

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Vítor Elias Laboissiere

GOVERNANÇA CORPORATIVA DAS EMPRESAS ESTATAIS DE MINAS GERAIS:
O PAPEL E A ATUAÇÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DE
ESTATAIS (CCGE)

Belo Horizonte

2021

Vítor Elias Laboissiere

GOVERNANÇA CORPORATIVA DAS EMPRESAS ESTATAIS DE MINAS GERAIS:
O PAPEL E A ATUAÇÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DE
ESTATAIS (CCGE)

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte
2021

L122g Laboissiere, Vitor Elias.
Governança corporativa das empresas estatais de Minas Gerais [manuscrito] : o papel e a atuação do Comitê de Coordenação e Governança de Estatais (CCGE) / Vitor Elias Laboissiere. – 2021.
[11], 156 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 157-165

1. Empresa pública – Minas Gerais. 2. Governança corporativa – Minas Gerais. 3. Comitê de Coordenação e Governança de Estatais (CCGE). 4. Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). 5. Brasil. [Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016]. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 658.115.31(815.1)

Vítor Elias Laboissière

GOVERNANÇA CORPORATIVA NAS EMPRESAS ESTATAIS DE MINAS
GERAIS: O PAPEL E A ATUAÇÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO E
GOVERNANÇA DE ESTATAIS (CCGE)

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Leonardo Barbosa de Moraes (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Marcus Vinicius da Cruz (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 25 de janeiro de 2021

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo identificar e analisar o papel e a atuação do Comitê de Coordenação e Governança de Estatais (CCGE) enquanto uma instância deliberativa que faz parte da governança corporativa das empresas estatais mineiras. Além de analisar o papel e a atuação do Comitê, envolvendo sua estruturação legal, seu funcionamento e suas decisões, traça-se um panorama sobre as empresas estatais mineiras e sua estrutura de governança corporativa, abordada à luz da Lei Federal nº 13.303/2016. Analisa-se também a trajetória recente das instâncias deliberativas do Poder Executivo estadual que se incumbiram de deliberar acerca de temáticas referentes às empresas estatais, sendo elas o Comitê de Governança Corporativa (CGC), a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais (CCEE) e a Câmara de Orçamento e Finanças (COF). O trabalho configura-se como um estudo de caso de caráter qualitativo e descritivo; para viabilizá-lo, realizou-se pesquisa bibliográfica sobre conteúdos teóricos ligados às empresas estatais, à governança corporativa, às deliberações e aos arranjos e mudanças institucionais, além de pesquisa documental em leis, decretos, estatutos sociais e atas de reunião, entre outros, e também entrevistas semiestruturadas com servidores da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) diretamente ligados ao funcionamento do CCGE. Observa-se que o CCGE é fruto de um processo de mudança institucional que envolveu a reinstucionalização de uma instância exclusiva dedicada às empresas estatais, que existira anteriormente no estado, mas que sofreu um processo de desinstitucionalização. Os achados da pesquisa revelam que 91% das decisões do Comitê ao longo do exercício de 2020 foram fruto de deliberações em reunião, enquanto apenas 9% foram proferidas por *ad referendum*. No que se refere ao caráter deliberativo, a instância funciona da maneira como previsto, diferentemente do ocorrido em determinadas épocas com suas antecessoras. Há também elevado grau de alinhamento entre o que é decidido pelo CCGE e a sugestão de decisão dada pela análise técnica da SEF. Por fim, conclui-se que o CCGE é um órgão colegiado intersetorial, apoiado por um setor técnico específico, que funciona como o canal oficial e institucionalizado para o relacionamento entre o estado mineiro enquanto acionista majoritário e suas empresas diretamente controladas. O referido Comitê possibilita que o estado atue como um proprietário ativo e bem informado, minimiza a assimetria informacional e os possíveis conflitos de agência existentes entre o estado acionista e a direção das

empresas, e ocupa no cenário político-institucional mineiro o papel designado à chamada entidade proprietária, nos termos da OCDE (2015).

Palavras-chave: empresas estatais, governança corporativa, instâncias deliberativas, Comitê de Coordenação e Governança de Estatais, Minas Gerais.

ABSTRACT

The aim of this paper is to identify and analyse the Comitê de Coordenação e Governança de Estatais (CCGE) role as a decision-making instance, constituting part of Minas Gerais state-owned companies corporate governance practices. Besides it, and involving the CCGE's legal structure, its functioning and decisions, the paper takes a view on the Minas Gerais state-owned companies governance structure, in the light of Federal Law nº 13.303/2016. It also analyses the State Executive decision-making instances recent trajectory. These instances, the Comitê de Governança Corporativa (CGC), the Câmara de Coordenação de Empresas Estatais (CCEE) and the Câmara de Orçamento e Finanças (COF), were engaged in deliberating about Minas Gerais state-owned companies issues. This paper is a qualitative and descriptive case study, based on bibliography research about state-owned companies and corporate governance practices theoretical content. This bibliography research included the institutional deliberations and organic changes too. Besides that, there was documental research upon laws, decrees, social statutes and meeting minutes. Other important sources of information were interviews obtained from Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) servers connected to the CCGE functioning. It's observed that the CCGE is the result of a institutional change process. It involved the reopening of an exclusive state-owned companies instance which existed formerly. Results of a research reveal that 91% of the CCGE decisions during the year of 2020 were results of meeting deliberations, whereas just 9% were agreed upon ad referendum. Regarding the deliberative function, the instance functions as it has to be, unlike it had been previously compared with its predecessors. The research also reveals a high degree of alignment with previous technical analysis proposed by SEF. This paper leads to the conclusion that the CCGE is an intersectorial collegiate body supported by a own specific technical board. It is the official and institucionalized relationship channel between the State of Minas Gerais, as the majority stakeholder, and its state-owned companies. This committee enables the State of Minas Gerais to act as an active and well informed owner, minimizes the informational assymetry and the potential agency problems between the state and the state-owned companies management and represents the direct role of owner entity in accordance with OCDE (2015).

Key-words: state-owned companies, corporate governance, decision-making instances, Comitê de Coordenação e Governança de Estatais, Minas Gerais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1: Documentos utilizados na análise sobre as instâncias deliberativas.....	61
Quadro 2: Informações gerais sobre as empresas públicas e sociedades de economia mista controladas diretamente pelo estado de Minas Gerais	77

TABELAS

Tabela 1: Número de decisões totais do CGC e por modalidade da tomada de decisão (2012 a 2014)	97
Tabela 2: Número de decisões totais das instâncias e por modalidade da tomada de decisão (2015 e 2016)	104

GRÁFICOS

Gráfico 1: Porcentagem das modalidades da tomada de decisão do CGC (2012 a 2014).....	97
Gráfico 2: Número de decisões do CCGE por matérias (fevereiro de 2020 a novembro de 2020).....	130
Gráfico 3: Número de decisões do CCGE que seguiram a sugestão da análise técnica (fevereiro de 2020 a novembro de 2020).....	133
Gráfico 4: Número de decisões do CCGE por modalidade da tomada de decisão (fevereiro de 2020 a novembro de 2020).....	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE – Advocacia-Geral do Estado

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BOVESPA – Bolsa de Valores de São Paulo

CADIV – Caixa de Amortização da Dívida

CCEE – Câmara de Coordenação de Empresas Estatais

CCGE – Comitê de Coordenação e Governança de Estatais

CCGov – Câmara de Coordenação da Ação Governamental

CCGPGF – Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças

CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais

CEMIG D – Cemig Distribuição S.A.

CEMIG GT – Cemig Geração e Transmissão S.A.

CGC – Comitê de Governança Corporativa

CGPAR – Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União

CMD – Conselho Mineiro de Desestatização

CODEMGE – Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais

CODEMIG – Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais

COF – Câmara de Orçamento e Finanças

Cofin – Comitê de Orçamento e Finanças

COHAB – Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais

COPANOR – Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais

COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

CPGE – Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DCGE – Diretoria Central de Governança das Estatais

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

EMC – Empresa Mineira de Comunicação

EPAMIG – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFAC – Federação Internacional de Contadores

JPOF – Junta de Programação Orçamentária e Financeira

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

METROMINAS – Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A.

MGI – Minas Gerais Participações S.A.

MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S.A.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PED – Política Estadual de Desestatização

PIB – Produto Interno Bruto

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PRODEMGE – Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais

PROMINAS – Companhia Mineira de Promoções

SCGOV – Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública

Sede – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

SEF – Secretaria de Estado de Fazenda

SEI/MG – Sistema Eletrônico de Informações do Estado de Minas Gerais

Seplag – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	EMPRESAS ESTATAIS, GOVERNANÇA CORPORATIVA, DELIBERAÇÕES E ARRANJOS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS	17
2.1	Empresas estatais: aspectos teóricos e normativos	17
2.1.1	As empresas estatais nas teorias econômicas	19
2.1.2	Fatores que contribuem para o surgimento das empresas estatais e seus objetivos	27
2.2	Governança corporativa	30
2.2.1	Teoria da agência	31
2.2.2	Ascensão da governança corporativa.....	33
2.2.3	Conceitos e princípios da governança corporativa	38
2.2.4	Governança corporativa no setor público	40
2.2.5	Governança corporativa em empresas estatais	42
2.2.6	Diretrizes da OCDE para a governança corporativa em empresas estatais.....	45
2.3	Deliberação e tomada de decisão, arranjos e mudanças institucionais.....	51
2.3.1	Deliberação e tomadas de decisão em arenas decisórias.....	52
2.3.2	Arranjos e mudanças institucionais.....	55
3	METODOLOGIA	58
4	PANORAMA GERAL SOBRE A LEI Nº 13.303/2016 E AS EMPRESAS ESTATAIS MINEIRAS	63
4.1	A Lei nº 13.303/2016 e a boa governança corporativa	63
4.2	As empresas estatais mineiras	72
5	TRAJETÓRIA RECENTE DAS INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS ANTERIORES AO CCGE	83
5.1	O Comitê de Governança Corporativa, de 2007 a 2010.....	84
5.2	O Comitê de Governança Corporativa, de 2011 a 2014.....	90
5.3	A Câmara de Coordenação de Empresas Estatais, em 2015.....	98
5.4	A Câmara de Orçamento e Finanças, de 2016 a 2019	105
6	O COMITÊ DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DE ESTATAIS	112
6.1	O modelo vigente: o resgate de uma instância decisória e o papel legal do CCGE.....	112

6.2	A atuação do CCGE: dinâmica de funcionamento e levantamento das decisões	126
6.3	O modelo do CCGE e seu enquadramento teórico	137
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
	REFERÊNCIAS.....	157
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAs com servidores da SCGOV	166

1 INTRODUÇÃO

Para cumprir suas atribuições e atender aos cidadãos mineiros, visando ao seu bem-estar, o Poder Executivo de Minas Gerais dispõe de um aparato organizacional composto por diversos órgãos e entidades, integrantes das denominadas administrações direta e indireta. Fazem parte da estrutura da administração indireta as empresas estatais controladas diretamente que, atualmente, somam 12, além de suas subsidiárias. As empresas estatais controladas diretamente são a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – EPAMIG, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER, a Empresa Mineira de Comunicação – EMC (sendo essas três empresas dependentes do Tesouro Estadual), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, a Minas Gerais Administração e Serviços S.A. – MGS, o Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. – METROMINAS, a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais – COHAB, a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE, a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais – CODEMGE, a Minas Gerais Participações S.A. – MGI, a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA (sendo essas nove empresas não dependentes do Tesouro Estadual).

Destaca-se, ainda, que dessas doze empresas, quatro são sociedades de economia mista – COPASA, PRODEMGE, CEMIG e MGI – enquanto as oito demais são empresas públicas. Segundo a Lei nº 13.303/2016, de 30 de junho de 2016 (a “Lei das Estatais”), tanto as empresas públicas quanto as sociedades de economia mista se configuram como entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado e com criação autorizada por lei. No entanto, há entre elas uma distinção: as empresas públicas possuem patrimônio próprio e capital social integralmente detido pelo ente governamental controlador, enquanto as sociedades de economia mista se configuram como sociedades anônimas cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria ao ente governamental controlador ou a alguma entidade da administração indireta (BRASIL, 2016).

No que diz respeito à sua gestão, as referidas empresas contam com mecanismos e estruturas de governança corporativa. É possível entender a governança corporativa como um sistema que objetiva dirigir e monitorar a gestão

das corporações, de maneira a otimizar sua atuação e seus resultados. Isso envolve práticas conscientes e respaldadas entre as diferentes partes interessadas que estão envolvidas no processo de direção da corporação.

Constitui-se como tema central da presente pesquisa uma análise do papel e da atuação do Comitê de Coordenação e Governança de Estatais (CCGE), uma instância que faz parte do arranjo de governança corporativa das empresas estatais do estado de Minas Gerais e delibera sobre temáticas que estão ligadas à governança dessas empresas. Trata-se de um modelo institucional baseado em uma instância deliberativa multidisciplinar, na medida em que o Comitê é um órgão colegiado composto por secretários de diferentes pastas, e que visa à definição de diretrizes em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Poder Executivo estadual, de maneira a potencializar seus resultados e a promover o alinhamento entre os interesses do estado controlador e as práticas adotadas nas empresas.

Anteriormente ao CCGE, houve outras instâncias deliberativas dedicadas a tomar decisões a respeito de temas relacionados às empresas estatais, sendo elas o Comitê de Governança Corporativa (CGC), de 2008 a 2014, a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais (CCEE), de 2015 a 2016, e a Câmara de Orçamento e Finanças (COF), a partir de 2016. Em 2019, a partir do começo de um novo governo, viu-se a necessidade da retomada da governança sobre as empresas – que havia se enfraquecido – por parte do estado controlador. Assim, instituiu-se o modelo que envolve o CCGE, que é a atual instância deliberativa do Executivo estadual relacionada à governança das empresas estatais.

Dessa forma, a pesquisa desenvolvida pretende analisar o papel e a atuação do CCGE, a partir de um diálogo com uma literatura que permeia as temáticas da teoria da agência, da governança corporativa, da governança corporativa de empresas estatais, da teoria sobre empresas estatais, das deliberações e tomadas de decisão e dos arranjos e mudanças institucionais.

A questão norteadora do trabalho está relacionada à maneira como se dá a atuação do CCGE enquanto instância deliberativa sobre temáticas afetas às empresas estatais de Minas Gerais. Desse modo, as perguntas que guiarão a pesquisa são: qual é o papel do CCGE em relação à governança corporativa das empresas estatais na relação do Executivo estadual com as suas empresas

controladas diretamente e como este papel vem sendo efetivamente desempenhado?

Tendo em vista o exposto, o objetivo geral do presente trabalho é identificar e analisar o papel e a atuação do CCGE enquanto uma instância deliberativa que faz parte da governança corporativa das empresas estatais mineiras. A análise permeia sua estruturação, seu funcionamento e também suas decisões.

De forma a complementar e viabilizar o alcance do objetivo geral, os objetivos específicos do trabalho são:

a) Identificar e compreender conceitos, abordagens e aspectos relacionados à teoria sobre empresas estatais, à governança corporativa das empresas, aplicada a empresas estatais, à teoria de agência, às deliberações e tomadas de decisão e aos arranjos e mudanças institucionais, entre outros conteúdos teóricos;

b) Levantar informações e apresentar os principais aspectos do novo marco legal da governança corporativa em empresas estatais (a Lei nº 13.303/2016) e um panorama geral das empresas estatais controladas diretamente pelo Executivo estadual, com foco em suas estruturas de governança corporativa e suas atuações;

c) Levantar informações e descrever a trajetória recente das instâncias deliberativas incumbidas por tomar decisões a respeito de temas relacionados às empresas estatais mineiras, tendo como base os decretos que as institucionalizaram e demais instrumentos legais relativos à temática, de maneira a traçar um breve panorama histórico e a entender as motivações para a adoção do atual modelo;

d) Levantar informações sobre a implementação do modelo de governança das empresas estatais controladas diretamente pelo Executivo estadual baseado no CCGE e examinar a estruturação e o funcionamento de tal Comitê, com base nos instrumentos normativos que o institucionalizaram e em sua atuação; e

e) Analisar a atuação do CCGE a partir de suas decisões diante de pleitos submetidos ao Comitê pelas empresas estatais controladas pelo estado de Minas Gerais, observando o caráter deliberativo e técnico de tais decisões.

Justifica-se este estudo com base em alguns aspectos. A partir da existência de empresas estatais controladas diretamente pelo Executivo estadual, é

de suma importância entender como o estado, enquanto acionista majoritário, se relaciona com essas empresas e com suas estruturas de governança corporativa, por meio do modelo de governança vigente, que envolve a atuação do CCGE. Nesse sentido, ainda não há estudos anteriores que abordem tal modelo, que envolve a relação do Executivo estadual de Minas Gerais com suas empresas controladas e que passou a vigorar ao final de 2019 e começo de 2020. Há interesse, assim, em contribuir para com a produção acadêmica sobre a governança corporativa em empresas estatais.

As empresas são parte constituinte da Administração Pública estadual e, em última instância, visam ao atendimento e ao bem-estar dos cidadãos contribuintes, o que faz com que seja importante haver mecanismos de controle e monitoramento a respeito do que é feito no âmbito delas, e também estruturas que permitam o alinhamento dos interesses do estado controlador às práticas de gestão dessas empresas. A análise do papel e da atuação do CCGE pode contribuir para a compreensão de como o governo estadual tem agido ao exercer seus direitos de propriedade em relação às suas empresas controladas. Num momento de desequilíbrio das contas públicas e de presença de déficits fiscais, em que as temáticas de desestatização, de enxugamento de gastos e de redução das estruturas de administração do estado vêm à tona, tal debate ganha maior relevância.

O trabalho foi dividido em mais seis seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta a revisão da literatura, que subsidia a análise do objeto de estudo e colabora para seu entendimento, englobando aspectos relacionados à teoria sobre empresas estatais, à governança corporativa das empresas, aplicada a empresas estatais, à teoria de agência, às deliberações e tomadas de decisão e aos arranjos e mudanças institucionais. A seção 3 descreve a metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa. A seção 4, por sua vez, apresenta os principais aspectos do novo marco legal da governança corporativa em empresas estatais (a Lei nº 13.303/2016) e um panorama geral das empresas estatais controladas diretamente pelo Executivo estadual. Na seção 5, aborda-se o histórico e a trajetória recente das instâncias que antecederam o CCGE nas tomadas de decisão referentes a temáticas afetas às empresas estatais. A seção 6 se dedica ao estudo do CCGE, enfocando sua normatização, estruturação e dinâmica de funcionamento.

Por fim, na seção 7, são tecidas as considerações finais obtidas e alcançadas a partir da análise empreendida.

2 EMPRESAS ESTATAIS, GOVERNANÇA CORPORATIVA, DELIBERAÇÕES E ARRANJOS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Esta seção tem como objetivo apresentar o referencial teórico utilizado para subsidiar as discussões propostas pelo presente trabalho. Dessa forma, é possível dividir o referencial em três grandes temáticas: as empresas estatais; a governança corporativa; e as deliberações, os arranjos e mudanças institucionais.

Na primeira subseção, 2.1, aborda-se a temática das empresas estatais, apresentando conceitos, visões distintas sobre a intervenção direta do Estado na economia e fatores e objetivos de tais empresas. Na segunda, a 2.2, são trazidos conteúdos referentes à governança corporativa, perpassando pela teoria da agência, a ascensão da governança corporativa, seus conceitos e princípios, a governança corporativa no setor público e mais especificamente em empresas estatais. A terceira subseção (2.3), por sua vez, trata a respeito das deliberações e tomadas de decisão, e também dos arranjos e mudanças institucionais. Esses conteúdos serão de suma importância para abordar as empresas estatais mineiras, suas estruturas de governança corporativa, as mudanças institucionais ocorridas nas instâncias deliberativas anteriores ao CCGE e o papel e a atuação do CCGE no sistema de governança das empresas mineiras.

2.1 Empresas estatais: aspectos teóricos e normativos

Em qualquer território, seja ele um país ou uma unidade federativa, o governo em questão dispõe de um aparato de organizações estatais cujo objetivo comum é o suporte à implementação das funções do Estado e, em última instância, o atendimento às necessidades e demandas da sociedade, visando ao seu bem-estar. Essas organizações conformadoras do aparato estatal podem ser divididas em dois grupos distintos: aquelas que estão diretamente ligadas ao Poder Executivo e à sua estrutura, que não possuem autonomia e que geralmente desempenham funções tipicamente governamentais (tais como ministérios e secretarias, e suas subdivisões e departamentos), formando a chamada Administração Pública direta; e aquelas com algum grau de autonomia de ação e com personalidade jurídica própria, que compõem a Administração Pública indireta (FONTES-FILHO; PICOLIN, 2008).

No caso brasileiro, essa demarcação pode ser vista no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração

Federal. O texto legal menciona a distinção entre os dois grupos de organizações citados:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas (BRASIL, 1967).

Conforme visto, fazem parte da estrutura da Administração Pública indireta as empresas estatais, que podem ser tanto empresas públicas quanto sociedades de economia mista. Na citada legislação de 1967 também está presente a diferenciação entre esses dois tipos de empresas estatais. A Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, à semelhança do disposto no Decreto-Lei nº 200/1967, trouxe as seguintes conceituações:

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios. [...]

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta (BRASIL, 2016).

A definição trazida no Decreto-Lei nº 200/1967 menciona que os dois tipos de empresas são “[...] criada[s] por lei para a exploração de atividade econômica” (BRASIL, 1967). Na tentativa de tornar mais claro o fato de que tais organizações cumprem também o papel de prestadoras de serviços públicos, Schirato (2005, p. 211) propõe uma outra conceituação, a saber:

Empresas Públicas são entidades constituídas pelo Estado, sob quaisquer das formas admitidas em direito privado, mediante a edição de lei autorizadora, para o exercido de atividade econômica (em sentido estrito), para a prestação de serviço público ou para a realização de funções públicas, com personalidade jurídica de direito privado e capital subscrito e integralizado com recursos oriundos exclusivamente do Poder Público.

Sociedades de economia mista são sociedades anônimas, cuja criação é autorizada por lei, nas quais há o encontro de capitais públicos com capitais privados para a prestação de um serviço público ou para a exploração de uma atividade econômica (em sentido estrito), com personalidade jurídica de direito privado, sendo o Poder Público, necessariamente, o acionista controlador.

Fica claro, a partir dos dois pares de definições, que as empresas públicas e as sociedades de economia mista se diferenciam pela origem dos recursos financeiros que compõem seu capital: enquanto nas empresas públicas o capital é exclusivamente público, nas sociedades de economia mista é admitida a participação acionária de capital privado, ainda que o Estado detenha a maior parte das ações com direito a voto e seja assim o acionista majoritário e controlador. Dessa maneira, em ambos os tipos de empresas, o Estado figura como o principal *stakeholder* no que se refere à propriedade da companhia, o que lhes confere a qualidade de empresas estatais. A seguir, comenta-se sobre o enquadramento das empresas estatais nas teorias econômicas e alguns de seus fatores e objetivos.

2.1.1 As empresas estatais nas teorias econômicas

Segundo a literatura, diversos são os motivos que colaboram para a atuação do Estado como proprietário e a conseqüente instituição de empresas estatais. Para Fontes-Filho e Picolin (2008), um dos fatores que poderia explicar a necessidade de atuação estatal como detentor de empresas é justamente a incapacidade ou dificuldade do próprio Estado em garantir um ambiente regulatório e fiscal, em certos setores, propício ao investimento privado. Assim, torna-se necessário que ele atue diretamente na produção ou provisão de certos bens ou serviços.

Pinheiro e Giambiagi (1992) apontam que os economistas e os formuladores de políticas públicas perceberam, principalmente após a Grande Depressão da década de 1930, que o jogo das forças de mercado não era, por vezes, capaz de alocar os recursos da maneira mais eficiente possível, como preconizava o pensamento econômico clássico/neoclássico então hegemônico. Para os autores, no processo de desenvolvimento de alguns países, o Estado precisou, em alguns casos, substituir o mercado nessa tarefa de alocação de recursos:

Apenas o Estado poderia arregimentar os recursos necessários para romper gargalos nos setores de infra-estrutura, em que indivisibilidades e economias de escala requerem investimentos de

magnitude muito superior às possibilidades dos empresários privados. Só ao Estado interessaria investir em projetos de baixa rentabilidade privada mas de elevado retorno social (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 1992, p. 2).

A criação de empresas estatais, no Brasil do século passado, é atribuída pelos autores a esse diagnóstico de existência de setores em que “[...] a iniciativa privada era incapaz ou pouco propensa a investir ou naqueles em que fatores tecnológicos e/ou de mercado impunham como solução ótima a instituição de monopólios, ainda que locais [...]” (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 1992, p. 3).

Diversos economistas aderentes ao pensamento neoclássico argumentam a necessidade da atuação estatal de maneira a corrigir as falhas de mercado. De acordo com Mankiw (2001), os mercados nem sempre são capazes de se autorregular, de maneira que ocorrem falhas de mercado quando este não consegue por si só alocar os recursos da maneira mais eficiente possível. Diante disso, “[...] quando os mercados falham, as políticas públicas podem potencialmente remediar o problema e aumentar a eficiência econômica” (MANKIW, 2001, p. 157).

Para atuar nos mercados e corrigir suas falhas, buscando a eficiência e o bem-estar de todos, os governos dispõem de uma série de ferramentas. Impostos, regulação e subsídios são algumas delas, mas a atuação direta na provisão de bens e serviços é, em alguns casos, também possível e indicada – ainda que seja uma escolha política, sustentada, segundo os neoclássicos, pela ocorrência das falhas. O trabalho de Mankiw (2001) faz referência à atuação estatal por meio de empresas próprias principalmente na ocorrência das falhas de mercado relacionadas à produção de bens públicos e aos monopólios, especialmente os monopólios naturais.

De acordo com Mankiw (2001), os bens públicos são aqueles não excluíveis – quando não é possível impedir as pessoas de sua utilização – e não rivais – quando o consumo por parte de uma pessoa não significa prejuízo da outra, de maneira que várias pessoas podem desfrutar do bem simultaneamente. São exemplos a defesa nacional e a pesquisa básica/conhecimento. Uma vez que o chamado “problema dos caronas” – quando pessoas desfrutam desses bens sem pagar diretamente pelo uso deles – afasta o interesse privado de fornecer tais bens, o governo “[...] pode potencialmente resolver o problema. Se o governo decide que os benefícios totais excedem os custos, pode fornecer o bem público e pagá-lo com impostos, criando uma vantagem para todos” (MANKIW, 2001, p. 230). Assim, “[...]”

os governos fornecem bens públicos, baseando a sua decisão sobre a quantidade na análise custo-benefício” (MANKIWI, 2001, p. 241).

Configura-se como monopólio a situação em que determinada empresa é a única vendedora de seu produto e esse produto não tem substitutos próximos. O monopólio natural, por sua vez, acontece quando uma única empresa, a um custo menor do que o fariam duas ou mais, pode oferecer um bem ou serviço para todo o mercado. A distribuição de água é um exemplo de monopólio natural: com elevados custos fixos referentes à construção da rede de encanamentos de uma cidade, o custo total médio da água aos consumidores é menor se apenas uma empresa atender o mercado em sua totalidade (MANKIWI, 2001).

Mankiw (2001) argumenta que, diante das ineficiências geradas pelos monopólios, cabe aos formuladores de políticas públicas quatro possíveis respostas: legislação para tentar aumentar a concorrência; regulamentação nos preços praticados pelo monopólio; não realizar nenhuma atuação, caso a falha de mercado seja considerada pequena em relação à imperfeição das políticas; ou transformar o monopólio em empresa administrada pelo Estado, especialmente no caso de monopólio natural. Assim, a propriedade pública de empresas estatais se colocaria como uma alternativa à regulamentação de um monopólio privado. Em vez de regulamentá-lo, o Estado assume a administração de tal monopólio, analogamente ao que foi comentado por Fontes-Filho e Picolin (2008). Alguns serviços em que isso é comum são o fornecimento de água, saneamento básico, energia elétrica e também, em alguns casos, telefonia (MANKIWI, 2001).

Outra falha de mercado que pode ser alvo da atuação estatal direta são os chamados mercados incompletos, que ocorrem quando um bem ou serviço não é ofertado no mercado, mesmo que o custo de produção seja inferior à disposição a pagar dos consumidores que o desejam. Nesses casos, pode haver demanda, mas ela não é atendida. Essa falha é comum em atividades nas quais o setor privado não está disposto a assumir determinados riscos. Como exemplo é possível citar o mercado financeiro e a impossibilidade de certos investimentos conseguirem créditos de longo prazo (CARNEIRO, 2017). Nesse caso, Albuquerque *et al.* (2018) comentam a existência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e mencionam o papel dos bancos de desenvolvimento, que atuam como “preenchedores de lacunas” para atender setores e projetos não atendidos pelo financiamento privado.

Para além da atuação sobre as falhas de mercado, Reis (2008) apresenta uma abordagem keynesiana para a relação entre investimento público e desenvolvimento econômico, mencionando também o papel das empresas estatais. O desenvolvimento econômico é visto como um processo estrutural que, a partir da acumulação de capital, leva a taxas elevadas de crescimento no médio e no longo prazos. O investimento é a variável crucial nesse processo, com destaque para o investimento público, que permite a criação de capacidade produtiva (REIS, 2008).

Segundo a autora, o investimento público no Brasil da segunda metade do século passado, mais especificamente entre 1950 e 1979, impactou direta e positivamente a infraestrutura e as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), com destaque para os setores de energia elétrica, transportes e comunicações. A essa época, houve grande expansão das empresas estatais; o Estado desenvolvimentista brasileiro esteve presente em atividades de elevado investimento, porém sem grande retorno de curto prazo. O investimento público

[...] se manteve à frente da demanda agregada, o que incentivava a reestruturação de setores produtivos existentes e formação de novos, através de sua atuação direta nos setores para os quais o investimento privado pouco se interessou ou não tinha condições para atuar (REIS, 2008, p. 57).

Fernandes *et al.* (2017) também argumentam que houve no Brasil, na segunda metade do século passado, a constituição de um amplo setor produtivo estatal, com a administração pública sendo organizada a partir de um modelo orientado às empresas estatais. Entre os anos de 1964 e 1988, explica-se que a expansão das funções estatais deslanchou, aprofundando um processo de Estado produtor de bens e serviços que vinha desde a década de 1950. No período, o investimento estatal esteve voltado a diversos setores de infraestrutura, como os de transportes, energia, urbanização e saneamento básico, o que trouxe grandes impactos à alavancagem do crescimento econômico. Assim, materializou-se nessa época o denominado Estado desenvolvimentista brasileiro (FERNANDES *et al.*, 2017).

Reis (2008) discorre sobre a diferença entre a abordagem neoclássica/ortodoxa e a abordagem keynesiana/heterodoxa no que se refere ao investimento público. Para os ortodoxos, o investimento público e a atuação estatal nos mercados apenas se fazem necessários em casos de existência de falhas de mercado. No entanto, na visão keynesiana, as políticas macroeconômicas podem

impactar o desempenho econômico no curto e no longo prazo, de modo que elevam os níveis de demanda e deslocam o produto potencial da economia. Assim, o investimento público “[...] é capaz de promover o crescimento econômico e expandir os investimentos privados, [...] conduzindo a mudança estrutural para setores mais intensivos em capital e tecnologia” (REIS, 2008, p. 58-59). Segundo essa visão, o Estado deve, então, atuar não só nas ocorrências de falha de mercado, mas também no intuito de promover o desenvolvimento econômico e a melhora da qualidade de vida da população.

Especificamente a respeito do investimento público em infraestrutura econômica, Reis (2008) explica que ela garante competitividade à indústria e leva às mudanças estruturais do desenvolvimento, na medida em que afeta a estrutura produtiva existente e modifica a forma de realização das atividades. A autora ressalta, ainda, que cabe às políticas públicas a definição das atividades de infraestrutura mais importantes e estratégicas a fim de conduzir ao desenvolvimento. A preocupação com o atendimento às demandas e necessidades da população deve balizar esse processo de definição:

No que se refere ao papel específico do investimento público em infra-estrutura, argumenta-se primeiramente que, em um plano mais geral, o objetivo social e politicamente legítimo da mesma refere-se ao aprimoramento do bem-estar da população, porque efetiva o acesso universal aos serviços relevantes para a vida das pessoas (REIS, 2008, p. 59).

Nesse contexto desenvolvimentista, no que se refere às empresas estatais, Chang (2003 apud REIS, 2008) ressalta que as políticas públicas e a atuação empresarial do Estado cumprem um papel tanto estático quanto dinâmico. Primeiramente, no caso estático, admite-se a existência de falhas de coordenação causadas pelo funcionamento dos mecanismos de mercado. Assim, as políticas industriais, tecnológica e antitruste estatais devem ser implementadas no intuito de conferir credibilidade ao sistema e encorajar o investimento privado e garantir a oferta em casos de imprevisibilidade da demanda ou em setores não atraentes ao investimento privado. Essas atuações devem ser pautadas pelo interesse nacional, do qual o Estado é representante (REIS, 2008).

No caso dinâmico, a política industrial estatal conduz a mudança estrutural responsável por elevar a produtividade da economia. Além de atuar “estaticamente” nas falhas, o Estado também seria responsável por uma atuação

mais “dinâmica” por meio de políticas públicas ou atividade produtiva direta, com destaque para a importância do estímulo à inovação e à pesquisa:

O papel da política industrial seria, então, coordenar as mudanças, encorajar as experiências que geram inovações e novos investimentos e preservar a diversidade das fontes de inovação, via mercado de capitais, subsídios à Pesquisa & Desenvolvimento [P&D], universidades e centros de pesquisa (REIS, 2008, p. 60).

Chang (2003 apud REIS, 2008) elenca algumas motivações principais para a existência de empresas estatais. Além da existência de vantagens em atividades pouco atrativas ao setor privado e de monopólios naturais, o autor se refere ao caráter estratégico da atuação estatal, na medida em que “[...] há investimentos cruciais para o desenvolvimento nacional que somente o setor público efetivaria, pois sua decisão de investir deve considerar todas as externalidades que afetam a economia” (REIS, 2008, p. 61). Ainda, há que se pensar na atuação “empresarial” do Estado como maneira de efetivar políticas públicas e atuar na redistribuição de renda, já que são feitas escolhas referentes aos montantes e formas de alocação dos recursos, aos agentes e locais envolvidos, e às políticas de preços dos bens e serviços ofertados pelas empresas estatais.

Reis (2008) afirma que as políticas públicas de investimento e produção possuem papel estratégico para o desenvolvimento econômico, mas também estão revestidas por um importante aspecto distributivo. Os fins das empresas públicas são bastante abrangentes e passam por

“[...] questões distributivas, pelos objetivos de emprego e inflação do governo, pela melhoria da produtividade e promoção do investimento privado, sustentar ciclo de demanda, incentivar a constituição de ofertantes locais para seus insumos, entre outros [...]” (REIS, 2008, p. 61).

Também na linha de defesa da atuação estatal para além das falhas de mercado e motivada pelas consequências trazidas pela pandemia do novo Coronavírus, Carvalho (2020) teceu reflexões acerca do papel desenvolvido pelo Estado na economia. A autora divide a abordagem em cinco funções: o Estado estabilizador, o Estado investidor, o Estado protetor, o Estado prestador de serviços e o Estado empreendedor. Em sua análise, o papel de estabilizador está relacionado à utilização das políticas macroeconômicas para conduzir a economia à estabilidade nos ciclos econômicos, o papel de protetor se refere à promoção de políticas de assistência e benefícios para gerar proteção social aos indivíduos mais

necessitados, e o de prestador de serviços se aplica à prestação dos serviços de saúde e de educação.

No intuito de contribuir para com a discussão feita a respeito das empresas estatais, cabe comentar as funções de investidor e empreendedor. Primeiramente, no que se refere ao papel estatal como investidor, Carvalho (2020) explica que o investimento público é aquele capaz de contribuir para a formação de estruturas físicas que elevarão a capacidade produtiva da economia local. Exemplos citados são a construção e o reparo de portos, aeroportos, ferrovias, redes de geração e distribuição de energia elétrica, água e esgoto, hospitais e moradias sociais. Em várias dessas áreas, ocorre a atuação estatal direta por meio de empresas estatais. Aponta-se para relações positivas entre investimento público e PIB e investimento público e investimento privado, reforçando os argumentos de Reis (2008) que defendem um Estado indutor e propulsor do desenvolvimento econômico.

No que se refere à infraestrutura, a autora ressalta o papel central do Estado enquanto seu provedor. Carvalho (2020) explica que um dos motivos que confere importância ao aporte estatal de recursos nas áreas de infraestrutura é o fato de que, no geral, são investimentos de alto risco com retornos apenas de longo prazo. Nos casos em que o Estado não atuar com o controle total da administração da infraestrutura (como em privatizações e parcerias público-privadas), o setor público ainda precisa atuar como regulador, para garantir manutenção adequada e cobrança de tarifas acessíveis à população. Carvalho (2020, p. 40-41) destaca que os investimentos em infraestrutura estão diretamente ligados ao bem-estar da população:

[...] os efeitos dos investimentos em infraestrutura básica são ainda mais evidentes do que seus impactos sobre o crescimento econômico, já que oferecem o acesso a serviços essenciais como saneamento, transporte, eletricidade e moradia ou mesmo educação e saúde.

Quanto à função do Estado enquanto empreendedor, Carvalho (2020) se utiliza dos argumentos propostos por Mazzucato (2014 apud CARVALHO, 2020) para defender que os governos possuem também o papel de investidores em tecnologia, pesquisa científica e inovação, de maneira que essas pautas não podem ficar somente a cargo do setor privado, já que precisam ser financiadas por um agente que seja mais propenso ao elevado risco intrínseco à inovação. Para alguns

economistas, como Joseph Schumpeter, a inovação é vista como “motor da dinâmica capitalista” (CARVALHO, 2020, p. 93), e o Estado cumpre papel crucial na promoção e apoio à pesquisa, desenvolvimento e infraestrutura.

Observa-se, ainda, que há forte relação entre os papéis estatais de empreendedor e investidor, de maneira que “[...] o Estado empreendedor e o Estado investidor costumam andar juntos no desenvolvimento da estrutura produtiva, sendo a infraestrutura frequentemente compreendida como pré-condição para o progresso tecnológico” (CARVALHO, 2020, p. 93). O investimento estatal, porém, não precisa estar sempre totalmente focado em atividades de ponta de maneira a gerar novos “vales do silício”¹; é possível orientá-lo no Brasil por “missões sociais”, como propõe Carvalho (2020, p. 105).

Nesse sentido, tais missões deveriam, por meio de desenvolvimento produtivo e tecnológico, buscar resolver problemas históricos da sociedade brasileira no combate às desigualdades em áreas como transporte, saneamento, moradia e habitação popular, entre outras identificadas a partir de demandas específicas da população. Assim,

[...] em vez de correr atrás de uma fronteira tecnológica cada vez mais distante ou promover grandes empresas nacionais a oligopólios globais, a política de desenvolvimento estaria a reboque das demandas democráticas da população (CARVALHO, 2020, p. 105).

A partir do que foi discutido, percebe-se que há duas vertentes principais de interpretação do papel do Estado na economia e da possibilidade de ele atuar enquanto proprietário direto de empresas. De um lado, têm-se os argumentos sob a ótica neoclássica de que o Estado deve atuar apenas sobre as ocorrências de falhas de mercado, inclusive com a possibilidade de intervenção direta por meio da posse de empresas e produção de bens e serviços. Do outro lado, a partir de uma ótica mais keynesiana e desenvolvimentista, admite-se que o Estado, a partir do investimento público e também da propriedade de empresas estatais, deve cumprir papel fundamental de propulsor do desenvolvimento econômico e da melhoria do bem-estar e da qualidade de vida de seus governados.

¹ Alusão ao ocorrido nos Estados Unidos, na região do chamado Vale do Silício, com o estímulo dado às empresas de tecnologia avançada.

2.1.2 Fatores que contribuem para o surgimento das empresas estatais e seus objetivos

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE apud SILVA, 2019, p. 78), três são as razões principais para a instituição de empresas estatais:

[...] i) a produção de bens e serviços públicos em áreas nas quais a atuação estatal seja mais eficiente que a iniciativa privada; ii) a exploração de monopólios naturais em setores nos quais a regulação estatal seja inviável ou ineficaz; e iii) o alcance de objetivos econômicos e políticos em áreas de interesse nacional.

Em estudo realizado na década de 1980, Motta (1980) apontou para alguns fatores que contribuíram para o surgimento de empresas estatais no Brasil. Trata-se de um recorte específico, mas válido para pontuar algumas razões pelas quais o governo pode optar pela propriedade estatal de empresas. O autor dividiu os fatores em quatro grupos, sendo eles os fatores de natureza econômica, os políticos, os administrativos e os de natureza social.

Entre os fatores de natureza econômica, cita-se o fornecimento de infraestrutura básica necessária ao desenvolvimento econômico, através de investimentos governamentais, com empresas públicas ocupando espaços que o capital privado não tem interesse ou condições de ocupar, pela baixa expectativa de retorno dos investimentos, como nos ramos de aço e de energia elétrica; a produção de bens e serviços que, mesmo existindo no mercado das empresas privadas, permitem ao Estado obter vantagens semelhantes às da iniciativa privada, como nos bancos controlados pelo governo/estaduais e nas empresas de serviços, como as de processamento de dados; a promoção e o estímulo aos empreendimentos privados considerados básicos, por meio de bancos de desenvolvimento, como o BNDES e bancos estaduais para o desenvolvimento; e a obtenção de vantagens de monopólios econômico, em setores em que desequilíbrios desfavorecem a pluralidade de empresas (MOTTA, 1980).

Alguns fatores políticos, de cunho mais estratégico, são também apontados pelo autor. Citam-se a garantia do controle nacional sobre empreendimentos considerados estratégicos para o país (tais como a exploração de petróleo pelas petrolíferas estatais), e a produção de “[...] bens e serviços que, mesmo comercialmente vantajosos para a iniciativa privada, exigem uma

intervenção estatal de natureza monopolista, a fim de garantir interesses políticos mais amplos” (MOTTA, 1980, p. 71), com o exemplo das empresas públicas das áreas de comunicações e transporte.

