Lei nº. 17.347 de 16 de janeiro de 2008 (MINAS GERAIS, 2008), em especial, contempla uma carteira de projetos estruturadores que terão destaque nas ações estratégicas do governo para os próximos quatro anos. Para essa carteira de projetos haverá acompanhamento pessoal do Governador e os secretários serão os principais responsáveis pelo alcance das metas.

A LDO é o instrumento de planejamento, orçamento e gestão que faz a interface entre o plano e o orçamento, selecionando alguns programas e ações que terão prioridade na execução orçamentária do ano subsequente. O prazo estipulado para encaminhamento desse projeto ao poder legislativo foi até o dia 15 de maio do ano corrente.

O programa GERAES é resultado do PMDI que, na sua essência, contém o planejamento estratégico indicativo para o Estado de Minas Gerais, por meio da definição de uma visão de futuro, opções estratégicas, agenda de prioridades e indicadores selecionados, e responde a três grandes questões: onde estamos; onde pretendemos estar; como “chegar lá”. Neste sentido, o GERAES representa a viabilização e materialização, em projetos, dos objetivos do atual governo, assegura a presença do foco estratégico principal do governo – projetos estruturadores – em todos os instrumentos de planejamento e orçamento e desenvolve metodologia diferenciada para o gerenciamento dos mesmos.

A Junta de Programação Orçamentária e Financeira é composta de representantes das Secretarias de Estado de Fazenda e Planejamento e é responsável por deliberar sobre alocação ou contingenciamento de recursos, com base no comportamento da receita e despesa, e orienta-se pelas definições estratégicas.

O DPOF estabelece anualmente a programação orçamentária e financeira e disciplina a execução da LOA.

### **3.3.2 Controle**

O controle é considerado um dos aspectos fundamentais da LRF e é viabilizado pela sistematização do PPA da LDO e LOA.

O Poder Executivo de Minas Gerais, no exercício das suas atividades, sujeita-se a controle por parte do poder legislativo, bem como a controle interno próprio.

O controle externo está a cargo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, incumbido do controle técnico.

A Auditoria Geral do Estado (AUGE), criada pela Lei Delegada nº. 06/1985 com a finalidade de exercer a auditoria de gestão da ação governamental, foi alterada em função da modernização administrativa ocorrida em 2003. Em janeiro de 2007, a Lei Delegada nº 133 definiu a estrutura básica da auditoria como órgão central do Sistema Central de Auditoria Interna, com a finalidade de planejar, coordenar e executar os trabalhos de auditoria operacional, de gestão e correição administrativa. Atualmente, conta com 72 unidades descentralizadas de auditoria, sendo 57 nos órgãos e entidades e 15 nas empresas públicas, todas vinculadas tecnicamente à Auditoria Geral, consolidando o sistema de controle interno do poder executivo estadual.

A Advocacia Geral do Estado (AGE), subordinada ao Governador do estado, representa o Estado, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo de Minas Gerais.

### **3.3.3 Avaliação**

Desde 2003, a diretriz de uma gestão baseada em resultados está presente no Governo de Minas. Durante os primeiros quatro anos desta administração, foram realizados avanços importantes na implementação de arranjos institucionais, tais como a integração plano-orçamento, o GERAES, os Acordos de Resultados e as avaliações de desempenho. A diretriz foi reafirmada e potencializada durante a construção do PMDI 2007-2023, documento orientador da estratégia do governo, sob o cunho da concepção de um EpR.

Com vistas a operacionalizar essa concepção, foi criado o EpR, cuja a missão, já apresentada anteriormente, é “estruturar uma gestão por resultados efetiva no governo de Minas Gerais”.

A avaliação de desempenho institucional constitui-se em um dos mais importantes instrumentos de modernização do serviço público proposto pelo projeto “Choque de Gestão”. O Acordo de Resultado, instrumento inovador da avaliação institucional, motiva a definição de metas institucionais a serem cumpridas pelos signatários acordados, tendo como facilitadores na consecução das metas pactuadas a flexibilização da gestão e o aumento da autonomia orçamentária e financeira do órgão ou entidade da Administração Pública.

Está prevista a disponibilização de informações, por meio eletrônico, dos acordos, de alterações posteriores que porventura venham a ser realizadas, dos relatórios de acompanhamento e avaliação, bem como a censura pública do dirigente responsável por órgão ou entidade que tiver desempenho insatisfatório em sucessivas avaliações.

No aspecto individual, foi criado o adicional de desempenho, que vem em substituição aos adicionais por tempo de serviço para os novos servidores que ingressarem no serviço público estadual, de forma a induzir melhorias no desempenho individual e estimular a eficiência do órgão no qual o servidor desempenha suas atividades, visto que sua gratificação depende do alcance das metas institucionais. Outro fator positivo se refere ao incentivo à qualificação dos servidores por meio da concessão de benefícios com base nesse critério.

A implantação da avaliação de desempenho individual do servidor em 2004 constitui outra meta da política de recursos humanos proposta sob a égide do novo modelo de estado. Ao condicionar a estabilidade bem como a aquisição de benefícios pelo servidor público a seu desempenho, mensurado por meio de critérios que vão da qualidade no trabalho até a capacidade de trabalho em equipe, a avaliação de desempenho busca dotar o estado de um corpo eficiente de funcionários. Para os servidores, ter seu trabalho avaliado de modo objetivo representa a oportunidade de serem adequadamente remunerados por ele, uma vez que tal avaliação compõe o cálculo do adicional de desempenho e é requisito para o desenvolvimento na respectiva carreira. Importante destacar que durante a avaliação fica assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo e exercer sua ampla defesa.

De forma a incentivar a adoção do Acordo de Resultados como modelo de administração em Minas Gerais, foi estabelecido, em contrapartida, que aos servidores dos órgãos e entidades acordados serão concedidos incentivos baseados em prêmio por produtividade, calculados com base no percentual apurado pela economia gerada na execução das atividades previstas.

O pagamento do prêmio dependerá de conceito satisfatório tanto na avaliação de desempenho individual como institucional. O prêmio não se incorpora à remuneração nem aos proventos de aposentadoria ou pensão do servidor e não servirá de base para cálculo de outro benefício ou vantagem, nem para a contribuição à seguridade social. Além do prêmio por produtividade, a instituição pode aplicar parte do recurso economizado no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento de pessoal, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público.

