



**Centro de Educação Superior de Brasília
Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília
Mestrado Profissional em Gestão Estratégica de Organizações**

**GOVERNANÇA CORPORATIVA
Estudo de caso em estatal federal**

Daniel França

Brasília-DF
Outubro de 2019

Daniel França

**GOVERNANÇA CORPORATIVA
Estudo de caso em estatal federal**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Estratégica de Organizações, do Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre, sob a orientação do Prof. Dr. André Rehbein Sathler Guimarães.

Brasília-DF
Centro Universitário IESB
Outubro/2019

Daniel França

**GOVERNANÇA CORPORATIVA
Estudo de caso em estatal federal**

Dissertação apresentada e aprovada em 10
de outubro de 2019, pela banca examinadora
constituída pelos professores:

Prof. Dr. André Rehbein Sathler Guimarães - orientador

Prof. Dr. Paulo Cesar Rodrigues Borges

Prof. Dr. Thiago Lopes Carneiro

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Iran Porto por manter uma porta aberta ao diálogo, mesmo em dias atribulados e, também, aos amigos Lélio Porto e Dr. Leonardo Hislei pelo incentivo para a conclusão da pesquisa.

Agradecimento especial aos colegas de trabalho que, de forma anônima, se dispuseram a ser entrevistados para o desenvolvimento do trabalho.

... a aproximação, do que quer que seja, se faz gradualmente e penosamente – atravessando inclusive o oposto daquilo que se vai aproximar.

Clarice Lispector, A Paixão Segundo GH

RESUMO

A questão problema motivadora da pesquisa é levantar quais fatores influenciam a adoção de governança corporativa em empresa pública do ramo de tecnologia da informação e comunicações. O desenvolvimento do estudo de caso se justifica em razão do tema da governança ser recente no âmbito da administração de empresas e sua aplicação no âmbito estatal requerer atendimento aos normativos legais. Recentes casos de abusos e desvios reforçam a necessidade de transparência e exigem, do gestor público, a adoção de práticas de governança para maior legitimidade das decisões tomadas e maior transparência na aplicação do dinheiro público. Os objetivos específicos pretendem verificar a relação entre a adoção de práticas de governança e os normativos que regulamentam a atuação estatal; identificar a existência de modelos de aplicação de práticas de governança no ambiente de atuação das empresas estatais; descrever os fatores que impactam a adoção das práticas de governança. O método utilizado na pesquisa contou com levantamento bibliográfico para identificar as particularidades da aplicação do tema em âmbito estatal, levantamento dos documentos relacionados a governança elaborados pela empresa, seguido de entrevista semi-estruturada realizada com os gestores das áreas responsáveis pelo tema da governança. Se demonstra, com base nos dados levantados e analisados, a importância da experiência pessoal e funcional dos pesquisados com o processo de implantação de boas práticas de governança. Os resultados obtidos demonstram que a organização mantém atualizada a documentação das práticas de governança corporativa determinadas pela lei; não se avaliam os impactos na organização ou na percepção dos clientes; o patrocínio da alta direção e a experiência dos gestores públicos pesquisados impacta as ações tomadas, selecionando ações que consideram alcançáveis e evitando desafios considerados mais audaciosos; as entrevistas permitiram a identificação de fatores que impactam a implementação de práticas de governança corporativa. A identificação da empresa pesquisada e dos respondentes foram removidas intencionalmente.

Palavras-chave – governança corporativa, teoria da agência, gestão pública.

ABSTRACT

The theme that motivates the research is to raise what factors influence the adoption of corporate governance in a public company in the field of information and communications technology. The development of the case study is justified because the issue of governance is recent in the area of business administration and its application at the state level requires compliance with legal regulations. Recent cases of abuse and deviation reinforce the need for transparency and demand from the public administrator the adoption of governance practices for greater legitimacy of decisions made and greater transparency in the use of public money. The specific objectives were to verify the relationship between the adoption of governance practices and the regulations governing state action; identify the existence of models of application of governance practices in the operating environment of state enterprises; Describe the factors that impact the adoption of governance practices. The method used in the investigation was based on a bibliographic survey to identify the particularities of the application of the topic at the state level, a survey of the documents related to governance prepared by the company, followed by a semi-structured interview with the managers of the areas responsible. for the issue of governance. Based on the data collected and analyzed, the importance of the personal and functional experience of the respondents with the process of implementing good governance practices is demonstrated. The results show that the organization keeps updated the documentation of corporate governance practices determined by law; impacts on the organization or the perception of customers are not evaluated; the sponsorship of senior management and the experience of the public managers surveyed impacts the actions taken, selecting actions they consider attainable and avoiding the challenges considered bolder; The interviews allowed identifying the factors that impact the implementation of corporate governance practices. The identification of the company surveyed and the respondents was intentionally removed.

Keywords: corporate governance, agency theory, public management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Conflitos de Agência na Governança Corporativa.....	22
Figura 2 - Razões essenciais dos conflitos de agência	23
Figura 3 - O problema de agência e a governança corporativa.....	25
Figura 4 - Conflito de Agência na Governança Pública	35
Figura 5 - Dispersão do Ano de Contratação dos Entrevistados	52
Figura 6 - Distribuição Percentual do Sexo dos Entrevistados	53
Figura 7 - Classes (percentual de participação e relacionamento)	54
Figura 8 - Dendograma de representação das classes	55
Figura 9 - Mapa de palavras da Classe 01.....	56
Figura 10 - Mapa de palavras da Classe 02.....	58
Figura 11 - Mapa de palavras da Classe 03.....	59
Figura 12 - Mapa de palavras da Classe 04.....	61
Figura 13 - Mapa de palavras da Classe 05.....	62
Figura 14 - Plano fatorial dos eixos temáticos.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