Ainda, o autor aponta fatores administrativos e fatores de natureza social. Quanto aos primeiros, menciona a descentralização da administração, através de entidades com poder de decisão próximas ao local da ação, e a necessidade de escapismos das normas administrativas e financeiras existentes na administração direta, por meio de empresas com maior grau de autonomia, flexibilidade e eficiência nas decisões, como é o caso de empresas das áreas de saneamento, telefonia, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana e outros serviços urbanos. Os fatores de natureza social enquadrariam as empresas que visam à produção de bens e serviços subsidiados para a população mais pobre, como as companhias estaduais de habitação. No mercado, tais bens e serviços são acessíveis somente à população de maior renda, de maneira que o Estado os fornece em condições econômicas mais vantajosas aos cidadãos necessitados (MOTTA, 1980).

Existem muitos setores e funções que podem ser alvo da atuação das empresas estatais. Por isso, a gama de objetivos de tais empresas é ampla e diversificada. Em um trabalho inspirado em diversos autores, Carneiro (2018) trouxe um conjunto de possíveis objetivos buscados por elas. O autor fez uma distinção entre objetivos econômicos e não econômicos.

No rol dos econômicos, estariam objetivos como aumentar os lucros, promover crescimento da economia, assegurar um balanço de pagamentos sustentável e oferecer capital acessível – inclusive de risco – para a promoção de desenvolvimento. Os objetivos não econômicos seriam tais como controlar recursos naturais, promover sustentabilidade ambiental, promover pesquisa e desenvolvimento e desenvolver capacidades tecnológicas nacionais, promover justiça social, desenvolver regiões atrasadas, promover redução da pobreza e de desigualdades sociais, e oferecer infraestrutura (CARNEIRO, 2018).

Essa discussão retoma a duplicidade à qual as empresas estatais estão sujeitas, já mencionadas nas definições propostas por Schirato (2005). Se por um lado, devido ao seu caráter empresarial, as empresas estatais buscam lucros e se voltam a interesses econômicos – explicitados por objetivos como aumentar os lucros e promover crescimento da economia, por outro, tais empresas, por serem

parte da Administração Pública indireta, constituem “um braço” de atuação do Estado.

Isso lhes confere um caráter social extremamente importante já que, para além da faceta econômica, tais empresas são também parte do aparato estatal. Assim, existem para atender ao bem coletivo e cumprir funções sociais de maneira a contribuir para o desenvolvimento do território e para a qualidade de vida dos governados, ocupando lacunas existentes em alguns setores da economia e fornecendo bens ou serviços à população – como é possível verificar por objetivos como a promoção de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, a promoção de sustentabilidade ambiental, a promoção de justiça social e o oferecimento de infraestrutura.

Esse caráter dual também é comentado por Pinheiro e Giambiagi (1992, p. 15):

As empresas estatais têm uma face privada e outra pública: de um lado elas têm um objetivo comercial, relacionado à produção e comercialização de um bem ou serviço; de outro, estão os objetivos de política, como o desenvolvimento de setores “para trás” ou “para frente” da cadeia produtiva, a integração do território nacional, o atendimento a populações carentes, o nível de emprego, o controle da inflação, etc.

Ao argumentar sobre o impacto negativo dessa dupla face, Pinheiro e Giambiagi (1992) destacam dois aspectos: o primeiro consiste no fato de que os gerentes das empresas estatais nem sempre têm clareza dos objetivos do acionista controlador (o Estado), o que pode dificultar a tomada de decisões e a alocação de recursos; o segundo refere-se à possível dificuldade de conciliação entre os objetivos comerciais e os sociais da empresa.

É possível dizer, a partir da discussão feita, que as empresas estatais surgem principalmente na tentativa de o Estado promover o desenvolvimento econômico e a melhora da qualidade de vida da sociedade, corrigir certas falhas de mercado que impedem uma alocação eficiente de recursos e prover bens e serviços à população por meio de entidades com maior grau de autonomia e com certo viés econômico para atuar no mercado. Diferentes são os motivos para a implementação e os objetivos de cada empresa estatal, seja ela nacional ou ligada a algum ente federativo subnacional, como é o caso das empresas estatais mineiras, ligadas ao governo do estado de Minas Gerais. Cada ramo e cada setor da economia em que alguma empresa estatal atue configurará especificidades, de maneira que o

propósito ao apontar fatores e objetivos para a instituição de tais empresas é o de contextualizar, de uma maneira mais geral, o universo dessas entidades.

Conforme pontuado por Pinheiro e Giambiagi (1992), a supervisão da direção da empresa e o alinhamento da atuação dela com os interesses da sociedade é difícil para cada cidadão individualmente:

As empresas estatais pertencem a toda a sociedade, apesar de o benefício individual de cada cidadão decorrente de uma boa administração de uma empresa em particular ser pequeno. Uma consequência importante desta estrutura de propriedade difusa é não ser racional para nenhum indivíduo dispendir esforço na supervisão da direção dessas empresas (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 1992, p. 15).

Assim, cabe ao Estado, como representante dos cidadãos, estabelecer alguma maneira de supervisionar a direção das empresas e de deixar claros seus interesses enquanto acionista majoritário delas. O CCGE, que é uma estrutura de alinhamento de interesses entre o estado mineiro e as empresas, intenta por levar aos gerentes das empresas estatais maior clareza quanto às intenções do acionista controlador, confluindo assim para a mitigação dos problemas de agência, oriundos entre acionistas e administradores, que serão tratados posteriormente. Esses problemas “[...] podem ser minimizados no setor público por uma supervisão eficiente e atuante [...]” (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 1992, p. 16), de maneira que examinar a atuação do CCGE permitirá entender como o estado de Minas Gerais tem se preocupado com essa questão.

2.2 Governança corporativa

A governança corporativa pode ser entendida como um sistema que objetiva dirigir e monitorar a gestão das corporações, de maneira a otimizar sua atuação e seus resultados. Sua origem está relacionada à tentativa de mitigar os conflitos oriundos da relação entre agente e principal, que será descrita a partir de uma discussão a respeito da teoria da agência.

Em seguida, aborda-se a ascensão do tema da governança corporativa e busca-se examinar algumas de suas conceituações e princípios. Por fim, discute-se sobre a governança corporativa aplicada ao setor público e também às empresas estatais, trazendo como referência as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a governança corporativa de empresas estatais.

2.2.1 Teoria da agência

A expansão do capitalismo e o desenvolvimento das corporações fizeram crescer a necessidade de inovações e melhorias de maneira a profissionalizar a gestão. Anteriormente, os indivíduos concentravam ao mesmo tempo as qualidades de gestores e proprietários das empresas. Com o correr dos séculos XIX e XX, o crescimento em tamanho e a diversificação das firmas, esse contexto foi se alterando, de maneira que administradores e gestores passaram a administrar e gerir as ações dos proprietários das corporações via contratos (MACHADO; FERNANDES; BIANCHI, 2016; PEREIRA, 2012).

A teoria da agência provê fundamentos analíticos para a abordagem das relações entre os integrantes de um sistema, no qual a propriedade e o controle são designados a pessoas diferentes. Adotando o suposto de que os indivíduos agem com base na maximização de suas utilidades e interesses que, por vezes, são distintos, tal separação pode incorrer em conflitos entre os detentores da propriedade e os controladores da organização ou corporação (PEREIRA, 2012; SILVA, 2018).

Jensen e Meckling definiram a relação da agência como “[...] um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o(s) principal(is)) contratam outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, que envolve delegar algum poder de decisão para o agente” (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 5 apud SILVA, 2018, p. 7).

Conforme bem ilustrado por Pereira (2012, p. 30),

Enquanto o principal busca maximizar o lucro ou o valor de mercado da empresa e conseqüentemente de sua cota acionária, o interesse do agente pode ser distinto, como por exemplo, a maximização de sua retribuição, seja na forma de poder ou remuneração.

Surgem assim os chamados “conflitos de agência”, que possuem raízes nas possíveis diferenças de interesse entre os diferentes atores citados, sendo eles o principal (proprietário da ação) e o agente (administrador da corporação). Uma importante razão da existência de tais conflitos, além das discrepâncias de interesses entre os *stakeholders* envolvidos, consiste na assimetria informacional que se faz presente entre ambas as partes (MACHADO; FERNANDES; BIANCHI, 2016; BIANCHI, 2005).

A assimetria informacional acontece quando há disparidade ou desequilíbrio entre os níveis de informação que estão acessíveis às diferentes partes envolvidas em um contrato. Milgron e Roberts (1992, apud BIANCHI, 2005, p. 51) argumentam que, na situação de assimetria de informação, não está disponível a uma das partes envolvidas “[...] toda a informação necessária para averiguar se os termos do contrato que está sendo proposto são mutuamente aceitáveis e serão implementados, bem como para avaliar a performance individual dos envolvidos”. Marchet (2001, p. 27 apud BIANCHI, 2005, p. 51) define a assimetria informacional como “[...] um fenômeno que sempre estará presente em uma situação onde é mais dispendioso para uma das partes observar ou monitorar a outra, o que eleva o custo total da transação e prejudica a efetivação da mesma”.

Machado, Fernandes e Bianchi (2016) mencionam que um fator chave que leva à assimetria informacional, no caso da relação agente-principal, é o fato de que o agente atua nas atividades organizacionais rotineiras, vivenciando o cotidiano da organização e, conseqüentemente, observando e adquirindo maior gama de informações que o principal, o qual não tem conhecimento de todas as ações do agente. Assim, por decorrência de sua função de administrador, o agente dispõe do acesso a informações referentes ao desenvolvimento da empresa que nem sempre estão ao alcance do conhecimento do principal (PEREIRA, 2012).

Para superar a assimetria informacional existente, é necessário que haja, entre as partes, algum tipo de estrutura. Na relação entre acionistas e gestores, essa estrutura está associada a mecanismos para monitorar as atividades desempenhadas pelos gestores e também para estabelecer a eles certos incentivos contratuais (SAITO; SILVEIRA, 2008). Vale destacar que, para isso, os acionistas incorrem em custos para realizar o alinhamento entre interesses dos gestores e os seus interesses. Tais custos são os chamados “custos de agência”.

De acordo com Jensen e Meckling, “[...] os custos de agência surgem em qualquer situação envolvendo esforço cooperativo entre duas ou mais pessoas” (JENSEN; MECKLING, 1976 apud SAITO; SILVEIRA, 2008, p. 81). Esses custos são tais como custos de elaboração e estruturação de contratos entre as partes em questão (agentes e principal), custos referentes a dispêndios do principal para monitorar as atividades do agente, e custos referentes a dispêndios do próprio agente para mostrar ao principal que suas atividades lhe serão positivas, ou não lhe serão prejudiciais (SAITO; SILVEIRA, 2008).

Existem algumas maneiras possíveis para se alcançar a redução ou mitigação dos conflitos de interesses que podem surgir a partir da relação agente-principal descrita. Saito e Silveira (2008, p. 82) mencionam exemplos, como

[...] procedimentos de monitoração, restrições contratuais, elaboração periódica de diversos tipos de relatórios, realização de auditorias e criação de um sistema de incentivos que alinhem os interesses das partes divergentes.

Dessa maneira, a governança corporativa desponta como um elemento importante para reduzir a assimetria de informações existente no eixo principal-agente, isto é, na relação entre proprietários e gestores/administradores (MACHADO; FERNANDES; BIANCHI, 2016). Ainda, a governança corporativa é crucial também para amenizar os efeitos da divergência de interesses de ambas as partes, divergência essa que faz com que seja necessária a existência de mecanismos de controle e responsabilização dos agentes (PEREIRA, 2012).

2.2.2 Ascensão da governança corporativa

De acordo com Saito e Silveira (2008), o trabalho de Jensen e Meckling, datado de 1976, é considerado seminal no campo da governança corporativa. Pode-se apontar três contribuições principais do referido trabalho para o avanço do campo teórico: o delineamento de uma teoria de estrutura de propriedade das corporações com base nos conflitos de interesse individuais das diferentes partes envolvidas na relação agente-principal; a proposição de um novo conceito para os custos de agência, envolvendo a separação entre propriedade e controle; e a elaboração da definição da firma enquanto uma ficção legal que interliga os indivíduos por meio de contratos (SAITO; SILVEIRA, 2008).

Na segunda metade do século XX, as corporações foram se expandindo e se transformando em complexos empresariais, de modo que as poupanças individuais já não eram mais suficientes para sustentar os investimentos, agora preocupados com a economia de escala e o acesso a novos mercados. Algumas mudanças importantes foram responsáveis pela possibilidade da pulverização da propriedade das corporações, tais como o fortalecimento dos mercados de capitais, a criação dos fundos mútuos, o surgimento dos grandes investidores institucionais e o advento da globalização (DE BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008).

A partir dessa pulverização, o controle das empresas se tornou mais difuso, de modo que os executivos/administradores passaram a exercer um papel ainda mais importante, já que vivenciam o dia a dia da organização e dominam o conhecimento do negócio e o manejo das informações. Dessa maneira,

[...] a preocupação da governança corporativa é criar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos executivos esteja sempre alinhado com o interesse dos acionistas (DE BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008, p. 4).

Também nesse sentido, Fontes-Filho e Picolin (2008) apontam que os movimentos de crescimento e desenvolvimento das empresas, que exigiram a profissionalização e a especialização de uma nova categoria de profissionais – os gestores e administradores, estão relacionados ao surgimento da preocupação com aspectos relacionados à governança corporativa.

É possível dizer que a Inglaterra foi o berço do surgimento dos primeiros códigos de boas práticas a respeito da governança corporativa, devido à publicação do *Relatório Cadbury*, no ano de 1992. As corporações britânicas vinham demonstrando problemas relativos à má gestão, de sorte que, entre 1980 e 1990, o Banco da Inglaterra instituiu uma comissão com o intuito de elaborar um código de boas práticas para o setor privado e de propor mudanças positivas às corporações (PEREIRA, 2012; BORGES; SERRÃO, 2005).

A comissão, que uniu esforços da Bolsa de Valores de Londres, da entidade de contadores da Inglaterra e do Conselho de Relatórios Financeiros, foi coordenada por Adrian Cadbury e levou seu nome, sendo conhecida como Comissão Cadbury. Ao final dos estudos, tal comissão divulgou o que ficou conhecido como o *Relatório Cadbury*, em 1992 (PEREIRA, 2012; BORGES; SERRÃO, 2005).

Pereira (2012, p. 33) aponta que a mencionada Comissão Cadbury se propunha a “[...] elaborar normas e práticas para que os Conselhos de Administração se tornassem mais efetivos em monitoramento e conseguissem cumprir o seu papel em orientar estrategicamente as corporações”. Nesse sentido, Borges e Serrão (2005, p. 119) sinalizam para as principais linhas do *Relatório Cadbury*, referentes ao papel dos conselhos de administração:

[...] a descrição das responsabilidades do conselho, a definição dos membros do conselho (dispondo sobre quem não deve ser conselheiro), realce à participação de membros independentes no

conselho e disposição sobre a necessidade de comitês de conselho (especificamente um comitê de auditoria, um de nomeação e um de remuneração).

O relatório apontou uma definição sintética para a governança corporativa: “um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas” (MELLO, 2006, p. 38). Os princípios básicos de governança corporativa por ele elencados foram transparência (*openess*), integridade (*integrity*) e responsabilidade em prestar contas (*accountability*). É possível dizer que o *Relatório Cadbury* foi pioneiro na área da governança corporativa, e seu conteúdo serviu de referência para trabalhos desenvolvidos em todo o mundo (MELLO, 2006; PEREIRA, 2012).

Vale fazer menção, também, à promulgação da Lei *Sarbanes-Oxley*, aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos em julho de 2002, de grande impacto para a governança corporativa do país. Devido aos escândalos de corrupção vivenciados em várias corporações norte-americanas nos anos 1990 e ao consequente posicionamento de grandes investidores institucionais de maneira contrária às organizações mal administradas, verificou-se a importância de uma administração mais transparente, monitorada e responsável (BORGES; SERRÃO, 2005). Um exemplo desses escândalos é narrado por Pereira (2012), ao falar sobre a situação da empresa norte-americana *Enron*², do ramo de energia.

A resposta aos escândalos veio por meio da promulgação da citada Lei *Sarbanes-Oxley*, que buscou regular a gestão das corporações norte-americanas e evitar comportamentos antiéticos e fraudulentos por parte dos executivos das empresas. A lei se baseou nos princípios da conformidade legal (*compliance*), da transparência (*disclosure*), do senso de justiça (*fairness*) e da responsabilidade em prestar contas (*accountability*) (PEREIRA, 2012; ANDRADE, 2009 apud PEREIRA, 2012). Segundo Pereira (2012, p. 34), a referida lei deu um passo importante no campo da governança corporativa na medida em que “[...] sancionou regras de

² De acordo com Pereira (2012), a Enron possuía uma equipe de gestores e administradores de renome que fraudavam balanços contábeis e demonstrações financeiras a fim de inflar o preço das ações da companhia e captar novos acionistas. Além disso, os gestores subornaram diversos *stakeholders* envolvidos (bancos, empresas de auditoria e outros agentes que seriam capazes de detectar as fraudes), fazendo com que o sistema fosse burlado e as fraudes permanecessem não divulgadas. A situação de prejuízo da empresa não era, dessa maneira, de conhecimento público, de modo que apenas os gestores da companhia conheciam todas as informações necessárias, o que evidencia a assimetria informacional. Pereira (2012, p. 34) explica que a partir de informações privilegiadas, os executivos da empresa “[...] venderam suas ações antes que o preço caísse, obtendo lucros exorbitantes, e ainda proibiram os funcionários detentores de ações (que eram maioria) de vendê-las quando o preço das ações começou a cair”. A situação culminou na concordata da empresa ao final de 2001 e em um prejuízo bilionário para os acionistas, além da perda de milhares de empregos.

governança corporativa de forma explícita, impôs punições a executivos fraudulentos, regulou a forma de auditar e monitorar as corporações, entre outras aplicações [...]”.

No Brasil, o campo dos aspectos relacionados à governança corporativa passou por algumas mudanças ao longo do tempo. Borges e Serrão (2005) apontam que até as décadas de 1950 e 1960, os controles das empresas estavam marcados pela presença de um forte acionista controlador familiar, que acumulava as funções de acionista majoritário e de gestor da corporação. O ano de 1976 assinalou um marco importante: a Lei das Sociedades Anônimas e a divisão de poderes entre a diretoria e o conselho de administração (BORGES; SERRÃO, 2005).

É possível resumir as linhas gerais da referida lei em cinco tópicos, a saber:

[...] proteção do acionista minoritário; responsabilização do acionista controlador; ampla diversificação dos instrumentos de fiscalização postos à disposição dos acionistas; diferenciação entre companhia aberta e fechada; e definição dos interesses fundamentais que a sociedade anônima representa (BORGES; SERRÃO, 2005, p. 120).

A década de 1990 ficou marcada por relevantes mudanças estruturais (abertura comercial, estabilização monetária e privatizações), que trouxeram maior dinamismo às empresas brasileiras e produziram importantes reflexos, tais como a ampliação do poder dos conselhos e a presença de um forte mercado de investidores institucionais. Duas tendências percebidas à época entre as 100 maiores empresas brasileiras foram o aumento da participação do capital estrangeiro e a redução do controle familiar, até então bastante presente (BORGES; SERRÃO, 2005).

Essas mudanças estruturais colaboraram para o desenvolvimento de boas práticas de governança corporativa no país. Aqui, assim como em várias outras partes do globo, o fenômeno da governança corporativa foi catalisado por processos como a globalização, a privatização e a desregulamentação da economia. A entrada de investimento estrangeiro contribuiu para que as empresas se adaptassem a requisitos e padrões exigidos internacionalmente. Alguns dos investidores externos condicionaram os investimentos à existência e ao seguimento de boas práticas de governança corporativa por parte das corporações, que muitas vezes adotaram padrões de governança com os quais os investidores estavam acostumados em seus países originários (BORGES; SERRÃO, 2005; DE BENEDICTO; RODRIGUES;

ABBUD, 2008). Borges e Serrão (2005, p. 129) explicam que a chegada dos capitais internacionais foi positiva, pois com ela houve “[...] um maior intercâmbio de culturas e [...] [também de] práticas de gestão obedientes à governança corporativa”.

Além dessas grandes mudanças estruturais, alguns outros fatores e iniciativas contribuíram para o fortalecimento das bases da governança corporativa no Brasil. Borges e Serrão (2005) apontam, por exemplo, para a criação do Novo Código Civil de 2002, a alteração da Lei das Sociedades Anônimas, a melhor estruturação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)³ e a criação do Novo Mercado⁴, dentre outros.

Nos últimos anos, o destaque é para a Lei nº 13.303/2016 – que dispôs sobre o estatuto jurídico das empresas estatais e será abordada posteriormente no desenvolvimento do trabalho – e para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), que se consolidou como um “[...] centro independente de pesquisa e disseminação de conhecimento sobre governança corporativa, referência no Brasil e em outros países, em especial na América Latina” (IBGC, 2020).

Tal instituto foi fundado em 1995, enquanto uma associação sem fins lucrativos, sob a nomenclatura de Instituto Brasileiro de Conselhos de Administração (IBCA), com o objetivo de fortalecimento de tais órgãos. Com o passar dos anos e a evolução das preocupações da governança corporativa, atingindo questões de propriedade, diretoria, conselho fiscal, auditoria independente e outros, a corporação passou a se chamar Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, em 1999 (IBGC, 2020).

Uma vez que havia a necessidade da adoção de boas práticas de governança corporativa, o IBGC publicou, em 1999, a primeira versão de seu *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. Inicialmente, o Código apontou caminhos para a conduta esperada do conselho de administração das corporações e, nas versões posteriores, outros princípios e orientações foram detalhados e discutidos (DE BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008). Atualmente, tal código já se encontra em sua quinta edição, publicada em 2015, e faz recomendações a

³ A Comissão de Valores Mobiliários se vincula ao Ministério da Economia enquanto uma entidade autárquica em regime especial e objetiva fiscalizar, normatizar, disciplinar e desenvolver o mercado de valores mobiliários do país (BRASIL, 2020).

⁴ O Novo Mercado é um segmento de listagem da Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) que se destina à negociação de ações emitidas por empresas comprometidas com a adoção de boas práticas de governança corporativa e bons níveis de transparência (BORGES; SERRÃO, 2005).

respeito das melhores práticas de governança corporativa no intuito de contribuir para a evolução dela nas empresas e demais corporações (IBGC, 2020).

Na publicação referente à quinta edição do referido código, o IBGC se reconhece como “[...] uma organização exclusivamente dedicada à promoção da governança corporativa no Brasil e o principal fomentador das práticas e discussões sobre o tema no país, tendo alcançado reconhecimento nacional e internacional” (IBGC, 2015, p. 3).

2.2.3 Conceitos e princípios da governança corporativa

Como já comentado, a origem da governança corporativa advém da necessidade de mitigar os conflitos de interesse oriundos da relação entre agente e principal, que foi delineada a partir da teoria da agência. De acordo com Saito e Silveira (2008), o trabalho de Jensen e Meckling (1976) contribuiu para o avanço do conceito de governança corporativa, hoje visto como “[...] um conjunto de mecanismos internos e externos, de incentivo e controle, que visam a minimizar os custos decorrentes do problema de agência” (SAITO; SILVEIRA, 2008, p. 80).

Segundo o IBGC (2015, p. 20), a governança corporativa se caracteriza como um sistema, “[...] pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

De acordo com a Federação Internacional de Contadores (IFAC, na sigla em inglês), “governança corporativa refere-se ao processo pelo qual organizações são dirigidas, controladas e auditadas, e é sustentada pelos princípios da abertura, integridade e prestação de contas” (IFAC, 2001, p. 1 apud SILVA, 2018, p. 8)

Conforme Bianchi (2005, p. 54), é possível interpretar a governança corporativa como um “[...] esforço contínuo em alinhar os objetivos da alta administração aos interesses dos acionistas ou proprietários, por meio da adoção de práticas mais eficazes de monitoramento”.

A governança corporativa pode ser entendida como um sistema que objetiva dirigir e monitorar a gestão das corporações, de maneira a otimizar sua atuação e seus resultados. Isso envolve práticas conscientes e respaldadas entre as diferentes partes interessadas que estão envolvidas no processo de direção da corporação. Alguns princípios básicos devem reger as boas práticas de governança

corporativa. Esses princípios foram apontados, ao longo do tempo, por diversos códigos e divulgações, publicados por órgãos ou entidades de renome no campo.

No Brasil, os princípios fundamentais apontados pelo IBGC e discutidos por alguns autores são a transparência, a equidade, a prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa. O IBGC aponta que a adequada adoção dos princípios “[...] resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros” (IBGC, 2015, p. 20).

A transparência equivale à necessidade de disponibilizar, a todos os interessados, as informações relevantes. Para Pereira (2012, p. 37), a transparência “[...] deve ir além do dever de informar, criando a cultura do desejo de informar”, preconizando um clima de confiança entre os diferentes *stakeholders* e garantindo a eles o acesso às informações. O IBGC alerta que tal princípio não deve se restringir apenas às obrigações impostas pela legislação e por regulamentos ou às informações referentes ao desempenho econômico-financeiro das empresas, de maneira que contemple também outros fatores relevantes à gerência da organização (IBGC, 2015).

A equidade consiste no tratamento justo e isonômico dos sócios e das partes interessadas, pensando sempre em seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas. A prestação de contas (*accountability*) deve ser posta em prática pelos agentes de governança com relação à sua atuação, de maneira clara, concisa, compreensível e tempestiva. Tais agentes devem agir com responsabilidade em suas funções e assumir as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2015).

No que se refere à responsabilidade corporativa, os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, levando em conta os variados recursos disponíveis (IBGC, 2015). Pereira (2012, p. 38) alerta para o fato de que os agentes devem se preocupar “[...] com a sustentabilidade e perenidade da organização, atentando para questões sociais e ambientais”.

As boas práticas de governança se configuram como uma questão de interesse público, haja vista que, ao reduzirem a assimetria informacional entre acionistas e gestores e equilibrarem direitos de acionistas minoritários e majoritários, contribuem para que o mercado de capitais dos países se fortaleça. Um mercado de capitais mais forte se configura como um mercado com maior nível de liquidez, o que

favorece as empresas na medida em que se torna menos oneroso captar recursos (FONTES-FILHO; PICOLIN, 2008).

Assim, é possível apontar que a governança corporativa estimula um sistema responsável de relacionamentos e de *accountability*, de maneira que tal “[...] sistema de equilíbrio nas relações e segurança legal, ao facilitar o fluxo de recursos às empresas, tem papel importante para a promoção do desenvolvimento econômico e financeiro dos países” (FONTES-FILHO; PICOLIN, 2008, p. 1167).

Desse modo, é possível observar ainda outras vantagens (diretas ou indiretas) da adoção de boas práticas e princípios de governança corporativa, tanto às empresas, quanto ao governo, à sociedade e aos empregados. As empresas se beneficiam porque os investimentos nelas se tornam mais atrativos (já que empresas com bons padrões de gestão possuem mais chance de prosperar e gerar lucros), trazendo mais recursos ao mercado de capitais. Para o governo, uma boa rede nacional de governança corporativa significa maior fluxo de investimentos estrangeiros ingressando no país, o que amplia as fontes de capital para o desenvolvimento empresarial e de projetos privados (FONTES-FILHO; PICOLIN, 2008).

Ainda, para a sociedade, pode-se apontar para um ganho indireto: com boas práticas de governança corporativa institucionalizadas nas empresas, constrói-se um ambiente empresarial mais robusto, o que reflete nos níveis de emprego e de arrecadação de impostos. Para os empregados das empresas, também existem aspectos positivos: as práticas de transparência, orientação para criação de valor e prestação de contas criam ambientes empresariais mais coesos e mais propensos à participação e desenvolvimento profissional dos envolvidos, além de mitigar certos tipos de relacionamentos clientelistas entre subordinados e superiores (FONTES-FILHO; PICOLIN, 2008).

2.2.4 Governança corporativa no setor público

Os setores privado e público possuem focos distintos: enquanto o primeiro objetiva o lucro, o segundo tem como fim último o atendimento às demandas e necessidades da sociedade. A governança corporativa no setor público pode estar associada a uma esfera macro, envolvendo a gestão das políticas governamentais e o exercício de poder e de controle, visualizando o governo enquanto uma grande corporação. Os princípios da conduta ética, da eficiência, da

equidade, do cumprimento das leis, da transparência, da prestação de contas e da boa governança, por exemplo, também devem pautar a atuação pública, assim como pautam o desempenho das empresas e corporações privadas (DE BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Vale o destaque de que um importante *stakeholder* relacionado às atividades do setor público, se não o mais importante, é a própria sociedade, já que o setor público existe para representá-la e atender aos seus anseios e necessidades. Desse modo, a gestão pública

deve estar preparada para realizar as suas estratégias e políticas, usando os mecanismos disponíveis com eficiência, eficácia e efetividade, na busca de implementar ações e alcançar resultados, em particular a melhoria da qualidade de vida da população (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 125).

Ainda nesse viés, Mello (2006, p. 5) ressalta que

O setor público possui um papel importante na sociedade e a aplicação efetiva da governança corporativa ao setor público pode encorajar o uso eficiente de recursos, exigência de responsabilidade em prestar contas ao administrador dos recursos, aperfeiçoar a administração e entrega dos serviços e, portanto, contribuir para melhorar a vida das pessoas.

Para além da visão macro, é possível apontar que a governança corporativa no setor público se refere à administração das agências e entidades públicas por meio dos princípios e boas práticas de governança corporativa que, em muito, foram desenvolvidos com base em falhas e lacunas observadas no setor privado (MELLO, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2010).

No âmbito da governança corporativa no setor público, merece destaque o estudo realizado em 2001 pelo PSC (*Public Sector Committee*, ou Comitê do Setor Público) do IFAC (*International Federation of Accountants*, ou Federação Internacional de Contadores) (MELLO, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2010). Tal comitê, segundo Mello (2006, p. 37), se dedica “[...] à coordenação mundial das necessidades do envolvimento do setor público nos relatórios financeiros, contabilidade e auditoria”.

O estudo, denominado *Governance in the public sector: A governing body perspective*, objetivou a publicação de princípios e recomendações a respeito da governança corporativa das entidades do setor público para, assim, conseguir auxiliar os governantes ao redor do globo a desenvolver ou rever as práticas de

governança, buscando uma operação mais efetiva, eficiente e transparente (MELLO, 2006).

Os princípios básicos apontados pelo estudo do PSC, do IFAC, foram os mesmos apontados pelo *Relatório Cadbury*, mencionados anteriormente, ou seja, transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas. Porém, no relatório, tais princípios se referiam ao contexto do setor privado. As respectivas definições foram, assim, adaptadas ao contexto do setor público para melhor englobar suas características e especificidades (MELLO, 2006).

A transparência se faz necessária para que as partes interessadas (a sociedade, principalmente) possam confiar no processo de decisão e nas atividades das entidades do setor público, observando a comunicação via publicação de informações claras e precisas; a integridade engloba os procedimentos honestos e perfeitos, e se baseia na honestidade, na objetividade e na probidade na administração de recursos e na gestão das entidades; a responsabilidade em prestar contas se relaciona ao conceito de *accountability*, de maneira que as entidades do setor público e os indivíduos que as compõem sejam responsáveis por suas ações e decisões e estejam sujeitos ao escrutínio externo apropriado (MELLO, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para Mello (2006), a governança corporativa aplicada ao setor público está, em muito, relacionada à exigência de *accountability* (responsabilidade em prestar contas). O setor público é complexo e suas entidades não funcionam com formatos organizacionais padronizados; no entanto, espera-se que todas essas diferentes organizações demonstrem transparência e responsabilidade em suas ações, uma vez que deve ser de conhecimento dos cidadãos a maneira como se gasta os recursos públicos e o que se alcança com eles (MELLO, 2006).

2.2.5 Governança corporativa em empresas estatais

De todos os modelos de organizações e entidades públicas existentes, certamente as empresas estatais são aquelas que mais se aproximam do formato corporativo privado para o qual os princípios de governança corporativa foram desenvolvidos, dado o seu caráter empresarial. Quando se trata de governança corporativa especificamente em empresas estatais, alguns autores apontam a existência de semelhanças entre os princípios que a regem e aqueles referentes à

governança corporativa em empresas privadas. De acordo com Ryan e NG (2000, p. 12 apud FONTES-FILHO; PICOLIN, 2008, p. 1170),

os princípios de governança corporativa são os mesmos tanto no setor público quanto privado. Boa governança corporativa requer clara definição de responsabilidade e clara compreensão dos relacionamentos entre as partes interessadas da organização e aqueles responsáveis por administrar seus recursos e produzir seus resultados.

Por outro lado, existem características específicas das empresas estatais que apontam para algumas restrições quanto à aplicabilidade, nessas corporações, de todos os princípios de governança corporativa preconizados para o setor privado, da maneira como se aplicam em tal setor.

Algumas dessas características são a sujeição a restrições mais brandas em termos orçamentários (pela existência de um arcabouço de gastos públicos por trás, que podem socorrer a empresa em situações mais complexas); a operação em áreas com nenhuma ou quase nenhuma competição com o setor privado; a sujeição a padrões de transparência e de prestação de contas diferentes do setor privado (orientados principalmente ao controle dos gastos públicos e prestação de contas à sociedade); e a existência de diversos atores na relação de agência (governo, ministérios, parlamento, sociedade, gestores etc), o que colabora para uma estrutura difusa de *accountability* (FONTES-FILHO; PICOLIN, 2008).

O Decreto Federal nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007, dispôs sobre a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR)⁵ e apontou para uma definição da governança corporativa no âmbito das empresas estatais federais, semelhante às conceituações da governança corporativa citadas anteriormente. Segundo o Decreto nº 6.021/2007, a governança corporativa nas empresas estatais é o

conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados

⁵ A CGPAR era uma comissão interministerial composta pelos ministros de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República, com o objetivo de tratar de matérias relacionadas à governança corporativa nas empresas estatais federais e à administração das participações societárias da União. Tal comissão foi criada em 2007 pelo Decreto Federal nº 6.021 e funcionou até o final de 2018, sendo extinta em abril de 2019 pelo Decreto Federal nº 9.759 (BRASIL, 2007; SILVA, 2019).

econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais (BRASIL, 2007).

As relações de agência nas empresas estatais podem ser observadas sob diferentes óticas. Para Fontes-Filho (2018, p. 217), o sistema político é o principal na relação de agência que se estabelece entre ele e a administração da empresa estatal. Segundo o autor, cabe ao sistema político representar indiretamente os anseios e demandas da sociedade, respeitando a autonomia dos administradores: “Em uma relação de governança, o principal deve ser capaz de definir e aprovar as prioridades estratégicas, e a administração de alcançá-las com a máxima eficiência, o que vale tanto para empresas privadas como para estatais”.

Além do entendimento que enxerga a figura do principal no corpo político/governo (ente público controlador da empresa) e a do agente nos administradores da empresa, Mello (2006) explica que existe, entre a sociedade e o setor público, uma relação de agente-principal tal qual a delineada pela teoria de agência. Isso porque os agentes, no caso os gestores públicos, dispõem de diferentes comportamentos a adotar; suas atitudes afetam não só o seu bem-estar, como também o da sociedade; e as ações do agente são, por vezes, de difícil observação por parte do principal, o cidadão (MELLO, 2006). A governança corporativa no setor público despontaria, nesse caso, como artifício para reduzir os conflitos de interesse existentes entre os agentes públicos e a sociedade.

Uma visão que precisa ser também destacada é referente a possíveis problemas de governança na relação principal-principal nas empresas com controladores majoritários, tais como famílias, investidores institucionais e o estado, por exemplo. Nesses casos, incluindo-se as empresas estatais, além da típica relação agente-principal, pode haver conflitos de interesses entre os acionistas controladores e os minoritários, de maneira que há o risco de expropriação dos minoritários pelos majoritários. O ente público controlador da empresa, a partir de seu poder de barganha política, pode guiá-la, para proveito próprio, a objetivos diferentes daqueles definidos no seu estatuto e se beneficiar ao expropriar acionistas minoritários (MIRANDA; AMARAL, 2011; FONTES-FILHO, 2018).

Fontes-Filho (2018) destaca que, apesar de o Estado possuir a propriedade/controlar nas empresas estatais, diversos são os *stakeholders* envolvidos que podem exercer diferentes pressões na atuação de tais empresas. Como principais mecanismos de controle interno, têm-se o conselho de

administração, o conselho fiscal e a área de auditoria. Nos mecanismos de controle externo às empresas é possível citar os órgãos estatais de fiscalização e controle, como os tribunais de contas. As principais influências nas estratégias das empresas advêm das demandas do governo, valendo a ressalva de que nas sociedades de economia mista há também pressão por parte de investidores e do mercado de capitais (FONTES-FILHO, 2018).

Diante do discutido, a governança corporativa das empresas estatais, se bem desenvolvida e operacionalizada, aperfeiçoa o desempenho das empresas e permite que a atuação delas seja pautada na responsabilidade com todas as partes envolvidas – o governo enquanto proprietário, os empregados das corporações, os diferentes órgãos de controle interno, os órgãos de controle externo, os acionistas minoritários, os cidadãos e a sociedade como um todo, entre outros interessados.

2.2.6 Diretrizes da OCDE para a governança corporativa em empresas estatais

No que se refere a boas práticas e diretrizes de governança corporativa para empresas estatais, o destaque é para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e suas *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais*, que são uma série de recomendações internacionalmente aceitas que objetivam garantir às empresas estatais uma operação eficiente, transparente e responsável (OCDE, 2015).

As diretrizes foram originalmente publicadas em 2005 e, após uma década, foram revisadas, atualizadas e relançadas em 2015, com algumas observações e abordagens oriundas dos dez anos de experiência que se passaram. Segundo a própria OCDE (2015, p. 3), as diretrizes “[...] são o padrão internacionalmente aceito sobre a maneira como os governos devem exercer a função de propriedade estatal, para evitar as armadilhas da titularidade passiva e a excessiva intervenção estatal”.

De acordo com De Benedicto, Rodrigues e Abbud (2008, p. 13), a OCDE propõe, com tais diretrizes,

[...] a adoção de uma postura na qual o Estado atue como um proprietário informado, ativo e com uma política de propriedade clara e consistente, assegurando-se de que a governança das empresas estatais seja conduzida de uma maneira transparente, responsável e passível de avaliação, com o grau necessário de profissionalismo e de eficácia.

Mesmo com a variação do seu grau de atuação de país para país, as empresas estatais desempenham um papel importante na economia. Isso porque, na maioria das vezes, estão ligadas a setores chave no que se refere à prestação de serviços públicos e a segmentos referentes à infraestrutura (tais como energia, saneamento, transportes, entre outros). Dessa maneira, a boa governança de empresas estatais está associada a benefícios para a eficiência econômica, para a competitividade e para o bom atendimento à população. (OCDE, 2015).

A OCDE explica que suas diretrizes não visam ao apontamento a respeito de se determinadas atividades deveriam ou não ser alvo da propriedade estatal. No entanto, sinaliza que, caso os governos decidam por alienar suas empresas estatais, a boa governança corporativa delas tende a maximizar os ganhos obtidos com a privatização, já que melhora a avaliação e conceituação das empresas, potencializando os valores oriundos dos processos de privatização, que se tornam receitas ao governo. Isso dialoga diretamente com o exposto por Fontes-Filho (2018, p. 230), no seguinte trecho:

[...] independente da visão sobre privatizar ou não, o tamanho e participação na economia do conjunto das empresas estatais no Brasil torna fundamental que se mantenham financeiramente saudáveis e capazes de articular os diversos interesses alinhados a sua função social, razões que reforçam a necessidade de adesão a boas práticas de governança.

Existe o reconhecimento, por parte da OCDE, de que não há um modelo único de operação das empresas estatais. Cada contexto de cada país (ou unidade federativa) é diferente, na medida em que os contextos possuem tradições jurídicas e administrativas específicas, que requerem modelos e arranjos específicos. No entanto, de acordo com o documento de relançamento das diretrizes em 2015, tais diretrizes preconizam alguns objetivos principais, a saber:

[...] (i) profissionalizar o Estado como proprietário; (ii) fazer com que as empresas estatais funcionem de maneira eficiente, transparente e responsável, semelhante às boas práticas das empresas privadas; e (iii) assegurar que a concorrência entre empresas estatais e empresas privadas, onde isso ocorre, está sendo conduzida em condições de equidade (OCDE, 2015, p. 11).

Segundo a OCDE, as empresas estatais enfrentam desafios distintos no que se refere à governança. De um lado, podem estar sujeitas a certa interferência política indevida por parte do proprietário estatal, o que produziria efeitos tais como a falta de responsabilização e possíveis perdas de eficiência nas atividades da

empresa. De outro, uma possível titularidade passiva ou distante do ente governamental poderia levar à falta de fiscalização da empresa e de seus administradores e funcionários, o que geraria um provável distanciamento entre a atuação deles e os interesses governamentais e da sociedade em geral, que é, em último nível, o acionista principal das empresas estatais (OCDE, 2015).

Um outro desafio enfrentado pelas empresas estatais no campo da governança corporativa se refere à prestação de contas. A OCDE (2015, p. 12) aponta que a prestação de contas pelo desempenho de empresas estatais envolve “[...] uma complexa cadeia de agentes (diretoria, conselho, entidades proprietárias, ministérios, o governo e o legislativo), sem beneficiários clara e facilmente identificáveis, ou distantes [...]”. Lidar com os possíveis conflitos de interesse entre as variadas partes envolvidas e estruturar a rede de responsabilidades existente entre elas se torna, assim, um desafio a mais para garantir decisões eficientes e boa governança corporativa às empresas.

Com relação ao conteúdo das boas práticas propriamente dito, a OCDE dividiu as orientações em sete diretrizes principais, que contam ainda com algumas subdiretrizes e observações.

A primeira diretriz trata das justificativas para a propriedade estatal e enuncia que “O Estado exerce a propriedade das empresas estatais no interesse público em geral. Ele deve avaliar cuidadosamente e divulgar os objetivos que justificam a propriedade estatal e submetê-los a uma crítica permanente” (OCDE, 2015, p 19). Nesse sentido, aponta-se que o principal objetivo da propriedade de empresas estatais deve ser atender ao interesse social por meio da alocação eficiente de recursos (que leva à maximização de valor para a sociedade). O público é o proprietário final das empresas, de maneira que as decisões relativas a elas devem estar sempre associadas aos interesses da sociedade e ao seu bem-estar.