#### 4 CONSTATAÇÕES DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS

Para identificar as práticas de gestão existentes no âmbito da administração direta, optou-se por elaborar uma entrevista não-estruturada, endereçada às dimensões política, representada pelos secretários adjuntos, e a coordenação do Programa EpR e técnica, pelos diretores das superintendências de planejamento, gestão e finanças das secretarias de estado.

As entrevistas foram enviadas via *e-mail* no dia cinco de junho de 2008 e estabelecido o dia 23 de junho de 2008 para apresentação das respostas, cuja performance quantitativa é visualizada na TAB. 1.

TABELA 1

Entrevistas realizadas na administração direta do Poder Executivo de Minas Gerais

PERGUNTA ENVIADA	RESPOSTAS	PERCENTUAL
34	7	20,58

Fonte: elaborada pela autora.

Ao analisar as respostas dos entrevistados, buscou-se verificar quais as práticas de gestão existentes na administração direta do Poder Executivo de Minas Gerais que são atinentes aos princípios e recomendações de governança corporativa.

Uma das respostas foi dada pessoalmente, o que foi muito enriquecedor para o trabalho. A seguir, serão reproduzidas **na íntegra** todas as respostas apresentadas:

**Resposta A:** a concepção da carteira dos projetos estruturadores está de acordo com a política de estabelecer prioridades, acompanhá-las, fazer as devidas correções e medir seus resultados. Além disso, cito o PGDI, instrumento que, se bem aplicado, dá clareza ao funcionalismo das metas acordadas com a chefia imediata. Outra importante ajuda para a gestão está no desdobramento das metas estabelecidas no Acordo de Resultados (alinhamento estratégico) para as equipes, no qual as mesmas serão avaliadas - e premiadas - conforme seu desempenho.

**Resposta B:** no setor público e no governo mineiro não é diferente, o conceito de governança está associado à nitidez na definição de objetivos, mensuração da relação entre fins e meios, monitoramento das atividades governamentais e motivação do funcionalismo. Representando esses aspectos, tem-se o modelo de planejamento e de gestão estabelecido em 2003 em Minas Gerais e intitulado de “Choque de Gestão”. Esse modelo foi, a partir do ano de 2007, revisitado e aprimorado em sua segunda geração.

A segunda geração do “Choque de Gestão” definiu 11 áreas de resultados. Cada área agrega os principais desafios, objetivos e metas para administração pública, bem como iniciativas essenciais para transformar a estratégia em resultados concretos. O PMDI, transformado em lei após debate na ALMG, sintetiza os principais objetivos da administração pública para um horizonte de planejamento de médio e longo prazos. De forma complementar, o governo mineiro promove política de alinhamento e avaliação institucional, denominada Acordo de Resultados. Com o objetivo de integrar todos os instrumentos de planejamento do estado, possibilitando a concretização da estratégia governamental, e também favorecer o engajamento e o compromisso dos servidores de nível operacional, o Acordo de Resultados é um instrumento que pactua resultados agregados e sistêmicos no âmbito governamental, a saber: indicadores de resultados finalísticos (já definidos e aprovados no PMDI), taxa de execução dos projetos estruturadores (programas estratégicos do governo), ações corretivas aos gargalos institucionais dos órgãos públicos, além de indicadores de racionalização de gastos financeiros.

Ao mesmo tempo, verificam iniciativas de mensuração e avaliação de resultados das políticas públicas em Minas Gerais. Tais iniciativas são empreendidas pelo Escritório de Projetos do Governo, denominado GERAES, cuja atribuição é apoiar os órgãos/entidades da administração pública estadual na execução dos 57 projetos estruturadores, desde a fase de concepção até o detalhamento.

Destaca-se, por fim, o trabalho do estado na conclusão do perfil de competências do gestor público, uma das ações do projeto estruturador “Ampliação da Profissionalização dos Gestores Públicos”. Nessa perspectiva, esse perfil é utilizado como entrada para os subsistemas de certificação ocupacional, desenvolvimento gerencial e avaliação de desempenho dos gestores públicos, bem como para os sistemas de seleção profissional, de recompensa e de reconhecimento.

**Resposta C:** atendendo à solicitação sobre quais são as práticas de gestão consideradas de governança corporativa existentes no Poder Executivo Estadual, destaco entre as mais importantes as seguintes:

- acordo de Resultados, que possibilita definição clara dos resultados que deverão ser alcançados pela organização, a transparência e responsabilização dos dirigentes públicos em relação aos resultados propostos, objetivando o controle social e a responsabilização dos dirigentes que se vinculam diretamente às metas estabelecidas;
- alinhamento estratégico, que converge os resultados organizacionais a serem obtidos com os resultados expressos nos planos de governo, buscando alinhar as estratégias de governo e as demais estratégias da organização e sua necessidade de fortalecimento institucional;
- avaliação de desempenho institucional, que objetiva melhorar a eficiência e eficácia da atuação dos órgãos e entidades, por meio do controle sobre a atividade administrativa;
- formação, capacitação e qualificação de servidores, que busca capacitar o servidor em temas alinhados aos objetivos e metas dos órgãos e entidades;
- LDOs e a LOA, que fixam metas fiscais e prevêm dotações orçamentárias anuais detalhadas para os projetos e atividades do governo;
- PMDI, que tem por finalidade o aprimoramento do modelo de gestão do estado, a partir de seis estratégias setoriais que refletem o processo de transformação de Minas Gerais, visando à plena conversão dos gastos governamentais em resultados efetivos e mensuráveis para a sociedade;
- PPAG, que estabelece o elo entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais, sendo o mesmo um instrumento de coordenação e busca de sinergias entre a estratégia de desenvolvimento para o estado, as 11 Áreas de Resultados, os projetos estruturadores e associados, os cadernos de desafios e prioridades e os cadernos de compromissos;
- prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado, que reconhece, premia e divulga boas idéias e práticas que contribuem para o aumento da eficiência da administração pública e da qualidade dos serviços por ela prestados.

Conforme apresentado, entendo serem estas as mais relevantes práticas de gestão de governança corporativa, considerando o modelo atual de gestão em Minas Gerais.