TCU – Tribunal de Contas da União

UFPE – Universidade Federal do Estado de Pernambuco

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IG-SEST – Indicador de Governança do Ministério da Economia

APF – Administração Pública Federal

CC/PR – Casa Civil da Presidência da República

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Questão problema	13
1.2	Objetivos	13
1.3	Justificativa da pesquisa	14
1.4	Delimitação.....	15
2	GOVERNANÇA CORPORATIVA	17
2.1	Antecedentes.....	17
2.2	A firma	18
2.3	Teoria da Agência.....	19
2.3.1	Assimetria Informacional e Conflitos Principal-Agente	21
2.3.2	Custos de Agência.....	24
2.3.3	Limitações da Teoria da Agência.....	26
2.4	Contribuições das Teorias Institucional e Neoinstitucional	27
2.5	Conceito atual de Governança Corporativa	29
3	GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	32
3.1	A atuação estatal e a governança corporativa	32
3.2	Teoria da Agência e governança na Administração Pública Brasileira.....	33
3.3	Aplicação da teoria da agência nos poderes Legislativo e Judiciário	36
3.4	Legislação aplicável ao Poder Executivo	37
4	MÉTODO.....	41
4.1	Abordagem metodológica	41
4.2	Instrumentos de coleta de dados, variáveis e materiais	43
4.3	Procedimentos de análise de dados	44
4.4	Limitações	45
5	RESULTADOS	47
5.1	Revisão Documental.....	47
5.2	Entrevistas.....	52
5.2.1	Classe 01 – Conhecimento	55
5.2.2	Classe 02 – Estratégia Empresarial	57
5.2.3	Classe 03 – Processos	58
5.2.4	Classe 04 – Comunicação	60
5.2.5	Classe 05 – Legislação.....	62
5.2.6	Plano fatorial.....	63
6	CONCLUSÕES	68
7	REFERÊNCIAS	71
	APENDICE A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	76

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de governança surge do conflito decorrente da separação entre propriedade e gestão, em que um proprietário (principal) delega a um gestor especializado (agente) poder de decisão sobre as ações de gestão empresarial. Nessa situação, o agente pode tomar decisões que garantam seu bem-estar, em detrimento dos interesses do principal.

Governança possui sentido amplo para o campo de atuação privado, enquanto no âmbito estatal, se volta ao interesse público, necessitando de adaptações para sua implementação (MURITIBA, 2017) e atingimento dos objetivos estabelecidos para apresentação de resultados ao público atingido por ações do poder público. A implantação da governança corporativa em empresa pública, por suas complexas características legais e culturais, pode tornar o processo mais reativo a mudanças de ambiente, comuns em ambientes complexos e o objetivo do presente estudo é identificar os aspectos facilitadores e dificultadores da adoção da governança corporativa em empresa pública.

Apesar de recente como campo de estudo da Administração, o tema possui importância crescente em razão de a governança corporativa afetar diretamente o valor da empresa e, no âmbito estatal, afetar a transparência do processo de tomada de decisão sobre a aplicação dos recursos públicos e a percepção de resultado pelos usuários dos serviços prestados.

A identificação da empresa pesquisada foi removida, restando apenas a caracterização de empresa pública federal do ramo de tecnologia da informação e comunicações. Os dados que permitiriam identificar os respondentes da pesquisa foram pseudo-anonimizados, como forma de garantir maior independência no processo de entrevista.

O que se pretende detalhar são os fatores que impactam, positiva ou negativamente, o processo de implantação de boas práticas de governança corporativa em uma empresa estatal, no cenário complexo citado acima. O estudo de caso busca levantar os normativos elaborados pela organização e a percepção dos líderes da área responsável pela governança, explicitando as percepções não documentadas.

A pesquisa busca, também, investigar, descrever e discutir os pontos relevantes identificados na pesquisa documental e em entrevistas, como forma de permitir que outras organizações e outros pesquisadores formem uma base de conhecimento para tomada de decisões que auxiliem no processo de adoção de práticas similares de governança.

O presente trabalho está estruturado de forma incremental, permitindo ao leitor o aprofundamento contínuo dos conceitos e temas, de forma a alcançar o entendimento mais adequados os resultados.

No Capítulo 1 – Introdução, são apresentados os elementos basilares para o desenvolvimento do estudo, como questão problema, objetivo geral e objetivos específicos, justificativa da pesquisa, a lacuna a ser pesquisada e delimitação do tema, apontando o que será abordado e o que não será objeto do presente estudo.

O Capítulo 2 – Governança Corporativa, apresenta os antecedentes que permeiam o tema da governança, aspectos da teoria da agência até os conceitos mais recentes para governança corporativa.

A questão da aplicação da teoria da agência às questões do estado brasileiro em diversas vertentes e os normativos brasileiros que regram a aplicação em âmbito estatal, assim como os temas relacionais são apresentados no Capítulo 3 – Governança Corporativa no Governo.

Juntos, os Capítulos 2 e 3 permitem ao leitor o aprofundamento nas teorias de base que permeiam os temas em estudo e sua aplicabilidade no governo brasileiro.

O método utilizado está detalhado no Capítulo 4 – Método, onde se apresentam as bases da coleta e tratamento dos dados qualitativos obtidos.

O Capítulo 5 – Resultados, apresenta os dados obtidos na revisão documental e das entrevistas realizadas na organização estatal objeto da pesquisa, além das análises e discussões necessárias sobre o tema e o atingimento do objetivo.

As conclusões obtidas são descritas e discutidas no Capítulo 6 – Conclusões, onde também são apresentadas as limitações e temas que podem merecer aprofundamento em trabalhos futuros.