Além disso, o governo deve desenvolver uma política de propriedade que defina

[...] as justificativas gerais para a posse pelo Estado, o papel do Estado na governança das empresas estatais, como o Estado implementará sua política de propriedade, e as respectivas funções e responsabilidades das instâncias de governo envolvidas em sua implementação (OCDE, 2015, p. 19).

Essa política de propriedade deve ser divulgada ao público, sujeita à responsabilização política e revisada pelo governo periodicamente. Ainda, o governo

deve estipular objetivos a serem alcançados pelas empresas, individualmente ou em grupo, e também divulgá-los (OCDE, 2015).

A segunda diretriz aborda o papel do Estado enquanto proprietário, preconizando que “O Estado deve agir como um proprietário informado e ativo, garantindo que a governança das empresas estatais seja conduzida de forma transparente e responsável, com um elevado grau de profissionalismo e efetividade” (OCDE, 2015, p. 21). O governo deve garantir autonomia operacional às empresas e se abster de intervir em sua gestão, respeitando a independência dos conselhos das empresas e permitindo que eles exerçam suas responsabilidades. O exercício do direito de propriedade deve estar relacionado a uma “entidade proprietária”, capacitada e competente para cumprir suas funções. Nos termos da OCDE (2015, p. 17), a entidade proprietária é

[...] o órgão ou a instância do Estado responsável pela função de propriedade, ou pelo exercício dos direitos de propriedade das empresas estatais. [...] [é] uma agência única de propriedade do Estado, uma agência de coordenação, ou um ministério/secretaria de governo responsável pelo exercício da propriedade estatal.

Ainda, o Estado deve atuar como um proprietário informado e ativo, exercendo uma série de responsabilidades. Elas são tais como estar representado nas assembleias gerais e exercer seu direito a voto e estabelecer processos bem definidos, transparentes e meritocráticos para as indicações aos conselhos que lhe couberem. A entidade proprietária deve acompanhar e avaliar o desempenho das empresas, supervisionar a adoção de práticas de governança corporativa por ela estipuladas e formular e colocar em prática a política de divulgação para as empresas estatais, definindo quais informações são relevantes e a maneira pela qual devem ser divulgadas (OCDE, 2015).

A importância dessa diretriz fica ainda mais evidente a partir da reflexão proporcionada por Fontes-Filho (2018, p. 227), a respeito de que o maior problema da governança corporativa em empresas estatais não está exatamente na relação de agência que se constrói com a administração de cada empresa, mas sim na atuação do próprio Estado ao efetivar seu papel de “principal”:

Ao ter dificuldades de alinhar grupos políticos e trazer orientações negociais claras à estatal, tentar influenciar sua atuação para a execução de políticas públicas não relacionadas à sua missão [...], exigir condições desequilibradas nas negociações com a empresa, negociar metas pouco realistas ou exigir pagamento de dividendos que inviabilizem projetos necessários de investimento da empresa, o

ente estatal traz para si a responsabilidade pelo problema de agência. A dificuldade não é o agente e seu potencial de oportunismo, mas o principal e suas falhas de coordenação [...]

A terceira diretriz trata das empresas estatais no mercado, dizendo que “Consistente com a lógica de propriedade estatal, o arcabouço legal e regulatório das empresas estatais deve assegurar um nível de igualdade e concorrência justa no mercado, quando as empresas estatais empreenderem atividades econômicas” (OCDE, 2015, p. 22). Essa diretriz e suas subdiretrizes apontam para uma série de observações a serem levadas em conta quando as empresas empreendem atividades econômicas, tais como a separação entre a função de propriedade estatal e outras funções estatais que possam influenciar as condições das empresas referentes à regulamentação do mercado, a manutenção de altos padrões de transparência e divulgação das estruturas de custos e receitas das empresas e a observância da aplicação das leis gerais, códigos tributários e regulamentações (OCDE, 2015).

A quarta diretriz está relacionada ao tratamento equitativo dos acionistas e outros investidores, afirmando que “[...] o Estado e as empresas devem reconhecer os direitos de todos os acionistas e assegurar-lhes equidade de tratamento e igualdade de acesso às informações corporativas” (OCDE, 2015, p. 24). A diretriz e suas subdiretrizes apontam para responsabilidades relacionadas à proteção dos demais acionistas, como equidade de tratamento, disponibilização transparente e tempestiva de informações, desenvolvimento de boa comunicação e facilitação da participação dos acionistas minoritários nas assembleias de acionistas (OCDE, 2015).

A quinta diretriz é sobre as relações com partes interessadas e a responsabilidade empresarial:

A política de propriedade estatal deve reconhecer plenamente as responsabilidades das empresas estatais junto às partes interessadas e solicitar que as empresas estatais reportem sobre suas relações com as partes interessadas. Ela deve deixar claras todas as expectativas que o Estado tem com respeito à conduta empresarial responsável das empresas estatais (OCDE, 2015, p. 26).

A OCDE aponta que as empresas estatais e os governos devem reconhecer e respeitar os direitos das partes interessadas, cabendo ainda às empresas de maior porte a produção de relatórios referentes às relações com essas partes. As empresas devem desenvolver e implementar programas e medidas de

controle interno, ética, conformidade e prevenção de fraude e de corrupção, e se pautar em elevados padrões de responsabilidade na conduta empresarial (OCDE, 2015).

A sexta diretriz é sobre divulgação e transparência, enunciando que “As empresas estatais devem observar elevados padrões de transparência e estar sujeitas aos mesmos altos padrões de qualidade para a contabilidade, divulgação, conformidade e normas de auditoria das empresas listadas” (OCDE, 2015, p. 27). As empresas estatais devem divulgar variadas informações relacionadas a elas mesmas, e não apenas informações financeiras. A OCDE menciona que, levando em consideração a capacidade e o porte da empresa, tais informações abrangem declarações ao público sobre os objetivos da empresa, divulgação de resultados financeiros e operacionais, divulgação da estrutura de governança, propriedade e voto da empresa, divulgação da remuneração dos conselheiros e executivos principais, entre outros.

Além disso, os demonstrativos financeiros anuais das empresas devem estar sujeitos a uma auditoria externa independente, observados padrões de alta qualidade. Caberia à entidade proprietária ou de coordenação a publicação de um relatório anual agregado sobre as empresas estatais, para a boa comunicação com o público em geral (OCDE, 2015).

A sétima diretriz diz respeito às responsabilidades dos conselhos das empresas estatais, de sorte que eles “[...] devem ter a autoridade, competência e objetividade necessárias para realizar as suas funções de orientação estratégica e monitoramento da gestão. Eles devem atuar com integridade e ser responsáveis por suas ações” (OCDE, 2015, p. 29). Os conselhos devem ter seus mandatos e funções apontados pela legislação (de preferência o estatuto social das empresas), prestar contas aos proprietários, tratar os acionistas com equidade e atuar sempre de maneira a respeitar o interesse da empresa. Eles devem possuir também o poder de indicar e destituir o Diretor-Presidente da empresa e estabelecer os níveis de remuneração dos executivos, levando em consideração as condições da empresa e seu interesse de longo prazo (OCDE, 2015).

Os conselhos devem ser compostos de maneira que seus julgamentos possam ser objetivos e independentes, com os conselheiros sendo indicados com base em critérios técnicos de suas qualificações e tendo seus papéis bem definidos pela legislação. São feitas ainda outras considerações, tais como a respeito dos

conselheiros independentes (que devem ser livres de vínculos ou relações com outras partes que possam afetar seu julgamento ou atuação), do presidente do conselho (que deve assumir a responsabilidade pela eficiência do conselho e ser um elo de comunicação com a entidade estatal proprietária ou de coordenação) e da representação dos trabalhadores no conselho (que, caso seja obrigatória, deve contar com mecanismos que permitam que ela seja exercida de maneira efetiva) (OCDE, 2015).

Como é de se notar, as diretrizes da OCDE são plurais e abrangem uma gama variada de temáticas no que se refere à governança corporativa das empresas estatais (como o papel do Estado proprietário, a relação com acionistas minoritários, o papel dos conselhos e conselheiros e políticas de divulgação e transparência). Destaca-se, principalmente, aquelas orientações que se referem à atuação do Estado enquanto proprietário, por meio de sua “entidade proprietária”. A OCDE argumenta para a existência de um órgão que exerça ativamente os direitos de propriedade conferidos ao Estado enquanto acionista majoritário das empresas estatais, podendo ser este órgão um ministério/secretaria ou uma agência de coordenação. Em Minas Gerais, como será visto adiante, cada uma das empresas estatais controladas diretamente pelo Poder Executivo estadual está vinculada a uma secretaria, de acordo com sua área de atuação; no entanto, existe no arcabouço institucional mineiro a figura do CCGE que, ao centralizar a tomada de decisão no que se refere aos aspectos administrativos e de direitos de propriedade dessas empresas, exerce um papel coordenativo semelhante ao da entidade proposta pela OCDE (2015).

2.3 Deliberação e tomada de decisão, arranjos e mudanças institucionais

Os processos de deliberação e tomada de decisão são importantes em qualquer contexto decisório que envolva a participação de diferentes atores. Dessa forma, o Comitê de Coordenação e Governança de Estatais e as instâncias deliberativas de governança antecessoras se configuram, na teoria, como arenas decisórias nas quais os atores deliberam e decidem a respeito de questões relacionadas às empresas estatais de Minas Gerais. Além disso, o CCGE pode ser visto enquanto um arranjo institucional no sentido de um mecanismo de coordenação de atores e setores políticos. As contribuições teóricas apresentadas buscam, ainda, subsidiar a reflexão sobre mudanças institucionais ocorridas ao

longo dos anos com as instâncias decisórias antecessoras ao Comitê, que culminaram na sua implementação.

2.3.1 Deliberação e tomadas de decisão em arenas decisórias

Os conteúdos abordados na sequência remontam à teoria sobre deliberação no âmbito da democracia e da organização. Sabe-se que há diversos tipos de arenas decisórias, como a esfera da política, da organização e dos diferentes tipos de arranjos institucionais, como os colegiados. As contribuições aqui trazidas se aplicam, assim, para refletir acerca da deliberação em colegiados deliberativos – ou seja, nos quais a deliberação já é dada como um pressuposto – e de qual é sua contribuição para o processo decisório nessas arenas.

A deliberação se constitui como um importante mecanismo para possibilitar o diálogo, a interação e a argumentação entre diferentes atores, no intuito de agregar preferências, produzir consensos e alcançar decisões coletivas. Ferreira (2012, p. 91) enxerga a deliberação como

[...] um processo social comunicativo pelo qual os indivíduos têm a chance de apresentar suas posições, demandas, preferências e ideias mutuamente, questionando e cobrando a validação dos argumentos e justificações através do debate e da discussão, baseando-se no respeito e na reciprocidade.

Ferreira (2012) discute também sobre a democracia deliberativa, ressaltando a relação entre o regime democrático e a prática da deliberação. A partir de outros teóricos, como Gutmann e Thompson, Aristóteles, Kant e Habermas, o autor defende a tese de que a deliberação pública permite que os cidadãos discutam e debatam sobre questões de ordem pública, em pé de igualdade, de maneira a solucionar possíveis problemas que sejam oriundos da vida coletiva. A democracia deliberativa, assim, “[...] se funda na troca pública de razões, na justificação recíproca e na tomada de decisões” (FERREIRA, 2012, p. 94). Segundo o autor, uma ideia que está presente em trabalhos de diversos teóricos é a de que a boa deliberação é aquela em que “[...] os indivíduos de uma comunidade praticam o intercâmbio público de razões como forma de legitimarem suas decisões” (FERREIRA, 2012, p. 95).

Dessa maneira, é possível entender que a deliberação faz parte do processo político democrático, no qual aspectos como o diálogo, o acordo e justificação pública estão presentes (FERREIRA, 2012). Mansbridge (2009 apud

FERREIRA, 2012, p. 96) aponta para uma importante observação relacionada à deliberação, no sentido de que ela não se restringe tão somente à conversação e à apresentação de diferentes pontos de vista e opiniões, enquanto em sentido mais amplo objetiva a legitimação para se tomar decisões: “[...] a deliberação vai além da mera conversação cotidiana e informal, bem como do conflito em torno de interesses e opiniões, envolvendo também a legitimação da agregação para a tomada de decisões”.

Para Angeloni (2003, p. 19), “[...] o processo de comunicação e o trabalho em equipe desempenham papéis relevantes para resolver algumas das dificuldades essenciais no processo de tomada de decisão”. Segundo a autora, o processo de comunicação, ao possibilitar o convencimento e mitigar as possibilidades de manipulação e imposição de ideias, permite que consensos sejam buscados e que opiniões individuais sejam conciliadas. Também nesse sentido, o trabalho em equipe possibilita maior número de informações e análises diferentes a respeito de um determinado aspecto, o que contribui para o confronto argumentativo entre variadas ideias no intuito de formar um pensamento comum e tomar a melhor decisão (ANGELONI, 2003).

O estabelecimento de um pensamento comum consiste em “[...] considerar o ponto de vista de cada um, para que as decisões tomadas nas organizações tenham um nível de qualidade superior” (ANGELONI, 2003, p. 20). A tomada de decisão em equipe permite a superação de barreiras de informação e de conhecimentos parciais, já que nenhuma pessoa detém todas as informações sobre um assunto, e sim uma parte delas. Dessa maneira,

A tomada de decisão que envolve um maior número de pessoas tende a resultados mais qualificados, aumentando o conhecimento da situação de decisão, amenizando, pela agregação de informações e conhecimentos, as distorções da visão individualizada (ANGELONI, 2003, p. 20).

Também ressaltando a importância da deliberação e das trocas argumentativas, Braga (1987) considera que a comunicação e a troca de informações são vitais para o processo decisório, definido pela autora como “[...] o processo de pensamento e ação que culminará com uma escolha [...] dentre cursos alternativos de ação ou mesmo aceitar ou rejeitar uma ação específica” (BRAGA, 1987, p. 36).

O pensamento e a ação são, assim, importantes ao processo decisório, juntamente ao registro das informações relevantes que estejam ligadas a ele. O processo decisório é de grande relevância para o bom desempenho administrativo e organizacional na medida em que permite identificar e definir os problemas, avaliar possíveis alternativas e caminhos e, por fim, escolher determinadas ações ou soluções (BRAGA, 1987).

No que se refere aos espaços deliberativos, Ferreira (2012) argumenta que os discursos e diálogos que possibilitam as trocas argumentativas acontecem em arenas formais e informais nas quais é possível que estejam presentes uma gama de atores políticos e sociais. Para o autor, essas arenas são múltiplas e possuem variados graus de inclusão, com algumas sendo mais públicas e participativas que outras, ou algumas promovidas pelo Estado enquanto outras por atores da sociedade civil (FERREIRA, 2012).

Ainda de acordo com Ferreira (2012), a discussão e o debate entre os indivíduos envolvidos na resolução de determinadas questões, envolvendo as trocas argumentativas, seriam, assim, importantes maneiras de se atingir consensos, mesmo que parciais, antes das tomadas de decisão. Nesse contexto que envolve a troca de argumentos para se chegar às tomadas de decisão, é importante que existam espaços de discussão que tornem o debate possível e efetivo:

[...] a validade e a legitimidade das decisões ultrapassam a regra da maioria e a agregação pura e simplesmente, sendo imprescindível a existência de arenas para a discussão e o debate, antes que se passe à tomada de decisões (FERREIRA, 2012, p. 102).

A partir dos autores estudados, percebe-se que a deliberação é essencial para os processos decisórios coletivos, na medida em que permite a troca de informações e pontos de vista na busca por soluções para as questões discutidas. Assim, compreender aspectos teóricos referentes à deliberação e à tomada de decisão em arenas de decisão coletiva auxilia no estudo do CCGE e das instâncias antecessoras, e também na análise do caráter de suas decisões, que ocorrem a partir da deliberação entre os membros ou por meio do mecanismo de *ad referendum*.

2.3.2 Arranjos e mudanças institucionais

A ideia de arenas múltiplas e com variados graus de inclusão trazida por Ferreira (2012) dialoga com a existência de diferentes arranjos institucionais. Na visão de Lotta e Favareto (2016, p. 54), os arranjos institucionais são “[...] regras específicas que os agentes estabelecem para suas transações econômicas ou nas relações políticas e sociais e que definem a forma de coordenação de processos em campos específicos [...]”, demarcando aspectos como quais atores estão habilitados a participar de certo processo, como esses atores se relacionam entre si e quais são o objeto e os objetivos do processo em questão. (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Lotta e Vaz (2015) acrescentam que os arranjos são heterogêneos e apresentam características específicas, a depender das motivações para as quais foram instituídos, dos atores participantes nos processos decisórios e dos diferentes papéis existentes.

Existem arranjos institucionais, por exemplo, que buscam o alinhamento das relações federativas referentes a alguma política pública, contando então com a participação de atores de diferentes entes federativos. Outros arranjos buscam a intersectorialidade ao tratar de problemas e focos específicos. Ainda, alguns arranjos podem servir para trazer a participação de outros atores, como a sociedade civil e organizações não governamentais, para as discussões referentes a determinadas políticas públicas (LOTTA; VAZ, 2015).

Também observando a existência de variados modelos, Lotta e Favareto (2016) argumentam que os arranjos institucionais enfocam principalmente três aspectos: articulação de temáticas intersectoriais, coordenação entre os entes federativos e a sociedade civil e articulação territorial das políticas levando em conta os contextos locais. Segundo tais autores, os arranjos buscam promover integração horizontal ou intersectorialidade – articulação entre diferentes setores para construir soluções conjuntas, integração vertical – articulação entre diferentes entes federativos que podem estar envolvidos, e absorção substantiva da dimensão territorial (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Mesmo que sejam diversos, os arranjos institucionais buscam a transição de um formato de gestão hierarquizado, funcional e setorial para um modelo mais dinâmico, intersectorial e sistêmico, que permita a participação de variados atores e

busque a efetividade (LOTTA; VAZ, 2015). Acrescenta-se ainda que os arranjos institucionais

[...] propõem espaços e instâncias próprias de diálogo que [...] podem envolver diferentes atores, organizações e temas, além de terem dinâmicas diversas a depender da natureza da política e do grau de institucionalização desse arranjo (LOTTA; VAZ, 2015, p. 185).

Quando se pensa nas mudanças institucionais ocorridas ao longo do tempo, uma tipologia interessante é trazida por Carneiro (2000), a partir de DiMaggio (1988 apud CARNEIRO, 2000) e Jepperson (1991 apud CARNEIRO, 2000). Tal tipologia trata das mudanças processadas na institucionalidade de uma sociedade e as possíveis modalidades de redesenho institucional. Para Carneiro (2000), o conceito de instituição é polissêmico, já que as instituições podem ser entendidas tanto como as “regras do jogo” causadoras de constrangimentos aos comportamentos dos diversos atores, quanto como os arranjos e formas associativas com diversos desenhos e propósitos. A concepção sintética adotada pelo autor é a de que as instituições são padrões sociais que estabelecem as identidades dos atores e prescrevem roteiros de atividades e interações para eles (CARNEIRO, 2000).

Segundo a referida tipologia, seriam quatro as principais modalidades de redesenho institucional: a formação de novas instituições, o desenvolvimento institucional, a desinstitucionalização e a reinstitucionalização. A primeira delas consiste, de acordo com Carneiro (2000, p. 37), na

[...] introdução de referências ordenadoras no plano da sociedade para o desenvolvimento das interações sociais, facilitando a percepção dos atores nelas envolvidos no tocante às alternativas que lhes são factíveis e suas potenciais consequências, fundamentando as decisões que tomam num dado campo de atividade.

O desenvolvimento institucional, por sua vez, ocorre quando há o aprimoramento institucional a partir de instituições já existentes. Trata-se, assim, de uma mudança sem rupturas baseada num processo gradual e incremental. A desinstitucionalização é tida como um processo inverso à formação de novas instituições, marcada pela ruptura com as instituições existentes. A reinstitucionalização, por fim, caracteriza também um advento de ruptura com o arranjo institucional existente, porém com posterior implantação de novas instituições diferentes das anteriores (CARNEIRO, 2000).

Ao tratar dos fatores que influenciam as causas das mudanças institucionais, Aranha e Filgueiras (2016) apontam para a existência de três tipos de variáveis: as exógenas às instituições, as endógenas e as sistêmicas. As variáveis exógenas se referem a choques externos às instituições que desencadeiam mudanças nelas. Estariam nessa categoria as conjunturas críticas e os cenários políticos, incluindo-se a dependência sobre a trajetória (ARANHA E FILGUEIRAS, 2016). Ao mencionar a dependência sobre a trajetória, Menicucci (2010) explica que os efeitos de *feedback* de políticas e instituições anteriores se tornam parâmetros a partir dos quais opções e caminhos futuros serão tomados, já que cursos de ação prévios provocam efeitos de aprendizagem. A autora complementa que “[...] instituições nunca são construídas do nada, sendo mais comum que sejam reconstruídas a partir de elementos das anteriores” (MENICUCCI, 2010, p. 51).

As variáveis endógenas (ARANHA E FILGUEIRAS, 2016, p. 10) dizem respeito àqueles fatores decorrentes do “[...] comportamento dos agentes internos às instituições quanto ao contexto e às formas institucionais”, já que os agentes “[...] interpretam e atuam sobre o contexto no qual estão inseridos”. Por fim, as variáveis sistêmicas se referem às interações entre diversas instituições inseridas em um determinado sistema, baseando-se na existência de uma ecologia processual a partir da qual as instituições são interdependentes (ARANHA E FILGUEIRAS, 2016).

Os conteúdos teóricos sobre arranjos e mudanças institucionais possibilitam reflexões acerca das mudanças institucionais ocorridas ao longo dos anos até a implementação do CCGE e também a respeito da estruturação e funcionamento do arranjo institucional baseado em tal Comitê.

3 METODOLOGIA

Como mencionado, o presente estudo tem como objetivo geral identificar e analisar o papel e a atuação do CCGE enquanto uma instância deliberativa que faz parte da governança corporativa das empresas estatais mineiras. Para sua consecução e também dos objetivos específicos, a pesquisa desenvolvida apoiou-se nos métodos e técnicas descritos a seguir.

Primeiramente, menciona-se que a elaboração do trabalho envolveu uma pesquisa de caráter qualitativo. Para Dias (2000), a pesquisa qualitativa examina aspectos profundos e subjetivos do tema de estudo, de modo que a discussão, em geral, não se foca em análises numéricas e estatísticas. Os métodos qualitativos são, em geral, menos estruturados que os métodos quantitativos (DIAS, 2000), o que lhes confere maior fluidez e flexibilidade, permitindo abordagens amplas e detalhadas sem prescindir, no entanto, do uso de eventuais dados quantitativos.

A pesquisa também pode ser classificada como de caráter descritivo. De acordo com Gil (2002), esse tipo de pesquisa busca descrever as características de um determinado fenômeno, promovendo uma análise detalhada do objeto estudado. No caso do presente trabalho, a descrição contempla o papel e a atuação do CCGE, apresentando também um panorama sobre a estrutura de governança das empresas estatais mineiras – que são o objeto de deliberação do referido Comitê – e sobre suas atuações, bem como o histórico recente das instâncias que antecederam o CCGE na tomada de decisão sobre tais empresas.

Assim, o recorte temporal dessa pesquisa se divide em dois. No que tange ao histórico das instâncias anteriores ao CCGE, percorre-se um caminho que remonta à criação do Comitê de Governança Corporativa (CGC), no ano de 2007, e abrange os anos seguintes até 2020, quando se deu a implementação do CCGE. Sobre atuação específica do CCGE, o recorte temporal consiste na totalidade de seu período de funcionamento, desde o começo de sua atuação, em fevereiro de 2020, até o momento da finalização do presente trabalho. Tal período engloba as reuniões e deliberações do Comitê ocorridas de fevereiro a novembro do ano de 2020, nas quais se incluem dez reuniões ordinárias mensais e outras duas reuniões extraordinárias.

Para viabilizar o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se de algumas técnicas principais, sendo elas a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e o

estudo de caso. Primeiramente, realizou-se a pesquisa bibliográfica a respeito de temáticas que estão relacionadas ao objeto de estudo. Assim, por meio de livros, artigos científicos e trabalhos acadêmicos (como monografias, teses de mestrado e doutorado, entre outros), buscou-se construir um referencial teórico que dialogasse com os aspectos observados no estudo do CCGE. Tal referencial, apresentado na seção anterior, engloba conteúdos referentes a empresas estatais, teoria de agência, governança corporativa – inclusive aplicada às empresas estatais, deliberações e tomadas de decisão e arranjos e mudanças institucionais.

A pesquisa bibliográfica permite a interlocução do presente trabalho com o que já foi discutido no campo teórico a respeito dos assuntos abordados, o que é apontado por Gil (2002, p. 45) como sua principal vantagem: “[...] permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. Para Lakatos e Marconi (2003, p. 183), a pesquisa bibliográfica abrange a busca na literatura já publicada sobre o tema em estudo, com a finalidade de que o pesquisador esteja “[...] em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto”.

Realizou-se também a pesquisa documental, que se diferencia da bibliográfica por causa da natureza de sua fonte. Enquanto a pesquisa bibliográfica se baseia em fontes secundárias, a pesquisa documental se firma em fontes primárias, isso é, aquelas que ainda não passaram por processos analíticos (GIL, 2002; LAKATOS; MARCONI, 2003). Tal pesquisa objetivou, por meio de análise exploratória de documentos, traçar o panorama geral da estrutura de governança e das atuações das empresas estatais mineiras, construir a recapitulação história das instâncias anteriores ao CCGE e entender e descrever a implementação e o funcionamento do Comitê. Os documentos analisados envolveram estatutos sociais das empresas, leis, decretos, atas de reunião, entre outros, tal como comentado mais à frente ao se expor a forma de coleta dos dados e informações.

É possível delimitar o presente trabalho como um estudo de caso, que segundo Gil (2002, p. 54) consiste “[...] no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento [...]” e se propõe ao entendimento de um fenômeno contemporâneo em seu próprio contexto real, de maneira que não é possível generalizá-lo. Ventura (2007, p. 384) argumenta que o estudo de caso se dedica à análise em profundidade de um determinado objeto e visa à “[...] investigação de um caso específico, bem

delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações”.

Dessa maneira, o CCGE, configurado como uma instância deliberativa relacionada à governança corporativa das empresas estatais mineiras, representa um fenômeno contemporâneo que pode ser entendido dentro de seu contexto real. Assim, a pesquisa buscou identificar e analisar o papel e a atuação do CCGE, atentando-se para o fato de que tal unidade de análise é um caso único e não generalizável, na medida em que é um arranjo institucional específico que busca ser descrito e interpretado. Seu estudo, desse modo, se configura como um estudo de caso.

Por fim, descreve-se a forma de coleta de dados e informações. Conforme comentado ao citar a pesquisa documental, as informações que subsidiaram o desenvolvimento do trabalho foram obtidas a partir de diferentes documentos. Com relação ao panorama sobre as empresas estatais, que envolveu comentar a estrutura de governança corporativa das empresas e suas respectivas atuações, as informações foram obtidas a partir da legislação pertinente e dos estatutos sociais das empresas, pesquisados em sites oficiais do Estado. Para levantar informações e descrever a trajetória recente das instâncias deliberativas que antecederam o CCGE, a pesquisa documental se baseou em leis, decretos e outros instrumentos legais que institucionalizaram essas instâncias, que também foram procurados em sites oficiais do Estado. Além disso, foram consultados também arquivos internos da SEF, mais especificamente da Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública (SCGOV), a partir dos quais foi possível levantar registros de controle do quantitativo de pleitos e de decisões das instâncias ao longo de determinados anos.

No que tange à pesquisa documental referente ao CCGE, buscou-se informações nos instrumentos legais que o instituíram – decretos e leis, pesquisados em sites oficiais do Estado – e também nos registros formais de suas deliberações, tais como as atas de suas reuniões e os materiais utilizado para exposição das pautas a serem discutidas nessas reuniões. Esses documentos sobre as reuniões foram coletados por meio do acesso à rede da SEF e ao banco de processos eletrônicos referente ao CCGE que existe no Sistema Eletrônico de Informações do Estado de Minas Gerais (SEI/MG). Tal acesso se tornou facilitado a partir da realização de estágio na SEF. O Quadro 1 a seguir sintetiza os documentos

utilizados na análise de cada uma das instâncias deliberativas estudadas no presente trabalho:

Quadro 1: Documentos utilizados na análise sobre as instâncias deliberativas

Instância deliberativa	Período de atuação	Documentos utilizados na análise
Comitê de Governança Corporativa (CGC)	2007 a 2010	Leis e decretos que o instituíram
Comitê de Governança Corporativa (CGC)	2011 a 2014	Leis e decretos que o instituíram, arquivos de registro consolidado dos quantitativos de decisões
Câmara de Coordenação de Empresas Estatais (CCEE)	2015 a 2016	Leis e decretos que a instituíram, arquivos de registro consolidado dos quantitativos de decisões
Câmara de Orçamento e Finanças (COF)	2016 a 2019	Leis e decretos que a instituíram
Comitê de Coordenação e Governança de Estatais (CCGE)	2020	Leis e decretos que o instituíram, atas de reuniões e materiais de apoio das reuniões

Elaboração própria.

Outra forma de coleta de informações utilizada foi a entrevista semiestruturada, realizada junto a alguns atores relacionados ao funcionamento do CCGE. A modalidade de entrevista semiestruturada confere maior flexibilidade ao entrevistador, já que as perguntas pré-elaboradas cobrem o escopo principal do que se pretende absorver, mas há a possibilidade de que o entrevistador desvie da sequência original delas, adicionando questões que se façam relevantes a depender do desenrolar da conversação, o que garante também mais liberdade ao entrevistado (FLICK, 2013). O roteiro das entrevistas encontra-se no Apêndice A do presente trabalho e foi elaborado de maneira a compreender questões relevantes ao funcionamento das instâncias anteriores e do CCGE, questões essas que não podem ser entendidas em sua totalidade apenas a partir do conteúdo das fontes documentais.

Entrevistou-se um dos técnicos da Diretoria Central de Governança das Estatais (DCGE) – escolhido pelo fato de possuir mais tempo de serviço em tal área, a titular da Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública (SCGOV) – que é também a Secretária Executiva do CCGE, e o titular da DCGE. Tais entrevistados foram considerados atores-chave porque tiveram vivência profissional no setor de apoio técnico às instâncias anteriores – à época em que a atual DCGE se chamava Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa – e

estão diretamente ligados ao funcionamento do CCGE, por trabalharem atualmente na área que lhe presta o suporte técnico e administrativo. Ademais, dois desses atores – sendo eles a superintendente e o diretor – são participantes não votantes das reuniões do CCGE. As percepções desses atores colaboraram com o melhor entendimento do funcionamento das diferentes instâncias ao longo dos anos – incluindo-se o CGC, a CCEE, a COF e o CCGE.

As entrevistas foram realizadas no mês de novembro de 2020 por meio do *Microsoft Teams*, um *software* de computador para realização de videoconferências. Optou-se por realizar as entrevistas de maneira remota em razão da pandemia do novo Coronavírus e das recomendações de distanciamento social. Ressalta-se que todas as entrevistas foram transcritas na íntegra; posteriormente, foram selecionados os trechos mais adequados para subsidiar e complementar as análises realizadas ao longo do trabalho, de acordo com os temas abordados. Para preservar as identidades dos três entrevistados, utilizou-se nas citações das entrevistas um código numérico de 1 a 3, de maneira que cada entrevistado corresponde a um algarismo.

4 PANORAMA GERAL SOBRE A LEI Nº 13.303/2016 E AS EMPRESAS ESTATAIS MINEIRAS

A presente seção tem o propósito de examinar os principais aspectos do novo marco legal da governança corporativa em empresas estatais (a Lei nº 13.303/2016), identificando as principais estruturas da governança corporativa das empresas. Além disso, apresenta-se um panorama geral sobre as empresas estatais controladas diretamente pelo Poder Executivo mineiro, de maneira a resumir a atuação de cada uma delas e relacioná-las aos conteúdos teóricos sobre empresas estatais.

4.1 A Lei nº 13.303/2016 e a boa governança corporativa

A Constituição Federal de 1988, no primeiro capítulo (“Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”) de seu título VII (“Da Ordem Econômica e Financeira”), determinou que o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista seria estabelecido por legislação posterior:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores [...] (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, a Lei Federal nº 13.303⁶, de 30 de junho de 2016 (também conhecida como Lei das Estatais), dispôs sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias,

⁶ A Lei Federal nº 13.303/2016 dispôs também sobre regras específicas de licitação e contratos para as empresas estatais, temática que não será abordada pelo presente trabalho.

abrangendo as empresas públicas e sociedades de economia mista de qualquer um dos entes federativos que sejam exploradoras de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços (BRASIL, 2016).

Segundo a referida lei, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias são a maneira pela qual o Estado pode realizar a exploração de atividade econômica. A constituição dessas empresas depende de autorização legal prévia que indique relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos definidos pelo Art. 173 da Constituição Federal (BRASIL, 2016).

O novo marco legal para as empresas estatais, consolidado pela Lei das Estatais, colaborou para que essas empresas se voltem mais aos interesses e demandas do Estado do que aos de grupos políticos situacionistas, conforme argumenta Fontes-Filho (2018). Para o autor, a nova legislação está em consonância com as diretrizes propostas pela OCDE (2015), que vêm se disseminando ao redor do globo nos últimos anos. Dos aspectos levantados pela lei, merecem destaque, para Fontes-Filho (2018, p. 230):

[...] as exigências de aderência às melhores práticas de governança corporativa, especialmente nos aspectos de transparência, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, no caso das SEM, dos mecanismos para proteção dos acionistas minoritários. O novo marco traz inúmeros comandos de boa governança, como o instrumento da carta anual, com explicitação dos objetivos de políticas públicas e política de distribuição de dividendos, a elaboração e sustentação via canal de denúncias do Código de Conduta e Integridade, regras para gestão de riscos e controles internos, e orientações sobre a função social da empresa estatal.

Ao longo do corpo da Lei nº 13.303/2016, são mencionados outros dispositivos legais aos quais as empresas estatais também se submetem. Assim, o marco regulatório da atuação de tais empresas é extenso e multidisciplinar, como observado por Silva (2019, p. 90):

Todas as empresas estatais também estão submetidas à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e à Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). As empresas estatais dependentes estão subordinadas aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). As sociedades de economia mista também devem observância aos dispositivos da Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404/1976).

Em linhas gerais, a Lei nº 13.303/2016 estipulou regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas e suas composições, além de práticas

de gestão de riscos e de controle interno para as empresas estatais, de maneira que os estatutos das empresas observem as disposições e orientações presentes no texto legal. Cada empresa estatal possui um estatuto social, que é a 'carta magna' da empresa. Dessa forma, a legislação traz disposições gerais e cada estatuto especifica certos assuntos para o âmbito da empresa. Um exemplo são as atribuições do conselho de administração: seu papel e suas competências estão discriminadas, de maneira geral, na legislação; cabe a cada empresa, frente ao disposto nas leis, elaborar seu estatuto e discriminar, nele, as atribuições específicas de seu conselho de administração.

Foram apontados alguns requisitos mínimos de transparência a serem praticados pelas empresas, tais como a divulgação de informações tempestivas e relevantes, de acordo com a legislação em vigor e com as boas práticas, referentes às atividades desenvolvidas pela corporação e a temas como “[...] estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração” (BRASIL, 2016).

Dois documentos que devem ser anualmente divulgados por parte das estatais, segundo a Lei nº 13.303/2016, são uma carta anual que explicita os compromissos e objetivos de políticas públicas da empresa, bem como defina os recursos a serem dispendidos e os impactos financeiros relacionados à consecução dos objetivos, e uma carta anual de governança corporativa, no intuito de consolidar, em um único documento escrito com linguagem clara e direta, uma gama de informações sobre os temas citados no parágrafo anterior (BRASIL, 2016).

Os requisitos de transparência exigidos na lei guardam relação com os princípios de transparência e de integridade da governança corporativa e da governança corporativa para o setor público, conforme discutido por Mello (2006), Pereira (2012) e IBGC (2015). Dessa maneira, a legislação busca a garantia de que os diversos envolvidos tenham acesso às informações relevantes e a criação de um clima honesto, probo e de confiança, principalmente para com a sociedade. Além disso, a transparência exigida está em sintonia com a sexta diretriz da OCDE (2015), que preconiza para as empresas estatais elevados padrões de divulgação e transparência. Vale o destaque de que um dos pontos defendidos pela OCDE (2015) nessa diretriz é a divulgação de variadas informações, e não só aquelas financeiras; assim, as cartas citadas na Lei das Estatais caminham nesse mesmo sentido, na

medida em que exigem a divulgação de outros aspectos para além dos dados econômico-financeiros.

O modelo de governança corporativa proposto a partir da legislação em questão se consolida em quatro principais instâncias situadas internamente às empresas estatais, sendo elas os conselhos de administração e fiscal, a diretoria e o comitê de auditoria estatutário.

O conselho de administração é o órgão colegiado responsável pelo direcionamento estratégico da empresa. De acordo com o IBGC (2015, p. 39), ele “[...] exerce o papel de guardião dos princípios, valores, objeto social e sistema de governança da organização, sendo seu principal componente”. Suas principais atribuições, de acordo com a Lei nº 6.404, de 1976 (a Lei das Sociedades por Ações), estão relacionadas à orientação geral dos negócios da empresa e à fiscalização da diretoria, envolvendo eleger e destituir diretores e fixar suas incumbências, fiscalizar a gestão e as contas da diretoria e manifestar-se sobre relatórios administrativos da diretoria. Sem prejuízo das competências trazidas na Lei nº 6.404/1976, a Lei nº 13.303/2016 também delimitou que compete ao conselho de administração, entre outros, “[...] discutir, aprovar e monitorar decisões envolvendo práticas de governança corporativa, relacionamento com partes interessadas, política de gestão de pessoas e código de conduta dos agentes” (BRASIL, 2016), avaliar os diretores e gerenciar sistemas de gestão de riscos e de controle interno na empresa.

A Lei das Estatais trouxe regras específicas para a composição do conselho de administração das empresas e também requisitos técnicos mínimos de elegibilidade para a indicação de seus membros. Além disso, garantiu a participação de representantes dos empregados, representantes dos acionistas minoritários e de conselheiros independentes em tal conselho, o que dialoga diretamente com a tentativa de mitigar os possíveis conflitos decorrentes das relações principal-principal entre os diferentes acionistas, conforme comentado por Miranda e Amaral (2011) e Fontes-Filho (2018). Ao garantir tais participações no conselho de administração, a lei assinala para o princípio da equidade (tratamento justo e isonômico) e para a defesa dos interesses dos diferentes *stakeholders*, protegendo os acionistas minoritários e buscando inibir um possível comportamento de expropriação desses acionistas por parte do ente público controlador.

Ainda, a Lei nº 13.303/2016 vai ao encontro do proposto pela sétima diretriz da OCDE (2015), que prevê conselhos com autoridade, competência e objetividade para realizar suas funções. A OCDE propõe que os conselheiros devem ser indicados com base em critérios técnicos e qualificações, com mandatos e papéis bem definidos pela legislação (de preferência o estatuto social das empresas), incluindo a participação de conselheiros independentes e a representação de trabalhadores.

A diretoria é o órgão ao qual cabe a gestão da empresa. Segundo o IBGC (2015, p. 69), ela “[...] executa a estratégia e as diretrizes gerais aprovadas pelo conselho de administração, administra os ativos da organização e conduz seus negócios”. Ficam a cargo da diretoria os processos operacionais e financeiros e a conformidade da organização com os dispositivos legais e políticas internas, envolvendo também a identificação e correção de possíveis desvios (IBGC, 2015).

A Lei nº 13.303/2016 colocou como condição para investidura em cargo de diretoria das empresas estatais a “[...] assunção de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados” (BRASIL, 2016). Essas metas e resultados são referentes a dois instrumentos específicos, cuja elaboração cabe à diretoria, sempre no ano anterior: são eles o plano de negócios (para o exercício anual seguinte) e a estratégia de longo prazo (com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos cinco anos). Esses instrumentos precisam ser apresentados até a última reunião do conselho de administração do ano anterior e devem ser por ele aprovados e fiscalizados em sua implementação. A Lei nº 6.404/1976 determinou o mínimo de dois diretores para a composição da diretoria e conferiu ao estatuto de cada empresa a prerrogativa de dispor sobre o número de diretores, o modo de substituição deles, o prazo de gestão dos diretores (não superior a três anos) e as atribuições de cada diretor (BRASIL, 2016; BRASIL, 1976).

O conselho fiscal é um órgão de fiscalização e controle. Para o IBGC (2015, p. 82), o conselho fiscal “[...] representa um mecanismo de fiscalização independente dos administradores para reporte aos sócios, instalado por decisão da assembleia geral, cujo objetivo é preservar o valor da organização”. Segundo a Lei das Estatais, estão aptos a compor o conselho fiscal das empresas

 pessoas naturais, residentes no País, com formação acadêmica compatível com o exercício da função e que tenham exercido, por

prazo mínimo de 3 (três) anos, cargo de direção ou assessoramento na administração pública ou cargo de conselheiro fiscal ou administrador em empresa (BRASIL, 2016).

Além disso, a referida lei observa que tal conselho contará com pelo menos um membro indicado pelo ente público controlador, sendo este indicado “um servidor público com vínculo permanente com a administração pública”. A Lei nº 6.404/1976 elencou algumas atribuições do conselho fiscal, tais como fiscalizar os atos dos administradores (membros da diretoria e do conselho de administração) e verificar o cumprimento de seus deveres, examinar balancetes e demonstrações financeiras e opinar sobre relatórios anuais da administração (BRASIL, 2016; BRASIL, 1976).

No que se refere ao comitê de auditoria estatutário, a Lei nº 13.303/2016 trouxe, em seu Artigo 24, a obrigação das empresas constituírem tal órgão enquanto órgão auxiliar do conselho de administração. De acordo com o IBGC (2015, p. 79), o comitê de auditoria é um órgão que assessora o conselho de administração, “[...] para auxiliá-lo no controle sobre a qualidade de demonstrações financeiras e controles internos, visando a confiabilidade e integridade das informações para proteger a organização e todas as partes interessadas”. A Lei das Estatais apontou requisitos mínimos para a elegibilidade de seus membros e também dispôs sobre sua composição, observando que ele deve ser formado por no mínimo três e no máximo cinco integrantes. Além disso, elencou algumas competências para o órgão, tais como opinar sobre a contratação e destituição de auditores independentes, supervisionar a atuação de tais auditores e monitorar as atividades das áreas de controle interno, de auditoria interna e de elaboração das demonstrações financeiras da empresa estatal (BRASIL, 2016).