**Resposta D:** tendo em vista os processos empreendidos pelo Governo de Minas, várias práticas de gestão vêm sendo implementadas para a incorporação da governança corporativa.

Não necessariamente, esses procedimentos são recentes, porém, atualmente se encontram presentes e em constante melhoria, tendo sempre como foco o povo.

Em empresas, a governança corporativa tem sempre como objetivo a melhoria contínua da imagem da organização, seja ante o consumidor ou para corresponder aos anseios dos investidores. Dessa forma, torna-se cada vez mais atrativa ao ingresso de novos capitais.

No serviço público, a lógica é semelhante, embora os atores sejam diferentes. Busca-se o máximo de transparência em qualquer ato administrativo. O *accountability* se faz necessário para o sucesso da gestão pública eficiente e a alocação de recursos deve corresponder às necessidades da população.

No entanto, o estado não possui investidores, mas contribuintes, que pagam parcelas diferentes ou simplesmente não pagam tributos. No entanto, todos têm os mesmos direitos. Logo, a governança não é adotada para fins de aumento de capitalização, mas para que se consiga melhor e mais transparente administração para a população. E não só os contribuintes são interessados nesse tipo de informação, mas todos aqueles que de alguma forma são beneficiários do aparato estatal.

O primeiro e mais claro parâmetro de governança corporativa a ser analisado é a definição de responsabilidades. Tal como na iniciativa privada, o setor público tem elucidado esse aspecto. E mais transparente do que em empresas de capital aberto. Isso porque os decretos/leis que contêm as definições e conceitos de cada órgão, superintendência, diretoria e as atribuições daqueles que ocupam os cargos estão à disposição de qualquer um, via internet ou na Assembléia Legislativa. Na iniciativa privada, os estatutos sociais que definem esses deveres nem sempre são tão acessíveis assim.

A transparência dos atos administrativos é vital no setor público. Diferentemente da iniciativa privada, o fluxo de processos no setor público é definido e, invariavelmente, as ações devem ser documentadas e publicadas. Apenas a título de exemplo, as compras na iniciativa privada são feitas conforme o entendimento dos setores responsáveis. No setor público, devem seguir as regras estabelecidas em lei, com processos licitatórios, que, na maioria das vezes, forçam o procedimento mais vantajoso para a administração, e isento de

qualquer pessoalidade. Outro exemplo de transparência é o balanço divulgado a cada exercício, que contempla as despesas de cada órgão.

A prestação de contas também se demonstra afeta a este tópico. Todo o recurso público deve ser bem gasto e, para comprovar tal qualidade, o estado necessariamente expõe suas contas para que todos aqueles que se demonstrem interessados possam atestar.

A não-estabilidade do corpo funcional nas empresas privadas é considerada um aspecto positivo para a eficiência dos trabalhadores. Uma vez que podem ser demitidos, buscam ter o melhor desempenho possível para assegurar colocação no mercado de trabalho. Uma vez que no serviço público a entrada via concurso possibilita a estabilidade, é comum acreditar que o desempenho do quadro estável é inferior. No entanto, com avaliações de desempenho, volta-se a avaliar a eficiência do servidor, alocando-se positivamente o recurso obtido, pela valorização daqueles que rendem melhores frutos à administração.

Além desses aspectos de governança corporativa, o estado de Minas Gerais dispõe ainda de mecanismos de governo eletrônico, que facilitam ao cidadão o acesso, via *web* (Portal Minas), a uma enorme gama de serviços, gerando facilidades universais e garantindo ainda mais transparência aos atos do poder executivo.

No entanto, vale ressaltar que, infelizmente, por mais que as pessoas tenham acesso ao conteúdo disponibilizado pelo governo, a informação não é palpável para elas. Excesso de termos técnicos, interface excessivamente burocrática e linguagem complicada para o público leigo são aspectos que desestimulam a intensa fiscalização por parte da população. Um mecanismo que facilitasse a navegação pelos *sites* do Governo poderia ocasionar positivo impacto na prestação de serviços e na forma como o retorno é transmitido às pessoas, aumentando a satisfação com o governo e confiança na alocação eficiente de recursos.

**Resposta E:** desde o final do século passado, observou-se, no mundo, a necessidade de mecanismos que superassem o dilema agente-principal entre acionistas (principais) e executivos (agentes) nas organizações privadas. A grande preocupação era a instituição de regras que evitassem os abusos de diretorias executivas, a inércia de conselhos executivos e a omissão de auditorias externas.

Com isso, criaram-se instrumentos para que as organizações tivessem, então, uma “boa governança”, ou seja, uma governança que proporcionasse uma gestão estratégica e o monitoramento da execução das ações.

As boas práticas de governança pressupõem alguns elementos ou ativos essenciais, a saber: a) ativos humanos; b) ativos financeiros; c) ativos de propriedade intelectual; d) ativos de informação e tecnologia da informação; e) ativos de relacionamento.

No setor público, a discussão sobre governança aparece com a globalização e a crise que se abate sobre a maioria dos governos, durante a década de 1990.

A crise que se abateu ultrapassou os limites econômicos e alcançou aspectos institucionais e de comportamento dos atores públicos. Uma série de mudanças acompanhou o processo de globalização, afetando a velocidade e a qualidade de resposta dos governos frente às demandas sociais. Mudanças como o aumento da velocidade e do acesso à informação, a ampliação da democracia e a formação de uma cultura “global” contrapõem-se a um estado aparelhado de forma inadequada em termos de infra-estrutura, de pessoal capacitado, de instrumentos normativos e, ainda, em termos de funções.

O Banco Mundial, durante essa crise, procurou avaliar a “boa” e a “má” governança dos países, sendo consideradas como características positivas ou de “boa governança” aquelas que primam por: a) participação; b) estado de direito; c) transparência; d) responsabilidade; e) orientação por consensos; f) igualdade e inclusão; g) efetividade e eficiência; h) *accountability*.

Os objetivos da governança no ambiente público relacionam-se, portanto, à melhoria da capacidade do estado em responder, de forma mais adequada em termos de eficiência e eficácia, às demandas da população.

Pode-se dizer que os objetivos da governança corporativa e da governança no setor público aproximam-se, quanto à busca de garantias para que as ações atendam de forma melhor aos interesses dos atores envolvidos.