1.1 Questão problema

A questão que se desejou responder com a pesquisa e que norteou o desenvolvimento de todo o documento foi **quais são os fatores que impactam a adoção de práticas de governança corporativa em uma empresa estatal federal** atuando no ramo de tecnologia da informação e telecomunicações (TIC).

1.2 Objetivos

O objetivo geral do estudo é identificar os fatores que impactam a adoção da governança corporativa em empresa estatal federal e os objetivos específicos são detalhados abaixo:

- OE1 – investigar a relação entre a adoção de práticas de governança corporativa na empresa pesquisada e os normativos que regulamentam a atuação estatal federal;
- OE2 – identificar a existência de modelos de aplicação de práticas de governança corporativa na empresa pesquisada; e
- OE3 – descrever os fatores que impactam a adoção de práticas de governança corporativa na empresa estudada.

1.3 Justificativa da pesquisa

O tema da governança é recente no âmbito da Administração de Empresas e o próprio conceito de governança não se firmou antes da década de 1980 (ZINGALES, 1998). O cenário econômico após a Segunda Guerra Mundial, com grande complexidade empresarial, necessidade de mecanismos padronizados e boas práticas para tratamento de temas levou ao crescimento do tema da governança corporativa (CORREIA e AMARAL, 2006). Como resultado, se verifica influência da governança corporativa no desempenho econômico das organizações e maior valorização de suas ações nas bolsas de valores (CORREIA e AMARAL, 2006). No âmbito da administração pública, as práticas de governança contribuem para a transparência na aplicação do dinheiro público e para a obtenção de bem-estar para a população atendida.

No Brasil, mecanismos fragilizados de governança corporativa afetam empresas, a sociedade e até a própria imagem do país no mundo. Investigações como a Operação Zelotes (foco em sonegação fiscal e previdenciária), Operação *Greenfield* (foco em desvios nos fundos de pensão de empresas estatais) e, em maior escala na Operação Lava

Javo, que apura formação de cartel, pagamento de propinas a funcionários, empresas e agentes políticos geram a necessidade de melhoria das práticas de governança corporativa no ambiente estatal (IBGC, 2018).

O impacto da corrupção não é apenas financeiro, causando efeitos negativos na legitimidade das decisões governamentais, aumento dos custos de administração e mesmo impacto reputacional do país no exterior. A deterioração do Brasil no *ranking* de países listados no índice de percepção da corrupção (IPC) mantido pela Transparência Internacional fez a posição do país atingir o 96º lugar, atrás de países como Timor Leste, Sri Lanka, Ruanda e Burkina Faso, considerados menos corruptos (IBGC, 2018).

Esse cenário exige o desenvolvimento de pesquisas de forma a aprofundar o conhecimento dos temas envolvidos, assim como ampliar o conhecimento dos fatores que possibilitem a adoção das práticas de governança ágil em empresas estatais. A pesquisa é justificada em razão da necessidade de pesquisas exploratórias, abordando o âmbito das estatais, da disponibilidade de dados e da lacuna encontrada nos estudos atuais, o que revela a possibilidade de desenvolvimento de novas pesquisas. A pesquisa é viável em razão da possibilidade de acesso do pesquisador aos documentos organizacionais existentes e aos entrevistados, empregados da empresa foco da pesquisa.

1.4 Delimitação

O campo teórico do presente estudo abrange, estritamente, os aspectos relativos à **teoria da agência** e, de forma marginal, a **teoria institucional e neoinstitucional**, embora existam outras teorias que também se apresentam como embasamento da governança corporativa. Tal restrição se justifica pela necessidade de foco na discussão da

governança corporativa, sem ampliação do foco seminal da governança, que poderia levar à discussão basilar do tema e das diversas teorias que tentam justificar o aparecimento e o desenvolvido do tema da governança corporativa no mundo.

A pesquisa teve como escopo empresa pública tendo em vista a existência de arca-bouço normativo e legal singular, que afetam a aplicação das práticas de governança corporativa.

2 GOVERNANÇA CORPORATIVA

2.1 Antecedentes

A separação entre propriedade e gestão, decorrente da transformação da estrutura da empresa e dos conflitos de interesse surgidos na alta gestão, foi a origem da discussão que levou ao conceito atual de governança corporativa. A discussão dos benefícios e custos potenciais desses eventos é o foco do livro de autoria do advogado Adolf Berle e do economista Gardiner Means, publicado em 1932, denominado *The Modern Corporation and Private Property*. O trabalho teve como objetivo o estudo das tendências no desenvolvimento da grande empresa moderna, baseado em um regime de propriedade de sociedade anônima (SAITO e SILVEIRA, 2008; SILVA, 2018; BERLE e MEANS, 1984). A dispersão do controle acionário dificulta a organização dos acionistas, enfraquecendo o papel dos proprietários (principais), enquanto a criação de maior arcabouço legal para proteção de o interesse dos acionistas, enfraquece o poder discricionário dos administradores (agentes), fortalecendo o papel da empresa como instituição (BARRINUEVO FILHO, 1987). Sobre o efeito da mudança estrutural nas empresas, a situação é descrita assim pelos autores:

As proporções cada vez maiores e o crescente poder das sociedades anônimas americanas dividiram automaticamente o pacote de direitos e privilégios compreendidos pelo antigo conceito de propriedade. Separou a pessoa do proprietário e usufrutuário da pessoa do administrador da empresa (BERLE e MEANS, 1984, p.12).