No que se refere à função social das empresas estatais, a Lei nº 13.303/2016 trouxe, em seu Artigo 27, o seguinte:

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada [...] (BRASIL, 2016).

Tal passagem consoa com o proposto pela OCDE (2015) em sua primeira diretriz, ao defender que as empresas estatais devem atender ao interesse público e social por meio da alocação eficiente de recursos. Observa-se também a relação direta com o disposto no Artigo 173 da Constituição Federal, comentado anteriormente, no que se refere à motivação para a existência das empresas estatais. Elas devem atender ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional constante na lei que determinou sua criação.

Ao atuar no mercado, as empresas devem estar orientadas para realizar o interesse coletivo, observando a alocação socialmente eficiente dos recursos, o que remete ao caráter dual discutido anteriormente do presente trabalho. As empresas devem buscar atingir seus objetivos econômicos e perseguir suas metas financeiras; mas, de acordo tanto com a teoria quanto com a legislação nacional, sempre observando o viés social para o qual existem, o bem-estar da sociedade e o interesse coletivo de seus consumidores. A lei ainda alerta para a preferência de desenvolvimento e emprego de tecnologias brasileiras para a produção e oferta de produtos e serviços, o que corrobora com o argumento teórico de Reis (2008) e Carvalho (2020) de que as empresas estatais visam também a alavancar o desenvolvimento econômico e tecnológico do território em questão.

No que diz respeito à fiscalização, os órgãos de controle devem ter acesso irrestrito a documentos e informações necessários à realização de seus respectivos trabalhos, podendo solicitar a qualquer tempo os documentos relevantes (inclusive atas e outros instrumentos provenientes de reuniões dos conselhos fiscal e de administração) e determinar às empresas medidas corretivas que lhes sejam pertinentes:

Art. 85. Os órgãos de controle externo e interno das 3 (três) esferas de governo fiscalizarão as empresas públicas e as sociedades de economia mista a elas relacionadas, inclusive aquelas domiciliadas no exterior, quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial (BRASIL, 2016).

As empresas devem publicar, em seus sítios eletrônicos e páginas na internet, suas demonstrações contábeis auditadas e informações completas mensalmente atualizadas sobre execução de contratos e de orçamento (admitido, nesse caso, o retardo de até dois meses na divulgação). As informações referentes a licitações e contratos devem constar em bancos de dados eletrônicos que estejam atualizados e disponíveis para acesso em tempo real por parte dos órgãos de controle competente (BRASIL, 2016). Novamente há, na legislação, grande preocupação com as questões de transparência e prestação de contas.

Quanto ao acionista controlador, o Artigo 116 da Lei nº 6.404/1976 apresentou uma definição e apontou a maneira pela qual esse acionista deve utilizar seu poder:

Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

- a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e
- b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender (BRASIL, 1976).

No caso das empresas estatais, a figura do acionista controlador recai sobre o ente público ao qual tais empresas se submetem. A Lei das Estatais não dispôs com mais detalhes a respeito do papel do acionista controlador, de maneira que apenas lhe apontou alguns deveres:

Art. 14. O acionista controlador da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá:

I - fazer constar do Código de Conduta e Integridade, aplicável à alta administração, a vedação à divulgação, sem autorização do órgão competente da empresa pública ou da sociedade de economia mista, de informação que possa causar impacto na cotação dos títulos da empresa pública ou da sociedade de economia mista e em suas relações com o mercado ou com consumidores e fornecedores;

II - preservar a independência do Conselho de Administração no exercício de suas funções;

III - observar a política de indicação na escolha dos administradores e membros do Conselho Fiscal (BRASIL, 2016).

Cabe ao ente público controlador a indicação da maioria dos membros dos conselhos de administração e fiscal das empresas públicas. A partir do disposto no artigo acima, observa-se que, apesar de possuir a prerrogativa para realizar tais indicações, o ente público não deve fazê-lo de maneira a interferir na atuação dos conselhos. A atuação de tais órgãos deve ser independente e a indicação por meio do ente público controlador deve observar critérios técnicos e uma série de requisitos mínimos de elegibilidade e vedações, apontados tanto na legislação quanto nos estatutos sociais específicos de cada empresa, o que dialoga diretamente com a sétima diretriz da OCDE (2015), que discorre sobre a autonomia dos conselhos e a indicação técnica de conselheiros.

Além disso, a Lei das Estatais dispôs que o acionista controlador das empresas públicas e sociedades de economia mista responderá pelos atos que configurem abuso de poder, nos termos da Lei nº 6.404/1976. Tal lei elencou algumas modalidades de abuso de poder, como orientar a companhia para fim estranho ao seu objeto social, promover a liquidação de companhia próspera ou praticar transformações para obter vantagens indevidas, e eleger administradores ou fiscais inaptos moral ou tecnicamente (BRASIL, 1976).

Além dos quatro órgãos estatutários já citados – conselhos de administração e fiscal, diretoria e comitê de auditoria – as empresas estatais também dispõem de assembleias gerais de acionistas, que consistem nas reuniões dos sócios para decidir sobre questões que impactam a companhia. Para o IBGC (2015, p. 28), a assembleia geral é o órgão

[...] de participação direta pelo qual os sócios tratam das grandes decisões da organização. É também momento relevante de prestação de contas e exercício de transparência pela administração, e oportunidade valiosa para que os sócios possam contribuir com a organização, apresentando ideias e opiniões.

Conforme menciona o Art. 116 da Lei nº 6.404/1976 trazido acima, ao dispor da maioria das ações, o acionista controlador dispõe também da maioria de votos nas deliberações das assembleias gerais das empresas, nas quais deve estar representado. Essas assembleias são convocadas de acordo com a lei e o estatuto social das empresas, com poderes para deliberar e decidir sobre questões relativas ao objeto da companhia e tomar os rumos convenientes para o seu desenvolvimento (BRASIL, 1976). Em Minas Gerais, a participação do acionista controlador em tais

reuniões se dá por meio da representação que os Procuradores do Estado exercem. De acordo com o Decreto Estadual nº 47.963, de 28 de maio de 2020, que dispôs sobre a organização da Advocacia-Geral do Estado, essa representação está entre as competências do Advogado-Geral do Estado:

Art. 3º – O Advogado-Geral do Estado é o titular da AGE, nomeado pelo Governador entre os integrantes da carreira de Procurador do Estado, estáveis e maiores de trinta e cinco anos, e tem os direitos, as prerrogativas e o tratamento de Secretário de Estado, competindo-lhe, além das competências previstas na Constituição do Estado e legislação correlata: [...]

XVIII – representar o Estado e suas autarquias nas assembleias de sociedade de que participe; (MINAS GERAIS, 2020a).

Os entrevistados explicaram que o Advogado-Geral do Estado delega essa competência para os demais procuradores, para facilitar a presença em todas as assembleias das variadas empresas estatais.

Apresentou-se aqui uma visão geral a respeito da estrutura de governança corporativa interna existente nas empresas estatais a partir do novo marco legal instituído em 2016, e também com algumas características regidas pela Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404/1976). Buscou-se analisar o esquema interno de governança corporativa das empresas, para que seja possível entender de que maneira o CCGE se relaciona à governança das empresas. A estrutura de governança interna é composta pelos quatro principais órgãos internos comentados, sendo eles a diretoria, o comitê de auditoria estatutário e os conselhos de administração e fiscal, além das assembleias gerais de acionistas, a partir das quais se formaliza o relacionamento com os sócios e nas quais o estado mineiro é representado pela AGE – por meio da atuação dos procuradores. A seguir, traça-se um panorama a respeito das empresas estatais controladas diretamente pelo Poder Executivo mineiro.

4.2 As empresas estatais mineiras

Alguns dispositivos da Lei nº 13.303/2016 aplicam-se apenas às empresas de maior porte, definidas como aquelas com receita operacional bruta, no exercício social anterior, superior a R\$ 90 milhões. Assim, o texto legal incluiu a possibilidade de que os Poderes Executivos dos entes federativos editassem atos para regulamentar regras de governança às suas empresas públicas e sociedades de economia mista de menor porte, definidas como aquelas com receita operacional

bruta, no exercício social anterior, inferior ao limite de R\$ 90 milhões (BRASIL, 2016).

Desse modo, o governo mineiro editou, posteriormente à publicação da Lei das Estatais, dois decretos estaduais com o objetivo de regulamentar a aplicação dessa lei em âmbito estadual. O primeiro deles, o Decreto Estadual nº 47.105, 16 de dezembro de 2016, objetivou o estabelecimento do tratamento diferenciado para as empresas estatais de menor porte (prevendo, inclusive, uma regra de transição para aquelas empresas cuja receita operacional bruta seja menor que o limite de noventa milhões de reais estabelecido pela legislação em um ano e maior que esse limite no ano subsequente). O outro decreto editado foi o Decreto Estadual nº 47.154, de 20 de fevereiro de 2017, que dispôs sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito do estado, nos termos da Lei Federal nº 13.303/2016.

Atualmente, as empresas estatais controladas diretamente pelo Poder Executivo mineiro totalizam 12. São elas a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – EPAMIG, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER, a Empresa Mineira de Comunicação – EMC, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, a Minas Gerais Administração e Serviços S.A. – MGS, o Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. – METROMINAS, a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais – COHAB, a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE, a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais – CODEMGE, a Minas Gerais Participações S.A. – MGI, a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA.

No que se refere aos órgãos internos, a maioria das empresas dispõe de estrutura de governança semelhante: todas elas possuem diretoria executiva e conselhos de administração e fiscal. Quanto ao comitê de auditoria estatutário, que foi uma das exigências da Lei nº 13.303/2016, vale destacar que cinco das doze empresas não o possuem – EMATER, EMC, EPAMIG, METROMINAS e COHAB. Isso se deve ao fato de que tais empresas se enquadram na categoria de empresas estatais de menor porte e estão submetidas às disposições do Decreto Estadual nº 47.105/2016, que tornou facultativa a criação desse comitê para essas companhias. As cinco estatais de menor porte possuem uma estrutura mais enxuta, composta só

pelos outros três órgãos – à exceção da EMC e da EMATER, que possuem também uma área de auditoria interna.

As demais empresas – BDMG, MGS, PRODEMGE, CODEMGE, MGI, CEMIG e COPASA – possuem os quatro órgãos comentados, além de outras áreas exigidas pela Lei nº 13.303/2016. Estão presentes, nas estruturas de todas elas, áreas destinadas à auditoria interna e à gestão de riscos, controles internos, conformidade e integridade (seja como uma área, uma unidade ou um núcleo, a depender da maneira como o estatuto de cada empresa instituiu).

Todas as obrigações, atribuições e deveres dessas diferentes instâncias estatutárias que compõem a estrutura de governança corporativa das empresas estão descritas no estatuto social de cada uma delas, que enumera regras de composição e indicação de membros para essas instâncias e dispõe sobre os relacionamentos entre elas. No que tange à área de atuação das empresas, são feitos alguns comentários com base em seus estatutos sociais e em seus portais oficiais na internet.

Criada em 1948, a EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais) objetiva a promoção de atividades de assistência técnica e extensão rural no estado, atuando junto aos produtores rurais e à população vulnerável, para fortalecer a segurança alimentar, a produção e o setor agrícola, e o desenvolvimento econômico e social. A empresa atua também na colaboração com instituições dos diversos entes federativos na formulação e execução de outras políticas no setor agrícola, que visem ao seu desenvolvimento econômico, social e ambiental (MINAS GERAIS, 2018).

A EMC (Empresa Mineira de Comunicação), criada em 1979, executa serviços de radiodifusão e de telecomunicações, promovendo atividades educativas e culturais através do rádio, da televisão e da internet (MINAS GERAIS, 2019b).

A EPAMIG (Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais), com criação datada de 1974, é o principal instrumento de pesquisa agropecuária do estado, sendo responsável por promover, planejar, executar e estimular pesquisas em diversas áreas relativas ao setor agropecuário (como de tecnologia de produtos agropecuários, socioeconômicas, sobre assuntos florestais, pesca, entre outros). Ainda, a empresa visa a criação e o desenvolvimento de conhecimentos e tecnologia aplicáveis ao setor agropecuário mineiro e atua juntamente a outros órgãos

estaduais e federais do setor de agricultura, pecuária e abastecimento para formular, coordenar e executar a política agropecuária estadual (MINAS GERAIS, 2012).

O BDMG (Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais) foi criado em 1962 e, segundo seu estatuto, tem por finalidade as atividades próprias dos bancos de desenvolvimento nos termos da legislação vigente. O BDMG apoia os setores público e privado ao ofertar crédito a empresas, prefeituras e concessionárias de serviços públicos municipais. Além disso, pode também gerir recursos de programas e projetos relativos ao desenvolvimento econômico e social mineiro, por delegação do estado, e estimular atividades de fomento a tal desenvolvimento (BDMG, 2020a; BDMG, 2020b). Sobre o papel de bancos de desenvolvimento, Albuquerque *et al.* (2018, p. 18) argumentam que ele está relacionado ao direcionamento de recursos “[...] a atividades, setores e projetos que não seriam adequadamente atendidos pelo mercado de crédito privado”.

A MGS (Minas Gerais Administração e Serviços S.A.) foi criada em 1954, sendo declarada empresa pública em 1994, quando a Lei Estadual nº 11.406 autorizou o Estado a adquirir a integralidade de suas ações. De acordo com seu estatuto social, a empresa busca proporcionar apoio logístico e humano à prestação e consecução de serviços e políticas públicas, prestando serviços técnicos, administrativos e gerais a variados órgãos da administração direta e indireta da União, dos estados e dos municípios (MGS, 2020).

A METROMINAS (Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A.) tem o objetivo de gerenciar o transporte de passageiros sobre trilhos na Região Metropolitana de Belo Horizonte, mediante a execução de atividades de planejamento, estudos, projetos, construção, operação e manutenção, além de gerenciar e monitorar contratos, concessões e parcerias público-privadas. A empresa foi criada em 1997, e o estado de Minas Gerais é seu principal acionista, além das prefeituras de Belo Horizonte e de Contagem (MINAS GERAIS, 2020d).

A COHAB (Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais) foi criada em 1965 e tem como finalidade principal a execução, no estado, do Plano de Habitação para a população de baixa renda. A companhia busca a promoção do desenvolvimento e a realização de empreendimentos habitacionais de interesse social, com vistas a facilitar às famílias de baixa renda o acesso à aquisição ou construção de moradias (COHAB, 2020).

Criada em 1972, a PRODEMGE (Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais) é a empresa de tecnologia de informação do governo estadual e tem como foco a execução de processos mecânicos, eletrônicos, serviços de processamento de dados, tratamento de informações e assistência técnica para os órgãos e entidades da administração pública mineira. A companhia também pode executar serviços de informática para órgãos ou entidades da união e municípios (PRODEMGE, 2020).

A CODEMGE (Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais) foi criada em 2018, após reorganização societária da Codemig que, por sua vez, foi criada em 2003 e atualmente é uma subsidiária da CODEMGE. O objeto social da companhia é promover o desenvolvimento econômico mineiro, com vistas ao crescimento sustentável do estado e a melhoria da qualidade de vida da população. A empresa opera por meio do investimento estratégico em diversas atividades e setores, em áreas como mineração e metalurgia, infraestrutura e logística, tecnologia da informação, ciência e sistemas da computação, eletroeletrônica, entre outras, alavancando projetos para o desenvolvimento estadual (CODEMGE, 2020a; CODEMGE, 2020b).

A MGI (Minas Gerais Participações S.A.) foi criada em 1976 e atua no sentido de colaborar com o sistema estadual de finanças e gerir as participações acionárias estaduais. A empresa administra ativos do estado, incluindo a lide com convênios, contratos de concessões, parcerias público-privadas, alienação de bens e administração de créditos (MGI, 2020).

A CEMIG (Companhia Energética de Minas Gerais) foi constituída em 1952 e se incumbem por gerenciar os sistemas de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, a partir da construção, operação e exploração deles. A companhia também pode, nos limites de sua área de atuação, prestar serviços de consultoria a empresas no Brasil e no exterior (CEMIG, 2020).

A COPASA (Companhia de Saneamento de Minas Gerais) foi criada em 1963 e, no intuito de promover o bem-estar social e a melhoria da qualidade de vida dos mineiros, objetiva o planejamento, a execução, a ampliação, a remodelagem e a exploração dos serviços públicos de saneamento básico. A empresa considera como saneamento básico o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (COPASA, 2020).

A título de consolidar informações e facilitar a visualização, elaborou-se o Quadro 2:

Quadro 2: Informações gerais sobre as empresas públicas e sociedades de economia mista controladas diretamente pelo estado de Minas Gerais

Empresa	Dependência do tesouro	Tipo de estatal	Sector de atuação	Órgão ao qual se vincula	Ano de criação	Participação direta do Estado
EMATER	Dependente	Empresa pública	Assistência técnica rural	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA	1948	Capital votante: 99,99% Capital social: 99,99%
EMC	Dependente	Empresa pública	Comunicação	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo - SECULT	1979	Capital votante: 99,9% Capital social: 99,9%
EPAMIG	Dependente	Empresa pública	Pesquisa agropecuária	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA	1974	Capital votante: 99,99% Capital social: 99,99%
BDMG	Não dependente	Empresa pública	Banco de desenvolvimento	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE	1962	Capital votante: 90,41% Capital social: 90,41%
MGS	Não dependente	Empresa pública	Apoio administrativo e serviços gerais	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG	1954	Capital votante: 99% Capital social: 99%
METROMINAS	Não dependente	Empresa pública	Transporte metroviário	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade - SEINFRA	1997	Capital votante: 65,45% Capital social: 65,45%
COHAB	Não dependente	Empresa pública	Habitação	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE	1965	Capital votante: 100% Capital social: 100%
PRODEMGE	Não dependente	Sociedade de economia mista	Tecnologia da informação	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG	1972	Capital votante: 98,90% Capital social: 98,90%
CODEMGE	Não dependente	Empresa pública	Desenvolvimento, indústrias e tecnologia	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE	2018	Capital votante: 100% Capital social: 100%
MGI	Não dependente	Sociedade de economia mista	Participações	Secretaria de Estado de Fazenda - SEF	1976	Capital votante: 99,96% Capital social: 99,96%
CEMIG	Não dependente	Sociedade de economia mista	Energia	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE	1952	Capital votante: 50,97% Capital social: 17,04%
COPASA	Não dependente	Sociedade de economia mista	Saneamento	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE	1963	Capital votante: 50,03% Capital social: 50,03%

Fonte: Portal da Governança das Empresas Estatais de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2020c). Elaboração própria.

Como visto a partir do Quadro 2, as empresas estatais se dividem entre as dependentes e as não dependentes do Tesouro Estadual. De acordo com a definição trazida na Lei Complementar nº 101/2000, as empresas dependentes são aquelas empresas controladas que recebem recursos financeiros provenientes do ente controlador para cobrir despesas de pessoal, de custeio ou de capital, excluídos no último caso os recursos referentes a aumentos de participação

acionária (BRASIL, 2000). Em contrapartida, as empresas não dependentes são aquelas que não dependem do recebimento de recursos financeiros do ente controlador para se manterem.

No que diz respeito às secretarias às quais as empresas se vinculam, é possível que ocorra uma pequena confusão no entendimento de qual é o papel delas e qual é o papel do CCGE na governança das empresas estatais. Como será visto na sexta seção, o Comitê é um órgão colegiado central responsável pela definição de diretrizes relacionadas à política de governança corporativa das empresas e à administração das participações societárias do estado, de maneira que ele se incumba por aspectos mais administrativos e gerenciais. O papel das secretarias às quais as empresas se vinculam está relacionado à execução das respectivas políticas públicas setoriais, de modo que as secretarias coordenam a atuação das empresas para a consecução de tais políticas, conforme comentado pelo Entrevistado 1:

O papel das secretarias é coordenar a política pública associada a cada empresa estatal. Então, a titular de determinada política pública, como por exemplo de saneamento, é a pasta de Desenvolvimento Econômico. Quem é a titular da política pública associada a energia? Secretaria de Desenvolvimento Econômico. A de extensão rural, de pesquisa agropecuária? Secretaria de Abastecimento. Isso é porque o estado possui divisões internas para desenvolver sua matriz de políticas públicas, e as entidades da administração indireta tem também o papel de implementar essas políticas públicas desenvolvidas pelo estado. As empresas estatais estão vinculadas a diretrizes, conceitos e recomendações de políticas públicas produzidas pelas secretarias. As secretarias coordenam a formulação, implementação e até avaliação dessas políticas, e as empresas são muitas vezes braços para implementar essas políticas públicas (Entrevistado 1, nov. 2020).

Não se pretende aprofundar na atuação de cada uma das empresas mineiras, mas sim apresentar um panorama geral sobre elas e refletir sobre o conjunto dessas empresas frente aos temas discutidos na revisão teórica. Conforme as contribuições de Motta (1980) e Carneiro (2018), são variados os fatores que colaboram para a criação de empresas estatais e seus objetivos, o que fica claro a partir da pluralidade das empresas estatais mineiras e seus diferentes ramos de atuação.

Sob os argumentos de autores e economistas com embasamento ortodoxo/neoclássico, tais como as ideias mencionadas nos trabalhos de Mankiw (2001) e Fontes-Filho e Picolin (2008), as empresas estatais são instituídas quando

os governos identificam a existência de falhas no funcionamento do mercado; assim, constituem uma escolha política frente às situações em que os mercados falham e buscam a alocação eficiente dos recursos de maneira a contribuir para o bem-estar da sociedade.

Analisando por essa ótica, as empresas estatais seriam instrumentos para efetivar a correção de falhas alocativas. Conforme discutido pelos autores, exemplos dessas falhas seriam a existência de problemas e dificuldades no ambiente a ser regulado, de bens públicos, de monopólios e monopólios naturais e de mercados incompletos. Assim, seria possível relacionar algumas empresas a ocorrência de falhas de mercado, como é o caso da atuação da CEMIG e da COPASA em setores de infraestrutura tipicamente monopolísticos (energia e saneamento, respectivamente), e do BDMG e da EMATER em setores que podem ser considerados mercados incompletos (o mercado de crédito e o mercado de assistência técnica rural junto aos produtores). Ainda, Mankiw (2001) menciona que a pesquisa básica e o conhecimento podem ser classificados como bens públicos; sob essa perspectiva, a atuação da EPAMIG no sentido de buscar avanços no desenvolvimento de pesquisas relacionadas ao setor agropecuário poderia ser, em certa medida, interpretada como fornecedora de um bem público.

Essa interpretação é consoante ao caráter estático das empresas estatais, conforme proposto por Chang (2003 apud REIS, 2008): a política industrial estatal, pautada pelos interesses estaduais, busca a correção das falhas de mercado no intuito de dar credibilidade ao sistema, encorajar o setor privado e garantir a oferta em casos em que não é possível prever a demanda ou em setores pouco atraentes ao capital privado. No entanto, segundo o autor, também existe uma faceta dinâmica na atuação das empresas estatais, no sentido de que a atividade produtiva direta e as políticas públicas das quais tais empresas fazem parte buscam proporcionar mudanças estruturais e levar ao desenvolvimento econômico e social, atacando as desigualdades.

Essa outra visão, que defende a atuação do Estado para além das falhas de mercado, foi discutida por Reis (2008) e Carvalho (2020). A partir dessa ótica, é interessante pensar o conjunto das 12 empresas controladas diretamente pelo estado de Minas Gerais como um arcabouço de infraestrutura e investimento público em produção direta que objetiva criar capacidade produtiva, promover o desenvolvimento econômico e melhorar a qualidade de vida da população mineira.

É possível observar que, à exceção da METROMINAS e da CODEMGE, todas as empresas elencadas foram criadas na segunda metade do século passado, uma época da história brasileira em que a expansão de empresas estatais, o investimento público e o viés desenvolvimentista viveram fase áurea, conforme abordado por Reis (2008) e Fernandes *et al.* (2017). A existência duradoura das 12 empresas mineiras desde então é uma escolha política, a partir da qual é possível refletir que tais empresas seguem cumprindo os objetivos de políticas públicas que lhes são designados. Reis (2008) argumenta que é papel das políticas públicas identificar as atividades de infraestrutura mais estratégicas e importantes ao desenvolvimento do território, de sorte que as atividades dessas empresas estatais mineiras continuam sendo entendidas como essenciais à promoção do desenvolvimento e ao atendimento das demandas da sociedade.

À luz das funções do Estado comentadas por Carvalho (2020), é possível refletir sobre a atuação das empresas estatais mineiras. Sobre o Estado investidor, Carvalho (2020) defende que cabe ao Estado o papel de indutor e propulsor do desenvolvimento econômico por meio do investimento público. Nesse sentido, empresas como a EMATER (ligada à assistência técnica rural para a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental), o BDMG (um banco de desenvolvimento que direciona recursos a atividades e setores que contribuam para o desenvolvimento econômico e social), a COHAB (uma companhia de habitação que busca a promoção do desenvolvimento econômico e social a partir do acesso de famílias de baixa renda a moradias) e a CODEMGE (uma companhia de desenvolvimento que busca a promoção do desenvolvimento e o crescimento sustentável, por meio da atuação em variados setores) poderiam ser vistas como aparatos/instrumentos do poder público mineiro para efetivar o investimento público e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do estado, ilustrando o papel de investidor descrito pela autora.

Além disso, Carvalho (2020) destaca a relevância dos setores de infraestrutura na promoção do desenvolvimento econômico e na prestação de serviços essenciais à população. A CEMIG e a COPASA, nos setores de geração e transmissão de energia elétrica e de água e esgoto, configuram exemplos de empresas estatais que asseguram o investimento público direto em infraestrutura. A OCDE (2015) também comenta que o papel importante desempenhado pelas

empresas estatais na economia está ligado a setores chave de prestação de serviços públicos e segmentos referentes à infraestrutura.

No que se refere à função do Estado enquanto empreendedor, Carvalho (2020) ressalta que os governos precisam investir em pesquisa científica, inovação e tecnologia, e serem propulsores também nessas áreas. A EPAMIG (atuando em pesquisas no setor agropecuário e na criação e desenvolvimento de conhecimentos e tecnologia aplicáveis ao setor) e a PRODEMGE (focada em tecnologia da informação e assistência tecnológica aos órgãos governamentais) podem ser vistas como exemplos de uma atuação empreendedora do estado de Minas Gerais, conforme discutido pela autora.

Ainda, Carvalho (2020) menciona que o investimento em desenvolvimento produtivo e tecnológico não precisa ser focado em tecnologia de ponta, ao passo que o governo pode identificar “missões sociais” e tentar solucionar problemas em áreas que são demandas da população. Assim, a atuação da EPAMIG e da EMATER no setor rural e agropecuário, com a realização de pesquisas em variadas áreas e aplicação de tecnologia e assistência técnica aos produtores, com vistas a fomentar o desenvolvimento econômico e social no setor, pode ser interpretada como uma dessas “missões”.

Outro aspecto observável é a relação com o caráter dual comentado a partir de Pinheiro e Giambiagi (1992) e Carneiro (2018). Além do objetivo comercial para o qual existem, fica nítido, a partir do resumo das atuações, que as empresas buscam também objetivos de políticas públicas e de atendimento à população, de maneira a atuar com vistas aos aspectos sociais e proporcionar o bem-estar da sociedade.

A presente seção buscou analisar a estrutura básica de governança corporativa das empresas estatais, de acordo com a legislação, e também apresentar um panorama das empresas estatais mineiras, enfocando suas atuações. O principal objetivo disso é contribuir para o entendimento de qual é o objeto de atuação do Comitê de Coordenação e Governança de Estatais, que será abordado na sexta seção. Comentou-se também a respeito da participação do acionista controlador nas assembleias gerais das empresas, que se dá a partir da representação do estado por parte dos procuradores, que recebem a delegação da competência original do Advogado-Geral do Estado. Essa participação envolvendo os procuradores será importante para entender a relação do CCGE com as

empresas controladas e também o histórico do funcionamento dos modelos que antecederam ao CCGE nas tomadas de decisão sobre as empresas estatais, abordados a seguir.

5 TRAJETÓRIA RECENTE DAS INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS ANTERIORES AO CCGE

Nos anos e governos anteriores, algumas instâncias antecederam o CCGE nas tomadas de decisão referentes às empresas estatais mineiras. Foram elas o Comitê de Governança Corporativa (CGC), no âmbito da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF); a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais (CCEE), no âmbito do Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica (CPGE); e a Câmara de Orçamento e Finanças (COF). Na presente seção, faz-se uma recapitulação das instâncias com base no funcionamento e estruturação delas à época de diferentes governos, com o intuito de entendê-las e de traçar um breve histórico a respeito. Destaca-se que a presente seção foi subdividida em outras quatro subseções, de acordo com os diferentes períodos observados para as instâncias. As mudanças ocorridas ao longo dos anos com as referidas instâncias são passíveis de serem enquadradas nas categorias da mudança institucional debatidas por Carneiro (2000). Também é possível observar a presença de algumas variáveis endógenas e exógenas nessas mudanças, tal como definido por Aranha e Filgueiras (2016).

Busca-se ainda observar em que medida, ao longo desses diferentes períodos, havia funcionamento prático das instâncias tal qual fora previsto pelas legislações – isto é, a ocorrência das reuniões – de maneira que fosse possível que as deliberações de fato acontecessem. Como visto, a deliberação é um processo social comunicativo que permite a validação de argumentos a partir de debates e discussões. Para que as trocas argumentativas aconteçam e os consensos anteriores às decisões sejam atingidos, é imprescindível que existam arenas que comportem a presença dos atores relevantes ao processo decisório. São influentes em tal processo a comunicação, as trocas de informações e o trabalho em equipe, já que eles permitem o convencimento entre os atores e o maior número de informações para a análise de determinados aspectos. Com a conciliação de opiniões e o atingimento de consensos, estima-se que a tomada de decisão seja mais qualificada, uma vez que as decisões colegiadas tendem a amenizar as distorções das visões individualizadas (BRAGA, 1987; ANGELONI, 2003; FERREIRA, 2012).

5.1 O Comitê de Governança Corporativa, de 2007 a 2010

O Comitê de Governança Corporativa (CGC), quando de sua criação, em 2007, se submetia à Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF). Essa câmara existia desde 2003, de maneira que é necessário remontar a esse ano para entender a sua estruturação.

A CCGPGF surgiu ainda em 2003 enquanto uma câmara temática proveniente de uma subdivisão de um colegiado maior. O então governador Aécio Neves instituiu, por meio do Decreto Estadual nº 43.145, de 02 de janeiro de 2003, o chamado Colegiado de Gestão Governamental. Percebe-se que tal instância era, de certo modo, uma arena ampla e multidisciplinar no que se refere à sua composição. Compunham tal colegiado todos os Secretários de Estado, o Procurador-Geral do Estado, o Auditor-Geral do Estado, o Comandante-Geral da Polícia Militar, o Chefe da Polícia Civil, o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar e o Chefe do Gabinete Militar do Governador do Estado, além do Governador do Estado, que presidia a instância (MINAS GERAIS, 2003a).

Segundo o decreto citado, o Colegiado de Gestão Governamental teria as atribuições de assegurar coerência entre a concepção e a execução das políticas públicas setoriais, conceber e articular a execução de programas multissetoriais, acompanhar as metas e os resultados dos programas governamentais, identificar restrições e dificuldades para execução dos programas governamentais e assegurar a interação governamental (MINAS GERAIS, 2003a). Para isso, o Colegiado se subdividia em três Câmaras Temáticas, nas quais os diferentes atores eram reagrupados de acordo com os temas e assuntos a serem discutidos.

Tais câmaras, conforme definido pelo Decreto nº 43.145/2003, eram a Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, a Câmara de Desenvolvimento Econômico e Infra-estrutura e a Câmara de Desenvolvimento Social e Cidadania. Percebe-se aqui o surgimento da CCGPGF, ainda enquanto uma câmara temática fruto de uma subdivisão de um colegiado mais amplo. O mesmo decreto previa que os membros da CCGPGF seriam cinco, a saber: o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, o Secretário de Estado de Fazenda, o Secretário de Estado de Governo, o Procurador Geral do Estado e o Auditor Geral do Estado (MINAS GERAIS, 2003a).

O Colegiado e as Câmaras se reuniam trimestralmente. Assim como as demais Câmaras, a CCGPGF seria presidida pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão. Quando necessário, subsecretários de Estado e dirigentes de entidades da Administração Pública Indireta poderiam ser convocados a participar das reuniões. Ainda, observa-se que era papel da Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão realizar a coordenação técnica das atividades do Colegiado e de suas Câmaras, atuando como Secretaria Executiva (MINAS GERAIS, 2003a).

Coube a outro instrumento legal, o Decreto Estadual nº 43.391, de 18 de junho de 2003, a especificação das atribuições da CCGPGF, a saber:

Art. 1º - Ficam atribuídas à Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças [...] as seguintes funções:

I - estabelecer diretrizes para assegurar o planejamento, a coordenação e a gestão efetiva da ação governamental;

II - estabelecer diretrizes para que a Junta de Programação Orçamentária e Financeira realize os ajustes necessários ao cumprimento das metas fiscais, consoante a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000;

III - estabelecer as diretrizes para o planejamento, a coordenação e o acompanhamento das ações de modernização institucional e administrativa;

V - deliberar sobre assuntos que compõem a agenda desta Câmara;

VI - estabelecer diretrizes para a gestão da informação governamental, garantindo melhor prestação de serviços na internet e transparência na otimização de processos administrativos na extranet;

VII - exercer outras atividades correlatas (MINAS GERAIS, 2003b).

Ao longo dos anos, a CCGPGF foi assumindo um papel de maior destaque; absorveu outras diversas competências, a partir de variados instrumentos legais (leis, decretos, leis delegadas, etc.), e também expediu normas por meio de Deliberações, Ofícios Circulares e afins, conforme comentado por Oliveira (2016, p. 50). Foi a partir de 2007 que a temática referente às empresas públicas e às sociedades de economia mista começou a ganhar destaque, por meio da Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro do referido ano.

A Lei Delegada nº 112/2007 conferiu à CCGPGF algumas competências, assim como outros instrumentos normativos o fizeram ao longo de sua existência, e alterou sua constituição, acrescentando as participações do Vice-Governador do Estado (que passava a ser seu presidente), do Advogado-Geral do Estado e do Coordenador Executivo do Programa Estado para Resultados, e removendo a

participação do Procurador Geral do Estado. Além disso, criou o Comitê de Governança Corporativa (CGC), no âmbito da CCGPGF, como uma “instância de compartilhamento de gestão” (MINAS GERAIS, 2007).

As competências do Comitê de Governança Corporativa foram expressas da seguinte maneira pela Lei Delegada nº 112/2007:

Art. 12 – Compete ao Comitê de Governança Corporativa:

I – acompanhar a gestão das autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado;

II – oferecer subsídios aos representantes eleitos ou indicados pelo Estado de Minas Gerais nos órgãos colegiados das entidades referidas no inciso I com o objetivo de:

a) obter sinergia de gestão entre as diversas entidades vinculadas ao Estado de Minas Gerais;

b) compartilhar experiências;

c) prevenir passivos futuros;

d) orientar atuações conjuntas que possam resultar em melhoria do gasto das entidades;

III – opinar sobre propostas a serem submetidas à Câmara (MINAS GERAIS, 2007).

A referida lei também estabelecia que seria de responsabilidade dos dirigentes de órgãos da Administração Pública estadual e dos representantes do estado nos conselhos de administração e fiscal das empresas estatais estaduais a implementação das medidas necessárias para o seguimento das diretrizes e estratégias do CGC. Previa, ainda, que demais atribuições e competências de tal Comitê, assim como as matérias sujeitas à aprovação prévia da CCGPGF e as entidades a serem acompanhadas pelo Comitê seriam definidas por decreto (MINAS GERAIS, 2007). Dessa forma, o então governador Aécio Neves editou o Decreto Estadual nº 44.799, de 29 de abril de 2008, que definia as atribuições e competências do Comitê de Governança Corporativa.

No que se refere às competências, identifica-se que aquelas apontadas pela Lei Delegada nº 112/2007 são as mesmas trazidas no Decreto nº 44.799/2008; há, no entanto, uma mudança que merece destaque. O trecho da lei que mencionava “[...] acompanhar a gestão das autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado [...]” (MINAS GERAIS, 2007) aparece, no decreto, sem fazer menção às autarquias e fundações: “[...] acompanhar a gestão das sociedades de economia mista, empresas

públicas e demais empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado [...]” (MINAS GERAIS, 2008). Percebe-se, assim, que os assuntos pertinentes ao referido Comitê passavam a ser exclusivamente aqueles a respeito das empresas estatais. Em 2008, o Comitê de Governança Corporativa, criado no âmbito da CCGPGF enquanto uma instância de compartilhamento de gestão, passava a ser, assim, a primeira instância do Poder Executivo mineiro dedicada apenas às temáticas das empresas estatais.

O decreto em questão previa que o Comitê seria composto por cinco membros, a serem indicados pela CCGPGF, e listava as empresas estatais que estavam submetidas às disposições elencadas. Nesse rol, encontravam-se três empresas estatais dependentes do Tesouro Estadual e outras dez empresas não dependentes, além da menção de que estariam abrangidas também as subsidiárias e controladas das empresas citadas e outras em que o Estado, direta ou indiretamente, detivesse a maioria do capital social com direito a voto ou o poder de controle (MINAS GERAIS, 2008).

As empresas dependentes eram a Caixa de Amortização da Dívida – CADIV, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER, e a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – EPAMIG. Quanto às empresas não dependentes, eram: o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais – BDMG, a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG, a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais – COHAB, a Companhia Mineira de Promoções – PROMINAS, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, a Companhia de tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE, a Minas Gerais Administração e Serviços S.A. – MGS, a Minas Gerais Participações – MGI, e a Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. – METROMINAS (MINAS GERAIS, 2008).

O Comitê de Governança Corporativa seria responsável por se manifestar em relação a alguns pleitos das entidades anteriormente citadas, pleitos estes que, assim como as entidades, também estavam listados no Decreto nº 44.799/2008. As entidades deveriam encaminhar ao Comitê, com antecedência mínima de quinze dias da data de sua reunião, a documentação necessária à análise dos pleitos

requeridos. O universo dos pleitos requeridos era composto pelos 14 seguintes itens:

Art. 4º Compete ao Comitê de Governança Corporativa manifestar-se sobre os seguintes pleitos das entidades listadas no art. 3º:

I - alterações estatutárias;

II - aumento quantitativo de pessoal próprio;

III - implantação de programas de desligamento voluntário de empregados;

IV - concessão de benefícios e vantagens e revisão de planos de cargos e salários, inclusive alteração de valores pagos a título de remuneração de cargos comissionados ou de livre provimento e remuneração de dirigentes, quando for o caso;

V - renovação de acordo ou convenção coletiva de trabalho;

VI - participação de empregados e dirigentes nos lucros ou resultados;

VII - implantação de acordo de resultados;

VIII - proposta de aumento de capital;

IX - proposta de distribuição do lucro líquido do exercício;

X - proposta de criação de empresa estatal ou assunção, pelo Estado ou por empresa estatal, do controle acionário de empresa privada;

XI - contratação de operação de crédito de longo prazo, inclusive operações de arrendamento mercantil;

XII - emissão de debêntures, conversíveis ou não em ações, ou quaisquer outros títulos e valores mobiliários;

XIII - alteração de estatutos e regulamentos, convênios de adesão, contratos de confissão e assunção de dívidas de entidades fechadas de previdência privada, patrocinadas pela empresa; e

XIV - contratos de assunção, reestruturação e confissão de dívidas (MINAS GERAIS, 2008).

Segundo o decreto, quando os pleitos relacionados no Art 4º fossem incluídos em pauta para deliberação de reuniões ordinárias ou extraordinárias de Conselho de Administração, Conselho Fiscal e colegiados similares das empresas, eles deveriam ser encaminhados ao CGC, para que ele se manifestasse. O Comitê emitiria parecer sobre as matérias, que seria objeto de destaque nas deliberações dos colegiados respectivos das empresas estatais. A documentação necessária para subsidiar as análises do Comitê deveria ser encaminhada à SEF, que prestaria suporte técnico ao Comitê por meio de sua Subsecretaria do Tesouro Estadual. No que coubesse, a SEF poderia contar com o auxílio da Subsecretaria de Gestão, da Seplag (MINAS GERAIS, 2008).

Apesar dessa estruturação legal, o Comitê de Governança Corporativa não funcionou, nesse primeiro momento, da maneira prevista. Como visto, o fluxo a ser seguido especificava que os pleitos das empresas estatais e as informações oportunas fossem encaminhados à SEF e ao Comitê, para que ele deliberasse e se manifestasse a respeito. Essa manifestação serviria de base, em seguida, para a discussão da CCGPGF, já que o referido Comitê estava subordinado à Câmara em questão. De acordo com o que se pôde apurar pelas entrevistas realizadas, no entanto, esse encaminhamento não era tão bem seguido na prática. Isso porque as reuniões do CGC não tinham frequência regular, muitas vezes pela dificuldade de conciliação das agendas dos diferentes membros, o que fez com que decisões *ad referendum* se tornassem o habitual para proferir as decisões da instância:

O comitê foi instituído em 2008 numa tentativa do estado de despersonalizar mesmo as tratativas e criar uma instância específica. Mas da origem até 2011 grande parte das decisões era feita por *ad referendum*, funcionou muito à base de *ad referendum*. O argumento sempre foi a dificuldade de conciliar agendas, e aí não se faziam as reuniões como deveria (Entrevistado 2, nov. 2020).

O corpo técnico da SEF percebeu ser necessária uma mudança, no sentido de que as decisões não mais acontecessem em sua grande maioria por meio do instrumento do *ad referendum*:

Na verdade, foi uma virada de chave mesmo, em um dos momentos desse rito da governança do estado a gente teve que fazer uma transição. Isso começou a mudar em 2011, que a gente tentou colocar uma luz nisso, mostrando que precisava mudar. Antes disso era quase sempre por *ad referendum* (Entrevistado 2, nov. 2020).

A partir da pesquisa documental realizada nos arquivos internos da SEF, mais especificamente da Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública (SCGOV)⁷, não foi possível encontrar registros consolidados de controle do quantitativo de pleitos e de decisões para os anos de 2008 a 2011, uma vez que tais registros passaram a ser feitos apenas a partir de 2012. De acordo com as entrevistas, no entanto, observa-se que muitas decisões foram proferidas a partir de *ad referendum*, ou seja, não era raro que se decidisse sem que houvesse deliberação.