O modelo de governança corporativa difere e torna-se impraticável, em sua forma pura, no ambiente público, porque, além de ser voltado para o lucro, fica limitado a uma série de controles inerentes à administração pública.

No Brasil, o marco da atuação do estado rumo à melhoria da governança foi a proposta de uma reforma do estado, que mudasse as relações entre estado e sociedade, entre estado e seu campo de atuação e que mudasse também o modelo institucional para um aparelho do estado mais ágil e transparente.

No Governo de Minas, desde 2003, procurou-se uma gestão que se apropriasse da idéia de governança e rumasse para seus aspectos positivos, em termos de ações.

Com os planos estratégicos de governo “Choque de Gestão” (2003-2006) e Estado para Resultados (2007-2009), Minas procura adaptar os instrumentos para a governança no ambiente público, que tem algumas peculiaridades.

Em relação aos elementos essenciais de governança, citados anteriormente, o Governo de Minas tem realizado as seguintes ações:

- ativos humanos: agregação de cargos com funções comuns em carreiras mais abrangentes, de forma que possa ocorrer uma ação mais versátil dos servidores, além de estabelecer compatibilização das carreiras antigas com as novas, nos planos;
- ativos financeiros: o ajuste fiscal implantado e a execução orçamentária alinhando os instrumentos de longo prazo (PMDI) e os instrumentos de médio e curto prazos (PPA, LDO, LOA e deliberações da Junta de Planejamento, Orçamento e Finanças) melhoraram a qualidade do gasto, abrindo campo para que ocorram investimentos em áreas consideradas como prioritárias;
- ativos físicos: tanto a busca de integração e melhoria das compras, por meio de pregão eletrônico e do uso de sistemas integrados de registro de preços, minimizam os gastos e imprimem padronização de qualidade nos bens adquiridos pelo estado. Além disso, a implantação do projeto de construção do Centro Administrativo do Poder Executivo aglutinará todos os órgãos e muitas entidades da administração em um mesmo local, economizando tempo na realização de reuniões e atividades sinérgicas, além de economizar despesas com locação de infra-estrutura física;
- ativos de propriedade intelectual: na medida em que o governo de Minas está investindo na capacitação de seus servidores e na busca de novas metodologias e parcerias com a iniciativa privada e com a sociedade civil organizada, gera-se ampliação da expertise para o enfrentamento de problemas de forma inovadora, eficiente e voltada para resultados. Um aspecto a destacar é que o estado, diferentemente da iniciativa privada, não busca a apropriação privada de determinada tecnologia ou metodologia, mas, ao contrário, a apropriação e disseminação pública da informação e o aumento da capacidade intelectual da sociedade como um todo. O estado, não se pode esquecer, atua na promoção e defesa do bem público, portanto, do bem comum a todos;

- ativos de informação e tecnologia da informação: a integração de sistemas de uso administrativo, o investimento em sistemas de informação georreferenciada e a construção de parcerias com a iniciativa privada e com instituições de pesquisa colocam Minas na vanguarda do desenvolvimento e uso de novas tecnologias e em metodologias para melhorar o uso de informações sobre a realidade social na elaboração, execução e monitoramento de políticas públicas. A criação do Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo (SIRUS), em desenvolvimento pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais (SEDRU) em parceria com institutos de pesquisa e alinhada com o uso de sistemas de monitoramento ambiental do Sistema Integrado de Meio Ambiente (SISEMA), é um exemplo de adesão às novas estratégias de governança;
- ativos de relacionamento: um programa de governo integrado e com ações executadas por diversos órgãos, monitorado por um sistema sensível às decisões estratégicas, táticas e operacionais, alinhado com os instrumentos de planejamento governamental é o melhor exemplo desse elemento de governança. A adoção do planejamento estratégico e o monitoramento das ações por um sistema que adapta a metodologia do *Balanced Score Card* à realidade pública demonstra o uso inteligente dos instrumentos de governança corporativa no ambiente público. Outro investimento nesse campo é a ampliação e a qualificação da participação da sociedade civil em arenas ou instâncias de negociação e deliberação sobre políticas públicas. Também deve ser destacada a promoção de ações intergovernamentais com os demais entes federativos (União, demais estados e, principalmente, municípios de Minas), seja em termos de captação de recursos de capacitação ou de tomada de decisões coletivas. Por fim, pode-se exemplificar ainda mais a ação do estado no eixo de relacionamento pelo estabelecimento de parcerias público-privadas para investimentos e transferências de *know how* e a articulação com a sociedade civil, seja em discussões nas arenas deliberativas, seja no incentivo e monitoramento do terceiro setor e no estabelecimento de termos de parceria para a realização de atividades não-exclusivas de estado.

De forma resumida, pode-se relacionar como principal prática de governança do Governo de Minas o estabelecimento de toda uma agenda de longo prazo respaldada pelo planejamento estratégico, baseando as ações em projetos estruturantes, devidamente alinhado

com os demais instrumentos de médio e curto prazos, responsáveis pela alocação dos recursos orçamentários.

O papel da auditoria também é fundamental, visto que passa de “caçadora” de erros na Administração para a posição de orientadora das ações, prevenindo a possibilidade de falhas e/ou omissões de seus agentes.

Como resultado dessa postura de governança, tem-se: a) a potencialização da ação e dos recursos governamentais, com melhoria da alocação do gasto; b) a retroalimentação do processo, que possibilita seu devido monitoramento e correções de rumos; c) mais confiabilidade na gestão, já que há a garantia de resultados pré-programados; d) melhoria da qualidade da administração pública no processo de tomada de decisões políticas e na execução técnico-programática.

**Resposta F:** partindo da premissa de que a governança corporativa está relacionada à governança de tecnologia da informação (TI) e dada a complexidade do tema, especialmente na Administração Pública, pode-se afirmar que a Administração Pública do Poder Executivo de Minas Gerais vem praticando o modelo de governança corporativa, por meio de um seguro planejamento estratégico, seus programas estruturadores e o Acordo de Resultado.

Nos últimos tempos, especialmente após o “Choque de Gestão”, em (2003), não só na administração pública direta, mas também na indireta, busca-se o que há de moderno em ferramentas para a aplicação das práticas de gestão.