Em 1992, o governo inglês publicou o trabalho de um grupo de pesquisa que foi formado para estudar a questão da governança corporativa e as boas práticas que se entendiam favoráveis à geração de valor nas empresas, que foi denominado Relatório Cadbury. O documento é considerado um marco no estudo da governança corporativa

por definir o termo e por enumerar os três princípios adotados com sucesso em todo o mundo: transparência, integridade e prestação de contas (EUROPEAN CORPORATE GOVERNANCE INSTITUTE, 1992).

No campo teórico, diversas correntes tentam explicar como as empresas devem ser governadas, como a teoria dos *stakeholders*, teoria da representação e teoria da custódia, sendo a teoria da agência a mais central no estudo da governança, como sustenta SILVEIRA (2015). A teoria mais aceita e que será utilizada como base para o desenvolvimento do presente trabalho será a teoria da agência, em conjunto com partes de outras teorias necessárias para o entendimento do tema. O conjunto de teorias abordado não exaure o tema, dada a complexidade e multiplicidade de contribuições.

2.2 A firma

O termo firma, do ponto de vista teórico clássico, é uma organização em que o proprietário é fornecedor de capital e o único administrador, inexistindo conflito entre os participantes (SANTOS, CALÍOPE e COELHO, 2015). O papel de administrador-proprietário, na mesma visão clássica, também torna inexistente qualquer assimetria informacional.

Existem duas linhas de pesquisa que tentam explicar a existência das firmas, segundo TIGRE (1988): uma linha de investigação busca explicar a firma em função das falhas de mercado (autores como Coase e Williamson) e outra linha de investigação, que entende a firma como espaço de produção, lugar de criação de riqueza e inovação (influenciada por autores como Marx e Schumpeter).

Na visão de Jensen e Meckling (2008, p.88), firma é “uma ‘caixa preta’ manipulada de forma a atender às condições marginais relevantes no que diz respeito a *inputs* e *outputs*, maximizando, desta forma, os lucros, ou, mais precisamente, o valor presente”.

Mais recente, a denominada Nova Teoria Institucional defende que a firma deve corresponder ao mundo real, ampliando seu papel antes restrito a função de produção (*inputs* e *outputs*), para uma função mais ampla de relação entre agentes econômicos incorrendo em custos de transação. Para essa teoria, as firmas se formam com base em contratos celebrados com o objetivo de reduzir os custos de transação (SANTOS, CALÍOPE e COELHO, 2015).

Os autores permitem, cada um em sua visão singular, estudo da questão da relação entre agentes econômicos e dos custos de transação, elementos presentes na dissociação entre propriedade e gestão, conforme argumentado ao longo do presente relatório de pesquisa.

2.3 Teoria da Agência

O processo de crescimento das organizações após a revolução industrial pressionou os governos a permitir um arranjo institucional que possibilitasse a realização de investimentos vultosos, especialmente na área de infraestrutura (ROSSETTI e ANDRADE, 2014; SILVEIRA, 2015). Surgindo a companhia em formato de sociedade por ações, o principal efeito da abertura de capital e da diversificação de investidores foi a dispersão do controle das companhias (ROSSETTI e ANDRADE, 2014) que, somado a sucessão dos fundadores, levou à separação entre a propriedade e a administração da empresa, ainda que existisse controle acionário por um grupo específico.

Do ponto de vista acadêmico, o trabalho de Berle e Means, denominado *The Modern Corporation and Private Property*, de 1932, é considerado marco (ROSSETTI e ANDRADE, 2014; SILVEIRA, 2015) para o desenvolvimento das bases para a teoria da firma.

O estudo acadêmico sobre a teoria da agência teve origem com o trabalho de Stephen Ross e Barry Mitnick. O primeiro desenvolveu a teoria sob o aspecto econômico, enquanto o segundo autor introduziu aspectos institucionais, envolvendo imperfeições na relação entre estruturas organizacionais. Os autores desenvolveram seus estudos de forma independente e os apresentaram na década de 1960, em congressos, sem apresentação de artigos, sendo que apenas em 1973 foram publicados artigos em comum (MITNICK, 2006).

O artigo considerado seminal para o estudo da teoria da agência foi escrito por Michael Jensen e William Meckling em 1976 é denominado “Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade”. O documento explora o conflito criado pela diferença existente entre os interesses do administrador (agente) e do acionista (principal) em sua relação organizacional. Defendem a relação agente-principal como “um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o(s) principal(is)) emprega uma outra pessoa (agente) para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente” (JENSEN e MECKLING, 2008, p.89). Enquanto o interesse do principal está plenamente focado na maximização do lucro, o interesse do agente está na continuidade da empresa e incremento dos benefícios afe-ridos com a relação de trabalho (JENSEN e MECKLING, 2008).

2.3.1 Assimetria Informacional e Conflitos Principal-Agente

A existência de um conflito entre o interesse do principal e o agente cria um ambiente em que há possibilidade de maiores ou menores ganhos, conforme o nível de conhecimento ou ignorância das partes, efeito denominado assimetria informacional, do qual derivam dois conceitos importantes, referidos na literatura sobre teoria da agência como risco moral e seleção advera (AKERLOF, 1970).

O artigo de Akerlof (1970) exemplifica a situação da seleção advera com o mercado de veículos usados, em que o comprador não possui informação suficiente para saber se aquela compra é boa ou ruim, de tal forma que se dispõe a pagar um preço médio entre as duas situações. O vendedor, por sua vez, pode possuir informação aprofundada sobre o item a venda, o que permitiria a ele avaliar melhor o veículo. Assim, o vendedor está sujeito a seleção advera do comprador que pode tomar a decisão de adquirir, não adquirir, escolher quantidade ou simplesmente abandonar a negociação. O risco moral, surge após a conclusão da negociação, quando há aumento da insegurança do principal na medida em que o gestor recebe informações privadas e seu comportamento não é verificável. Esse caso se relaciona com os valores morais que fundamentam a ação do gestor (PIRES e MACAGNAN, 2013).