O surgimento do Comitê de Governança Corporativa em 2008 caracteriza o que Carneiro (2000) conceituou como formação de novas instituições, na medida

⁷ Como será visto posteriormente, a superintendência em questão é a Secretaria Executiva do atual CCGE.

em que se introduziu no plano do Poder Executivo mineiro uma instância inédita incumbida de tratar das questões referentes às empresas estatais. Essa instância foi criada como um comitê deliberativo, de modo que a ocorrência das reuniões e deliberações era uma prerrogativa de seu funcionamento; porém, grande parte das decisões eram tomadas por *ad referendum*. A falta de deliberações, nesses casos, impediu a ocorrência do diálogo, do debate e da troca de argumentos para se atingir consensos e pensamentos comuns, de maneira que não era possível reduzir possíveis vieses da visão individualizada (BRAGA, 1987; ANGELONI, 2003; FERREIRA, 2012). Como será visto, a partir de 2011 houve uma reversão dessa lógica.

5.2 O Comitê de Governança Corporativa, de 2011 a 2014

Em 2011, já sob o governo de Antônio Anastasia, houve uma mudança de foco no que se refere às instâncias de governança do Poder Executivo mineiro. A Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro daquele ano, em seu primeiro título (“Disposições Preliminares”), trazia o Capítulo I destinado a tratar “Da governança pública”. As ações de coordenação do planejamento e da gestão do Governo do Estado estariam a cargo, agora, de duas instâncias: a já conhecida Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF) e a Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF). A lei definiu essas instâncias como

[...] instâncias consultivas e deliberativas das políticas públicas de planejamento, orçamento, gestão e finanças, de forma integrada, com o objetivo de garantir a intersetorialidade, a transversalidade, a integração e a efetividade das ações governamentais (MINAS GERAIS, 2011b).

Como o foco da presente seção recai nas instâncias responsáveis pelas decisões sobre as empresas estatais, contextualiza-se apenas de maneira breve a JPOF, da forma como posto na Lei Delegada nº 180/2011. A JPOF prestaria apoio ao Governador na condução da política orçamentário-financeira estadual e deliberaria sobre sua execução. As competências e o escopo das deliberações da referida Junta seriam definidos por meio de decreto, e a SEF funcionaria como Secretaria Executiva de tal instância (MINAS GERAIS, 2011b).

A CCGPGF nesse momento assumia um papel mais central, ficando responsável por

[...] coordenar e integrar as decisões estratégicas de governo e deliberar sobre os atos de gestão que envolvam a ampliação da despesa com a implementação de políticas públicas, especialmente de recursos humanos, e com a alteração da estrutura organizacional da Administração Estadual (MINAS GERAIS, 2011b).

Sua composição foi mais uma vez alterada, de maneira que agora os membros da CCGPGF passavam a ser o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão (seu presidente), o Secretário de Estado de Fazenda, o Secretário de Estado de Governo, o Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais, o Advogado-Geral do Estado, o Controlador-Geral do Estado e o Diretor-Presidente do Escritório de Prioridades Estratégicas. Conforme já dito anteriormente, a CCGPGF absorveu ao longo dos anos competências e atribuições por meio de diversos dispositivos legais, o que ficou bem demonstrado pela pesquisa de Oliveira (2016).

O Comitê de Governança Corporativa continuou, a partir da Lei Delegada nº 180/2011, como uma instância de compartilhamento de gestão no âmbito da CCGPGF, que objetivava “[...] subsidiar as decisões da Câmara em matérias de interesse dos órgãos, entidades, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado que integram a Administração Pública do Poder Executivo” (MINAS GERAIS, 2011b). Suas competências foram expressas da seguinte maneira:

Art. 12 Compete ao Comitê de Governança Corporativa:

I - opinar sobre propostas a serem submetidas à Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças;

II - orientar atuações conjuntas, tendo em vista a melhoria da gestão e a redução de gastos dos órgãos e entidades públicos;

III - propor diretrizes e estratégias de atuação da Secretaria de Estado de Fazenda, em relação ao disposto no § 2º do art. 11; e

IV - cumprir as deliberações da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (MINAS GERAIS, 2011b).

O citado § 2º do art. 11 estabelecia que a SEF seria a Secretaria Executiva do Comitê. Em linhas gerais, é possível apontar que não há grandes inovações nas competências elencadas. Ainda que com algumas diferenças na redação, o Comitê realizaria um papel similar àquele preconizado anteriormente pela Lei Delegada nº 112/2007 e pelo Decreto nº 44.799/2008. A Lei Delegada nº 180/2011 mencionava também que a composição do CGC e as matérias sujeitas à sua análise seriam detalhadas posteriormente em decreto. Assim, coube ao Decreto Estadual nº 45.644, de 13 de julho de 2011, dispor sobre o Comitê.

O Decreto nº 45.644/2011 trouxe uma mudança significativa para o CGC, que consistiu no fato de ser a primeira vez em que sua composição foi definida em decreto (anteriormente, cabia à CCGPGF indicar seus membros), o que conferiu tons mais institucionalizados à instância, composta agora por oito membros. Faziam parte de sua composição o Secretário de Estado de Fazenda (como seu presidente), o Controlador-Geral do Estado, o Advogado-Geral Adjunto da Advocacia-Geral do Estado, o Secretário-Adjunto da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, o Subsecretário do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado de Fazenda, o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, o titular da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária, e o titular da Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública da SEF (MINAS GERAIS, 2011a).

A Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa, subordinada à Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública (SCGOV), da SEF, figurava como Secretaria Executiva do Comitê, prestando-lhe o suporte técnico e administrativo necessário. A documentação necessária para subsidiar as análises do Comitê referente aos pleitos das empresas estatais deveria ser encaminhada à Diretoria mencionada até o dia dez de cada mês para integrar a reunião da instância do mês em questão (MINAS GERAIS, 2011a).

Com relação às matérias sobre as quais o Comitê deveria se posicionar, tratadas no Art. 5º, o decreto dividiu-as em três grupos (também em três incisos): aquelas referentes aos órgãos da administração direta, autarquias e fundações; aquelas referentes às empresas estatais dependentes; e aquelas sobre “empresas públicas e sociedades de economia mista”. Embora não esteja expreso, subentende-se que o terceiro grupo de matérias se referia às empresas estatais não dependentes. Competiria ao Comitê, em se tratando de uma dessas matérias, se manifestar previamente à deliberação da CCGPGF.

É válido notar que o Decreto nº 45.644/2011 não mais listava as entidades que se submeteriam a ele, como o fizera anteriormente o Decreto nº 44.799/2008 ao elencar as empresas estatais, conforme anteriormente comentado. Ainda, ao citar os órgãos da administração direta, autarquias e fundações, o Decreto nº 45.644/2011 resgatou a relação do Comitê de Governança Corporativa para com outros órgãos e entidades do setor público que não fossem as empresas estatais.

Como visto, o Decreto nº 44.799/2008 havia sido taxativo ao direcionar o escopo de atuação do Comitê somente às empresas.

Com relação a esses órgãos da administração direta, autarquias e fundações, cabia ao Comitê a manifestação apenas em relação a uma matéria em específico:

Art. 5º Compete ao Comitê [...] manifestar-se previamente à deliberação desta [a CCGPGF]:

I – nos órgãos da administração direta, autarquias e fundações, acerca dos riscos fiscais informados pelos gestores ou identificados pela Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa da Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública da Secretaria de Estado da Fazenda, no exercício das suas competências (MINAS GERAIS, 2011a).

A preocupação com os riscos fiscais informados pelos gestores ou identificados pela Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa também aparece nas matérias referentes às empresas dependentes e não dependentes, sendo a única matéria comum aos três grupos.

Ainda, com relação às matérias sobre as quais o Comitê deveria se manifestar sobre as empresas estatais dependentes e não dependentes, é possível dizer que eram praticamente as mesmas em relação às 14 trazidas pelo Decreto nº 44.799/2008, com alguns acréscimos. Assim como o decreto de 2008, o Decreto nº 45.644/2011 elencava todas as matérias em seu corpo, o que confere maior tangibilidade ao escopo de atuação do Comitê.

Mesmo que com alguns ajustes em 2014, como será tratado a seguir, a estrutura de decisão do Poder Executivo mineiro a respeito das matérias relacionadas às empresas estatais permaneceu configurada dessa maneira por alguns anos. Observa-se que, embora os membros que compunham o Comitê de Governança Corporativa estivessem descritos em decreto a partir de 2011, apenas um Secretário de Estado fazia parte do colegiado. Se, por um lado, a previsão legal dos membros integrantes da instância e o esclarecimento das matérias a serem analisadas garantiam um caráter mais institucionalizado ao Comitê, por outro, vale lembrar que este ainda era composto por apenas um Secretário de Estado titular e ainda figurava como uma instância de compartilhamento de gestão no âmbito de um colegiado superior – a CCGPGF. Ao mesmo tempo que ganhava importância, a temática de deliberação sobre as empresas estatais ainda não tinha o foco que veio a ter a partir do modelo idealizado em 2019, com a criação do CCGE.

Ainda em 2014, o então governador Antônio Anastasia se afastou do governo estadual para lançar sua candidatura ao Senado Federal, de maneira que seu vice, Alberto Pinto Coelho Júnior, assumiu o posto de chefe máximo do Poder Executivo mineiro. Foi Alberto Pinto Coelho Júnior quem revogou o Decreto nº 45.644/2011, por meio da edição do Decreto Estadual nº 46.639, de 30 de outubro de 2014. Esse decreto dispôs novamente sobre as competências e atribuições do CGC, trazendo algumas mudanças que merecem ser comentadas.

Em seu Art. 1º, além de trazer as competências já definidas pela Lei Delegada nº 180 e pelo decreto anterior, o Decreto nº 46.639/2014 acrescentou alguns objetivos que a atuação do Comitê, a partir de suas atribuições, deveria buscar:

Art. 1º Compete ao Comitê [...]:

§ 1º No exercício de suas competências o Comitê de Governança Corporativa atuará no sentido de propor diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária do Estado nas empresas estatais, com vistas à:

I - defesa dos interesses do Estado, como acionista;

II - promoção da eficiência na gestão e adoção das melhores práticas de governança corporativa;

III - expectativa de retorno do capital investido pelo Estado; e

IV - sistematização das informações consignadas nos relatórios da administração, e demonstrações contábeis e financeiras das empresas estatais (MINAS GERAIS, 2014).

No que diz respeito às matérias a serem analisadas pelo Comitê de Governança Corporativa, assim como os decretos anteriores, o Decreto nº 46.639/2014 também expôs um rol dos pleitos sobre os quais tal instância deveria se manifestar previamente às deliberações da CCGPGF. Não houve significativas mudanças com relação à lista de matérias inicialmente trazida pelo Decreto nº 44.799/2008 e em seguida atualizada pelo Decreto nº 45.644/2011, conforme já comentado.

Vale apenas destacar que o Decreto nº 46.639/2014 dividiu as entidades submetidas às suas diretrizes em quatro grupos, e não mais apenas os três estipulados pelo decreto antecedente (que eram os órgãos da administração direta, autarquias e fundações; as empresas estatais dependentes; e as empresas públicas e sociedades de economia mista). O Decreto nº 46.639/2014 acrescentou ao grupo das empresas públicas e sociedades de economia mista as suas “subsidiárias

integrais”, e ainda adicionou o grupo das “sociedades de economia mista, de capital aberto, com ações negociadas em bolsa de valores, e suas subsidiárias integrais” (MINAS GERAIS, 2014).

Para os três grupos de empresas estatais, o decreto incluiu a previsão legal de aprovação de suas demonstrações contábeis e financeiras por parte do Comitê de Governança Corporativa (MINAS GERAIS, 2014). Como será visto na sexta seção, a aprovação das demonstrações contábeis e financeiras por parte do órgão colegiado governamental encarregado de se manifestar sobre matérias referentes a empresas estatais é um dos pontos que o CCGE herdou enquanto sucessor do citado Comitê.

Sobre a composição do CGC, o referido decreto não alterou seus membros, mantendo o que fora estipulado pelo decreto anterior. Apesar disso, o Decreto nº 46.639/2014 incluiu a previsão legal de que convidados previamente identificados na pauta de convocação das reuniões do Comitê poderiam participar de seus trabalhos, sem esclarecer, no entanto, como se daria tal participação (MINAS GERAIS, 2014).

No tocante ao funcionamento e encaminhamento dos pleitos por parte das empresas, a documentação necessária para subsídio às análises realizadas pelo Comitê devia ser entregue à Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa, até o décimo dia de cada mês, assim como previsto no decreto anterior. O Decreto nº 46.639/2014, no entanto, tentou delimitar tal documentação:

Art. 5º: [...]

§ 2º A documentação [...] deverá ser composta por todos os dados e informações necessárias, incluindo justificativa, impacto financeiro, se existir, origem de recursos, bem como outros elementos que demonstrem a existência ou não de riscos fiscais no pleito (MINAS GERAIS, 2014).

Ainda, faz-se o registro de que o decreto também atribuiu ao Comitê a tarefa de consolidar, por meio de sua Secretaria Executiva, os dados sobre a execução do orçamento de investimento das empresas estatais. Há um dispositivo que menciona que o CGC também poderia realizar levantamento de dados e informações das empresas, por meio físico ou eletrônico, para a elaboração de relatórios, portfólios ou alimentação de sistema próprio, também por meio de sua Secretaria Executiva (MINAS GERAIS, 2014).

Nesse período, de meados de 2011 até 2014, percebe-se que o Comitê de Governança Corporativa viveu sua fase de maior institucionalização. Como visto, ele teve sua composição apontada pelos decretos, assim como a documentação que seria necessária às análises dos pleitos e a possibilidade de participação de convidados em suas reuniões. O Comitê funcionava ainda vinculado à CCGPGF, mas percebe-se que as reuniões, que no período anterior não eram tão rotineiras, passaram a ocorrer com maior frequência. Os fluxos funcionavam bem, cabendo à Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa, subordinada à SCGOV, realizar as análises e estudos técnicos que subsidiavam as deliberações do Comitê. Posteriormente, essas deliberações serviriam, por sua vez, como subsídio para as decisões a serem proferidas pela CCGPGF.

O Comitê tinha bons efeitos, as decisões tinham resultado. Era ouvido constantemente, existia um fluxo significativo de análises técnicas, assuntos relacionados a reformas de estatutos das empresas, à distribuição de lucros, a aprovação de demonstrações financeiras, alteração de remuneração de administradores, concurso público, isso e várias outras matérias importantes, isso tudo era avaliado pelo Comitê. A partir das atas do Comitê, as sugestões eram submetidas à CCGPGF e ela deliberava para que os efeitos fossem levados às empresas, autarquias e fundações. E também, via de regra, a grande maioria das decisões da Câmara se alinhavam com as decisões do Comitê (Entrevistado 1, nov. 2020).

Do fim de 2011 até quase o início de 2015, funcionou bem. As reuniões aconteciam, eram debates qualificados, com participação efetiva dos membros, com debates técnicos, não eram reuniões “pró-forma”. Nesse período a gente já fechava calendário anual e os membros aprovavam, para as datas das reuniões ordinárias já ficarem marcadas e não ter problema de conciliação de agenda. Existiam também as reuniões extraordinárias para tratar de questões pontuais e evitar os ad referendum, e as coisas mais urgentes passavam por *ad referendum*, mas a grande maioria era por meio do fluxo ordinário, por meio de apresentações e reuniões. O calendário era respeitado (Entrevistado 2, nov. 2020).

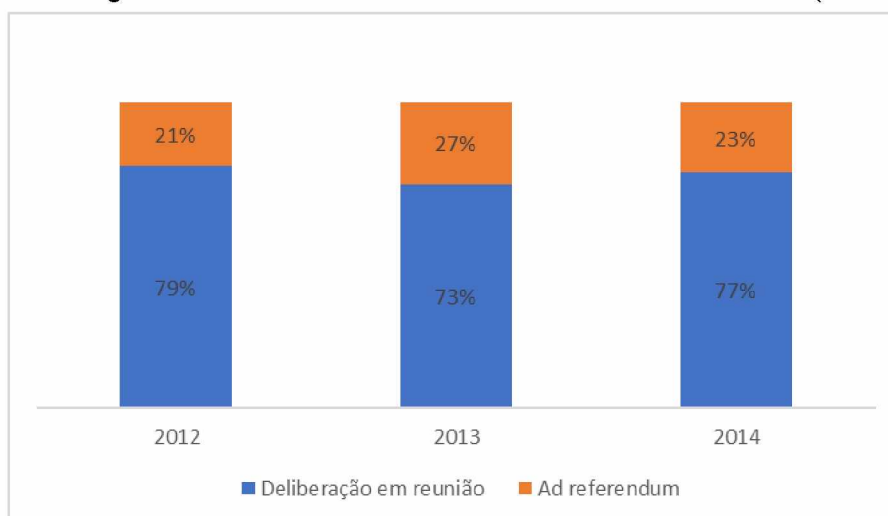
Para as decisões do CGC ao longo do período de 2012 a 2014, os arquivos pesquisados apresentam os controles anuais consolidados. Os resultados do levantamento realizado em tais arquivos podem ser vistos na Tabela 1:

Tabela 1: Número de decisões totais do CGC e por modalidade da tomada de decisão (2012 a 2014)

Instância e ano	Decisões totais	Modalidade da decisão	
		Deliberação em reunião	<i>Ad referendum</i>
CGC - 2012	82	65	17
CGC - 2013	99	72	27
CGC - 2014	91	70	21

Fonte: Arquivos de controle, SEF/MG. Elaboração própria.

Gráfico 1: Porcentagem das modalidades da tomada de decisão do CGC (2012 a 2014)



Fonte: Arquivos de controle, SEF/MG. Elaboração própria.

Os dados expostos na Tabela 1 e no Gráfico 1 corroboram com o que foi apontado pelos entrevistados, já que as decisões registradas ocorreram em sua grande maioria por meio das deliberações em reunião. O período compreendido entre os anos de 2012 e 2014 ficou marcado, então, pelo bom funcionamento da instância de governança vigente. Os entrevistados relataram a respeito da qualidade e dos bons efeitos produzidos pelo modelo, que tinha as análises técnicas e as apresentações e debates nas reuniões do CGC como marcas salientes. Além disso, os dados revelam que, durante esses anos, 76% das decisões totais foram tomadas a partir da deliberação em reunião, com os 24% restantes por *ad referendum*. Nos termos da discussão feita por Braga (1987), Angeloni (2003) e Ferreira (2012), o caso do CGC nesses anos merece destaque positivo: a arena decisória funcionava como previsto, permitindo a troca argumentativa entre seus membros; ainda, segundo relatos das entrevistas, as discussões e os debates eram qualificados e efetivos, buscando a melhor qualidade da decisão.

Percebe-se que ocorreu um processo de evolução do Comitê de Governança Corporativa, do período de 2008 a 2011 para o período de 2012 a 2014, sendo esse segundo período aquele em que o CGC teve o funcionamento mais em linha com o previsto. Tal processo de evolução se encaixa na categoria de desenvolvimento institucional (CARNEIRO, 2000), já que houve aprimoramento da instância existente. Seus membros foram definidos expressamente por decreto e o agendamento anual de suas reuniões se tornou prática, para que as decisões por *ad referendum* não continuassem a ser tão frequentes da maneira como eram antes, segundo relatado nas entrevistas. A influência do corpo técnico da SEF nesse processo, que foi tido por um dos entrevistados como uma “virada de chave” no rito da governança, pode ser vista como uma variável endógena da mudança institucional (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016), já que os atores envolvidos influenciaram o contexto em que estavam inseridos e contribuíram para a mudança. Destaca-se nesse processo, assim, o efeito da chamada “dependência da trajetória” (MENICUCCI, 2010): o funcionamento do Comitê nos anos anteriores gerou efeitos de aprendizagem que contribuíram para seu posterior aprimoramento.

Como será visto, o ano seguinte marcou a extinção do Comitê de Governança Corporativa, que vigorava desde meados de 2008. A partir de 2015, entraria no cenário a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais, ou CCEE.

5.3 A Câmara de Coordenação de Empresas Estatais, em 2015

Em 2015, primeiro ano do mandato do então governador Fernando Pimentel, a CCGPGF funcionou por alguns meses até ser substituída por um novo modelo de governança. Esse novo modelo era baseado em três instâncias centrais, sendo elas o Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica (CPGE), a Câmara de Orçamento e Finanças (COF) e a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais (CCEE). Primeiramente, tal alteração se deu por meio da modificação da redação da Lei Delegada nº 180/2011 conferida pela Lei Estadual nº 21.693, de 26 de março de 2015. No entanto, coube ao Decreto Estadual nº 46.804, de 21 de julho de 2015, dispor mais detalhadamente a respeito de tais instâncias.

As referidas instâncias (o CPGE, a COF e a CCEE) funcionariam no sentido de coordenar o planejamento e a gestão do Governo mineiro, enquanto “[...] instâncias consultivas e deliberativas das políticas públicas de planejamento, orçamento, gestão e finanças, de forma integrada, com o objetivo de garantir a

intersetorialidade, a transversalidade, a integração e a efetividade das ações governamentais” (MINAS GERAIS, 2015a).

O decreto trouxe também uma regra de absorção de competências, de maneira que fica claro que a intenção do novo governo era substituir a JPOF e a CCGPGF pela COF e o Comitê de Governança Corporativa pela CCEE. De acordo com Oliveira (2016), a COF absorveu a JPOF mais aquelas competências da CCGPGF que não foram elencadas para o CPGE expressamente.

Art. 25 – Ficam absorvidas pelas Instâncias Centrais de Governança do Governo do Estado de Minas Gerais tratadas neste Decreto as competências conforme a seguinte regra:

I – as competências do Comitê de Governança Corporativa, e não tratadas neste Decreto, ficam absorvidas pela Câmara de Coordenação de Empresas Estatais;

II – as competências da Junta de Programação Orçamentária e Financeira, e não tratadas neste Decreto, ficam absorvidas pela Câmara de Orçamento e Finanças;

III – as competências da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, e não tratadas neste Decreto, ficam absorvidas pela Câmara de Orçamento e Finanças (MINAS GERAIS, 2015a).

O CPGE tinha duas finalidades principais: a coordenação e integração das decisões estratégicas de governo, da ação governamental e das diretrizes para o planejamento, da modernização institucional e da gestão governamental; e a deliberação sobre decisões estruturantes referentes à política de pessoal (com foco em temáticas como política remuneratória para todos os órgãos e entidades, realização de concursos públicos e de contratações temporárias) (MINAS GERAIS, 2015a).

No tocante à Câmara de Orçamento e Finanças, como seu próprio nome indica, a finalidade precípua era o apoio ao governador na condução da política orçamentário-financeira estadual. Para isso, a COF deliberaria sobre seis principais temáticas, sendo elas: administração de pessoal, orçamento e finanças, medidas para controle do gasto público, operações de crédito, temáticas gerenciais e convênios. Essa Câmara seria composta pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão (que a presidia), pelo Secretário de Estado de Fazenda, pelo Secretário de Estado Adjunto de Planejamento e Gestão e pelo Secretário de Estado Adjunto de Fazenda. A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) seria a Secretaria Executiva da COF e do CPGE (MINAS GERAIS, 2015a).

Passando agora a análise às decisões sobre matérias referentes às empresas estatais, o novo modelo contava com a Câmara de Coordenação das Empresas Estatais, tida como uma instância de compartilhamento de gestão no âmbito do Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica. Segundo o Decreto nº 46.804/2015, a Câmara teria o objetivo de subsidiar as decisões do Colegiado em matérias de interesse “[...] dos órgãos, entidades, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado que integram a Administração Pública do Poder Executivo” (MINAS GERAIS, 2015a).

Apesar de trazer em seu Art. 12⁸ a menção aos órgãos e entidades da Administração Pública, é válido notar que em momento algum, ao dispor sobre a CCEE, o Decreto nº 46.804/2015 retoma essa abordagem. Inclusive, em seu Art. 16, ao delimitar o rol de entidades que se submeteriam às disposições referentes à CCEE, o decreto traz o seguinte trecho:

Art. 16 – Submetem-se às diretrizes estabelecidas por este Decreto as empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Estado (MINAS GERAIS, 2015a).

Dessa maneira, apesar da menção aos “órgãos e entidades” no Art. 12, entende-se que não caberia à Câmara deliberar e se manifestar sobre questões referentes a órgãos da administração direta, autarquias e fundações, como outrora já havia sido parte do escopo de atuação seu antecessor, o Comitê de Governança Corporativa. Tal qual o nome diz, a CCEE se mostrava, conforme destacado pelo Art. 16, uma Câmara destinada exclusivamente às matérias referentes a empresas estatais.

É possível dizer que, no plano de sua concepção legal, a CCEE em muito se assemelhou ao Comitê de Governança Corporativa. Ambos foram definidos como instâncias de compartilhamento de gestão no âmbito de outros colegiados, de maneira que o CGC estava para a CCGPGF, no modelo anterior, assim como a CCEE estava para o CPGE no modelo que se construía em 2015.

No que diz respeito à composição, tal Câmara seria constituída por quatro membros: o Secretário de Estado de Fazenda – que a presidia, o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, o Secretário de Estado da Casa Civil e Relações

⁸ O artigo em questão assinala o início do capítulo V, destinado a tratar “Da Câmara de Coordenação das Empresas Estatais”. Isso se deve ao fato de o decreto não ser especificamente sobre a CCEE, ao tratar também em capítulos anteriores de disposições preliminares, da COF, do CPGE e da Secretaria Executiva Central dessas duas instâncias.

Institucionais e o Advogado-Geral do Estado. Era a primeira vez que tantos atores políticos do primeiro escalão, e não seus adjuntos, eram indicados para compor a instância deliberativa sobre temáticas referentes às empresas estatais, o que aponta para maior grau de importância à Câmara. Nas deliberações, cada membro teria direito a um voto, com o presidente desempatando quando fosse necessário. Além disso, convidados previamente identificados na pauta de convocação das reuniões poderiam participar dos trabalhos da CCEE, não ficando nítido, no entanto, como se daria essa participação (MINAS GERAIS, 2015a).

As competências da CCEE foram assim determinadas pelo referido decreto:

Art. 14 – Compete à CCEE:

I – orientar atuações conjuntas, tendo em vista a melhoria da gestão e a otimização de gastos das empresas públicas e sociedades de economia mista, controladas pelo Estado;

II – propor diretrizes e estratégias de atuação da Secretaria de Estado de Fazenda na gestão das participações acionárias do Estado;

III – cumprir as deliberações do Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica relacionadas com as empresas públicas e sociedades de economia mista, controladas pelo Estado.

IV – orientar a atuação dos representantes do Estado nos conselhos de administração das empresas estatais;

V- manifestar-se sobre as seguintes matérias: [...]

§ 2º No exercício de suas competências a CCEE atuará no sentido de propor diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária do Estado nas empresas estatais, com vistas à:

I – defesa dos interesses do Estado, como acionista;

II – promoção da eficiência na gestão e adoção das melhores práticas de governança corporativa;

III – expectativa de retorno do capital investido pelo Estado;

IV – sistematização das informações consignadas nos relatórios da administração, e demonstrações contábeis e financeiras das empresas estatais (MINAS GERAIS, 2015a).

O que se observa é que não houve novidades com relação ao que já era apontado como competências do Comitê de Governança Corporativa pelos decretos anteriores. O trecho acima destacado é praticamente o mesmo trazido no Decreto nº 46.639/2014, à época do governo de Alberto Pinto Coelho Júnior. Com relação às matérias as quais se refere o inciso V trazido acima, também não houve grandes mudanças; o rol de matérias era basicamente o mesmo já consolidado por decretos

anteriores. A diferença já comentada é que não mais havia o grupo dos “órgãos da administração direta, autarquias e fundações”, de maneira que o decreto discrimina apenas três grupos: as empresas estatais dependentes; as empresas públicas e sociedades de economia mista, e suas subsidiárias integrais; e as sociedades de economia mista, de capital aberto, com ações negociadas em bolsa de valores, e suas subsidiárias (MINAS GERAIS, 2015a).

Uma interessante novidade do Decreto nº 46.804/2015 está no fato de serem apontadas, no texto legal, as competências da Secretaria Executiva da Câmara. Essa secretaria, responsável por prestar suporte técnico e administrativo à CCEE, funcionaria no âmbito da Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa⁹, da SCGOV, da SEF. Ela deveria atuar na interlocução com as empresas estatais e analisar as informações relacionadas às matérias submetidas à Câmara.

Suas competências elencadas passavam pelo recebimento e análise dos pleitos das empresas estatais para subsidiar a deliberação da CCEE, a solicitação de outras informações às empresas quando necessário, a realização de estudos qualitativos sobre temáticas relacionadas aos pleitos, a elaboração dos ofícios de resposta resultantes das deliberações da CCEE, bem como das atas de suas reuniões, a organização e acompanhamento das reuniões, e a realização de levantamento de dados e informações para elaboração de relatórios sobre as empresas (MINAS GERAIS, 2015a).

Esse modelo, no desenho institucional estipulado pelo Decreto nº 46.804/2015, trazia alguns avanços. Novamente o Poder Executivo mineiro passava a contar com uma instância exclusivamente focada em matérias referentes às empresas estatais, agora composta por mais membros do primeiro escalão, haja vista a presença de três secretários de Estado em sua composição. As competências da CCEE foram bem definidas, resgatando-se vários aspectos presentes nos decretos anteriores, o que ajudou a consolidar a sucessão do Comitê de Governança Corporativa na figura da Câmara vinculada ao CPGE. Além disso, uma inovação de destaque trazida pelo Decreto nº 46.804/2015 foi a listagem de competências da Secretaria Executiva da CCEE, que auxiliou no entendimento de

⁹ Assim como fora determinado por decretos anteriores para o Comitê de Governança Corporativa.

seu papel enquanto secretaria responsável pelo suporte técnico e administrativo da instância.

Apesar desse avanço no desenho institucional legal, a exemplo do ocorrido com o Comitê de Governança Corporativa no período de 2007 a 2010, o modelo que envolvia a CCEE, na prática, não funcionou. As reuniões não ocorriam conforme previsto e, mais uma vez na história recente das instâncias, houve o uso indiscriminado da decisão por *ad referendum*. Todo o aprimoramento que havia sido obtido com a especificação dos ritos envolvendo as análises técnicas, as montagens e as apresentações de pauta e as reuniões pareceu se perder:

Nessa época da CCEE foi um período complicado. Muito do que continuou rodando continuou por exigência da AGE de não ir às assembleias sem uma recomendação formal, e aí nessa época teve muitas decisões *ad referendum*, teve matérias que não foram objeto de análise técnica porque o fluxo de informações não chegava da forma adequada e aí não tinha como emitir a nota técnica sem informação. Esse período foi o mais crítico. Não tinha reunião, era só *ad referendum* (Entrevistado 2, nov. 2020).

Antes a lógica era de análise técnica, preparação de apresentação, e tal. E aí de repente isso acabou. Acabaram-se as apresentações, acabaram-se as discussões, acabaram-se as decisões colegiadas, e passou a ser sempre por meio de *ad referendum* do Secretário de Fazenda (Entrevistado 3, nov. 2020).

Quando a gente fazia a nossa análise técnica, ao invés dela ir pra CCEE com nossa manifestação, a nossa manifestação ficava restrita ao Secretário de Fazenda, e virava uma resposta sempre *ad referendum*. Não funcionava exatamente na lógica do Comitê atual [o CCGE]. Todas as respostas das demandas eram sempre *ad referendum*. Isso pra mim mostra o enfraquecimento desse modelo da CCEE, tanto é que culminou na unificação das competências pela COF (Entrevistado 3, nov. 2020).

O modelo institucional envolvendo a CCEE não funcionou como deveria na prática e, conforme já adiantado por um dos entrevistados, pouco perdurou. Sua extinção não se deveu a trocas políticas no comando do governo estadual, já que ainda durante o próprio governo de Fernando Pimentel, houve um redirecionamento de rumos e, a partir de meados de 2016, deixariam de existir duas das três instâncias citadas, com a COF absorvendo, em parte, as atribuições das outras instâncias.

Os arquivos pesquisados revelaram registros consolidados do quantitativo das decisões para o período de funcionamento da CCEE. Com relação ao exercício de 2015, faz-se uma observação: o Decreto nº 46.804/2015, que dispôs sobre a CCEE, foi publicado em 21 de julho do referido ano, de maneira que as decisões

anteriores a essa data foram proferidas ainda pelo Comitê de Governança Corporativa, que era a instância que formalmente existia, enquanto as decisões posteriores já foram assinadas pelo presidente da CCEE. Os resultados do levantamento podem ser vistos a partir da Tabela 2:

Tabela 2: Número de decisões totais das instâncias e por modalidade da tomada de decisão (2015 e 2016)

Instância e ano	Decisões totais	Modalidade da decisão	
		Deliberação em reunião	<i>Ad referendum</i>
CGC - 2015 (até 20/7)	32	0	32
CCEE - 2015 (a partir de 21/7)	27	0	27
CCEE - 2016	36	0	36

Fonte: Arquivos de controle, SEF/MG. Elaboração própria.

Percebe-se que, de 2015 até meados de 2016, todas as decisões registradas ocorreram por *ad referendum* – tanto as decisões do Comitê de Governança Corporativa nos primeiros meses de 2015, enquanto o novo governo formulava seu novo modelo, quanto as decisões da CCEE, de julho de 2015 até meados de 2016.

Assim, é possível apontar que a instância de governança sobre as empresas não funcionou conforme previsto em seu desenho institucional. Isso porque havia previsão legal e especificação de seu funcionamento, mas na prática a institucionalidade prevista não era seguida. Além dos relatos dos entrevistados de que não ocorriam reuniões e de que as decisões eram tomadas por *ad referendum*, há também os registros das decisões, a partir dos quais se verificou que, de fato, todas elas ocorreram sem que houvesse deliberação.

Como todas as decisões foram tomadas por *ad referendum*, a CCEE enquanto arena que possibilitaria as trocas argumentativas não se materializava na prática. A partir das proposições de Braga (1987), Angeloni (2003) e Ferreira (2012), reflete-se que, nas decisões tomadas por *ad referendum*, não havia trocas argumentativas nem participação dos atores que a legislação previa que deveriam participar formalmente das deliberações. Não se buscava o consenso entre diferentes pontos de vista, já que eles não eram postos a debate, o que não permitia que distorções de visões individualizadas fossem minimizadas.

Quanto às mudanças institucionais, no momento em que há a implementação do modelo que envolve a CCEE, a partir de 2015, ocorreu, pelo

menos no plano teórico, formação de nova instituição (CARNEIRO, 2000) com influência de parâmetros institucionais anteriores (MENICUCCI, 2010): a nova Câmara em muito se assemelhava ao antigo Comitê de Governança Corporativa, principalmente em suas atribuições e em seu funcionamento. Inclusive, enquanto uma “instância de compartilhamento de gestão”, a Câmara também se submetia a um colegiado superior, o CPGE, da mesma forma como ocorrera ao Comitê nos anos anteriores, que se submetia à CCGPGF.

Na prática, no entanto, verifica-se que o ocorrido não foi a formação de novas instituições. O não funcionamento prático da CCEE já dava indícios de uma ruptura com o modelo pré-existente, já que, conforme exposto pelos entrevistados e pelos dados levantados, as decisões passaram a ocorrer apenas por *ad referendum*, sem que houvesse reuniões e deliberações – que foram marcas do período anterior. O modelo da CCEE foi, assim, uma primeira etapa de um processo de desinstitucionalização (CARNEIRO, 2000), que se concretizou pela ruptura verificada na extinção da instância focada exclusivamente nas matérias afetas às empresas estatais, a partir de meados de 2016, como será visto na próxima subseção.

5.4 A Câmara de Orçamento e Finanças, de 2016 a 2019

A Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016, estabeleceu a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e, ao tratar das instâncias centrais de governança, apontou o seguinte:

Art. 8º – A Câmara de Orçamento e Finanças – COF – tem como competência apoiar o Governador na condução da política orçamentária, financeira e patrimonial do Estado e deliberar sobre sua execução.

§ 1º – A COF absorverá as atribuições da Câmara de Coordenação de Empresas Estatais – CCEE –, notadamente a de subsidiar as decisões em matérias de interesse dos órgãos, entidades, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado que integram a administração pública do Poder Executivo.

§ 2º – A COF terá apoio técnico, logístico e operacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag – e da Secretaria de Estado de Fazenda – SEF [...] (MINAS GERAIS, 2016c).

Dessa maneira, estaria a cargo da COF, além de diversas outras atribuições, a deliberação a respeito de matérias relacionadas às empresas estatais.

A referida lei apontou que a COF absorveria as atribuições da CCEE e determinou que sua composição, atribuições e competências e o escopo das deliberações seriam estabelecidos em decreto.

Coube ao Decreto Estadual nº 47.077, de 16 de novembro de 2016, dispor especificamente a respeito da COF. Esse decreto revogou o decreto anterior (Decreto nº 46.804/2015), que formalizava todo o modelo aqui descrito e baseado nas três instâncias, e extinguiu a CCEE e o CPGE. O Decreto nº 47.077/2016 conferiu à COF o papel de instância central de governança do Poder Executivo mineiro.

A Câmara de Orçamento e Finanças seria composta por quatro membros permanentes, sendo eles o Secretário de Estado de Governo, o Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais, o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão e o Secretário de Estado de Fazenda. A presidência da Câmara seria rotativa, por meio de mandatos de seis meses, aceita uma recondução. Também poderiam participar das reuniões os representantes dos Comitês Executivos que viessem a ser instaurados futuramente, por resolução da COF, na qualidade de instâncias consultivas (MINAS GERAIS, 2016a).

No mesmo sentido da Lei nº 22.257/2016, e ainda que revogando o decreto anterior, que mencionava todas as atribuições da CCEE, o decreto nº 47.077/2016 acrescentou em suas disposições finais que a COF absorveria as competências do CPGE e da CCEE. Tal disposição não fez tanto sentido e não surtiu efeitos legais, uma vez que essas competências não estavam mais descritas em nenhum artifício legal e a instância anterior havia sido revogada, juntamente com o decreto que a instituía. Além disso, uma outra mudança significativa ocorreu: as empresas não dependentes do Tesouro Estadual não fariam parte do escopo de atuação da COF. Com relação às competências da COF, alguns temas principais foram apontados, a saber:

Art. 3º – A COF tem como competência prestar apoio ao Governador na definição de diretrizes e estratégias de governo para a condução das políticas orçamentárias, financeira e patrimonial, especialmente em relação aos seguintes temas:

- I – administração de pessoal;
- II – orçamento e finanças;
- III – operações de crédito;
- IV – parcerias público-privadas;

V – obras;

VI – matérias afetas a órgãos, entidades, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado e que sejam dependentes, nos termos do inciso III do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2001 (MINAS GERAIS, 2016a).

No artigo seguinte, são descritas atribuições mais específicas da COF para cada um dos temas apontados nos incisos acima, com exceção do tema trazido no inciso VI, que é aquele que se refere exatamente às matérias das empresas estatais. Assim, esse tema não foi mais detalhado e não se explicou quais seriam tais “matérias afetas”. Ainda, como é de se notar, o inciso VI apenas menciona as empresas estatais “que sejam dependentes”, de sorte que as deliberações a respeito de matérias afetas às empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes do Tesouro Estadual não mais seriam incumbência de nenhuma instância de governança.

Desse modo, a governança esteve dividida entre duas situações distintas. Para as matérias afetas às empresas dependentes, elas continuariam sendo analisadas pela instância, no caso a COF. Então, mesmo que não houvesse a listagem na legislação a respeito de quais matérias seriam essas, a SEF continuou realizando as análises técnicas, sempre que possível, para subsidiar as decisões, sejam elas por deliberação da COF ou por *ad referendum*.

Para as matérias afetas às empresas não dependentes, observa-se que houve um impasse, uma vez que, mesmo não existindo nenhuma instância com competência para deliberar sobre elas, a AGE continuava com a responsabilidade de representar o estado nas sociedades em que ele participava. Como a AGE precisava ter algum tipo de informação que lhe possibilitasse proferir os votos nas assembleias das empresas por meio da atuação dos Procuradores do Estado, a solução encontrada foi que o corpo técnico da SEF faria as análises, quando houvesse prazo hábil e todas as informações necessárias. Isso seria levado ao Gabinete da SEF, que tomaria a decisão e emitiria as recomendações por meio de ofícios encaminhados à AGE. Houve vezes, contudo, em que não era possível que o corpo técnico emitisse as análises.

Para as demais empresas, aquilo que era matéria de assembleia, como a AGE não abria mão do ofício da Fazenda orientando o voto, a Fazenda se manifestava. A Fazenda centralizou, não tinha instância de governança colegiada para tratar das outras empresas. E aí quando tinha todas as informações a gente analisava, elaborava

nota técnica e levava para o Gabinete da Fazenda. Quando não tinha, era uma decisão do Gabinete e isso era inserido no ofício que ia para a AGE (Entrevistado 2, nov. 2020).

Aí criou-se essa solução. Saía um ofício da Secretaria de Fazenda como Secretaria de Fazenda, sem ser COF ou qualquer órgão de deliberação, falando como que o Advogado-Geral devia se manifestar na assembleia. E nem sempre tinha a análise técnica não, muitas vezes aconteceu só o ofício *ad referendum* do Secretário sem nenhuma manifestação técnica. Com certeza nesse período deve ter havido algum prejuízo em termos de falta de manifestação técnica (Entrevistado 3, nov. 2020).

Nesse período, percebe-se a partir das entrevistas que a governança sobre as empresas se viu institucionalmente esvaziada. Todo o esforço para a consolidação de ritos, das atribuições da Secretaria Executiva, e do rol de matérias e de competências das instâncias dedicadas a tomar decisões referentes às empresas estatais, com a implementação e unificação de atribuições pela COF, foi deixado de lado. Os entrevistados são taxativos ao afirmarem que a boa governança sobre as empresas não era uma preocupação latente, se referindo ao período como um momento de “desaceleração”, “desmonte” e “desmantelamento” da governança das estatais.

Eu considero que por se tratar de um novo governo, naquela ocasião a agenda de governança das empresas estatais não foi recepcionada com tanta relevância como era em anos anteriores. O que se pôde perceber é que não havia uma intenção claramente manifestada de dar relevância ao assunto de como as empresas estatais estavam sendo conduzidas, do que acontece dentro dessas empresas, não havia uma preocupação tão grande nesse modelo de o acionista acompanhar tão minuciosamente o que acontece lá dentro. A agenda de governança das empresas estatais teve um pouco de desaceleração (Entrevistado 1, nov. 2020).