A máquina pública tem dado elevada ênfase aos novos modelos de gestão governamental, com foco em gestão para resultados na perspectiva geral de governo. Por isso, a administração contemporânea está alinhada a alguns atributos e, entre eles, destaca-se o denominado “políticas de gestão integradas e orientadas para o desenvolvimento”. Entende-se que, para a prática desse atributo, as ações devam ser estruturadas em gestão de atividades de suporte, gestão de recursos humanos, compras governamentais, patrimônio, execução orçamentária, financeira e contábil e gestão de tecnologia da informação.

Desta forma, com um bom gerenciamento do (PMDI), do (PPAG) e da (LOA), aliado à eficiente capacitação dos recursos humanos, boa gestão para as compras, patrimônio e eficiente execução orçamentária e financeira, o estado de Minas Gerais estará inserido na governança corporativa com perspectiva de se construir um melhor estado para se viver, até 2023.

**Resposta G:** no sentido estrito do conceito de governança corporativa e conforme as recomendações do IBGC, o estado de Minas Gerais avançou, no primeiro mandato do atual governo, em relação às empresas Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) e Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), conseguindo fechar contratos significativos na CEMIG e abertura de capital na COPASA. Com a criação do Comitê de Governança Corporativa criado pela Lei Delegada nº. 112 de 25 de janeiro de 2007, cujas atribuições foram definidas pelo Decreto nº. 44.799 de 29 de abril de 2008, vem sendo feito um trabalho contínuo visando à governança corporativa em todas as empresas das quais o estado de Minas é acionista majoritário.

No que diz respeito à “instituição Estado de Minas Gerais”, os avanços foram enormes. Desde 2003, a diretriz de uma gestão baseada em resultados está presente no Governo de Minas, sendo implementados arranjos institucionais tais como integração plano-orçamento, o GERAES, os Acordos de Resultados e as avaliações de desempenho, reafirmando e potencializando a diretriz na construção do PMDI 2007-2023, documento orientador da estratégia do governo, sob o cunho da concepção de um Estado para Resultados.

**Considerações da autora:** as respostas, em sua maioria, foram convergentes e relatam que o modelo de gestão existente hoje no Governo de Minas, implantado em 2003 e denominado “Choque de Gestão”, implementou várias práticas de gestão atinentes aos princípios de governança corporativa, destacando-se o planejamento estratégico de longo prazo representado pelo PMDI, o alinhamento das estratégias de longo, médio e curto prazos (PMDI, PPAG, LDO e LOA), a avaliação de desempenho monitorada por Acordos de Resultados e o esforço da Administração Pública de Minas Gerais em validar todo esse processo por meio de ações de auditorias preventivas.

## 5 CONCLUSÃO

Em reação ao crescente fortalecimento da cidadania, ao aprimoramento das legislações e aos mecanismos de controle da sociedade, a Administração Pública, hoje, necessita de forte liderança, de capacidade financeira e de profissionalismo. O Estado precisa buscar incessantemente o incremento de suas receitas, a melhoria da qualidade do gasto, melhor desempenho da máquina estatal e o atendimento às demandas sociais. Essas necessidades impõem a adoção de mecanismos de governança corporativa que permitam uma gestão pública mais transparente e com mais eficiência operacional.

A idéia da realização deste estudo surgiu a partir da relevância do tema governança corporativa em voga em todo o mundo, bem como a busca de adoção de seus princípios e recomendações nas corporações.

O objetivo geral da pesquisa foi verificar as práticas de gestão existentes na administração direta do Poder Executivo de Minas Gerais, pertinentes aos princípios e recomendações de governança corporativa.

Quanto aos princípios e recomendações de governança corporativa, verifica-se nas respostas à questão de pesquisa, que todos os entrevistados percebem correlação entre as práticas de gestão adotadas na administração direta do Poder Executivo de Minas Gerais a tais princípios e recomendações, o que confirma a necessidade e possibilidade de se ter significativa evolução na Administração Pública Mineira e, por consequência, de toda a Administração Pública Brasileira, já que Minas Gerais é o estado síntese do Brasil.

Essa evolução se dará na medida em que a gestão do setor público cumprir o importante papel que cabe ao estado: promover o bem comum, assim entendido no seu sentido mais completo, no qual se destaca o de estar voltado para as necessidades da sociedade; fazer mais com menos; transparência e prestação de contas responsável.

Tendo em vista a importância do tema e os poucos estudos encontrados, recomenda-se à Fundação João Pinheiro a divulgação do assunto em seus cursos de especializações da Escola de Governo de Minas Gerais, em que poderiam ser pesquisadas questões como, por exemplo, estudos sobre um modelo de governança apropriado para o Governo de Minas Gerais, estudo sobre como checar o nível de governança na administração direta do Poder Público de Minas Gerais.

## REFERÊNCIAS

- **Utilizadas:**

AUSTRALIA. **Achieving better practice corporate governance in the public sector.** 2005. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 03/06/2008.

ANAO, Australian National Audit Office. **Applying principles and practice of corporate governance in budget funded agencies.** 1997. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 20/06/2008.

ANDRADE A.; ROSSETTI, J.P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências.** São Paulo. Editora Atlas. 2006.

BARRETT, Pato **Corporate governance in the public sector contexto.** Canberra, 2001. Disponível em: <<http://www.governanca\corporate%20governance%20in%20public>>. Acesso em: 20/06/2008.

BARZELAY, Michael. The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. **International Public Management Journal**, v.3: p.229-265, 2000.

BASIC, V. Corporate governance problems in transition economies. Winston-Salem: **Wake Forest University, Social Science Research Seminar**, 2003.

BEVIR, Mark; RHODES, Rod; WELLER, Patrick. Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector. **Public Administration**, v.81, n.1, 2003.

BHATTA, Gambhir. **Post-NPM themes in public sector governance.** State Services Commission. September, p. 1-16, 2003. Disponível em: <<http://www.ssc.govt.nz>>. Acesso em: 03/06/2008.

BLAIR, M.M. For whom should corporations be run? An economic rationale for stakeholders management. **Long Range Planning**, v.31, 1999.

BOSTON, Jonathan *et al.* **Public management: The New Zealand model.** Auckland. New Zealand: Oxford University Press, 1996.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4/05/2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2001.