A Figura 1 apresenta, de forma resumida, os papéis de acionistas (principais), que outorgam aos gestores (agentes) e a relação de agência existente entre eles.

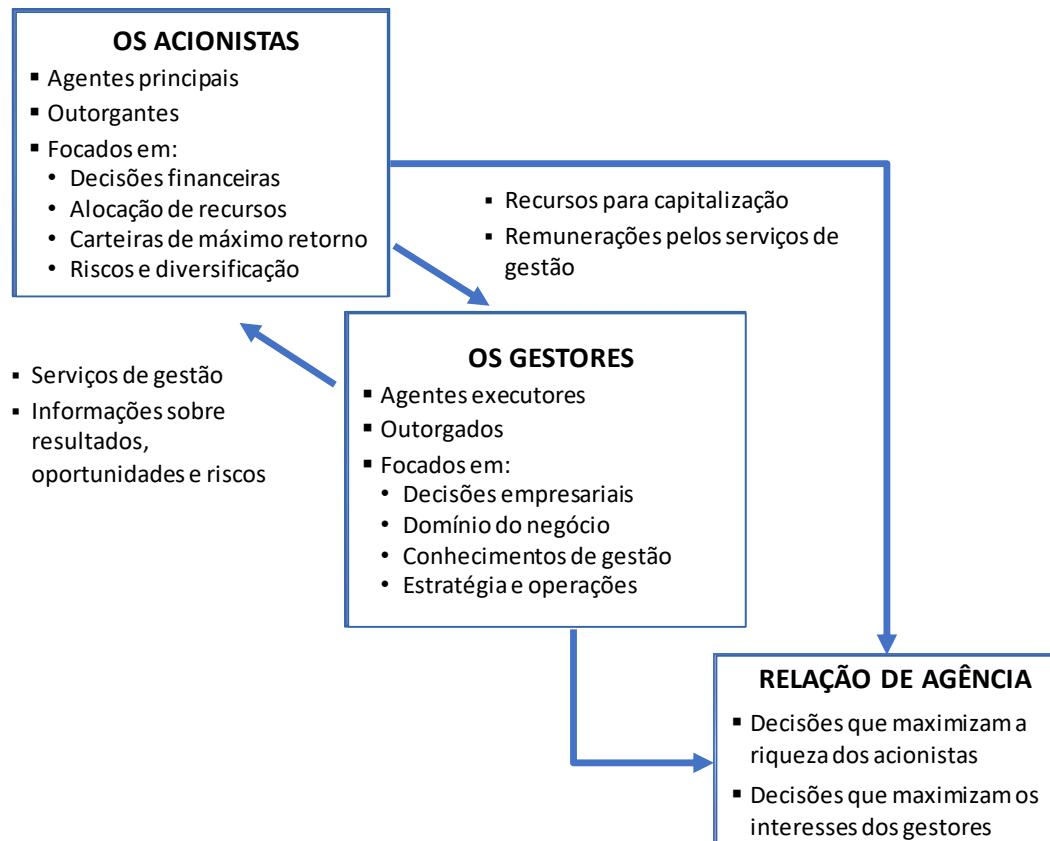


Figura 1 - Conflitos de Agência na Governança Corporativa

Fonte: Reproduzido de SOLE (2018) e ROSSETTI e ANDRADE (2014)

Os conflitos de agência são a materialização de dois axiomas: a) inexistência de agentes perfeitos e b) impossibilidade de se elaborarem contratos perfeitos (IESB, s/d).

A inexistência de contratos perfeitos, exposto pelo axioma de Klein em 1983, se baseia no ambiente complexo e incerto em que as organizações estão inseridas. Dada a multiplicidade de ocorrências possíveis e a crescente ocorrência de imprevisibilidades, existe grande multiplicidade de reações possíveis à cada ocorrência, impedindo a celebração de contratos complexos, que cubram todas as possibilidades e cenários possíveis (ROSSETTI e ANDRADE, 2014).

O axioma de Jensen-Meckling trata da inexistência de agentes perfeitos, que se soma a complexidade do ambiente, objeto do axioma de Klein. Nesse sentido, em razão da ocorrência de assimetria de interesse entre principal e agente, a força do interesse próprio se sobrepõe ao interesse do principal, exaltando a natureza humana utilitarista e racional (ROSSETTI e ANDRADE, 2014).

Sole (2018), resume assim os dois axiomas e suas características:

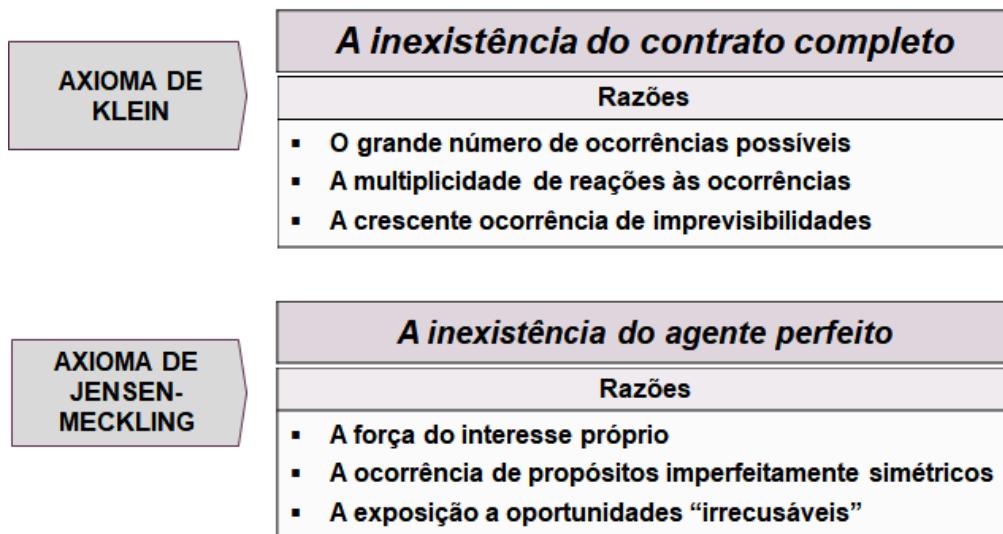


Figura 2 - Razões essenciais dos conflitos de agência

Fonte: Reproduzido de SOLE (2018)