O modelo, para ele ser legitimado, depende, é claro, de patrocínio da alta administração. Quanto mais estruturado for um modelo, mais difícil de desmontar. Mas quando a alta administração não reconhece esse seu direito e obrigação de fomentar essas práticas, de fomentar a transparência, de fomentar a profissionalização na composição de conselhos, de fomentar a boa gestão das empresas, fica muito difícil. E a gente viveu isso, especificamente o período mais crítico foi de 2016 a 2018 em que houve mesmo um desmonte desse rito. Nessa época a gente segurou a governança na unha, numa posição técnica Fazenda e AGE, entendendo que é algo que não poderia deixar de ser feito. Não poderia voltar a ser feito como antes de 2008 que era uma conversa de um secretário com alguma pessoa e mais o presidente da empresa e aí as coisas estavam decididas (Entrevistado 2, nov. 2020).

Na COF essa temática sofreu um desmantelamento, eu vejo como um desmantelamento porque todas as matérias referentes às empresas não dependentes deixaram de ser alvo de deliberação.

Então você tirou as empresas não dependentes e deixou a COF deliberando apenas sobre as dependentes, quando deliberava. A governança enfraqueceu (Entrevistado 3, nov. 2020).

Percebe-se que os entrevistados atribuem o enfraquecimento do modelo de governança das empresas estatais à motivação política, já que afirmam que essa temática não era tão cara ao governo do período, e também à falta de entendimento e conhecimento acerca da importância do modelo que era desenvolvido em anos anteriores. Muitos assuntos foram, por vezes, tratados de forma distanciada de análises técnicas, por meio de decisões *ad referendum* do Secretário de Fazenda. Um dos entrevistados explicou que, à época, era comum o entendimento de que apenas a indicação de membros do secretariado do Poder Executivo aos conselhos de administração das empresas estatais seria, por si só, suficiente para manter o alinhamento entre os interesses do Poder Executivo e a gestão das estatais, sem a necessidade de uma instância colegiada dedicada a formar a opinião do governo perante aos diversos pleitos.

Dois principais fundamentos para isso [o enfraquecimento do modelo]. O primeiro deles eu acho que é a falta de conhecimento da importância da governança sobre as empresas estatais, acho que havia ali uma falta de conhecimento do modelo e de sua importância. O segundo seria a vontade política mesmo, o desinteresse pelo assunto e a vontade política de deixar que as empresas estatais e os seus administradores atuassem sem a participação do estado acionista, uma concepção política de que as empresas poderiam ter a autonomia e a independência para tocarem suas operações sem muita participação do estado. Houve ali uma vontade política, uma decisão política de que não precisaria haver tanta participação técnica lá dentro (Entrevistado 1, nov. 2020).

Teve um olhar de que isso seria uma ingerência do estado sobre as empresas, que elas deveriam caminhar independentes, mas a gente até alertou quando isso estava acontecendo. Eles estavam reduzindo a governança dentro do estado, deixando muito a cargo dos conselhos de administração porque na composição deles tinham vários secretários. A gente alertou que não era o melhor modelo, não estava aderente a boas práticas de governança, mas confiou-se nisso, e aí de 2016 a 2018 funcionou muito dessa forma, com secretários presidindo e fazendo parte dos conselhos de administração e só. A visão era de que nas empresas se eu coloquei o presidente e membros do conselho de administração, e eu tenho um secretário lá que é do governo, então tá tudo ok e eu não preciso de um colegiado para isso. Lógico que isso dos secretários participarem de conselho de administração acontecia antes também, não estou falando que aconteceu só nessa época não. Mas antes pelo menos tinha uma instância de governança multisetorial para poder colaborar (Entrevistado 2, nov. 2020).

A exemplo do ocorrido para o período de funcionamento do CGC de 2008 a 2011, também não se encontrou registro consolidado a respeito das decisões tomadas no modelo que vigorou de meados de 2016, após a extinção da CCEE, até o princípio de 2020, decisões estas que foram proferidas pela COF no que se tratava das empresas estatais dependentes do Tesouro Estadual e pelo Gabinete da Secretaria de Estado de Fazenda no que dizia respeito às empresas estatais não dependentes. Os arquivos referentes aos ofícios e aos *ad referendum* dessa época estão incompletos e dispersos em variadas pastas, de maneira que não há registro consolidado, não sendo possível, assim, identificar o quantitativo de decisões.

Nesse interregno, compreendido entre meados de 2016 até o final de 2019, não existia instância de governança exclusiva para as temáticas das empresas estatais. Com exceção às pautas referentes às empresas dependentes do Tesouro Estadual, que estiveram sob incumbência da COF, não havia espaço colegiado para se decidir a respeito das matérias das demais empresas, de maneira que o Secretário de Fazenda emitia ofícios *ad referendum* contendo as decisões. Assim, a troca de argumentos e informações, a comunicação, o trabalho em equipe e a busca pela redução de vieses, que poderiam contribuir para a melhor qualidade do processo decisório, não tinham nem chance nem espaço oficial para acontecer.

Sobre as mudanças institucionais ocorridas, conforme comentado anteriormente, esse período marcou a segunda etapa de um processo de desinstitucionalização (CARNEIRO, 2000) iniciado a partir do não funcionamento da CCEE da maneira como previsto institucionalmente. A partir da visão dos entrevistados de que teria havido uma opção política do novo governo diferente da concepção que vigorava nos anos anteriores, no sentido de não valorizar com tanto afinco a governança sobre as empresas estatais, é possível apontar que houve nesse processo de desinstitucionalização a influência de uma variável exógena (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016). Isso porque a mudança no cenário político estadual ocorrida devido à troca de governo funcionou como um choque externo à instância de governança e desencadeou transformações. É válido lembrar que as decisões sobre as matérias afetas às empresas dependentes do Tesouro Estadual continuaram institucionalmente abarcadas por uma instância, já que a COF absorveu, para esse grupo de empresas, as atribuições da CCEE. Mesmo assim, porém, conforme exposto ao longo da presente seção, muito do rito institucional da governança se perdeu, o que marcou a citada desinstitucionalização.

Esse modelo, marcado pela ausência de uma instância decisória focada exclusivamente nas empresas estatais e pela falta de espaço de deliberação para as tomadas de decisão referentes às empresas não dependentes, perdurou desde o Decreto nº 47.077/2016, que extinguiu a CCEE, até o princípio de 2020, quando da implementação do CCGE. Como será visto na próxima seção, a lei orgânica do Poder Executivo mineiro já previa, em maio de 2019, a existência do Comitê de Coordenação e Governança de Estatais. No entanto, por se tratar do primeiro ano de um novo governo e da formulação do novo modelo, a mudança legal veio a se materializar, de fato, apenas ao final de novembro de 2019, com o Decreto nº 47.771/2019, enquanto a mudança prática se deu no início de 2020. O modelo pensado em 2019 e posto em prática em 2020 será a última etapa a ser analisada na abordagem desse ciclo de mudanças institucionais. Para isso, a sexta seção se dedica a analisar o papel e a atuação do CCGE e a investigar as relações desse novo Comitê com os conteúdos teóricos discutidos.

6 O COMITÊ DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DE ESTATAIS

No intuito de garantir melhor entendimento das informações aqui contidas, a presente seção, que trata do CCGE, foi subdividida em outras três subseções. Na primeira delas, aborda-se a implementação do modelo atual de governança sobre as empresas estatais com base nos instrumentos legais que o instituíram. Na segunda, descreve-se o funcionamento de tal Comitê, abordando também suas decisões. Por fim, na terceira subseção busca-se relacionar o Comitê com os aspectos teóricos discutidos anteriormente no presente trabalho. A análise é permeada com trechos das entrevistas realizadas, que acrescentam informações valiosas à compreensão do CCGE como instância deliberativa.

6.1 O modelo vigente: o resgate de uma instância decisória e o papel legal do CCGE

Para compreender o modelo atual de governança das empresas estatais controladas pelo estado de Minas Gerais, é preciso analisar as competências legais dos órgãos e instâncias envolvidos em tal modelo. Dessa maneira, pretende-se entender a estruturação e o funcionamento do Comitê de Coordenação e Governança de Estatais (CCGE) e também o papel da SEF no modelo vigente, que funciona como Secretaria Executiva do referido Comitê.

De acordo com o site da SEF, a governança das empresas estatais “[...] define a forma como o Estado, na condição de acionista controlador, relaciona-se com as suas empresas públicas ou sociedades de economia mista” (MINAS GERAIS, 2020b). Também segundo o site, é possível apontar alguns objetivos buscados pela governança sobre as empresas, a saber:

[...] conferir efetividade à participação do acionista controlador, minimizar riscos fiscais, maximizar resultados financeiros, apoiar o cumprimento da função social da empresa, profissionalizar as instâncias de governança e proteger o patrimônio público (MINAS GERAIS, 2020b).

A Lei Estadual nº 23.304, de 30 de maio de 2019, publicada já sob o governo de Romeu Zema, trata da estrutura orgânica do Poder Executivo mineiro e determina, em seu Art. 33, as competências da SEF. Dente elas, duas estão relacionadas à governança corporativa das empresas estatais mineiras:

Art. 33 – A Secretaria de Estado de Fazenda – SEF – tem como competência planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas: [...]

III – às atividades pertinentes à gestão da governança corporativa estadual; [...]

VIII – à proposição de diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária do Estado nas empresas estatais (MINAS GERAIS, 2019f).

A mesma Lei, em seu Art. 7º, define o Comitê de Coordenação e Governança de Estatais, o CCGE, enquanto uma das quatro “instâncias de governança” do Poder Executivo estadual, ao lado do Escritório de Ações Prioritárias, da Câmara de Coordenação da Ação Governamental – CCGOV, e do Comitê de Orçamento e Finanças – Cofin. Além disso, explicita qual é o papel dessas instâncias de governança, no que tange ao assessoramento ao Governador em suas decisões, e indica que tais instâncias serão posteriormente regulamentadas mediante a publicação de decretos específicos:

Art. 7º – São instâncias de governança:

I – o Escritório de Ações Prioritárias;

II – a Câmara de Coordenação da Ação Governamental – CCGOV;

III – o Comitê de Orçamento e Finanças – Cofin;

IV – o Comitê de Coordenação e Governança de Estatais – CCGE.

§ 1º – As instâncias de governança a que se refere o caput têm como competência assessorar o Governador nas decisões estratégicas voltadas para a gestão governamental e para a formulação e a execução das políticas públicas.

§ 2º – As instâncias previstas neste artigo serão regulamentadas em decreto, conforme as exigências estabelecidas na legislação aplicável (MINAS GERAIS, 2019f).

Embora o foco seja a análise do CCGE, faz-se uma breve contextualização das demais instâncias já regulamentadas em decreto. O Decreto Estadual nº 47.690, de 26 de julho de 2019, dispôs sobre o Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin) e a Câmara de Coordenação da Ação Governamental (CCGov). Tal decreto também foi o responsável por revogar o Decreto nº 47.077/2016, que foi, à época do governo de Fernando Pimentel, o instrumento legal responsável por dispor sobre a antiga Câmara de Orçamento e Finanças (COF) e por torná-la a única instância de governança do Poder Executivo, extinguindo o CPGE e a CCEE.

É possível dizer que o Cofin assumiu, nesse modelo, o papel que era da COF de instância de governança central no que se refere aos assuntos financeiros e

orçamentários do estado. Tendo como membros quatro Secretários de Estado das principais pastas – Secretário-Geral, que atua como presidente do Comitê, Secretário de Estado de Fazenda, Secretário de Estado de Governo e Secretário de Estado de Planejamento e Gestão – o Cofin se reúne quinzenalmente e delibera sobre os principais assuntos referentes à condução da política orçamentária e financeira de Minas Gerais. Além de elencar competências mais específicas em seu Art. 4º, o Decreto nº 47.690/2019 elencou, no Art. 2º, as principais temáticas às quais o Cofin se dedica:

Art. 2º – O Cofin tem por finalidade apoiar o Governador na condução das políticas orçamentária, financeira, de gestão e de pessoal, em observância às diretrizes do Chefe do Poder Executivo, especialmente em relação às seguintes temáticas:

I – orçamento e finanças;

II – operações de crédito;

III – administração de pessoal;

IV – parcerias público-privadas;

V – termos de parcerias e contratos de gestão;

VI – políticas centrais de governo, sob demanda dos titulares das pastas responsáveis pelas matérias;

VII – políticas ou projetos estratégicos, que acarretem em impacto orçamentário e financeiro para o Estado (MINAS GERAIS, 2019a).

É válido notar que há semelhança, em algum grau, entre essas temáticas e aquelas apontadas para a COF pelo Decreto nº 47.077/2016, já que ambas as instâncias seriam colegiados centrais de decisão dos rumos financeiros e orçamentários do estado. No entanto, observa-se que, para o Cofin, não há menção no Art. 2º acima trazido às deliberações referentes às temáticas sobre as empresas estatais. No presente modelo, com a separação entre Cofin e CCGE, uma instância governamental focada exclusivamente na tomada de decisões referentes às empresas estatais ressurge no cenário do Poder Executivo mineiro.

Como será visto em breve, o CCGE se dedica às deliberações referentes às empresas estatais não dependentes do Tesouro Estadual, de maneira que as deliberações sobre as empresas dependentes ficam a cargo do Cofin. Assim, para listar as competências do Cofin, o Decreto nº 47.690/2019, em seu Art. 4º, aprofundou em cada uma das temáticas trazidas no artigo anterior, e ainda incluiu o seguinte:

Art. 4º – São competências do Cofin: [...]

VIII – manifestar-se, previamente ao Conselho de Administração, à Assembleia Geral de Acionistas ou órgãos equivalentes, sobre matérias afetas às empresas públicas dependentes [...] (MINAS GERAIS, 2019a).

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão é responsável por prestar o suporte técnico e administrativo aos membros do Cofin, na figura de Secretaria Executiva desse Comitê. Tal secretaria atua também como Secretaria Executiva da Câmara de Coordenação da Ação Governamental, que tem por finalidade

[...] coordenar e promover a integração das ações e decisões estratégicas de governo no âmbito das políticas orçamentária, financeira, de gestão e de pessoal, bem como estabelecer diretrizes para a modernização institucional (MINAS GERAIS, 2019a).

A CCGov se reúne bimestralmente e atua como um colegiado superior em relação ao Cofin. Ela é composta por sete membros, sendo eles os quatro Secretários de Estado membros do Cofin, o Governador do Estado (que preside a CCGov), o Vice-Governador do Estado e o Advogado-Geral do Estado. A Câmara delibera sobre demandas encaminhadas pelo Cofin ou sobre outras matérias apontadas pelo governador que tratem das políticas orçamentária, financeira, de gestão, de pessoal e de modernização institucional (MINAS GERAIS, 2019a).

No que se refere ao Comitê de Coordenação e Governança de Estatais, o Decreto Estadual nº 47.771, de 29 de novembro de 2019, o institucionalizou enquanto uma instância colegiada, composta pelo Secretário de Estado de Fazenda (que preside o Comitê), pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico e pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão. As reuniões ordinárias acontecem uma vez por mês, havendo a possibilidade de o presidente do Comitê convocar reuniões extraordinárias.

É de responsabilidade do presidente convocar e presidir as reuniões, coordenar e supervisionar os trabalhos do CCGE e encaminhar à deliberação as matérias sobre as quais o Comitê discute. O presidente também possui o voto de qualidade nas tomadas de decisão, que ocorrem por maioria de votos. Além disso, nos casos em que houver urgência ou relevante interesse público, é conferida ao presidente a possibilidade de deliberar *ad referendum*, contanto que a decisão seja submetida ao colegiado na primeira reunião subsequente. Nos casos em que o Secretário de Estado de Fazenda não puder exercer a presidência do Comitê, essa

será exercida pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico (MINAS GERAIS, 2019d).

Além dos membros do secretariado citados, que são aqueles com direito a voto no CCGE, o decreto prevê, ainda, que as reuniões do Comitê contarão também com as presenças do Subsecretário do Tesouro Estadual (da SEF), do Assessor-Chefe da Assessoria de Desestatização (da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sede) e do Subsecretário de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag). Outros possíveis participantes que podem ser convidados a participar ocasionalmente das reuniões do CCGE são o Advogado-Geral do Estado, os secretários de Estado responsáveis pela supervisão de empresas estatais com interesse nos assuntos que forem objeto de deliberação, dirigentes e conselheiros fiscais e de administração das empresas estatais, e também representantes de órgãos ou entidades da Administração Pública, relacionados às matérias a serem apreciadas (MINAS GERAIS, 2019d).

De acordo com o referido decreto, o CCGE é um

[...] órgão colegiado, instância deliberativa com a competência de definir diretrizes relacionadas à administração das participações societárias e à política de governança corporativa das empresas públicas e sociedades de economia mista, controladas pelo Estado, com a finalidade de potencializar seus resultados e promover a articulação e integração das políticas das empresas estatais à estratégia governamental (MINAS GERAIS, 2019d).

No mesmo sentido da Lei nº 23.304/2019, que preconizou para as instâncias de governança o papel de assessoramento ao Governador em suas tomadas de decisão, o decreto do CCGE menciona o apoio que tal instância deve prestar ao chefe do Poder Executivo estadual. Percebe-se, assim, que o Comitê se configura como uma instância deliberativa de suma importância, por contar com secretários das principais pastas e prestar apoio direto ao Governador:

O CCGE apoiará o Governador na definição de diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária do Estado nas empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas sociedades controladas ou investidas e, no que couber, ao Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – Indi¹⁰ (MINAS GERAIS, 2019d).

¹⁰ O Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (Indi) é uma agência mineira de promoção de investimento e comércio exterior vinculada à Secretaria de Estado Desenvolvimento

De acordo com o Art. 1º do decreto, suas disposições não se aplicam às empresas públicas dependentes do Tesouro Estadual. Desse modo, compete ao CCGE deliberar e emitir opiniões sobre matérias relacionadas apenas às empresas estatais não dependentes do Tesouro Estadual (MINAS GERAIS, 2019d). Como as deliberações a respeito das empresas públicas dependentes do Tesouro Estadual afetam diretamente o orçamento fiscal mineiro, essas deliberações ficam a cargo do Cofin. A separação entre as matérias afetas às empresas não dependentes, que ficam a cargo do CCGE, e as matérias orçamentárias e financeiras dos demais órgãos da administração pública mineira, que são incumbências do Cofin, é bem vista pelo Entrevistado 2:

Eu entendo que é fundamental essa separação, porque se a gente está falando de governança, a gente precisa conhecer e respeitar as especificidades de todos os entes envolvidos. Então eu não posso tratar estatal igual autarquia, porque são entidades diferentes. Eu não posso estabelecer um fluxo desconsiderando essas diferenças. Você ter uma instância dedicada a realidade das empresas é importante. Discutir ao mesmo tempo, vamos supor, por exemplo, pleito de orçamento da Secretaria de Cultura com uma emissão de debêntures da COPASA não faz sentido. Você perde na qualificação do processo decisório (Entrevistado 2, nov. 2020).

O decreto menciona, em seu Art. 2º, as competências do CCGE. É possível dividi-las em dois grupos: existem competências que são, de certo modo, mais gerais e que pautam a atuação do Comitê, mas não especificam exatamente o que ele deve fazer, enquanto há também competências mais específicas e taxativas e que apontam para um rol de matérias sobre as quais o CCGE deve deliberar e se manifestar. No primeiro grupo, destaca-se a competência relacionada à proposição de diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária do estado nas empresas estatais, de maneira a buscar a defesa de seus interesses enquanto estado acionista, a promoção da eficiência na gestão e adoção das melhores práticas de governança corporativa, e a expectativa de retorno do capital investido nas empresas pelo estado (MINAS GERAIS, 2019d).

Além disso, as outras competências gerais do Comitê são o estabelecimento de diretrizes para a atuação dos representantes do estado nos conselhos de administração e fiscal das empresas estatais em que o estado participa como minoritário; a orientação de ações conjuntas para melhorar a gestão

e otimizar os gastos das empresas estatais; a proposição de diretrizes e estratégias para a atuação da SEF na gestão das participações acionárias do estado; o acompanhamento das informações econômico-financeiras e do desempenho e resultados das empresas; e a contribuição para a implementação da Política Estadual de Desestatização, coordenada pela Sede (MINAS GERAIS, 2019d).

A respeito de tal contribuição, cabe aqui uma breve contextualização sobre a Política Estadual de Desestatização (PED). Tal política foi instituída pelo Decreto Estadual nº 47.766, de 26 de novembro de 2019. Os objetivos da PED apontados por tal decreto são o reordenamento da posição estratégica do estado na economia e a contribuição com a eficiência econômica do estado, buscando a reestruturação do setor público e o equilíbrio fiscal. Considera-se como desestatização, a partir do decreto, quatro modalidades operacionais descritas: privatização, desinvestimento, desmobilização de ativos e delegação (MINAS GERAIS, 2019c).

O decreto da PED criou também o Conselho Mineiro de Desestatização (CMD), como uma instância de deliberação superior da PED, diretamente subordinada ao Governador e integrado por outros oito membros: o Vice-Governador (seu presidente), o Secretário-Geral, o Consultor-Geral de Técnica Legislativa, o Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, o Secretário de Estado de Fazenda, o Secretário de Estado de Governo, o Secretário de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, e o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão. Também podem participar das reuniões, sem direito a voto, o Advogado-Geral do Estado, o Diretor-Presidente do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (Indi), e o titular da Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública (SCGOV) (MINAS GERAIS, 2019c).

Como mencionou o decreto do CCGE, no que se refere à desestatização, compete ao Comitê apenas contribuir para a implementação da PED, que é coordenada pela Sede. Ou seja, há no cenário do Poder Executivo estadual outra instância cujo foco são as temáticas desestatizantes, de maneira que não é competência do CCGE deliberar sobre esse tema. Quando perguntados sobre como se dá tal contribuição, os entrevistados foram taxativos em explicar que pautas referentes à desestatização competem à Sede e ao CMD. Há, no entanto, entre as atuações do CCGE e do CMD, uma relação: as instâncias, por meio de suas

secretarias executivas (SEF e Sede, respectivamente), compartilham informações para manter um certo grau de alinhamento:

Essa contribuição ocorre por meio de ferramentas e análises relacionadas às empresas. O CCGE pode munir e subsidiar a Sede com eventuais informações que a Fazenda tenha sobre o desempenho das estatais. Informações relacionadas a desempenho econômico e financeiro, aos resultados, e também algumas análises técnicas que são feitas no âmbito da diretoria. Então por exemplo, informações relacionadas à remuneração dos administradores, os impactos que isso gera, relacionadas aos ativos e aos passivos das empresas, à estrutura, temos nos nossos arquivos muitos elementos que podem contribuir (Entrevistado 1, nov. 2020).

No CCGE participa o Assessor Especial de Desestatização, e a Superintendente da SCGOV participa das reuniões do CMD. Os 2 sem voto, mas para justamente essas duas pontas saberem o que está acontecendo numa ponta e na outra para fazer isso conversar quando necessário. A gente se complementa e essa integração precisa acontecer. A colaboração é dessa forma (Entrevistado 2, nov. 2020).

Eu entendo que o CCGE é o órgão do estado que participa mais ativamente no dia a dia das empresas, então ele tem maior conhecimento do que acontece nas empresas e é dessa forma que ele pode contribuir. O pessoal da Sede pode nos consultar, ouvir as deliberações, solicitar informações, e tal (Entrevistado 3, nov. 2020).

No que se refere às competências com maior grau de especificidade, é de responsabilidade do CCGE se manifestar a respeito de alguns assuntos. O Comitê deve se posicionar sobre as indicações de representantes do estado nos conselhos de administração e fiscal das empresas estatais controladas pelo estado e também manifestar, previamente ao conselho de administração e à assembleia-geral de acionistas das empresas, sobre algumas matérias, discriminadas no Decreto nº 47.771/2019:

Art. 2º – Compete ao CCGE, observadas as disposições legais e estatutárias pertinentes: [...]

II – manifestar sobre as indicações de representantes do Estado nos conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes das empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Estado, observando-se o disposto na Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, na Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e legislação pertinente; [...]

VIII – manifestar, previamente ao conselho de administração e à assembleia-geral de acionistas, ou órgãos equivalentes, sobre as seguintes matérias relacionadas às empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Estado:

a) estatutos sociais e suas alterações;

- b) aumento de quantitativo de pessoal próprio, inclusive por meio de cargos de recrutamento amplo, concursos e contratações temporárias, quando for o caso;
- c) implantação de programas de desligamento voluntário de empregados;
- d) concessão de benefícios e vantagens, revisão de planos de cargos, salários e carreiras que não decorram de lei ou decisão judicial, inclusive alteração de valores pagos a título de remuneração dos administradores, conselheiros fiscais e cargos em comissão e de livre provimento;
- e) diretrizes que norteiem a negociação dos acordos ou convenções coletivas de trabalho, quando for o caso;
- f) participação de empregados e administradores nos lucros ou resultados;
- g) celebração de acordo de resultados ou contrato de gestão, a que se refere o caput do art. 47 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000;
- h) alteração do capital social;
- i) contratação de operação de crédito de longo prazo, inclusive operações de arrendamento mercantil e contratos de mútuo em geral;
- j) contratos de assunção, reestruturação e confissão de dívidas, incluindo adesões relacionadas a obrigações tributárias e previdenciárias;
- k) alienação de bens ou direitos sujeita à deliberação dos acionistas;
- l) celebração e alteração de contratos de concessão e parcerias público-privadas no âmbito das empresas estatais;
- m) aprovação das demonstrações contábeis e financeiras que sejam submetidas à deliberação dos acionistas;
- n) riscos informados pelos gestores ou identificados pela Diretoria Central de Governança das Estatais, no exercício das suas competências;
- o) destinação dos lucros e reservas;
- p) emissão de debêntures, conversíveis ou não em ações, ou quaisquer outros títulos e valores mobiliários;
- q) criação ou extinção de empresa estatal, assim como da assunção ou perda, pelo Estado ou por empresa estatal, do controle acionário de empresa privada;
- r) proposta de plano de investimentos da estatal;
- s) abertura do capital;
- t) emissão de novas ações ou quotas;
- u) concessão de subvenções;
- v) política de dividendos (MINAS GERAIS, 2019d)

Segundo o texto legal, o CCGE pode definir que outros temas sejam sujeitos à sua apreciação, além daqueles já apontados acima. Além disso, o decreto expressa que a manifestação do CCGE sobre tais matérias possui caráter consultivo e opinativo (MINAS GERAIS, 2019d).

É possível apontar que a maioria das competências do CCGE e da lista de matérias sobre as quais ele deve se manifestar já foram, em algum momento, citadas em decretos prévios sobre as instâncias anteriores ao Comitê. Sobre as competências, a maior novidade é a comentada contribuição para a implementação da PED. No que se refere ao rol de matérias, as que ainda não haviam sido trazidas nos decretos anteriores são “proposta de plano de investimentos da estatal”, “concessão de subvenções” e “política de dividendos”.

Para que tais matérias cheguem ao CCGE, as empresas solicitam a manifestação de tal instância encaminhando seus pleitos ao presidente do Comitê com cópia para a Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública (SCGOV), subordinada à SEF. A SCGOV, por meio da Diretoria Central de Governança das Estatais (DCGE), que é subordinada à referida superintendência, realiza estudos e análises técnicas relacionadas às matérias em questão e as inclui na pauta de reunião mensal do CCGE. Cabe ao Comitê conhecer, discutir e deliberar a respeito do pleito, e então encaminhar, por meio de seu presidente, a resposta à empresa estatal em questão, que obtém o posicionamento solicitado.

No que se refere à atuação da SEF, o decreto determina que tal secretaria, por meio de sua Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública (SCGOV), deve prestar suporte técnico e administrativo ao CCGE enquanto Secretaria Executiva do Comitê. Cabe à SEF, dessa maneira, receber e analisar os pleitos para deliberação do CCGE, organizar e acompanhar suas reuniões e formalizar as atas e respostas acerca das decisões, realizando o encaminhamento dos documentos necessários. O texto legal salienta que as deliberações do CCGE deverão ser precedidas de manifestação técnica da SCGOV (MINAS GERAIS, 2019d).

O suporte ao Comitê de Coordenação e Governança de Estatais, envolvendo as análises técnicas e o apoio gerencial, é a principal das atividades desempenhadas pela DCGE, mas não a única. A diretoria também realiza tarefas como acompanhamento constante de informações sobre as estatais, consolidação do orçamento de investimentos das empresas e elaboração e alimentação de

ferramentas gerenciais que auxiliam na lide com tais empresas. O Decreto Estadual nº 47.794, de 19 de dezembro de 2019, dispôs sobre a organização da Secretaria de Estado de Fazenda e elencou as competências da DCGE:

Art. 46 – A Diretoria Central de Governança das Estatais tem como competência propor diretrizes, orientar e executar ações relacionadas à coordenação e governança das empresas estatais, controladas pelo Estado, com atribuições de:

I – consolidar, sistematizar e gerir dados, informações e estudos sobre a estrutura, composição de órgãos societários, política de pessoal, situação patrimonial e resultados econômicos e financeiros das empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado;

II – subsidiar estudos sobre estratégias de investimento ou desinvestimento do Estado em empresas;

III – analisar e manifestar tecnicamente sobre impactos econômicos e financeiros relativos a matérias originárias das empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado, bem como propor diretrizes para mitigação de eventuais riscos;

IV – acompanhar a situação patrimonial dos planos de previdência complementar patrocinados por empresas estatais, fundações e autarquias, inclusive por meio de análise de instituição ou alteração de benefícios;

V – promover capacitações, treinamentos, reuniões técnicas, manuais e guias para a profissionalização e compartilhamento de experiências entre os membros dos órgãos societários das empresas estatais, e a disseminação de práticas de governança corporativa;

VI – oferecer subsídios técnicos aos representantes do Estado no processo decisório dos órgãos estatutários das empresas estatais e instâncias de governança do Poder Executivo (MINAS GERAIS, 2019e).

A DCGE é a sucessora institucional da Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa, setor responsável pelo apoio às instâncias anteriores ao CCGE – o CGC e a CCEE. No novo modelo, a diretoria anterior foi renomeada e permaneceu no mesmo lugar no desenho organizacional da SEF, ou seja, subordinada à SCGOV. Destaca-se que entre as competências da DCGE, quando se mencionam as empresas estatais, também estão abarcadas as empresas estatais dependentes do Tesouro Estadual. Além dos estudos e acompanhamentos de informações, a DCGE também analisa tecnicamente as matérias e pleitos afetos a tais empresas, cuja deliberação fica a cargo do Cofin. Como a Seplag é quem exerce o papel de secretaria executiva do Cofin, ela encaminha os pleitos referentes às empresas não dependentes à SCGOV, que realiza as análises por meio da DCGE. Depois, a Seplag promove outra análise técnica baseada na análise

realizada pela DCGE e submete os pleitos ao Cofin para que ele conheça, discuta e delibere.

É possível dizer que o resgate do modelo que envolve uma instância de governança exclusivamente focada em matérias referentes às empresas estatais foi motivado por dois aspectos principais, de acordo com o que foi levantado a partir das entrevistas. Primeiramente, entende-se que a opção por uma instância constituída dessa maneira faz parte das concepções e visões políticas da atual gestão, por considerar as empresas estatais como uma temática relevante e que merece maior atenção do governo.

Além de a atual gestão acreditar na importância da temática, o governo vigente foi eleito com a defesa de pautas desestatizantes e de redução do escopo de atuação estatal. Desse modo, para atingir no futuro possíveis desestatizações e privatizações, é necessário conhecer, entender e bem gerir as empresas estatais. No que se refere ao segundo aspecto, percebe-se a partir do conteúdo das entrevistas que houve também certa influência dos órgãos técnicos envolvidos na área e uma consequente contribuição por parte dos técnicos da SEF:

Eu acredito que pesou a agenda do atual governo associada à desestatização e à contenção de gastos, a contribuição técnica dos profissionais que já detinham uma bagagem institucional e que tiveram a oportunidade de colaborar com um modelo de avaliação de riscos e dos atos praticados dentro das empresas, a partir do conhecimento de modelos e arranjos institucionais anteriores. Houve uma contribuição de sugestões de técnicos para a institucionalização de um modelo de governança que tivesse um olhar mais atento para as empresas (Entrevistado 1, nov. 2020).

É uma visão de gestão, o governo e o Secretário de Fazenda entenderam que isso era importante. Eu sou acionista controlador, existe um patrimônio público alocado, então as empresas devem prestar contas e funcionar de acordo com sua finalidade e entregar para a sociedade o melhor possível. É inegável também que foi pauta do governador em campanha e é uma pauta dessa gestão de reduzir o tamanho do estado, mas é cristalino para todos eles que independente da decisão que se tome entre desestatizar ou não essas empresas elas precisam funcionar da melhor forma possível, o processo decisório deve ser o mais qualificado possível, até que se chegue à decisão. Antes disso existe um caminho e as empresas têm que rodar da melhor forma possível (Entrevistado 2, nov. 2020).

Havia uma pressão interna dos próprios órgãos, AGE, Fazenda, até natural porque era assim que funcionava, para que voltasse a ter a instância de governança e as rotinas de governança, porque da maneira como estava era bastante desorganizado. Às vezes você tem uma ideia boa, uma necessidade, mas ninguém compra essa ideia. Existia uma necessidade, a governança quando existia

funcionava, melhorava as deliberações da empresa, e trazia o acionista controlador para participar dessas deliberações. Aí de repente você acaba com isso, uma coisa que era importante. Naturalmente o corpo técnico da Fazenda e da AGE sentiu a necessidade que isso voltasse de alguma forma. Os técnicos da Fazenda tinham embasamento para vender essa ideia para o novo governo (Entrevistado 3, nov. 2020).

No que tange à composição do CCGE e à participação dos três secretários que são membros votantes do Comitê – Secretário de Estado de Fazenda, Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico e Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, os entrevistados acreditam que é uma boa composição e que tem funcionado bem. O Entrevistado 1 destacou que os três secretários cumprem papéis importantes na formação do colegiado do CCGE, por estarem ligados a três principais áreas do Poder Executivo estadual:

Seriam as principais pastas, as secretarias centrais que têm influências na condução das empresas. A Secretaria de Fazenda porque ela gere os recebimentos de dividendos, gere as receitas, faz também o papel de subsidiar a governança por meio de uma área técnica com analistas que têm o conhecimento sobre o arranjo. A Seplag porque é um órgão central associado ao planejamento de todo o estado, envolvendo elaboração da LOA, PPAG e LDO. Isso também tem influência sobre as empresas estatais, porque elas têm que funcionar de forma alinhada às expectativas de planejamento do estado. A Sede porque é uma secretaria que tem o lado econômico e também tem a competência de lidar com os processos de desestatização, seja por meio de desinvestimentos, por meio de alienação de ativos, de empresas estatais, ou de reestruturação (Entrevistado 1, nov. 2020).

No tocante aos demais integrantes das reuniões, além do Subsecretário do Tesouro, do Subsecretário de Planejamento e Orçamento, do Assessor de Desestatização e da Superintendente de Governança de Ativos e da Dívida Pública, os entrevistados ressaltaram a participação do Advogado-Geral do Estado, que não é presença obrigatória segundo o decreto do CCGE, mas sempre participa. A presença do titular da AGE é importante para reduzir riscos de ilegalidade, devido à juridicidade das matérias e à conformidade com a legislação. De acordo com o Entrevistado 1, tais presenças cumprem papel fundamental para com o funcionamento do Comitê e de suas reuniões:

Esses atores sem direito a voto tem o papel fundamental de, quando necessário, participar das discussões técnicas e contribuir com informações para que as decisões sejam tomadas com o máximo de elementos possíveis. Então isso reduz a assimetria de informação, a participação de todos esses atores faz com que as decisões tenham

menor risco de assimetria de informação dentro do governo (Entrevistado 1, nov. 2020).

O comentário do Entrevistado 2 acrescenta que o caráter multisetorial do Comitê, com a participação de atores de diferentes pastas e áreas do estado, está diretamente relacionado ao objetivo da estrutura de governança que se instituiu, que seria o de qualificar o processo decisório do estado enquanto acionista controlador das empresas estatais:

É até por isso que lá na origem o Comitê tinha uma composição multisetorial e a gente preservou essa característica, porque? Qual o objetivo principal da estrutura de governança? É justamente qualificar o processo decisório, reduzir vieses... se essa decisão fica só com a pasta vinculada, pode ter um viés na decisão. Se fica só com a Fazenda, pode ter outro viés. Se fica só com a AGE, também. Acho que essa é uma característica fundamental pro bom funcionamento do processo de governança. Nas reuniões a gente vê um debate mais qualificado em razão dessa "multisetorialidade", você tem visões distintas de áreas sistêmicas do estado (Entrevistado 2, nov. 2020).

Existem algumas principais mudanças trazidas pelo modelo do CCGE em relação aos modelos anteriores, que tiveram seu breve histórico narrado na quinta seção. Em outros momentos, ficou sob responsabilidade do CGC deliberar sobre outros órgãos e entidades da administração pública estadual, além das empresas estatais. Ao CCGE, compete apenas a lide com temas relacionados às empresas, o que, de acordo com os entrevistados, é um ponto positivo para as deliberações:

Quando se tem uma instância cujas matérias são exclusivamente referentes às estatais não dependentes, não há concorrência de assuntos orçamentários e financeiros que, por impactarem diretamente o Tesouro Estadual, demandam considerável atenção (Entrevistado 1, nov. 2020).

Além disso, as decisões do Comitê têm caráter definitivo, diferentemente dos modelos anteriores quando a instância dedicada à governança corporativa estava subordinada a um outro colegiado superior. Assim, não se depende mais de dois colegiados para decidir sobre o mesmo assunto, o que acaba fortalecendo e acelerando o processo decisório e, ainda, conferindo maior importância à instância, já que se trouxe para o debate atores do primeiro escalão do Poder Executivo estadual. Um dos entrevistados comentou que o baixo número de membros com direito a voto no Comitê é também um fator benéfico ao seu funcionamento:

O próprio número reduzido de membros que emitem votos é também uma marca de celeridade no processo decisório. Por outro lado, para que as decisões não percam em qualidade, têm-se também outros

agentes que assistem e participam das discussões sem direito a voto (Entrevistado 1, nov. 2020).

Apresentada a estruturação do modelo do CCGE, passa-se a análise às suas decisões e dinâmica de funcionamento.

6.2 A atuação do CCGE: dinâmica de funcionamento e levantamento das decisões

Ao realizar as entrevistas, pôde-se entender melhor a respeito do funcionamento das reuniões do Comitê. Alguns aspectos comentados pelos entrevistados estão relacionados à dinâmica de funcionamento do Comitê, ao caráter técnico que permeia as suas decisões e à utilização do *ad referendum* como uma exceção, em casos de maior urgência. Além disso, realizou-se um levantamento das decisões proferidas pelo Comitê desde o momento de sua instituição até a última reunião registrada, período que abarcou dez reuniões ordinárias mensais (de fevereiro a novembro de 2020) e também duas reuniões extraordinárias.

No que se refere ao encaminhamento dos pleitos, as empresas estatais têm até o dia 25 de cada mês para enviarem os pleitos a serem discutidos na reunião ordinária do CCGE do mês subsequente. Esse prazo existe para que haja tempo hábil para a realização das análises técnicas pela DCGE. Atualmente, há um documento que descreve, para cada tipo de pleito, qual documentação deve ser enviada à análise técnica. Após o recebimento dos pleitos e a realização das análises, o titular da diretoria faz uma sugestão de pauta para a reunião e, em geral, a SCGOV faz uma reunião prévia com o presidente do CCGE para pontuar o que foi incluído em tal pauta. Fechada a pauta, ela é encaminhada aos demais membros cerca de dois dias antes da data em que a reunião está marcada. No dia anterior à reunião, encaminha-se aos membros o material de apoio que será utilizado na apresentação, de maneira que eles já chegam para a reunião com as principais informações de cada pleito.

Nas reuniões, tem-se a apuração de quórum. Em função da pandemia do novo Coronavírus e das recomendações de distanciamento social, as reuniões têm ocorrido no modelo semipresencial, com algumas participações de forma remota e algumas presenciais. O Secretário de Fazenda abre a reunião, na condição de presidente do Comitê, e passa a palavra à titular da SCGOV, que é a Secretária

Executiva do CCGE. A partir de então, os pleitos são apresentados, com resumos dos contextos e evidenciação das principais informações, trazendo-se também, por vezes, outras variáveis que não estão nas apresentações. No que se refere a esse momento, a dinâmica deliberativa do Comitê foi comentada pelo Entrevistado 2:

A partir daí, cada um emite sua opinião. Tem pleitos que o voto é mais direto e tem pleitos que eles vão apresentando suas dúvidas, fazendo suas ponderações, e as discussões acontecem. É bem dinâmico. Em geral são discussões ricas porque você tem ali quatro áreas ativas, contando os três secretários e as participações bem ativas da AGE. Então cada um coloca suas impressões e suas opiniões e chegam na recomendação (Entrevistado 2, nov. 2020).

Tão logo termine a reunião, o passo subsequente é a emissão, por parte da SCGOV e da DCGE, dos ofícios que serão assinados pelo presidente do CCGE, de maneira a formalizar as recomendações. Esses ofícios são encaminhados para as empresas e para a AGE, de modo a subsidiar a atuação e o voto dos procuradores enquanto representantes do estado nas assembleias das empresas. Além disso, após o fim das reuniões, ocorre também a elaboração das atas, que são disponibilizadas posteriormente para que os membros assinem. As decisões são registradas nas atas, documentando-se qual foi a manifestação dos membros e se houve acatamento da sugestão técnica.

Além das reuniões ordinárias, há também as reuniões extraordinárias, quando há algum pleito de caráter mais urgente que dependa de uma decisão mais rápida. Ainda nesse sentido, quando há a ocorrência de maiores urgências a respeito de matérias de menor complexidade, existe a possibilidade de a decisão acontecer por *ad referendum*. Nesses casos, o presidente do Comitê decide sozinho, sem reuniões para deliberação, e essas decisões são submetidas, na reunião ordinária subsequente, ao conhecimento e à ratificação pelos demais membros.