BROUSSEAU, Eric. Lês tréories des contrats: une revue, **Revue d'économie politique**, janv-févr, p. 1-81, 1993.

BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. **The theory of public choice - II.** Michigan: The University of Michigan, 1984.

CADBURY, Adrian. The future of governance: the rules of the game. **Journal of General Management**, v.24, 1999.

CADBURY COMMITTEE. **Report of the committee on the financial aspects of corporate governance**. London, 1992. Disponível em: <<http://www.ags.gov.au>>. Acesso em: 08/06/2008.

CANADÁ. Department of Finance. **New agenda for achievement**. Budget, 2004. Disponível em: <<http://www.fin.gc.ca>>. Acesso em: 08/06/2008.

CIFPA, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. **Corporate governance: a framework for public service bodies**. London, 1995. Disponível em: <<http://www.cipfa.org.uk>>. Acesso em: 08/06/2008.

CLAESSENS, S.; FAN, P.J. Corporate governance and investment policy. Pittsburgh: **Center for Research on Contracts and Structure of Enterprise**. Working paper, 1996.

CLATWORTHY, Mark A. *et al.* **Corporate governance under 'New Public Management': an exemplification**. Corporate Governance, v.8, n.2, Blackwell Publishers. Malden, p. 166-176, Apr 2000.

COSTA, Roberto Teixeira da. Importância dos conselhos na governança corporativa. *In*: ÁLVARES, Elismar. **Governando a empresa familiar**. Rio de Janeiro: Qualitymark e Edições FDC, 2003.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *In*: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.38, n.3: pp.385-415, 1995.

DORSET, Poole; BAKER, Davies. **Webster's new universal dictionary**. London: 1979. Disponível em: <<http://www.webster-online-dictionary.com>>. Acesso em: 07/04/2006.

EDWARDS, Meredith. Public sector governance: future issues for Australia. **Journal of Public Administration**, v.61, n. 2: p.06, 2002.

EISENHARDT, Katherine M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v.14, n.1: p. 57-74, 1989.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. FGV. **Conjuntura Econômica**. V.59, n.8, ago. 2005.

FORMAINI, Robert L.; BUCHANAN, James M. The creation of public choice theory. **Economic Insights**, v.8, n.2, 2005. Disponível em: <<http://www.dalased.org>>. Acesso em: 22/09/2005.

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of new public management. **International Public Management Journal**, v.4: p.1-25, 2001.

HARRISON, James J.H. Corporate governance in the NHS: an assessment of boardroom practice. **Corporate Governance**, v. 3, n.3: p.07, 1998.

HARTLEY, Jean. Innovation in governance and public services: past and present. **Public Money & Management**, jan 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNAÇÃO CORPORATIVA. IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNAÇÃO CORPORATIVA. IBGC. **Governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2003.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS - IFAC. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: 2001.

JENSEN, M.C.; MECKLING, W.L. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, n.3: p.305-360, 1976.

JONES, G.; STEWART, J. **CIPFAs Model is not enough**. Local government chronicle, 1994. Disponível em: <<http://www.cipfa.org.uk>>. Acesso em: 08/06/2008.

KANGIS, Peter; KAREKLIS, Peter. Governance and organizational controls in public and private banks. Corporate Governance. **International Journal of Business in Society**, v.1, n.1: p.31-38, 2001.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

KICKERT, Walter J.M. Public governance in the Netherlands: in the alternative to anglo-american 'managerialism'. **Public Administration**, v.75: p.731-752, 1997.

LONTI, Zsuzsanna; VERMA, Anil. The determinants of flexibility and innovation in the government workplace: recent evidence from Canada. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.3, n.3: p.283-310, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Corporate governance in the Public Sector in Portugal: principles, elements and conceptual framework. **An International Meeting of the American Accounting Association**. Califórnia: 2005. Disponível em:<<http://www.aaahg.org/am2005/display.cfm?filename=subid%5t772%2edf&mimetype=application%2fpdf>>. Acesso em: 14/05/2008.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATHIESEN, Henrik. Management ownership and financial performance. PhD dissertation, series 18.2002. **Copenhagen Business School**, 2002.

MELO, Marcus André B.C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. *In*: VALLADARES, L. (org.). **Governabilidade e pobreza**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1995.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Choque de gestão: pessoas, qualidade e inovação na gestão pública**, 2003.

MINAS GERAIS. Lei n°.17.347.2008, de 16 de janeiro de 2008. Estabelece o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – para o período de 2008/2011. **Minas Gerais, Órgão Oficial dos Poderes do Estado**, Belo Horizonte, 2008.

MONKS, Robert A.G.; MINOW, Nell. 3. ed. **Corporate governance**. Oxford: Blackwell, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: Ed. Senac, 2001.

OECD. **OECD principles of corporate governance**. Paris: OECD, 1999.

PALLOT, June. New public management reform in New Zealand: the collective strategy phase. **International Public Management Journal**, v.1, n.1: p.1-18, 1998.

REZENDE, Denis. **Planejamento estratégico municipal e suas relações com as políticas de gestão de cidades e com a teoria da New Public Management**. ENANPAD, 2005.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In*: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

RYAN, Christine; NG, Chew. Public sector corporate governance disclosure: in the examination of annual reporting practices in Queensland. **Australian Journal of Public Administration**, (s.1.), v.59: p.11-23, Jun 2000.

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. **Economia**. 13. ed. São Paulo: McGRAW-HILL, FONTANA, Elza Nobre; GOMES, Jorge Pires, 1993.

SANTOS, Lourival Nery. **Princípios de governança corporativa: aplicabilidade na gestão pública**. Rio de Janeiro: ESG, 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *In*: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.40, n.3: pp. 335-376, 1997.

SCOTT, Graham; BUSHNELL, Peter; SALLEE, Nikitin. Reform of the Core Public Sector: New Zealand Experience. **Governance**, v.3, n.2: p.138-167, Apr 1990.

SHAW, James S. Public choice theory. **The concise encyclopedia of economics**. 2005.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. A survey of corporate governance. **Journal of Finance**, v.52, 1997.