Entre os principais conflitos de agência surgidos das divergências entre os interesses do principal e do agente, destacam-se (ROSSETTI e ANDRADE, 2014; GAMBLE e THOMPSON JR, 2012):

1. Autobenefícios em escalas exageradas (crescente remuneração e bônus para a alta gerência, p. exemplo);
2. Gestão mais focada no curto prazo (geração de resultados financeiros, no curto prazo, não sustentáveis em longo prazo, de forma a produzir resultados que impliquem em pagamentos de prêmios, p. exemplo);

3. Diretrizes estratégicas não consensadas com os acionistas (implementação de projetos que afetem negativamente o interesse dos proprietários e afetem positivamente os interesses dos gestores, p. exemplo); e
4. Manipulação de resultados (vícios contábeis para forjar resultados).

2.3.2 Custos de Agência

A necessidade de alinhar os interesses do principal e do agente, gera custos às organizações, denominados custos de representação (SILVEIRA, 2015) que podem ser equalizados com adoção de um sistema de incentivos e controles (SILVEIRA, 2004).

Os custos de representação são, segundo Jensen e Meckling (2008), a soma de: a) custos de criação e estruturação de contratos entre o principal e o agente; b) gastos de monitoramento das atividades dos agentes pelo principal; c) gastos promovidos pelo próprio agente para mostrar ao principal que seus atos não serão prejudiciais ao mesmo; e d) perdas residuais, decorrentes da redução da riqueza do principal por eventuais divergências entre as decisões do agente e as decisões que poderiam maximizar o lucro do principal.

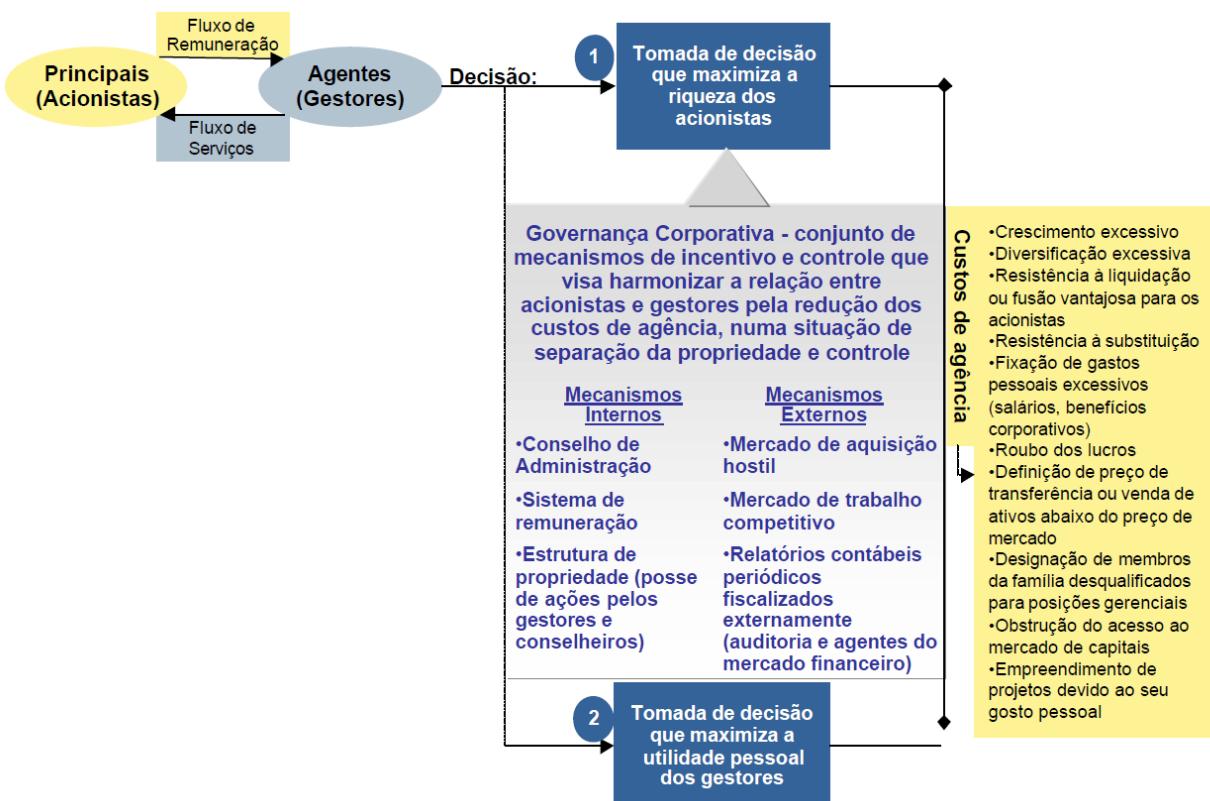


Figura 3 - O problema de agência e a governança corporativa

Fonte: SILVEIRA (2002)

A Figura 3 permite visualizar a origem dos custos de agência, formados quando os agentes deixam de tomar as decisões ótimas para o principal (tipo 1) e passam a tomar decisões que maximizam sua utilidade pessoal (tipo 2). Também se verificam os mecanismos internos e externos para alinhamento dos interesses de principais e agentes.