Na lide direta com as empresas estatais, existem duas possíveis maneiras de manifestação do CCGE. Em tese, nenhuma das duas é vinculante; no entanto, a segunda delas, como será visto, acaba por ser. Primeiramente, em matérias que não são diretamente alvo de deliberação na assembleia geral de acionistas das empresas, e sim recomendações aos conselheiros indicados pelo estado, tais como diretrizes e expectativas de atuação, o Comitê pode orientar os conselheiros. Porém, a autonomia de atuação desses conselheiros é garantida e preservada, de forma que eles são livres para decidir e atuar. Faz-se, no entanto, uma ressalva: se

determinados conselheiros indicados pelo estado não corresponderem às expectativas do acionista controlador, o estado também possui liberdade e prerrogativas legais para destituí-los e indicar novos membros aos conselhos:

Se o CCGE recomendar por meio de uma deliberação aos diretores, aos conselheiros de administração, uma determinada diretriz, né, recomendou alterar um ato interno lá no âmbito da diretoria, ou algum tipo de ato de alçada do conselho de administração, eles têm autonomia e independência para fazer o que quiserem. Os conselheiros e os administradores não estão obrigados a executarem aquilo que essa instância de governança emitiu. Existe a preocupação de manter a autonomia e independência da empresa estatal. Só que, em se tratando de um acionista, os administradores deveriam, via de regra, observar as recomendações dos sócios. Eles não são obrigados, mas a partir do momento que eles se desviam constantemente nos atos praticados dentro da empresa das opiniões que o acionista lhes direcionou e recomendou, isso repercute numa possibilidade de alteração dos administradores e mudanças na administração (Entrevistado 1, nov. 2020).

Por responsabilidade legal pela própria atribuição ele é um administrador da empresa então o olhar dele tem que ser da empresa, mas enquanto representante do acionista ele tem que manter um grau de alinhamento, senão não faz sentido. Então deve ser preservada a autonomia desses representantes. No conselho de administração eles representam o estado, mas respondem é no CPF. A manifestação do CCGE não é vinculativa, não obriga o conselheiro a votar. Se o conselheiro discorda, não é obrigado a votar. Ele vai exercer o voto com sua autonomia, que é uma premissa de atuação no conselho. Se depois vai ser discutida a aderência e o alinhamento, é outra história, que aí é discutir o alinhamento para fins de representação do acionista (Entrevistado 2, nov. 2020).

A segunda maneira diz respeito às matérias que serão discutidas nas empresas no âmbito da assembleia geral de acionistas, como alterações estatutárias, eleições de membros dos conselhos, aprovação de demonstrações financeiras, dentre outras discriminadas no decreto. Conforme comentado na quarta seção, a competência de representar o estado acionista nas assembleias das empresas estatais é do Advogado-Geral do Estado, que a delega para os demais procuradores do Estado. Os procuradores vão às assembleias, na condição de representantes do Estado – enquanto acionista majoritário, e votam de acordo com a recomendação do CCGE. Essa recomendação, que é materializada pelos ofícios encaminhados à AGE após as reuniões do Comitê, conforme explicado acima, não é vinculante; inclusive, de acordo com o decreto nº 47.771/2019, as manifestações do CCGE possuem caráter “consultivo e opinativo” (MINAS GERAIS, 2019d). Porém, segundo os entrevistados, não cabe aos procuradores entrar no mérito das

decisões. A autonomia que lhes é dada está no âmbito da juridicidade das matérias e da conformidade delas perante às legislações pertinentes:

O procurador pega a opinião emitida pelo CCGE e leva a essa assembleia, mas ele também tem certo grau de autonomia e independência. Se ele não quiser manifestar lá na assembleia geral da forma como o Comitê recomendou, ele até pode, mas tem que justificar porque, e essa justificativa tem que ser associada não a conveniência e oportunidade, porque a conveniência e oportunidade quem avalia é o CCGE. Mas o procurador pode recusar a votar num determinado sentido se houver ali um ato considerado ilegal, um ato que afronta o ordenamento jurídico, porque o procurador tem a legitimidade e a competência funcional de avaliar a legalidade e juridicidade de determinados atos (Entrevistado 1, nov. 2020).

Assim, no que se refere à conveniência e oportunidade das matérias, a incumbência de deliberar e decidir é do CCGE. Os entrevistados comentaram a respeito de exemplos práticos:

Vamos distribuir lucros ordinários. O estado emitiu opinião por meio do CCGE de que se deve distribuir, o acionista precisa de maior receita, a empresa tem capacidade, tem caixa, cumpriu os resultados esperados ou acima deles, a análise técnica mostrou isso. O procurador não pode dar um voto que contrarie essa intenção, que contrarie essa avaliação de conveniência e oportunidade. Agora, se o procurador descobrir que existe ali um ato ilegal, que a distribuição de lucros está afrontando determinado dispositivo da lei, do estatuto, da constituição ou de qualquer norma do ordenamento jurídico, ele pode sim votar diferente (Entrevistado 1, nov. 2020).

O CCGE é opinativo. Se ele manifestar alguma recomendação ou contrariamente a determinado item de pauta da assembleia, por exemplo, o CCGE foi favorável a um aumento de capital na empresa X, mas na assembleia, a AGE, no exercício de sua função, ela discorda por alguma razão jurídica, ela tem esse poder (Entrevistado 2, nov. 2020).

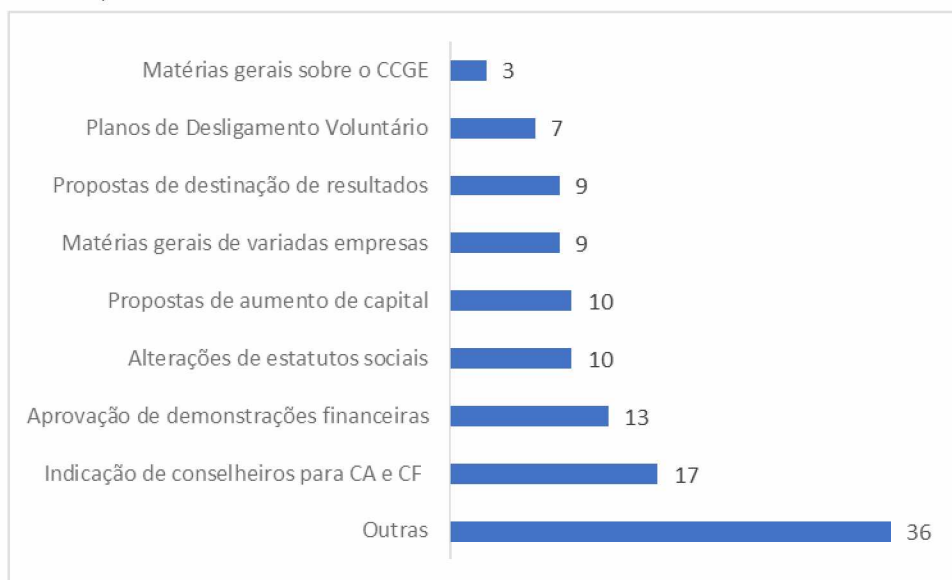
O que confere o caráter vinculante às decisões, então, é a deliberação que ocorre na assembleia geral de acionistas, instância na qual o procurador vota de acordo com o que é manifestado pelo CCGE. Desse modo, do ponto de vista prático, as deliberações do Comitê possuem efeitos de decisão, na medida em que, para se contrariar essas manifestações, é necessário que se verifique vícios de legalidade nelas. No entanto, no modelo instituído hoje, os entrevistados informaram que ainda não aconteceu de os procuradores contrariarem a decisão do CCGE, e é difícil e improvável que isso ocorra, devido ao fato de que o Advogado-Geral tem participação ativa nas reuniões do Comitê e faz suas colocações sobre o aspecto jurídico das matérias quando necessário. Além disso, percebe-se que a atuação do

corpo técnico da SCGOV é bastante alinhada à atuação da AGE e dos procuradores:

Hoje a AGE não comparece a nenhuma assembleia para votar, pode ser a pauta mais simples, se não tiver um ofício do CCGE indicando a orientação do controlador. Os procuradores conhecem o trabalho da governança, às vezes no meio da assembleia se tem alguma dúvida eles ligam, eles procuram esclarecer. A gente tem o contato, criou uma rede muito boa com o Gabinete da Advocacia, a Advocacia hoje enquanto representante do estado em relação às participações societárias é uma grande parceira no fomento à manutenção e fortalecimento das práticas de governança no estado (Entrevistado 2, nov. 2020).

Após a pesquisa documental a partir das atas de reunião do CCGE e dos materiais de apoio das reuniões produzidos pela SCGOV, foi possível realizar levantamentos das decisões proferidas pelo Comitê ao longo do exercício de 2020. Nesse período, em um contexto de dez reuniões mensais ordinárias e duas extraordinárias, foram 114 decisões, que podem ser agrupadas pelas matérias mais recorrentes da seguinte maneira, expressa pelo Gráfico 2:

Gráfico 2: Número de decisões do CCGE por matérias (fevereiro de 2020 a novembro de 2020)



Fonte: Atas de reunião e arquivos de apoio do CCGE, SEI/MG. Elaboração própria.

Como é possível observar a partir do Gráfico 2, a matéria que mais se repete entre as decisões do CCGE se refere à indicação de membros para os conselhos de administração e fiscal das empresas estatais. É importante explicar que, nesses casos, os pleitos não partem exatamente das empresas. A secretaria de estado à qual cada empresa estatal se vincula é responsável por fazer as indicações

dos membros que vão representar o estado nos conselhos dessa determinada empresa e encaminhá-las à SCGOV, que cuida do processo de elegibilidade, reunindo os documentos necessários junto aos candidatos indicados. Em seguida, a SCGOV envia essa documentação à empresa, que realiza o processo interno de elegibilidade. Então, só após essas etapas, a estatal encaminha o pleito de elegibilidade ao CCGE, que conhece, discute e delibera sobre as indicações. A contabilização de 17 decisões sobre indicação de membros aos conselhos não significa que apenas 17 membros foram indicados; na maioria dos casos, o CCGE discutiu e aprovou indicações múltiplas, isto é, que envolveram nomes de mais de um conselheiro. Agrupou-se nessa classificação de decisões sobre indicações de conselheiros uma decisão em que o Comitê votou pela destituição de um membro de conselho.

A respeito das matérias gerais sobre variadas empresas, agrupou-se nessa categoria as decisões cujas matérias não foram especificamente sobre apenas uma empresa estatal. Como exemplo, é possível citar quatro decisões do Comitê no sentido de aprovar e autorizar a publicação de dois portais eletrônicos – e outros dois módulos posteriores referentes a esses portais – desenvolvidos pela Subsecretaria do Tesouro Estadual, da SEF. São eles o Portal da Governança das Empresas Estatais de Minas Gerais e o Portal da Previdência Complementar das Empresas Estatais de Minas Gerais, que já estão publicados no site da SEF. Esses portais são ferramentas analíticas que apresentam uma ampla gama de informações gerais e de indicadores de desempenho, buscando permitir a avaliação e o acompanhamento por parte do acionista controlador e de qualquer cidadão interessado e também conferir maior transparência e inovação à governança das empresas estatais.

Ainda sobre as decisões cujas matérias são referentes a múltiplas empresas, um outro exemplo é uma decisão do Comitê favorável à sugestão técnica de se expedir recomendações a algumas empresas estatais para elaborarem e divulgarem a carta anual de governança corporativa, que é uma exigência da Lei nº 13.303/2016. Após levantamento da DCGE, percebeu-se que algumas empresas não haviam divulgado tal documento em seus sites, de forma que se sugeriu tecnicamente ao CCGE que aprovasse que a DCGE fizesse as recomendações às empresas em questão.

As três decisões agrupadas em matérias gerais referentes ao próprio CCGE dizem respeito às vezes em que o Comitê deliberou sobre o seu próprio funcionamento. Na primeira delas, decidiu-se o prazo já comentado de encaminhamento dos pleitos pelas empresas ao CCGE, que vai até o dia 25 de cada mês. As outras duas decisões foram em dois meses subsequentes quando, em setembro de 2020, apresentou-se aos membros do Comitê a proposta técnica com a minuta do regimento interno da instância para que, em outubro, a partir do conhecimento prévio possibilitado pela reunião anterior e de sugestões dos membros, o regimento interno fosse então aprovado. Tal regimento serviu para a regulamentação sobre alguns aspectos, tais como reuniões presenciais, semipresenciais ou remotas, indicação e participação de membros suplentes, possibilidade de convite de especialistas ou técnicos para elucidar matérias e tramitação de matérias cujas restrições ou sigilo devam ser preservados, dentre outros.

Depois dos pleitos referentes às elegibilidades de conselheiros, as decisões referentes a matérias de aprovação de demonstrações financeiras, alterações de estatutos sociais, propostas de aumento de capital, propostas de destinação de resultados e propostas de planos de desligamento voluntário foram, nessa ordem, as que mais se repetiram. Nesses casos, os pleitos seguem o fluxo anteriormente comentado, que envolve que eles partam das empresas, passem pela análise técnica da DCGE e cheguem ao CCGE para discussão e deliberação.

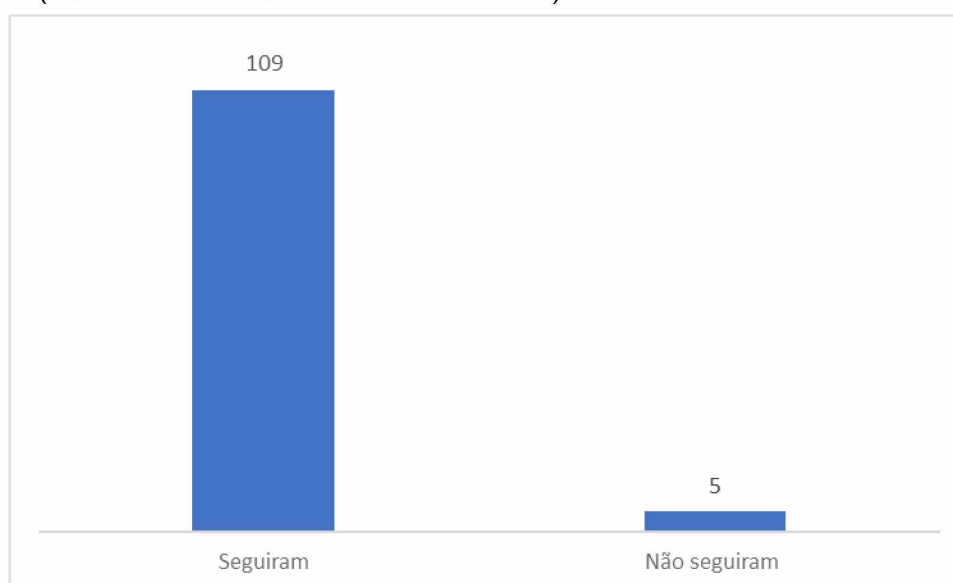
Sobre essas decisões, é interessante notar que foram 13 aprovações de demonstrações financeiras, número que se explica pelo fato de o CCGE ter aprovado as demonstrações referentes a 2019 de todas as nove empresas estatais não dependentes controladas diretamente e ainda de outras quatro subsidiárias dessas empresas – sendo elas a COPANOR (da COPASA), a CODEMIG (da CODEMGE), e a CEMIG D e a CEMIG GT (ambas da CEMIG). Todas as demonstrações foram aprovadas, sendo que em uma delas houve a sugestão técnica, acatada pelo Comitê, de se fazer certas ressalvas à empresa em questão.

Por fim, a categoria “Outras”, do Gráfico 2, agrupa aquelas decisões cujas matérias não se repetiram ou se repetiram apenas uma vez, de forma que não entraram no rol das matérias mais recorrentes. Como exemplo, pode-se citar decisões favoráveis à proposta de emissão de debêntures da COPASA, à proposta

de progressão na carreira para empregados da MGI e à proposta de programa de participação nos resultados do BDMG.

Ao longo do exercício de 2020, conforme ilustrado a seguir pelo Gráfico 3, a ampla maioria das decisões tomadas pelo CCGE seguiu a sugestão técnica indicada pela DCGE após realizar seus estudos e análises:

Gráfico 3: Número de decisões do CCGE que seguiram a sugestão da análise técnica (fevereiro de 2020 a novembro de 2020)



Fonte: Atas de reunião e arquivos de apoio do CCGE, SEI/MG. Elaboração própria.

A respeito do critério metodológico utilizado para contabilizar as 114 decisões, é preciso fazer um esclarecimento. Em três dessas decisões, o Comitê decidiu que era necessário obter novas informações para o prosseguimento de suas análises. Nesses casos, como já havia análise técnica da DCGE e sugestão técnica definitiva de decisão a ser tomada, contabilizou-se que o CCGE não seguiu a sugestão técnica, já que decidiu pela obtenção de novas informações. Em reuniões subsequentes, essas três matérias foram novamente trazidas às pautas de discussão, dessas vezes com as informações extras necessárias. Nesses casos, contabilizou-se outras três novas decisões diferentes daquelas anteriores, já que, finalmente, o CCGE decidiu de maneira definitiva.

É válido frisar, então, que em três das cinco decisões que não seguiram a sugestão técnica, o Comitê apenas optou por suspender as matérias em análise para a obtenção de novas informações, seja junto às empresas em questão ou no alinhamento com outros órgãos. Observa-se que todos esses casos já foram rediscutidos pelo Comitê em reuniões posteriores e, em todas essas novas

oportunidades, a sugestão da análise técnica foi acolhida nas decisões. Dessa maneira, fica nítido que, até hoje, a maioria dos casos em que o Comitê não seguiu a sugestão técnica ocorreu devido à suspensão para obtenção de novas informações; por sua vez, na totalidade dos casos rediscutidos a partir das novas informações obtidas, a decisão do CCGE foi no sentido de acatamento da sugestão técnica, o que mostra o elevado respaldo do componente técnico nas deliberações da instância.

Percebe-se que a manifestação técnica explícita, no sentido de não somente apontar fatos e informações sobre os contextos dos pleitos, como também de indicar uma sugestão de decisão a ser tomada pelo Comitê em cada caso, é hoje uma exigência dos membros do CCGE:

Hoje se exige, via de regra, embasamentos técnicos para formação de opinião dentro do Comitê. Existe hoje o hábito de ouvir a área técnica para a formação da opinião dentro do colegiado. As análises técnicas, por exigência dos membros do comitê, têm que ser conclusivas, têm que emitir uma opinião, para que então eles possam embasar as suas decisões, discutir isso no âmbito do colegiado e deliberar. Há uma preocupação em saber o que os técnicos entendem sobre determinadas matérias para eles avaliarem sob as óticas técnicas e políticas (Entrevistado 1, nov. 2020).

Caminha em consonância com o que foi apontado pelo Gráfico 3 o fato de todos os entrevistados atestarem que o peso do critério técnico nas decisões do CCGE é bastante significativo. Nas entrevistas, também se comentou que a presença, nas deliberações, de eventuais fatores políticos observados pelos membros do CCGE também é possível:

Os fatores de relevância na tomada de decisão são principalmente os aspectos técnicos que são levados pelas apresentações e sugestões técnicas, analisadas antecipadamente pelos técnicos da DCGE, e o conteúdo sintético dessas notas técnicas é levado para os membros do CCGE, e ali eles têm a oportunidade de avaliar os principais fundamentos e embasarem a tomada de decisão dessa forma. Evidentemente, eles consideram também eventuais variáveis políticas associadas a determinadas matérias [...] O ingrediente político está presente também, uma coisa não elimina a outra. A voz política e a técnica têm conversado no modelo atual, a gente tem buscado equilibrar, dar todos os elementos técnicos pra quem vai tomar a decisão. O nosso trabalho é subsidiar com o máximo de informação técnica para que os tomadores de decisões as tomem da maneira como acharem mais conveniente. (Entrevistado 1, nov. 2020).

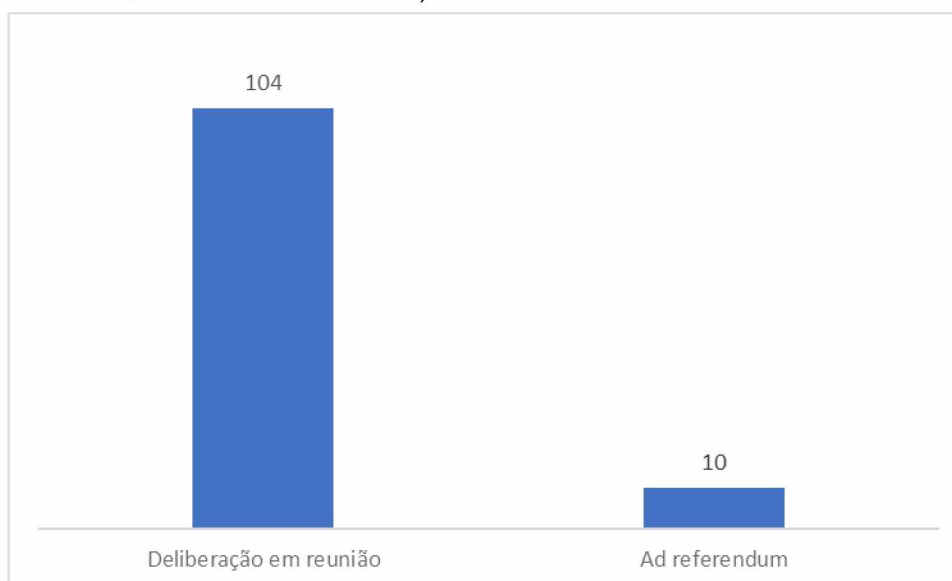
O peso do critério técnico é muito grande. São pouquíssimos casos em que a gente tem alteração em relação à recomendação técnica submetida ao CCGE. Claro que a gente tem que aceitar a política

como parte da administração pública, ela faz parte. A conversa entre os diversos interesses faz parte, está na essência, mas conjugar isso com profissionalismo e critérios técnicos... aí você tem ganhos. E hoje é o que eu percebo, a gente tem um grau de profissionalização maior (Entrevistado 2, nov. 2020).

No modelo do CCGE, a análise técnica prevalece, mas o critério político também participa e também vai pesar. A análise técnica não vincula a deliberação do Comitê, é só para subsidiá-los, ou seja, eles não estão desrespeitando nenhum rito se eles votarem de maneira diferente à manifestação técnica. Hoje, na maior parte, o critério técnico é observado, as decisões em grande parte seguem a sugestão técnica (Entrevistado 3, nov. 2020).

Quando se passa a análise à quantidade de decisões pela modalidade em que elas foram tomadas, isto é, se ocorreram a partir de deliberação em reuniões ordinárias e extraordinárias ou se foram proferidas por meio de *ad referendum*, tem-se o exposto pelo Gráfico 4:

Gráfico 4: Número de decisões do CCGE por modalidade da tomada de decisão (fevereiro de 2020 a novembro de 2020)



Fonte: Atas de reunião e arquivos de apoio do CCGE, SEI/MG. Elaboração própria.

Como ilustrado, grande parte das decisões acontecem a partir das deliberações em reunião. Em termos de porcentagem, 91% das decisões foram fruto de deliberações em reunião, enquanto apenas 9% foram tomadas sem que houvesse deliberação do Comitê. Ressalta-se, ainda, que todas as decisões que aconteceram por *ad referendum* seguiram a sugestão técnica da DCGE. De acordo com um dos entrevistados, pode acontecer que, em algumas situações, devido ao caráter urgente de algumas matérias, não se chegue a elaborar uma nota técnica propriamente dita, assim como é feito nos pleitos que seguem o fluxo ordinário:

O fato de ser *ad referendum* não significa que não haverá análise técnica, mas sim que é uma decisão de apenas um membro do CCGE, o Secretário de Fazenda, que é o presidente. Pode não haver materialização em nota técnica emitida, mas há avaliação técnica e consulta sim. Então assim, todos os *ad referendum* passam por avaliação técnica. Nem todos, em razão da urgência da matéria, são objeto da elaboração de notas técnicas (Entrevistado 1, nov. 2020).

Além disso, outro entrevistado comentou que mesmo nos casos em que a decisão se dá por meio do *ad referendum* há, por parte do presidente do Comitê, consultas informais aos demais membros:

Nas poucas decisões mais complexas por *ad referendum* o Secretário [de Fazenda] também conversa com os outros membros, fora do espaço do CCGE, ele sempre faz isso, pergunta se eles têm alguma observação. Então mesmo nos casos de *ad referendum* existe esse cuidado (Entrevistado 2, nov. 2020).

Quando perguntado se as decisões por *ad referendum* diminuem a legitimidade e a qualidade das decisões, um dos entrevistados defendeu que tais decisões são legítimas e que, nos casos de matérias de menor grau de complexidade, não há perda qualitativa:

As decisões por *ad referendum* não diminuem a legitimidade das decisões porque há previsão legal para que aconteçam, então são legítimas. No tocante à qualidade, depende da matéria. Há matérias relativamente simples, com um nível de complexidade baixo, e o fato de serem avaliadas isoladamente por um só membro não reduz a qualidade da avaliação (Entrevistado 1, nov. 2020).

Um dado interessante a se considerar e que está relacionado ao comentário acima é que, em sete das dez decisões do CCGE tomadas por *ad referendum*, a matéria em análise foi a de indicação de membros para a composição de conselhos. Tal matéria pode ser considerada um assunto de menor complexidade, já que a indicação dos membros chega ao Comitê já com os trâmites de elegibilidade avançados, sendo necessário, praticamente, apenas o aval da instância – não houve nenhum caso em que o Comitê barrasse algum nome indicado pelas secretarias às quais as empresas se vinculam.

Ao responderem a mesma pergunta, os outros dois entrevistados relacionaram a maneira como o *ad referendum* acontece atualmente com a maneira como o *ad referendum* já aconteceu no passado recente anterior à instituição do CCGE:

Depende, porque tem dois tipos de *ad referendum*. Tem o que vem *top down* e simplesmente emite ofício, que foi o que acontecia lá atrás, e tem o *ad referendum* que é questão de *timing* mesmo. O

pleito chega, é analisado tecnicamente, mas observando os ritos da empresa, eu não posso parar uma empresa. Por exemplo, não posso parar uma operação de captação da COPASA porque a reunião do CCGE é daqui a 20 dias. Não dá para segurar a assembleia de acionistas da COPASA porque ela vai acontecer antes da reunião do CCGE. Então assim, eu acho que o *ad referendum* é o ideal? Não é o ideal, porque a gente perde esse momento de discussão e de redução de algum tipo de viés. Mas é possível manter um nível qualificado de decisão até mesmo para o *ad referendum*, porque tem uma equipe técnica funcionando, o que é necessário é esclarecido (Entrevistado 2, nov. 2020).

Eu entendo que [o *ad referendum*] diminui [a qualidade e legitimidade das decisões] sim. Acho que tudo tem que ser ponderado. O *ad referendum* é para aquela decisão que tem que ser urgente. Agora, se você começa a usar o *ad referendum* para situações que não são urgentes ou com outra finalidade, como já aconteceu antes, aí diminui a legitimidade. Se a maior parte das decisões for por *ad referendum*, isso pode ser problemático (Entrevistado 3, nov. 2020).

O que se pode depreender a partir das entrevistas e da pesquisa nos materiais de apoio e nas atas de reunião do CCGE é que as decisões por *ad referendum* são tidas, hoje, como exceção para tratar de casos urgentes. Apenas em 10 das 114 decisões contabilizadas o Comitê não deliberou de maneira colegiada, o que demonstra que, de fato, o instrumento do *ad referendum* está sendo pouco utilizado. Em todos esses casos em que o presidente do Comitê decidiu sem que houvesse deliberação em reunião, conforme estipulado pelo Decreto nº 47.771/2019, as decisões foram submetidas à ratificação pelos demais membros na reunião ordinária subsequente. Além disso, de acordo com os entrevistados, as decisões tomadas por *ad referendum* tiveram análises técnicas e também, quando necessário, consultas informais aos demais membros do CCGE.

6.3 O modelo do CCGE e seu enquadramento teórico

Após a exposição da estruturação do modelo do CCGE e de sua atuação, cabe comentar a respeito das relações entre o objeto estudado e os conteúdos teóricos anteriormente discutidos. É possível conceituar o CCGE como um arranjo institucional da maneira como concebido por Lotta e Favareto (2016), já que o Comitê representa um conjunto de regras e mecanismos estabelecidos para pautar as relações entre os atores políticos envolvidos e também define a forma de coordenação dos processos referentes à tomada de decisão no que tange a questões referentes às empresas estatais mineiras.

De acordo com Lotta e Vaz (2015) e Lotta e Favareto (2016), os arranjos são heterogêneos e se dedicam a diferentes aspectos. A composição e o funcionamento do CCGE demonstram que ele é um arranjo destinado a tratar da articulação de temáticas intersetoriais, já que nas discussões estão envolvidos representantes de diferentes setores do governo com o objetivo de alinhar informações para tomar as decisões. Nesse sentido, observa-se que o funcionamento do Comitê é marcado pela intersetorialidade, entendida como a articulação entre diferentes setores para construir soluções conjuntas (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Além disso, já que apenas uma parte bastante minoritária das decisões é proferida por *ad referendum* e que estão incluídos atores relevantes nas discussões de modo que os processos decisórios sejam conduzidos com coordenação e articulação, o CCGE cumpre o papel para o qual foi instituído, que é justamente o de funcionar como uma instância deliberativa. Esse fato dialoga com o que foi discutido a partir de Braga (1987), Angeloni (2003) e Ferreira (2012). Tais autores, ao abordarem a teoria democrática e teorias de decisões em organizações, provocam reflexões interessantes a respeito da importância da deliberação, no sentido da troca de argumentos para possibilitar o atingimento de consensos e de pensamentos comuns. Ao entender a deliberação como um processo social comunicativo por meio do qual os indivíduos apresentam suas ideias e validam seus argumentos a partir das discussões (FERREIRA, 2012), torna-se nítido que ela se materializa no âmbito do CCGE, haja vista as reuniões ordinárias e extraordinárias existentes, as apresentações de pauta realizadas nessas reuniões pelo corpo técnico, as contribuições dos demais membros, a troca de informações e, finalmente, as tomadas de decisão.

A comunicação e as trocas de informação são vistas como vitais para o processo decisório (BRAGA, 1987; ANGELONI, 2003), e o que se pode perceber é que elas têm de fato acontecido no Comitê, já que poucas decisões são tomadas sem que haja debate e troca de razões entre os membros. Além disso, segundo o que se pôde apurar pelas entrevistas, até mesmo nos casos de decisão por *ad referendum* é comum que o presidente do CCGE consulte informalmente os outros membros, fora do espaço do Comitê, antes de decidir. Cabe nesse caso observar que, no entanto, é importante que a arena do CCGE esteja instituída, já que a existência de arenas e espaços deliberativos é o que torna formalmente possível

que os debates e discussões aconteçam anteriormente às decisões (FERREIRA, 2012). Como ilustrado pelo comentário de um dos entrevistados, criou-se a instância colegiada exatamente com essa finalidade:

Eu acredito que o *ad referendum* tem que ser uma exceção, porque a melhor forma é a deliberação colegiada, tanto é que se criou uma instância para isso. [...] As decisões acontecem de forma colegiada, o que é excelente para a relevância da decisão. Você tem ali três visões diferentes de três secretarias importantes, e minimiza qualquer viés quando você leva para uma deliberação colegiada, que acontece entre técnicos e membros do governo (Entrevistado 3, nov. 2020).

Cabe destaque de que o CCGE, a partir de sua própria institucionalização legal, foi concebido como uma instância deliberativa de governança. Desse modo, a prescrição é que, via de regra, quando da tomada de decisão, a deliberação ocorra. A discussão aqui trazida busca ressaltar a importância da troca de argumentos e razões para minimizar distorções das visões individualizadas e promover articulação de diferentes setores do governo envolvidos na tomada de decisão referente às empresas estatais, mesmo que tais trocas sejam intrínsecas ao modelo institucional posto. Tal cenário contrasta com períodos e instâncias antecessoras ao CCGE, comentadas na quinta seção, nas quais a deliberação, em boa parcela das vezes ou em todas elas, não acontecia, mesmo que estivesse prescrita pela legislação.

Com relação aos processos de mudança institucional ocorridos ao longo do tempo com a instância de governança de empresas estatais, analisados à luz da tipologia de mudanças institucionais proposta por Carneiro (2000), a estruturação do modelo do CCGE pode ser vista como a parte final de um ciclo de mudanças. Verificou-se na quinta seção que o surgimento do CGC em 2008 expressou uma formação de novas instituições, e seu posterior aprimoramento e melhor funcionamento dos anos de 2012 a 2014 caracterizaram um processo de desenvolvimento institucional (CARNEIRO, 2000).

Depois disso, tem-se uma desinstitucionalização (CARNEIRO, 2000) ocorrida em duas etapas; num primeiro momento, a partir da criação da CCEE em meados de 2015, as reuniões, ritos e encaminhamentos da instância de governança deixam de acontecer e as decisões passam a ser tomadas em sua totalidade por *ad referendum*. Em seguida, a partir de meados de 2016, extingue-se a instância de governança exclusivamente focada em matérias afetas às empresas estatais, de maneira que a COF passou a decidir sobre as pautas referentes às empresas

dependentes do Tesouro Estadual enquanto a SEF passou a emitir ofícios para orientar a atuação da AGE nas assembleias de acionistas das empresas não dependentes. A instância de governança de empresas estatais foi, assim, “desinstitucionalizada”, e é esse o contexto que vigora até a implementação prática do CCGE em 2020.

Ocorrida após esse histórico, a implementação do CCGE pode ser vista como um processo de reinstitucionalização, já que houve ruptura com o arranjo vigente – que tinha a COF e a SEF como órgãos decisores – e também posterior implantação de novas instituições, com o resgate à instância exclusiva de governança das empresas estatais (CARNEIRO, 2000). É possível também relacionar os motivos comentados pelos entrevistados como influentes na implementação do CCGE às categorias de variáveis apontadas por Aranha e Filgueiras (2016) como causadoras das mudanças institucionais. Segundo as entrevistas e conforme comentado, dois foram os principais fatores para o resgate ao modelo que envolve uma instância exclusiva de governança das estatais. O primeiro refere-se às ambições políticas do novo governo, enquanto o segundo está relacionado à contribuição dada pelo corpo técnico da SEF à formulação do atual modelo, já que os técnicos possuíam experiência com outros modelos anteriores.

Assim, tem-se a troca de gestão no âmbito do governo estadual, que envolveu a eleição de um novo governo com novas pautas, como uma variável exógena: a mudança no cenário político mineiro foi um choque externo às instituições e provocou mudanças nelas (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016). Segundo os entrevistados, o novo governo assume e passa a ver com outros olhos a temática das empresas estatais, decidindo por reconfigurar uma instância de governança das empresas. A contribuição dada pelos técnicos da SEF pode ser vista como uma variável endógena, uma vez que ela decorreu do comportamento do corpo técnico envolvido na área, representando um exemplo de situação em que os agentes envolvidos colaboram para mudanças no próprio contexto em que estão inseridos (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016). Também de acordo com os entrevistados, os servidores da SEF tinham um embasamento que lhes propiciou condições de dar sugestões à formulação do modelo a ser implantado.

Além disso, cita-se que houve efeitos de dependência da trajetória, tidos por Aranha e Filgueiras (2016) também como variáveis exógenas. A ocorrência das sugestões e contribuições dos técnicos da SEF, além de uma variável endógena, é

marcada também por esses efeitos, já que o que motivou tais contribuições foi o aprendizado que os servidores já haviam adquirido a partir do funcionamento de modelos anteriores. Assim, os efeitos de aprendizagem e de influência de outras instituições anteriores moldaram o comportamento desses agentes.

Para além da influência sobre tais atores, no que se refere à mudança institucional propriamente dita, a dependência da trajetória em muito se verifica também na formulação do CCGE, já que as instituições anteriores serviram como parâmetro para a implantação de uma nova instituição (MENICUCCI, 2010). São várias as “heranças” e semelhanças do atual modelo com aquilo que foi previsto para as instâncias anteriores, tais como as atribuições do Comitê, a lista de matérias sobre as quais ele deve se posicionar e a base dos fluxos de encaminhamentos de pleitos e informações e de funcionamento da instância. Dessa maneira, a influência das previsões legais das instâncias anteriores pesou na reconstrução e no resgate de uma instância de governança, como comentado por Menicucci (2010, p. 51) ao argumentar que “[...] instituições nunca são construídas do nada, sendo mais comum que sejam reconstruídas a partir de elementos das anteriores”. As próprias falhas e aspectos negativos identificados em seus funcionamentos, como o elevado número de decisões tomadas por *ad referendum*, podem ter servido como efeitos de aprendizagem e de *feedback* para a formulação e implementação do novo modelo (MENICUCCI, 2010).

Ademais, até o período em que não houve instância de governança, de meados de 2016 até a implantação do CCGE, parece ter influenciado diretamente a maneira como se construiu o modelo atual. Além de tornar perceptível ao corpo técnico que havia necessidade do resgate à instância formalmente instituída, conforme comentado pelos entrevistados, esse período inaugurou a separação das matérias referentes às empresas dependentes do Tesouro Estadual – que permaneceram sob incumbência de uma instância, no caso a COF – das matérias referentes às empresas não dependentes – para as quais não havia instância deliberativa e a SEF emitia ofícios com orientações de voto à AGE. Provavelmente por ter sido percebido que seria benéfico ao funcionamento das instâncias a separação das deliberações sobre empresas que impactam o orçamento fiscal do estado das que não impactam, isso foi adotado no modelo vigente. O Cofin atualmente se encarrega das decisões sobre os pleitos das empresas dependentes

enquanto o CCGE se dedica às empresas não dependentes, o que demonstra efeitos de aprendizagem e influência de instituições anteriores (MENICUCCI, 2010).

Para além da abordagem institucional, o objeto estudado guarda importantes relações com os conteúdos teóricos sobre a governança corporativa. Conforme discutido a partir de Bianchi (2005), Pereira (2012), Machado, Fernandes e Bianchi (2016) e Silva (2018), a teoria da agência prevê a existência de conflitos de interesse – os chamados conflitos de agência – entre os detentores da propriedade (principais) e os administradores da corporação (agentes), muito em função da ocorrência de assimetria informacional entre essas partes. Desse modo, são necessários mecanismos para reduzir esses conflitos; é onde se encaixa a governança corporativa, entendida como um sistema que objetiva dirigir e monitorar a gestão das corporações, de maneira a otimizar sua atuação e resultados, com práticas conscientes e respaldadas entre as partes envolvidas na direção, incluindo-se os sócios, a administração, os órgãos de controle e outros atores (BIANCHI, 2005; SAITO; SILVEIRA, 2008; IBGC, 2015; SILVA, 2018).

A prática do envio de determinadas informações e documentações pelas empresas à secretaria executiva do Comitê, a depender do pleito submetido à sua análise, dialoga diretamente com a temática da assimetria informacional. A partir do recebimento de tais informações e também da busca de outras, de maneira a compreender e investigar a situação das empresas perante determinado assunto, o corpo técnico da DCGE elabora estudos e análises para subsidiar o CCGE em suas decisões. Isso reduz a assimetria informacional existente entre as partes – Comitê e empresas – e permite que o estado mineiro, por meio do CCGE e dos secretários que o compõem, atue mais bem informado e, conseqüentemente, tome melhores decisões.

Ademais, o CCGE é um importante aparato de mitigação dos possíveis conflitos de agência. Na relação de agência que se põe entre a direção das empresas estatais – agentes – e o Estado enquanto acionista majoritário – principal, tal qual sugerido por Fontes-Filho (2018), o arranjo estabelecido por meio da atuação do CCGE permite que os interesses e preferências do proprietário fiquem claros. Para além disso; tal arranjo permite que o estado mineiro enquanto proprietário possua um canal oficial e institucionalizado, materializado em um órgão colegiado intersetorial apoiado por um setor técnico específico, para exercer seu direito de propriedade e apontar caminhos e diretrizes a serem seguidos pelas

empresas em determinados assuntos. Desse modo, o CCGE se insere no sistema de governança corporativa das empresas estatais mineiras por ser a estrutura que permite que o acionista majoritário dessas empresas se manifeste com relação a temáticas que lhe competem e o órgão central responsável por orientar ações que visem a melhoria de gestão nas companhias e por propor diretrizes relacionadas à atuação de seus representantes nos órgãos internos de governança delas. Conforme comentado pelos entrevistados, a existência desse órgão intersetorial permite que o estado atue ativamente, envolvendo seus diferentes representantes que fazem parte do Comitê – seja como membros ou como participantes das reuniões – de maneira a buscar seus interesses enquanto sócio e orientar os votos dos procuradores nas assembleias gerais das companhias:

O procurador, para ele ir lá e votar em nome do acionista, ele tem que ter uma posição desse acionista, que no caso é o Estado. Então a governança dentro do estado roda para se chegar a essa orientação de voto (Entrevistado 2, nov. 2020).

A deliberação colegiada torna essas decisões mais importantes e essa instância permite que o estado participe das deliberações sobre as suas estatais. Então sem essa instância, o estado representado por esse grupo de atores relevantes não teria conhecimento e participação nas empresas que ele é controlador, de maneira que ela é essencial (Entrevistado 3, nov. 2020).

Há de se ressaltar que, segundo os entrevistados, não há interferência do CCGE na gestão das empresas estatais, isto é, as administrações das companhias têm suas autonomias respeitadas; a estrutura do CCGE serve para trazer o estado para o conjunto de *stakeholders* que estão ligados às gestões das companhias, já que ele é o acionista majoritário delas. A atuação do Comitê e da SCGOV, envolvendo mais diretamente a DCGE – que é a área técnica específica – parece estar bem articulada com as empresas, já que está claro que não se deve interferir na governança delas e que precisa haver diálogo e interlocução com as companhias:

Desde o início, a discussão que mais permeia é a confusão que se faz entre os órgãos societários e a legitimidade que eles possuem e a governança do Estado. O objetivo da governança nunca foi interferir ou cometer atos de ingerência dentro da governança da empresa. O CCGE não interfere, ele serve para o Estado se posicionar enquanto sócio majoritário. A gente tem com as estruturas de governança da empresa é um papel de interlocução e parceria. Nós temos interlocutores designados em cada uma das estatais, que são os nossos pontos focais para obtenção de informações e esclarecimentos de dúvidas, então nós demandamos e eles também

demandam. É um papel de articulação e interlocução (Entrevistado 2, nov. 2020).