SLOMSKI, Valmor. **Teoria do agenciamento no estado**: uma evidenciação da distribuição de rendas econômicas produzida pelas entidades públicas de administração direta. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). São Paulo, 1999.

STREIT, Rosalvo Ermes; KLERING, Luis Roque. **Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos**. XXIX ENANPAD, 2005.

TIMMERS, Hans. Government governance: corporate governance in the public sector, why and how? The Netherlands Ministry of Finance. **9th Fee Public Sector Conference**. 1112000. Disponível em: <<http://www.minfin.nl>>. Acesso em: 15/06/2008.

WATSON, Elizabeth. Public-sector corporate governance: British Columbia's best-practices reforms. **Ivey Business Journal**, 2004.

WHITEOAK, J. **Corporate governance**: why local government should manage its own agenda. *Public Money & Management*, p.23-29, 04-06/1996.

WILLIAMSON, O.E. **The mechanisms of governance**. Oxford University Press, 1996.

- **Consultadas:**

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. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

ARANHA, Bruno Caldas. **A governança e o mercado de capitais**. Rio de Janeiro: UERJ/TJ, 2002.

BUTLER, Brendan. **Corporate governance in the public sector**. 4th Annual Public Sector Symposium. June, 1999. Disponível em: <<http://www.cmc.qld.gov.au>>. Acesso em: 08/08/2005.

CARLETON, Willard T.; CHEN, Carl R.; STEINER, Thomas L. Optimism biases among brokerage and non-brokerage firms equity recommendations: agency costs in the investment industry. **Financial Management**, v.27, n.1: p.17-30, 1998.

CARVALHO, Antonio Gledson. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administração**, São Paulo, v.37, n.3, jul/set.2002.

CORPORATE GOVERNANCE IN COMMONWEALTH AUTHORITIES AND COMPANIES. **Discussion paper**, 1997. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 20/06/2008.

DOBRIANSKY, Paula. **Principles of good governance**. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/dobriansky.htm> . Acesso em 23/09/2005.

HODGER, R.; WRIGHT, M.; KEASEY, K. Corporate governance in the public services: concepts and issues. **Public Money and Management**, v.16, n.2: p.7-13, 1996.

IBGC. **Uma década de governança corporativa: história do IBGC, marcos e lições da experiência**. São Paulo: Saint Paul Institute of Finance/Saraiva, 2006.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos; PEREIRA, Elias. **Dicionário de termos de contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

KELLY, Joanne; ANNA, John. A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. LONCAL FILHO, René (trad). **Revista do Serviço Público**, ano 52, n.3: p.07-09, 2001.

MARINI, Caio. Gestão pública: o debate contemporâneo. **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães**. Salvador: FLEM, 2003.

MARTINS, Henrique Cordeiro. **Governance corporative em cenário de mudanças: evidências empíricas das alterações dos atributos, papéis e responsabilidades do Conselho de Administração das empresas brasileiras**. Belo Horizonte: CEPEAD/UFMG, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MELLO JÚNIOR, Luiz R. de. Privatização e governança empresarial no Brasil. In PINHEIRO, Armando Castelar, FUKASAKU, Kichiro (Org.). **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: BNDES-OCDE, Fev., 2000.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. BATH, Sérgio Fernando Guarischi; MAGALHÃES HR, Ewandro (trad. da 9ª edição americana), Brasília: Comunicação, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Servidor Público**, 1953, n.1, jan/mar, 2002a.

\_\_\_\_\_. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, Brasília. **Revista do Setor Público**, 1953, n.1: jan/mar, 2002b.

\_\_\_\_\_.Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 6. ed, São Paulo: FGV, 2005a.

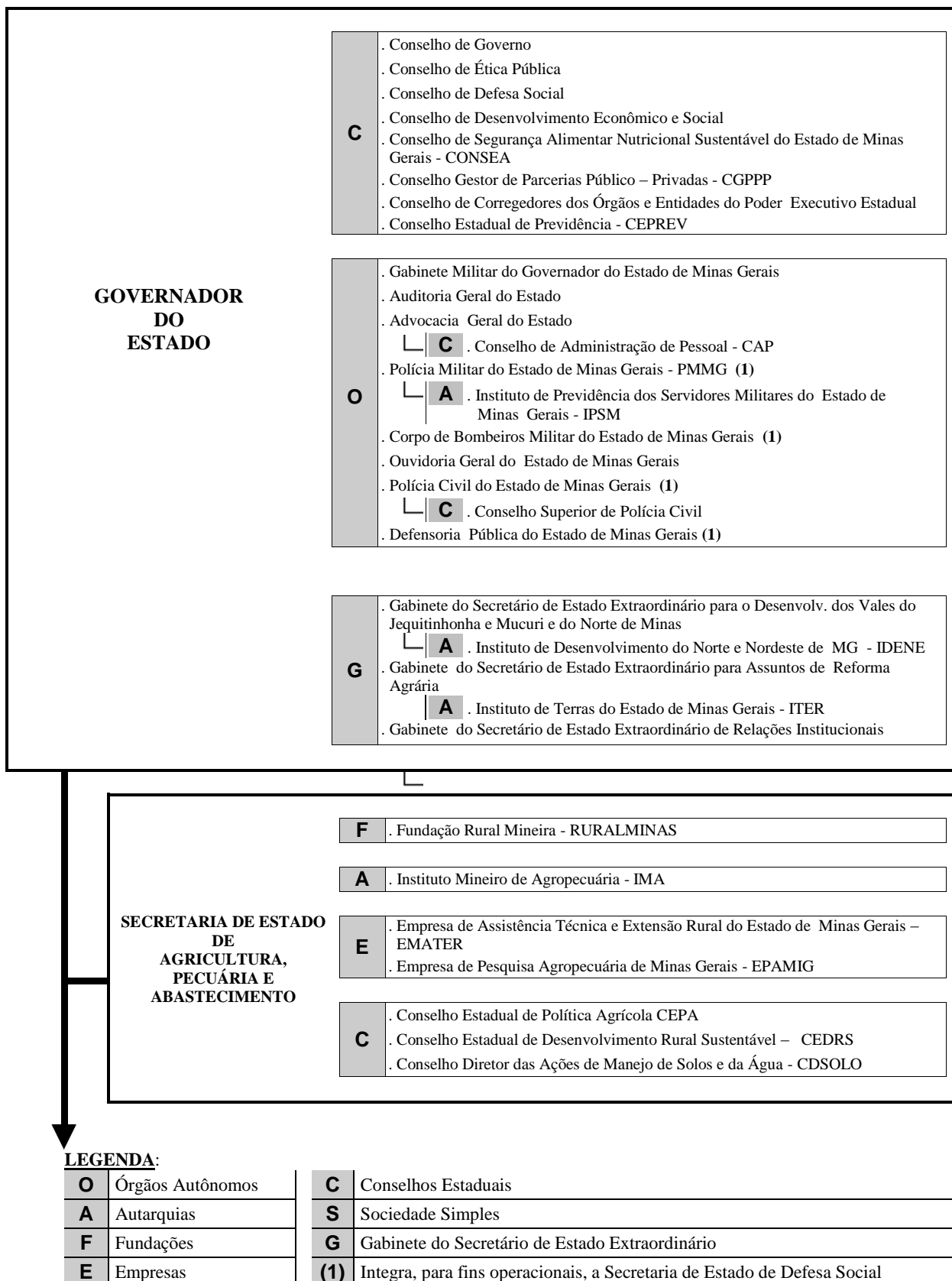
\_\_\_\_\_.Da administração pública burocrática à gerencial: In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 6. ed, São Paulo:FGV, 2005b.