Os custos de agência, conforme o trabalho de Jensen e Meckling (2008), são a soma de três grupos:

- Custos de Controle ou Vigilância: são custos arcados pelo principal para verificar se o agente defende seus interesses, ou seja, buscam controlar comportamento oportunista do agente;

b) Custos de Obrigaçāo ou de Justificação: custos arcados pelo principal para concessão de garantias ao agente, como a contratação de seguro de responsabilidade civil; e

c) Custos Residuais: são os custos que restam após a remoção dos tipos anteriores. São custos de oportunidade, já que o principal não pode exagerar no controle de tal forma que o controle custe mais do que o próprio ganho com o controle.

A teoria da agência, segundo estudo de EISENHARDT (1989), se desenvolveu em dois vieses ou linhas: a positivista e a agente-principal. Enquanto o viés positivista se detém na descrição de mecanismos que proporcionem soluções para problemas de agência por meio de práticas de governança, o viés principal-agente se detém na criação de uma teoria geral que possa ser aplicada em várias relações que se assemelhem.

2.3.3 Limitações da Teoria da Agência

Há estudos que questionam os pressupostos da teoria da agência, como Eisenhardt (2015), para quem a teoria pode reduzir o comportamento humano a questões meramente financeiras e ignorar aspectos como o risco moral e a seleção adversa que não são mensuráveis.

No âmbito do serviço público existem dificuldades para se estabelecer mecanismos de controle dos principais sobre os agentes, seja em razão da grande quantidade de principais e agentes ou mesmo pela complexidade dos temas que são tratados (PIRES e GUIMARĀES, 2015), exigindo a criação de estruturas que garantam a legitimidade do governo no processo de tomada de decisão, garantindo custos de implementação aceitáveis, como destaca o Guia da Política de Governança Pública (CC/PR, 2018, p.22):

...um dos principais papéis da política de governança é garantir que a atuação pública seja tida como legítima pelo cidadão, de forma a fortalecer o cumprimento voluntário de regras sociais e a reduzir a necessidade de controles mais rígidos e burocráticos.

WISEMAN, CUEVAS-RODRÍGUEZ E GOMEZ-MEJIA (2012) defendem que as bases do modelo de Jensen e Meckling (2008) ignoram que as transações são socialmente construídas dentro de um contexto institucional amplo e as implicações dessa maior complexidade no entendimento da teoria.

2.4 Contribuições das Teorias Institucional e Neoinstitucional

A teoria institucional busca entender os padrões de adaptação organizacional obtidos como resposta a situações do ambiente externo e interno e a práticas sociais predominantes no campo de atuação. O novo institucionalismo aprofunda o entendimento, considerando as organizações consequência do ambiente, que também incorpora elementos simbólicos (3), indo além de aspectos operacionais e incorporando a função social dos atores e os arranjos institucionais (FONTES FILHO, 2003).

O artigo considerado basilar para o entendimento do novo institucionalismo foi desenvolvido por Paul DiMaggio e Walter Powell em 1983, denominado “A Gaiola de Ferro Revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais”. No documento, os autores defendem que, quando diferentes organizações atuam em um mesmo ramo de negócios, “forças poderosas emergem, levando-as a se tornarem mais similares umas às outras” (DIMAGGIO e POWELL, 2005, p.76) e, mesmo que se estabeleçam metas novas ou práticas inovadores, “a longo prazo, atores organizacionais

que tomam decisões racionais, constroem em torno de si mesmos um ambiente que restringe suas habilidades em continuar mudando nos anos seguintes" (DIMAGGIO e POWELL, 2005, p.76).

Os autores detalham o processo de pasteurização pelo conceito de isomorfismo (DIMAGGIO e POWELL, 2005), entendido como uma força limitadora que faz com que elementos de uma população, sob um mesmo conjunto de condições ambientais, tenda a se assemelhar. O isomorfismo existe em dois tipos distintos (DIMAGGIO e POWELL, 2005): a) isomorfismo competitivo, existente em ambientes com competição e livre mercado e b) isomorfismo institucional, que assume três formas: coercitivo, mimético e normativo, objetivo da análise ao longo do artigo citado.

O isomorfismo coercitivo decorre da influência dos mecanismos de controle interno e externo (como legislação e normas de órgãos de controle) e do problema da legitimidade. São pressões formais e informais de organizações para organizações, capazes de criar limites ou uniformidade de ação entre as organizações (DIMAGGIO e POWELL, 2005). O isomorfismo mimético resulta da reprodução de boas práticas e padronização de procedimentos como resposta às incertezas e falta de recursos. A incerteza ou ambiguidade levam as empresas a se espelharem em empresas líderes como forma de garantir o atingimento de resultados satisfatórios (DIMAGGIO e POWELL, 2005). Por fim, existe o isomorfismo normativo, associado à profissionalização e educação formal de agentes públicos. A disseminação de conhecimento por especialistas e definição de métodos de trabalho, além do estabelecimento de requisitos de perfil para funções específicas enquadra os profissionais em padrões estabelecidos para entrada e progressão na carreira (DIMAGGIO e POWELL, 2005).

Rodrigues e Neto (2012, p.479) refletem que, sob o aspecto da teoria institucional, “as estruturas formais de muitas organizações refletem os mitos de seu ambiente institucionalizado, em vez das reais necessidades das atividades de trabalho”, esse pensamento, se ampliado, pode ser evidência de que a implantação de práticas de governança corporativa sejam impulsionados não pela necessidade real, mas pela necessidade de mimetizar aquilo que o ambiente considera como necessário para a boa governança.