A gente [área técnica] tem que ter um trabalho próximo das empresas, não pode receber o pleito, ver se concorda ou não e mandar para o Comitê. Não pode ser assim, a gente perde do ponto de vista técnico se for assim porque seria arrogância da nossa parte achar que temos todas as variáveis e informações para além de quem está lá na estatal. Então a gente tem que fazer essa mediação com o que está vindo de lá, ver a aderência como está do ponto de vista do controlador e levar para o Comitê as recomendações (Entrevistado 2, nov. 2020).

A atuação do CCGE e de sua área técnica, tida para os entrevistados como bem informada, preparada e articulada às empresas, mas sem que haja interferência indevida em suas gestões, estaria diretamente relacionada ao desafio de governança das estatais que se estabelece entre a interferência política e a titularidade passiva, conforme argumentado pela OCDE (2015). O CCGE parece se situar entre esses dois extremos: a partir do exposto pelos entrevistados, não há interferência política indevida – que poderia levar à falta de responsabilização e perdas de eficiências nas empresas (OCDE, 2015), e também não há titularidade passiva por parte do ente governamental, já que o estado mineiro tem se preocupado em atuar no que lhe cabe, garantindo que não haja distanciamento entre a operação dos administradores das companhias e os interesses governamentais e da sociedade (OCDE, 2015).

É inegável que existem intenções privatizantes por parte do atual governo, tanto é que se instituiu um órgão colegiado exclusivo para o debate desses assuntos – o Conselho Mineiro de Desestatização (CMD) – e também uma política específica para tratar da desestatização – a Política Estadual de Desestatização (PED) (MINAS GERAIS, 2019c). Porém, a separação existente entre as temáticas específicas sobre a desestatização e a atuação do CCGE, que se preocupa com a boa gestão das companhias, vai ao encontro do que é argumentado pela OCDE (2015) e Fontes-Filho (2018), no sentido de que a adesão a boas práticas de governança das estatais deve ocorrer de maneira independente sobre a visão de privatizá-las ou não. A OCDE (2015) ainda adiciona que a boa gestão das companhias melhora a avaliação e a conceituação delas, fazendo com que tais ativos valham mais e, possivelmente, resultem em maiores ganhos financeiros ao Estado em caso de uma futura opção pela privatização. Segundo uma das falas já

citadas de um dos entrevistados, a independência da boa gestão em relação às possíveis intenções privatizantes está clara para o atual governo:

[...] foi pauta do governador em campanha e é uma pauta dessa gestão de reduzir o tamanho do estado, mas é cristalino para todos eles que independente da decisão que se tome entre desestatizar ou não essas empresas elas precisam funcionar da melhor forma possível, o processo decisório deve ser o mais qualificado possível, até que se chegue à decisão. Antes disso existe um caminho e as empresas têm que rodar da melhor forma possível (Entrevistado 2, nov. 2020).

No que diz respeito às diretrizes da OCDE (2015) para a boa governança corporativa em empresas estatais, relaciona-se o papel do CCGE principalmente a três delas: a sexta, a sétima e a segunda.

A sexta diretriz preconiza que as empresas estatais devem observar elevados padrões de divulgação e transparência, publicando outras informações que não apenas as financeiras (OCDE, 2015). Percebe-se que há uma preocupação latente no modelo atual, principalmente a partir da atuação da DCGE, de acompanhar se as empresas estão cumprindo com as determinações legais de divulgação e transparência. A própria decisão do CCGE, comentada na subseção anterior, no sentido de que a DCGE expedisse recomendação de elaboração e publicação às empresas que não publicaram a carta anual de governança corporativa em seus sites – sendo este documento uma das exigências da Lei nº 13.303/2016 – é um exemplo prático disso. Um dos entrevistados comentou a respeito da atuação da DCGE em um sentido que se relaciona diretamente ao conteúdo da diretriz mencionada; outro deles citou que a questão da transparência está bastante em voga no modelo atual:

Um aspecto positivo da atuação da DCGE é a nossa constante avaliação de conformidade das empresas frente ao que o ordenamento jurídico estabelece. Se todas as empresas estão divulgando em seu site os documentos devidos, se estão cumprindo os deveres de transparência, se estão com a estrutura dos seus conselhos da forma como prevê a Lei das Estatais e os decretos estaduais, é a busca pela conformidade em face da legislação (Entrevistado 1, nov. 2020).

Atualmente se incentiva muito a questão da transparência. Principalmente do ponto de vista da transparência, acho que esse é o maior avanço ao longo desses anos (Entrevistado 2, nov. 2020).

A sétima diretriz se refere aos conselhos das empresas, afirmando entre outras disposições que a atuação deles deve ser objetiva, independente e íntegra e envolver prestação de contas aos proprietários e respeito aos interesses da empresa

(OCDE, 2015). Dessa maneira, a atuação do CCGE voltada à não interferência na gestão das companhias está de acordo com o funcionamento autônomo e independente dos conselhos. Os relatos das entrevistas no sentido de argumentar que o modelo atual preserva a autonomia de atuação dos conselheiros, livres para praticar seus atos, também se relacionam ao conteúdo da sétima diretriz. Ainda, a OCDE (2015) argumenta que os conselheiros devem ser indicados com base em critérios e qualificações técnicas. Isso dialoga diretamente com os processos de elegibilidade de conselheiros postos em prática pela DCGE a partir das indicações de membros feitas pelas secretarias supervisoras das empresas, processos estes que envolvem a checagem da documentação do candidato indicado e a verificação do cumprimento dos requisitos técnicos necessários descritos na legislação pertinente e nos estatutos sociais das companhias.

A segunda das diretrizes da OCDE (2015, p. 21) enuncia que o Estado deve “[...] agir como um proprietário informado e ativo, garantindo que a governança das empresas estatais seja conduzida de forma transparente e responsável, com um elevado grau de profissionalismo e efetividade”. Percebe-se que os dizeres da referida diretriz em muito se aplicam ao papel cumprido pelo CCGE, já que por meio do modelo vigente o estado mineiro busca exercer ativamente seu papel de proprietário visando a transparência e melhorias de gestão em suas empresas controladas. A OCDE (2015) recomenda que os direitos de propriedade das estatais sejam exercidos por uma instância ou órgão capacitado e competente, no formato de uma instância de coordenação ou ministério/secretaria, denominando tal órgão ou instância como “entidade proprietária”.

É possível dizer que o CCGE, envolvendo também a participação da DCGE enquanto área de suporte técnico e administrativo, cumpre hoje no cenário político-institucional mineiro o papel designado pela OCDE (2015) de entidade proprietária, por ser a instância central do governo voltada às deliberações sobre as empresas estatais. O modelo vigente serve para o estado exercer seus direitos de propriedade e atuar, no que lhe couber, como um proprietário ativo e bem informado, respeitando a autonomia das empresas e a independência dos conselhos. A representação nas assembleias das empresas envolvendo o exercício do direito de voto, o estabelecimento de processos bem definidos e transparentes para as indicações de conselheiros, a prática de acompanhamento de desempenho das empresas e a supervisão da adoção de boas práticas de governança corporativa por

parte das companhias são algumas atividades recomendadas pela OCDE (2015) à entidade proprietária sobre as quais o CCGE se dedica e participa ativamente. Um dos entrevistados comentou que a atuação bem informada do estado, principalmente no que se refere às empresas não dependentes do Tesouro Estadual, é fruto da evolução da pauta da governança sobre as estatais ao longo dos anos:

Quando a gente começou o trabalho da governança, esse era o maior problema. A maioria das empresas, por não dependerem do dinheiro do Tesouro, não via importância na preocupação do estado com elas, na solicitação de informações, como se a obrigação de prestar contas fosse só das empresas dependentes, como se o estado enquanto controlador só tivesse preocupado com as empresas dependentes. Acho que hoje, quando a gente fala da evolução da governança no estado, está muito nesse ponto. Hoje ninguém questiona o direito do controlador de, do ponto de vista técnico, perguntar, esclarecer, manter informação atualizada... Hoje a gente está legitimado (Entrevistado 2, nov. 2020).

A OCDE (2015) argumenta também que a boa governança das empresas estatais está associada a benefícios para a eficiência econômica e para o bom atendimento à população. Dessa maneira, a atuação do CCGE voltada para o bom desempenho das empresas e para melhorias de gestão no âmbito delas acaba por beneficiar, em última instância, a própria sociedade. Um dos entrevistados comentou sobre esse aspecto:

Eu acho que você enquanto acionista controlador, você ter a possibilidade de qualificar seu processo decisório, a chance de acertar é maior e aí você está contribuindo diretamente tanto para o cumprimento de finalidade da estatal quanto para a melhoria dos resultados e do desempenho da empresa, coisas que interessam para a sociedade que é para quem elas existem (Entrevistado 2, nov. 2020).

A presente seção intentou explorar o CCGE, analisando sua estruturação, sua atuação e suas relações com os conteúdos teóricos abordados. Em suma, percebe-se que o CCGE é resultado de um processo de reinstitucionalização de uma instância de governança das empresas estatais, que funcionou por alguns anos e então deixou de existir. A atuação do Comitê vem se pautando principalmente pelas análises técnicas elaboradas pelo setor que lhe presta apoio técnico e administrativo – a SCGOV/DCGE – e envolve a participação efetiva e deliberativa de seus membros, com um percentual baixo de decisões tomadas por *ad referendum*.

O Comitê é de grande importância ao estado na medida em que, ao possibilitar as deliberações e trocas de informação, busca a qualificação do

processo decisório e traz diferentes atores do governo para os debates sobre questões importantes referentes à gestão das empresas estatais. O CCGE pode ser considerado a entidade proprietária mineira, nos termos da OCDE (2015), já que é a instância pela qual o estado, no que lhe cabe, formaliza sua atuação ativa e bem informada sobre as empresas que são por ele controladas. Percebe-se que o papel do CCGE na governança corporativa das empresas não é o de atuar no interior de cada uma delas ou de interferir em suas gestões; o modelo vigente permite que o estado se insira no sistema dos *stakeholders* envolvidos na gestão das companhias, exerça seus direitos enquanto proprietário majoritário delas e estabeleça diretrizes de atuação para seus representantes nos órgãos internos das empresas, contribuindo para o aprimoramento da gestão de suas empresas e, em último grau, para o bem-estar dos cidadãos mineiros, que são os beneficiários diretos de suas atuações.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou identificar e analisar o papel e a atuação do CCGE enquanto uma instância deliberativa que faz parte da governança corporativa das empresas estatais mineiras. Para isso, desenvolveu-se um referencial teórico com o intuito de prover subsídios para a abordagem pretendida, abrangendo temáticas como a teoria da agência, a governança corporativa, as empresas estatais, o processo deliberativo e de tomada de decisão, os arranjos e as mudanças institucionais. A partir de então, traçou-se um panorama da estrutura de governança corporativa das empresas estatais à luz da Lei nº 13.303/2016, além de também apresentar as empresas mineiras e levantar algumas informações gerais a respeito delas e de suas atuações. Em seguida, recapitulou-se a trajetória recente das instâncias que antecederam o CCGE, de maneira a descrever seu histórico e refletir sobre suas mudanças ao longo do tempo. Por fim, analisou-se a estruturação, o funcionamento e as decisões do CCGE, a atual instância de governança do Poder Executivo estadual exclusivamente focada nas empresas estatais mineiras.

Após a primeira seção, de caráter introdutório, a segunda seção tratou do referencial teórico do trabalho. Tal seção se subdividiu em três subseções; na primeira delas, foram abordados aspectos teóricos e normativos sobre as empresas estatais. Através de uma discussão baseada em Pinheiro e Giambiagi (1992), Mankiw (2001), Reis (2008), Fontes Filho e Picolin (2008), Fernandes *et al.* (2017) e Carvalho (2020), explorou-se o papel cumprido pelos investimentos públicos em infraestrutura e pela atuação direta do Estado enquanto proprietário de empresas estatais. Com as contribuições de Motta (1980), Pinheiro e Giambiagi (1992) e Carneiro (2018), verificou-se a diversidade de fatores e objetivos buscados pela instituição de empresas estatais. Tais empresas se submetem a uma certa dualidade, na medida em que buscam tanto a consecução de objetivos comerciais – ligados a interesses econômicos – quanto o atingimento de objetivos sociais – enquanto “braços” da atuação estatal e instrumentos para a implementação de políticas públicas.

A segunda subseção do referencial teórico abordou a temática da governança corporativa. A partir de Bianchi (2005), Borges e Serrão (2005), Mello (2006), Saito e Silveira (2008), Fontes Filho e Picolin (2008), Pereira (2012), IBGC (2015), Machado, Fernandes e Bianchi (2016) e Silva (2018), foram examinados

aspectos relativos à teoria da agência e à governança corporativa, considerando seus conceitos e princípios e sua aplicabilidade em empresas estatais. A governança corporativa objetiva dirigir e monitorar a gestão das corporações, de maneira a otimizar sua atuação e seus resultados, envolvendo práticas conscientes e respaldadas entre as diferentes partes interessadas que estão associadas ao processo de direção da corporação. Enfocada nos princípios da transparência, da equidade, da prestação de contas e da responsabilidade corporativa, a governança corporativa busca também o alinhamento de interesses entre sócios/acionistas e gestores/administradores, de maneira a mitigar a ocorrência dos possíveis conflitos de agência.

Quanto à governança corporativa aplicada às empresas estatais, deu-se o destaque às diretrizes propostas pela OCDE (2015), que consistem em uma série de recomendações no intuito de conferir às empresas estatais atuações eficientes, transparentes e responsáveis. As temáticas abordadas pelas diretrizes são plurais, abarcando assuntos como o papel do Estado proprietário, a relação com acionistas minoritários, o papel dos conselhos e conselheiros e políticas de divulgação e transparência. É válido destacar o papel designado pela OCDE (2015) ao que se denominou “entidade proprietária”, tida como um órgão ou instância estatal responsável por exercer os direitos de propriedade do Estado com relação às suas empresas estatais. Nesse sentido, por meio de sua entidade proprietária, a OCDE (2015) recomenda também que o Estado atue como um proprietário informado e ativo.

A terceira subseção do referencial teórico objetivou subsidiar as discussões sobre as deliberações, tomadas de decisão, arranjos e mudanças institucionais. A partir de Braga (1987), Angeloni (2003) e Ferreira (2012), discutiu-se a importância da deliberação enquanto possibilitadora da troca de informações e de argumentos, visando ao atingimento de consensos e à qualificação do processo decisório. As contribuições de Carneiro (2000), Menicucci (2010), Lotta e Vaz (2015), Lotta e Favareto (2016), e Aranha e Filgueiras (2016) foram importantes para as reflexões acerca de arranjos institucionais e de suas mudanças ao longo do tempo.

A terceira seção se dedicou à realização da contextualização metodológica do trabalho, ao passo que a quarta seção buscou compreender a estrutura de governança corporativa e os principais aspectos trazidos no novo marco

legal brasileiro sobre as empresas estatais. A Lei nº 13.303/2016, também conhecida como Lei das Estatais, dispôs sobre o estatuto jurídico das empresas estatais brasileiras, estipulando regras de governança corporativa e de estruturas e suas composições, e também requisitos mínimos de transparência. Os quatro principais órgãos de governança corporativa internos às empresas são a diretoria, o comitê de auditoria estatutário e os conselhos de administração e fiscal, além das assembleias gerais de acionistas. Estas últimas são as instâncias que demarcam o espaço formal de relacionamento das empresas com seus proprietários e, nas empresas estatais mineiras, o estado acionista é representado em tais assembleias pela participação de Procuradores do Estado, aos quais a AGE delega a competência de representação.

Ainda na quarta seção, traçou-se um panorama geral das estatais controladas diretamente pelo Poder Executivo estadual, de maneira a apresentar quais são essas empresas, ilustrando o objeto de deliberação do CCGE – já que o Comitê se dedica às deliberações envolvendo tais empresas, mais especificamente aquelas não dependentes do Tesouro Estadual. Com base em pesquisa documental realizada nos estatutos sociais das referidas empresas, foi possível descrever as linhas gerais de suas atuações, discutindo-as a partir de elementos do referencial teórico do trabalho. Algumas empresas podem ser vistas como instrumentos de atuação do estado mineiro em setores nos quais ocorrem possíveis falhas de mercado – é o caso da CEMIG e da COPASA, atuantes em ramos tipicamente monopolísticos, ou da EMATER e do BDMG, em setores que podem ser considerados mercados incompletos. Sob um ponto de vista mais amplo, é possível enxergar o conjunto das 12 empresas controladas diretamente pelo Poder Executivo estadual como um arcabouço de infraestrutura e investimento público em produção direta que objetiva criar capacidade produtiva, promover o desenvolvimento econômico e melhorar a qualidade de vida da população mineira.

Destaca-se, na abordagem sobre as empresas, que elas se dividem entre as dependentes e as não dependentes do Tesouro Estadual. É importante que se faça essa distinção devido ao fato de que o CCGE se incumba por matérias referentes às empresas não dependentes, enquanto as deliberações acerca das empresas dependentes recaem sobre as competências do Cofin. Além disso, comentou-se sobre a vinculação das empresas às secretarias setoriais e em que medida o papel das secretarias se diferencia do papel exercido pelo CCGE. As

secretarias às quais as empresas se submetem são responsáveis pela articulação junto às empresas sobre os assuntos tocantes à implementação e consecução de objetivos de políticas públicas, temática esta que não é pauta das deliberações e decisões do Comitê.

A quinta seção, por sua vez, examinou a trajetória histórica recente das instâncias de governança que antecederam o CCGE. Essas instâncias foram o CGC, a CCEE e a COF, que funcionaram de maneiras bem distintas ao longo dos anos. Criado em 2007 e regulamentado em 2008, o Comitê de Governança Corporativa foi instituído como uma instância de compartilhamento de gestão, no âmbito da antiga CCGPGF, caracterizando a formação de uma nova instituição. De acordo com os entrevistados, grande parte de suas decisões era tomada por *ad referendum*, de maneira que a ocorrência de deliberações previamente às tomadas de decisão ficou prejudicada.

A partir de 2012, esse cenário mudou, ocorrendo um processo considerado como desenvolvimento institucional e, até 2014, o CGC experimentou seu melhor funcionamento. Nesse período, segundo os entrevistados, as reuniões eram agendadas previamente e de fato aconteciam, observando-se bons níveis de debates e adequado funcionamento dos encaminhamentos envolvendo o setor de apoio técnico. De acordo com a pesquisa realizada nos arquivos de controle da SCGOV/SEF, levantou-se que, de 2012 a 2014, 76% das decisões totais foram tomadas a partir da deliberação em reunião, com os 24% restantes por *ad referendum*. Assim, na grande maioria das vezes a arena deliberativa se materializava da maneira como institucionalmente previsto e tornava possível a ocorrência das deliberações entre seus membros para que se chegasse às decisões.

A partir de 2015, no entanto, a temática da governança sobre as estatais sofreu considerável desaceleração no âmbito do Poder Executivo estadual. No plano legal, o novo governo criou a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais, que em muito se assemelhava ao antigo Comitê. Dessa maneira, o surgimento da nova instância poderia ser classificado como formação de novas instituições, dessa vez com efeitos de *feedback* e dependência da trajetória de instâncias anteriores, já que a idealização da Câmara seguiu alguns passos do CGC. Porém, a CCEE não funcionou como institucionalmente previsto. Os entrevistados apontaram que as reuniões e os debates deixaram de acontecer, com as decisões sendo tomadas por

meio de *ad referendum* emitidos pelo Secretário de Fazenda enquanto presidente da Câmara, em alguns casos sem mesmo a prévia análise técnica da SCGOV. O levantamento realizado a partir dos arquivos de controle da SCGOV/SEF revelou que a totalidade das decisões ocorridas desde o início de 2015 até o momento de extinção da CCEE se deram pelo instrumento do *ad referendum*.

Em meados de 2016, a CCEE foi extinta, de modo que a COF absorveria suas competências e passaria a se configurar como instância única de governança do Poder Executivo mineiro. No entanto, verificou-se que essa absorção não foi completa; seria atribuição da COF deliberar apenas sobre as empresas estatais dependentes do Tesouro Estadual, enquanto as matérias sobre empresas não dependentes não teriam uma instância específica para que fossem analisadas e debatidas. De acordo com os entrevistados, diante da necessidade da AGE de receber da área técnica as orientações aos votos dos Procuradores do Estado nas assembleias gerais das empresas, a SEF continuou a emitir ofícios por meio de seu Gabinete para as matérias referentes às empresas estatais não dependentes. No entanto, nem todas as decisões tiveram uma análise técnica precedente; também de acordo com o conteúdo das entrevistas, nessa época houve casos em que, por falta de informações, as análises técnicas não aconteciam, e as decisões eram tomadas de acordo com o entendimento do Gabinete da SEF e incluídas nos ofícios assinados pelo Secretário de Estado de Fazenda.

O não funcionamento da CCEE e sua posterior extinção, com a COF ficando encarregada apenas das matérias afetas às empresas estatais dependentes do Tesouro Estadual, marcou um processo de desinstitucionalização da instância de governança das empresas estatais, a partir do qual os ritos da governança se enfraqueceram e a temática perdeu consideravelmente o foco que lhe havia sido atribuído em anos anteriores. Os entrevistados atribuíram esse processo à vontade política do novo governo e também à sua falta de conhecimento acerca da importância do tema. A mudança de governo no cenário político estadual poderia ser vista, nesse aspecto, como uma variável exógena do processo de mudança institucional.

Finalmente, a sexta seção trouxe a análise específica do Comitê de Coordenação e Governança de Estatais. O surgimento do CCGE se configura como uma reinstitucionalização, na medida em que o cenário político-institucional do estado de Minas Gerais volta a ter uma instância exclusivamente focada nas

temáticas afetas às empresas estatais. A partir do conteúdo das entrevistas, foi possível identificar no processo de mudança institucional tanto uma variável endógena – as contribuições dadas pelos técnicos e servidores da SEF ao modelo – quanto uma variável exógena – a nova troca de governo no cenário político estadual.

Também ficaram evidenciados efeitos de *feedback* e dependência da trajetória de instâncias anteriores, já que a institucionalização do CCGE em muito se baseou no modelo que vigorava antes de 2015. Os aspectos negativos anteriormente observados em alguns anos – sendo eles a baixa frequência de reuniões e o elevado número de decisões tomadas por *ad referendum* – parecem ter sido levados em consideração na formulação do novo modelo, já que atualmente os ritos previstos para a instância são seguidos à risca. As reuniões e deliberações acontecem conforme o planejado, o que permite que os diferentes membros do Comitê – tanto os votantes quanto os não votantes – alinhem informações e argumentos para que as decisões sejam tomadas com o máximo de elementos relevantes possíveis. Destaca-se, assim, que apenas 9% das decisões do Comitê durante o ano de 2020 foram tomadas por *ad referendum*, enquanto os 91% restantes foram fruto de deliberações ocorridas em reunião; além disso, também conforme institucionalmente previsto, todas as decisões *ad referendum* tomadas pelo presidente do Comitê foram referendadas pelos demais membros nas reuniões subsequentes.

Destaca-se que parece ter ocorrido para o modelo vigente até mesmo uma contribuição do período em que não houve instância de governança para as empresas. Anteriormente ao CCGE, as decisões sobre matérias afetas às empresas dependentes do Tesouro Estadual eram de incumbência da COF, enquanto as matérias das demais empresas não possuíam uma arena deliberativa para serem discutidas e analisadas. Tal separação perdurou após a implementação do modelo atual, na medida em que atualmente o Cofin se encarrega das matérias afetas às empresas dependentes, enquanto o CCGE assumiu a lacuna que existia para as empresas não dependentes.

No que se refere à atuação do CCGE no sistema da governança corporativa das empresas estatais mineiras, ressalta-se que os entrevistados frisaram que não compete ao CCGE interferir na autonomia das empresas e em seus órgãos de governança internos. Portanto, o papel do CCGE é o de funcionar como um órgão central de coordenação e articulação do governo para que o estado

mineiro enquanto acionista exerça seus direitos de propriedade sobre as empresas e atue no que lhe couber no que se refere à governança delas. Na relação de agência que se estabelece entre o governo (como o principal) e as direções das companhias (como os agentes), o Comitê cumpre papel fundamental para reduzir a assimetria informacional entre as partes e garantir o alinhamento de interesses entre o estado acionista e as empresas.

Além disso, no cenário político-institucional mineiro, o CCGE se enquadra no que a OCDE (2015) denominou como “entidade proprietária”, que é um órgão de coordenação responsável pelo exercício dos direitos de propriedade das empresas estatais. É possível dizer que o estado mineiro vem atuando de maneira ativa e bem informada para exercer seus direitos de propriedade, assim como proposto pela OCDE (2015). Exemplos disso são as atividades desempenhadas pela DCGE no acompanhamento das empresas e a sinergia observada entre o funcionamento do CCGE e de tal área técnica, que é responsável pelo suporte técnico-administrativo dado ao Comitê. Ressalta-se que o elevado grau de acatamento pelo CCGE das sugestões das análises técnicas é sinal forte dessa citada sinergia.

Conclui-se que o CCGE é hoje um órgão colegiado intersetorial, apoiado por um setor técnico específico, que materializa o canal oficial e institucionalizado de relacionamento entre o estado de Minas Gerais enquanto acionista majoritário e suas empresas estatais diretamente controladas. É necessário fazer, no entanto, duas ressalvas. A primeira é no sentido de lembrar que o CCGE não é a única instância envolvida no modelo, já que não se incumbe por matérias relacionadas às empresas estatais não dependentes do Tesouro Estadual; para essas matérias, a instância de governança responsável é o Cofin. Porém, o fluxo é semelhante: nas matérias submetidas ao Cofin existe também análise técnica dos setores competentes – que, nesse caso, são a SCGOV/DCGE e também a Seplag – e posterior deliberação dos membros que compõem a instância.

A segunda ressalva é no sentido de observar que o CCGE não se dedica a assuntos referentes à implementação e execução de políticas públicas, já que estas pautas recaem como competências das variadas secretarias setoriais às quais as empresas estatais se vinculam. Apesar disso, existe a previsão no decreto do CCGE – Decreto Estadual nº47.771/2019 – de que os secretários de Estado responsáveis pela supervisão de empresas estatais com interesse nos assuntos que forem objeto de deliberação podem ser convidados às reuniões do Comitê nos

casos em que for necessário, o que demonstra a preocupação do modelo em manter o alinhamento e a articulação entre os diferentes atores governamentais relacionados às empresas estatais.

Por fim, cumpre destacar que a análise aqui desenvolvida se deparou com algumas limitações. Para alguns períodos anteriores ao CCGE, não foi possível levantar os dados consolidados sobre as decisões tomadas pelas diferentes instâncias. Isso ocorreu com as informações sobre as decisões do CGC do período de 2008 a 2011, quando não foi possível encontrar registros consolidados de controle do quantitativo de pleitos e de decisões, uma vez que tais registros passaram a ser feitos apenas a partir de 2012; e com as informações sobre as decisões emitidas a partir da extinção da CCEE, em meados de 2016. A respeito desse segundo momento, não foi possível levantar o quantitativo das decisões, tanto aquelas emitidas pela COF sobre as empresas dependentes quanto aquelas emitidas pelo Gabinete da SEF sobre as empresas não dependentes; isso porque os arquivos referentes aos ofícios e aos *ad referendum* dessa época estão incompletos e dispersos em variadas pastas no ambiente virtual da SEF, de maneira que não há registro consolidado e não se pôde também realizar algum tipo de consolidação.

Além disso, como o modelo que envolve o CCGE foi elaborado em 2019 e posto em prática em 2020, a atuação de tal Comitê foi analisada apenas no que se refere ao período de fevereiro de 2020 – quando de sua primeira reunião – até novembro de 2020. Dessa maneira, não foi possível abarcar nos levantamentos realizados as decisões da reunião ordinária ocorrida em dezembro de 2020 ou de possíveis reuniões extraordinárias que possam ter acontecido em tal mês. Não se pôde também analisar um período mais longo da atuação do CCGE, já que a instância foi institucionalizada há apenas um ano. Cabe a trabalhos posteriores, a partir de um horizonte temporal mais amplo, a continuação dos estudos a respeito das instâncias de governança que se dedicam às matérias afetas às empresas estatais mineiras, incluindo-se o CCGE e seus próximos anos de funcionamento.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano *et al.* **Os Bancos de Desenvolvimento e o papel do BNDES**. Texto para Discussão nº 133. Rio de Janeiro: BNDES, 2018.

Disponível em:

https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15920/1/PRLiv214075_Os%20ban%20de%20desenvolvimento_compl_P.pdf. Acesso em: 01 nov. 2020.

ANGELONI, Maria Terezinha. Elementos intervenientes na tomada de decisão.

Ciência da Informação, Brasília, v. 32, n. 1, p. 17-22, Abr. 2003. Disponível em

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-19652003000100002&script=sci_arttext.

Acesso em 20 out. 2020.

ARANHA, Ana. Luiza.; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Cadernos

ENAP, n. 44. Brasília: Enap, 2016.

BDMG. **Atuação**. In: Portal do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, Belo

Horizonte, 2020a. Site. Disponível em: <https://www.bdmg.mg.gov.br/sobre-bdmg/?atuacao>.

Acesso em: 15 nov. 2020.

BDMG. **Estatuto Social consolidado**. In: Portal do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020b. Site. Disponível em:

<https://www.bdmg.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/002.-Estatuto-Social-BDMG-02-09-2019-Consolidado.pdf>.

Acesso em: 15 nov. 2020.

BIANCHI, Márcia. **A Controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente**.

2005. 159 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Vale

do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2005.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio De Janeiro, v.

12, n. 24, p. 111-148, Dez. 2005.

BRAGA, Nice. O processo decisório em organizações brasileiras. **Revista de**

Administração Pública, v. 21, n. 3, p. 35 a 57, jul./set. 1987.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007**. Cria a Comissão

Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações

Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da

União, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6021.htm)

[2010/2007/decreto/d6021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6021.htm). Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a

organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma

Administrativa e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1967.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 24 set. 2020

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília: Diário Oficial da União, 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 24 set. 2020

BRASIL. **Sobre a CVM.** In: Portal do Governo Federal, Brasília, 2020. Site. Disponível em <https://www.gov.br/cvm/pt-br/aceso-a-informacao-cvm/institucional/sobre-a-cvm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CARNEIRO, Jorge. Conceituação e mensuração do desempenho organizacional de empresas estatais. **Boletim de Análise Político-Institucional (Ipea)**. Brasília, n. 15, p. 89-97, Jul.-Dez. 2018.

CARNEIRO, Ricardo. **A questão da informação e mercados incompletos.** Belo Horizonte, 2017. 14p. Notas de aula.

CARNEIRO, Ricardo. **Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro.** 2000. 400 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2000.

CARVALHO, Laura. **Curto-circuito: O vírus e a volta do Estado.** São Paulo: Todavia, 2020.

CEMIG. **Estatuto Social.** In: Portal da Companhia Energética de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Site. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/716a131f-9624-452c-9088-0cd6983c1349/2b7de5a5-916c-4edd-9a67-f4e848259b72_2020-07-31_estatuto%20social_cemig.pdf. Acesso em: 15 nov. 2020.

CODEMGE. **Estatuto Social.** In: Portal da Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020a. Site. Disponível em: <http://www.codemge.com.br/wp-content/uploads/2020/10/2020.10.14-estatuto-codemge-aprovado-age-14.10.20.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

CODEMGE. **Perfil.** In: Portal da Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020b. Site. Disponível em: <http://www.codemge.com.br/a-codemge/perfil/>. Acesso em: 15 nov. 2020.

COHAB. **Estatuto Social.** In: Portal da Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Site. Disponível em: http://www.cohab.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/Estatuto-Social-vigente_01.pdf. Acesso em: 15 nov. 2020.

COPASA. **Estatuto Social**. In: Portal da Companhia de Saneamento de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Site. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/8bdb3906-0618-4e78-bbe3-a0be9f02d8cc/13d4a91b-d7a9-4354-b291-abe276007d25?origin=2>. Acesso em: 15 nov. 2020.

DE BENEDICTO, Samuel Carvalho; RODRIGUES, Ângelo Constâncio; ABBUD, Emerson Luiz. Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 28., Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ENEGEP, 2008.

DIAS, Cláudia Augusto. Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. **Informação & Sociedade: Estudos**, Brasília, v. 10, n. 2, 30 jan. 2000. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/330/252>. Acesso em: 15 set. 2020.

FERNANDES, Ciro Campos Christo *et al.* **Arranjos Institucionais e a Burocracia de Infraestrutura**: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil. Brasília: IPEA, Texto Para Discussão nº 2293, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2293.pdf. Acesso em: 28 Set. 2020.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. **Participação e deliberação**: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Recife. Tese de Doutorado em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2013.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 69, p. 209-238, 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3276>. Acesso em: 16 dez. 2020.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, nov./dez. 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INDI. **Sobre o INDI**. In: Portal da Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Site. Disponível em: <https://www.indi.mg.gov.br/o-indi/sobre-o-indi-2/>. Acesso em: 30 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao->

IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf. Acesso em: 22 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Nossa história**. In: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, São Paulo, 2020. Site. Disponível em https://www.ibgc.org.br/destaques/quemsomos_nossa-historia. Acesso em 20 de julho de 2020.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india. Acesso em: 24 jun. 2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 66, n. 2, p. 171 - 194, 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/409>. Acesso em: 3 nov. 2020.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 3 nov. 2020.

MACHADO, Débora Gomes; FERNANDES, Francisco Carlos; BIANCHI, Márcia. Teoria da Agência e Governança Corporativa: Reflexão acerca da subordinação da contabilidade à administração. **RAGC**, v. 4, n. 10, 2016. Disponível em: <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/642/484>. Acesso em: 23 jun. 2020.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**: princípios de micro e macroeconomia. Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 119f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político – o caso da política de saúde. **Locus: Revista de História**, v. 15, n. 2, 16 nov. 2010.

MGI. **Estatuto Social**. In: Portal da Minas Gerais Participações S.A., Belo Horizonte, 2020. Site. Disponível em: https://nitrosite-mgi.s3.amazonaws.com/institucional/estatuto_social_10072019.pdf. Acesso em: 15 nov. 2020.

MGS. **Estatuto Social**. In: Portal da Minas Gerais Administração e Serviços S.A., Belo Horizonte, 2020. Site. Disponível em:
https://www.mgs.srv.br/abrir_arquivo.aspx/Estatuto_Social_da_MGS?cdLocal=2&arquivo={4ADDD1B3-0D76-ACDC-E31A-7DEE428E3BCC}.pdf#search=estatuto%20social. Acesso em: 15 nov. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.145, de 2 de janeiro de 2003**. Dispõe sobre o Colegiado de Gestão Governamental e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2003a. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43145&comp=&ano=2003>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.391, de 18 de junho de 2003**. Dispõe sobre as atribuições das câmaras temáticas integrantes do Colegiado de Gestão Governamental e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2003b. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43391&comp=&ano=2003>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.799, de 24 de abril de 2008**. Define as atribuições e competências do Comitê de Governança Corporativa. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2008. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44799&comp=&ano=2008>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.644, de 13 de julho de 2011**. Define as atribuições e competências do Comitê de Governança Corporativa. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2011a. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45644&comp=&ano=2011>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.073, de 7 de novembro de 2012**. Altera o estatuto da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – EPAMIG [...]. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2012. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46073&comp=&ano=2012>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.639, de 30 de outubro de 2014**. Dispõe sobre as competências e atribuições do Comitê de Governança Corporativa e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2014. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46639&comp=&ano=2014>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.804, de 21 de julho de 2015**. Dispõe sobre as Instâncias Centrais de Governança do Governo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2015a. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46804&comp=&ano=2015>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.077, de 16 de novembro de 2016.** Dispõe sobre a Câmara de Orçamento e Finanças e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2016a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47077&comp=&ano=2016>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.105, de 16 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre as regras de governança da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, de que trata o §1º do art.1º, da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2016b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47105&comp=&ano=2016>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.154, de 20 de fevereiro de 2017.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito do Estado, nos termos da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47154&comp=&ano=2017>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.567, de 19 de dezembro de 2018.** Contém o Estatuto Social da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47567&comp=&ano=2018>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.690, de 26 de julho de 2019.** Dispõe sobre o Comitê de Orçamento e Finanças e a Câmara de Coordenação da Ação Governamental e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2019a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47690&comp=&ano=2019>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.750, de 12 de novembro de 2019.** Aprova o Estatuto Social da Empresa Mineira de Comunicação Ltda e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2019b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47750&comp=&ano=2019>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.766, de 26 de novembro de 2019.** Dispõe sobre a Política Estadual de Desestatização. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2019c. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47766&comp=&ano=2019>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.771, de 29 de novembro de 2019.** Dispõe sobre o Comitê de Coordenação e Governança de Estatais. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2019d. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47771&comp=&ano=2019>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.794, de 19 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Fazenda. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2019e. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47794&comp=&ano=2019>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.963, de 28 de maio de 2020**. Dispõe sobre a organização da Advocacia-Geral do Estado e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2020a. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47963&comp=&ano=2020>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Governança das Estatais**. In: Portal da Secretaria de Estado de Fazenda, Belo Horizonte, 2020b. Site. Disponível em

<http://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/governanca-das-estatais/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2007.

Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=112&comp=&ano=2007>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2011b. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.693, de 26 de março de 2015**. Altera [...] a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2015b. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21693&comp=&ano=2015>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2016c. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22257&comp=&ano=2016>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Minas Gerais

Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2019f. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Portal da Governança das Empresas Estatais de Minas Gerais**. In: Portal da Secretaria de Estado de Fazenda, Belo Horizonte, 2020c. Site. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/governanca-das-estatais/portal-da-governanca-das-empresas-estatais-de-minas-geras/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MINAS GERAIS. **Transição de governo – relatórios setoriais: Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. (METROMINAS)**. In: Portal do Governo do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020d. Site. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/transicao-governamental/Sistema%20Operacional%20de%20Transportes%20e%20Obras%20P%20C%20BAblicas/Documento%20de%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20-%20Metrominas.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020

MIRANDA, Rubens Augusto; AMARAL, Hudson Fernandes. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 4, p. 1069-1094, 2011.

MOTTA, Paulo Roberto. O controle de empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 69 a 82, mar. 1980. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7574>. Acesso em: 28 Set. 2020.

OLIVEIRA, Mariana Gabriela de. **Gestão colegiada e governança no poder executivo do estado: O Caso do Governo de Minas Gerais**. 2016. 116 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2016. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2235/1/Gest%C3%A3o%20colegiada%20e%20governan%C3%A7a%20no%20poder%20executivo%20do%20estado>. Acesso em: 09 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**. Edição 2015, OECD Publishing, Paris. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264181106-pt>. Acesso em: 15 jul. 2020.

PEREIRA, Daniela Gomes. **Gerenciamento de riscos fiscais como instrumento de sustentabilidade das contas públicas**. 2012. 113 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2012. Disponível em:

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. **As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor**. Brasília: IPEA, Texto Para Discussão nº 261, 1992. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1540>. Acesso em: 28 Set. 2020.

PRODEMGE. **Estatuto Social**. In: Portal da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Site. Disponível em: <https://www.prodemge.gov.br/governanca/estatuto-social>. Acesso em: 15 nov. 2020.

REIS, Cristina Fróes de Borja. Investimento público e desenvolvimento econômico: análise aplicada ao Brasil entre 1950 e 2006, com base em uma perspectiva teórica keynesiana e estruturalista. **OIKOS (Rio de Janeiro)**, América do Norte, 7, nov. 2008. Disponível em: <http://www.revistaokos.org/seer/index.php/oikos/article/view/81/83>. Acesso em: 01 Nov. 2020.

SAITO, Richard; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 79-86, 2008.

SCHIRATO, Vítor Rhein. Novas anotações sobre as empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 239, p. 209-240, jan. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43868/44726>. Acesso em: 28 Set. 2020.

SILVA, Jean Paulo Castro e. **Oportunidades de Avanço Institucional na Governança das Estatais Brasileiras**. 2018. 91 f. Dissertação (Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2018.

SILVA, Mauro Santos. Teoria e política pública de governança corporativa de empresas estatais no Brasil. In: SILVA, Mauro Santos; SCHMIDT, Flávia de Holanda; KLIASS, Paulo. **Empresas estatais: políticas públicas, governança e desempenho**. Brasília: Ipea, 2019. 408 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/191125_livro_empresa_estatal_no_brasil_cap03.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista da Sociedade de Cardiologia do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out. 2007. Disponível em: http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2007_05/a2007_v20_n05_art10.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM SERVIDORES DA SCGOV

1. Como era o funcionamento do Comitê de Governança Corporativa, no âmbito da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF)? O Comitê cumpria bem o seu papel?
2. Como era o funcionamento da Câmara de Coordenação de Empresas Estatais (CCEE), no modelo instituído em 2015? A CCEE cumpria bem o seu papel?
3. Na sua opinião, o que motivou a mudança de rumos ocorrida em 2016 com a extinção da CCEE e unificação das atribuições em uma única instância central de governança (a COF)?
4. Como as discussões e decisões a respeito das temáticas referentes às empresas estatais ocorreram à época da existência da COF enquanto única instância de governança?
5. Na sua opinião, o que motivou, em 2019, o resgate ao modelo que envolve a existência de uma instância voltada exclusivamente às empresas estatais (o CCGE)?
6. O que você acha que mais mudou entre o Comitê de Governança Corporativa, a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais, o modelo com as atribuições unificadas pela COF e o CCGE?
7. Como ocorrem as deliberações e decisões do CCGE?
8. Quais fatores tem relevância na tomada de decisão do CCGE?
9. Por que a composição do CCGE se dá da maneira como ele é formado atualmente? Essa composição é a ideal ou deveria ser acrescentado ou retirado algum membro? Por quê?
10. O decreto do CCGE menciona que compete ao Comitê “contribuir para a implementação da Política Estadual de Desestatização, coordenada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sede”. Como se dá essa contribuição?
11. Como evoluiu o papel da SCGOV enquanto secretaria executiva das diferentes instâncias ao longo do tempo?
12. Qual a importância da existência de uma instância dedicada exclusivamente às deliberações e decisões referentes às empresas estatais?

13. Na sua opinião, qual o papel do CCGE na estrutura de governança corporativa das empresas estatais? Como tal instância está atrelada à governança corporativa das empresas?
14. Qual o peso do critério técnico nas decisões tomadas pelo CCGE?
15. Na sua opinião, as decisões tomadas ad referendum diminuem a legitimidade e a qualidade das decisões?
16. Quais os principais aspectos positivos e negativos do CCGE, na sua opinião?