SÃO PAULO. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Fundamentos do choque de gestão e a obra. *In*: VILHENA, Renata *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2006.

## ANEXO A

## ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS



<b>SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR</b>	<b>A</b>	. Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Minas Gerais - IPEM . Instituto de Geociências Aplicadas - IGA . Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES . Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG
	<b>F</b>	. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG . Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais - UTRAMIG . Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais – CETEC . Fundação Helena Antipoff - FHA
	<b>C</b>	. Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia - CONECIT . Conselho de Coordenação Cartográfica - CONCAR
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA</b>	<b>E</b>	. Rádio Inconfidência Ltda
	<b>F</b>	. Fundação de Arte de Ouro Preto - FAOP . Fundação Clóvis Salgado - FCS . Fundação TV Minas - Cultural e Educativa - TV MINAS . Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - IEPHA
	<b>C</b>	. Conselho Estadual de Cultura . Conselho Estadual de Patrimônio - CONEP . Conselho Estadual de Arquivos
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL</b>	<b>C</b>	. Conselho de Criminologia e Política Criminal . Conselho Penitenciário Estadual . Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN – MG
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</b>	<b>E</b>	. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG . Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG . Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais - CODEMIG
	<b>C</b>	. Conselho Integrado de Desenvolvimento - COIND . Conselho Estadual de Energia - CONER . Conselho de Geologia e Mineração - CEGEM . Conselho Estadual de Cooperativismo . Conselho Estadual de Comércio Exterior de Minas Gerais – CONCEX
	<b>A</b>	. Junta Comercial do Estado de Minas Gerais - JUCEMG
	<b>S</b>	. Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais - INDI
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA</b>	<b>C</b>	. Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e de Política Urbana
	<b>A</b>	. Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais – DETEL
	<b>E</b>	. Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais - COHAB . Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA

**SECRETARIA DE ESTADO  
DE  
DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL**

**C**

- . Conselho Estadual da Criança e do Adolescente - CEDCA
- . Conselho Estadual de Economia Popular Solidária
- . Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra - CCN
- . Conselho Estadual do Idoso - CEI
- . Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Renda - CETER
- . Conselho Estadual de Defesa dos Portadores de Deficiência – CEDRO
- . Conselho Estadual da Mulher - CEM
- . Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos - CONEDH
- . Conselho Estadual de Direitos Difusos
- . Conselho Estadual de Assistência Social -CEAS
- . Comitê Gestor Estadual para a Criança e o Adolescente do Semi-Árido Mineiro

**SECRETARIA DE ESTADO  
DE  
EDUCAÇÃO**

**C**

- . Conselho Estadual de Educação
- . Conselho Estadual de Alimentação Escolar
- . Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

**SECRETARIA DE ESTADO  
DE  
ESPORTES E DA JUVENTUDE**

**C**

- . Conselho Estadual da Juventude – CEJ
- . Conselho Estadual de Desportos – CED
- . Conselho Estadual de Anti-Drogas – CONEAD

**A**

- . Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais – ADEMG

**F**

- . Fundação Educacional Caio Martins –FUÇAM

**SECRETARIA DE ESTADO  
DE  
FAZENDA**

**E**

- . Caixa de Amortização da Dívida - CADIV
- . Minas Gerais Participações S.A. - MGI

**C**

- . Conselho de Contribuintes do Estado de Minas Gerais

**SECRETARIA DE ESTADO  
DE  
GOVERNO**

**A**

- . Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais - IO - MG
- . Loteria do Estado de Minas Gerais - LEMG

**C**

- . Conselho Estadual de Comunicação Social - CECS

**O**

- . Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em Brasília
- . Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais no Rio de Janeiro
- . Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em São Paulo

**SECRETARIA DE ESTADO  
DE  
MEIO AMBIENTE E  
DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL**

**C**

- . Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH
- . Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM

**A**

- . Instituto Estadual de Florestas - IEF
- . Instituto Mineiro de Gestão das Águas -IGAM

	<b>F</b>	. Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO</b>	<b>A</b>	. Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - IPSEMG
	<b>F</b>	. Fundação João Pinheiro - FJP
	<b>E</b>	. Minas Gerais Administração e Serviços S/A - MGS . Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais - PRODEMGE
	<b>C</b>	. Conselho Estadual de Política de Administração e Remuneração de Pessoal
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE</b>	<b>F</b>	. Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais - HEMOMINAS . Fundação Ezequiel Dias - FUNED . Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG
	<b>O</b>	. Escola de Saúde Pública
	<b>C</b>	. Conselho Estadual de Saúde
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS</b>	<b>A</b>	. Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – DEOP . Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER
	<b>E</b>	. Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. - METROMINAS
	<b>C</b>	. Conselho de Transporte Coletivo Intermunicipal e metropolitano
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO</b>	<b>C</b>	. Conselho Estadual de Turismo
	<b>E</b>	. Companhia Mineira de Promoções - PROMINAS

FONTE: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.