A contribuição que se espera destacar da teoria institucional para o trabalho é a importância das forças coercitivas, normativas e miméticas no compartilhamento de práticas e moldagem das instituições, em busca de legitimidade e obtenção de resultados similares, fenômeno que também incorpora as práticas da governança corporativa, apresentando caráter normativo e papel legitimador (ROSSONI e MACHADO-DA-SILVA, 2010). A crítica que se pode construir sob a perspectiva institucional se assenta na disseminação e incorporação de práticas organizacionais de governança corporativa com caráter global, em instituições e ambientes distintos, de forma comezinha, sem adaptação adequada para a realidade das organizações.

2.5 Conceito atual de Governança Corporativa

O conceito de governança corporativa é bastante diverso (ROSSETI e ANDRADE, 2014) e têm despertado interesse crescente nos pesquisadores (SCHNELL, 2017), entretanto, não existe definição única aceita para o conceito. O tradicional modelo genérico de governança é formado, de um lado, pela compreensão das motivações e limitações humanas que constituem o elemento central para a criação de um contexto organizacional que fomente a boa governança corporativa e, de outro lado, por uma infraestrutura

composta por órgãos, áreas e regras que proporcionem um sistema efetivo de pesos e contrapesos para a organização (SILVEIRA, 2015).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015, p.20), por exemplo, define governança corporativa como “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas” e destaca que envolve “os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

ROSSETI e ANDRADE (2014), sintetizaram os conceitos-chave presentes nas definições de governança corporativa, conforme apresentado no quadro abaixo:

Quadro 1 - Síntese dos Conceitos de Governança Corporativa

Expressões Chave e Conceitos Alternativos	
Valores	Sistema de valores que rege as corporações, em suas relações internas e externas
Direitos	Sistema de gestão que visa preservar e maximizar o máximo retorno total de longo prazo dos proprietários, assegurando justo tratamento aos minoritários e a outros grupos de interesse
Relações	Práticas de relacionamento entre acionistas, conselhos e direção executiva, objetivando maximizar o desempenho da organização
Governo	Sistema de governo, gestão e controle das empresas que disciplina suas relações com todas as partes interessadas em seu desempenho
Poder	Sistema e estrutura de poder que envolve a definição da estratégia, as operações, a geração de valor e a destinação dos resultados
Normas	Conjunto de instrumentos, derivados de estatutos legais e de regulamentos que objetiva a excelência da gestão e a observância dos direitos dos stakeholders que são afetados pelas decisões dos gestores

Fonte: Adaptado de ROSSETI e ANDRADE (2014).

Ainda que a teoria da agência desperte questionamentos sobre sua validade e aplicação, ela se adequa à natureza do tema escolhido para execução da pesquisa foco do

presente trabalho, apresentando pressupostos que embasam o estudo da governança corporativa em empresas estatais. Como Pires e Guimarães (2017, tradução livre) destacam:

...ainda que existam outras teorias aplicáveis, a teoria do agente-principal (e seu fundo econômico) vêm, crescentemente, sendo utilizada para elucidar o processo de tomada de decisões e do processo de implementação de políticas públicas nas democracias modernas.

Os tópicos levantados pelos pesquisados e explicitados no referencial teórico, permitem o delineamento dos temas que deverão ser objeto da etapa de entrevista, além dos documentos que poderão ser obtidos no levantamento documental a ser realizado na organização pesquisada.

3 GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 A atuação estatal e a governança corporativa

A atuação do estado para prestação de serviços emprega empresas estatais em diversas situações, como defende a OCDE no documento denominado “Diretrizes da OCDE de Governança Corporativa para Empresas Estatais – Edição 2015” (2018) e se justifica por uma lógica de combinação entre interesses sociais, econômicos e estratégicos. O caráter estatal dessas organizações cria situações singulares quando se pretende implementar boas práticas de governança corporativa, seja pela interferência indevida do proprietário estatal, produzindo baixa responsabilização e prestação de contas, seja pela falta de fiscalização, em razão da titularidade passiva do Estado, que torna fracos os incentivos para que se trabalhe pelo melhor fim da organização (OCDE, 2018; IBGC, 2015b).

No Brasil, a atuação estatal está alicerçada no que a Constituição Federal determina em seu art.173:

... 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.

Com base no estabelecido pela Constituição, o Estado e a sociedade vêm implementando práticas de boa governança para, de um lado, evitar interferências indevidas do controlador e, por outro, garantir a prestação de serviços de qualidade aos cidadãos. O arcabouço legal criado ao longo do tempo é parte de mudança cultural em que o país está envolvido.

Os recentes escândalos de corrupção, notadamente levantados pela Operação Lava Jato, também impulsionam a sociedade na busca por práticas de governança corporativa que evitem ou minimizem desvios de conduta e atos ilícitos (IBGC, 2018).

O efeito direto da ausência de boas práticas de governança corporativa é a perda de confiança da sociedade na instituição, causando aumento de custos na implantação de políticas, uma vez que reduz a adesão voluntária, deslegitimando a atuação pública. A legitimidade é essencial para o bom funcionamento do Estado, evitando a necessidade de caras ações coercitivas e se baseia no desempenho do setor público na prestação de bens e serviços à população (CC/PR, 2018), campo em que as boas práticas de governança corporativa se inserem como basilares na prestação de contas e transparência.

3.2 Teoria da Agência e governança na Administração Pública Brasileira

No âmbito da administração pública, de acordo com o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (TCU, 2011), governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. No âmbito do Poder Executivo, os conceitos foram definidos assim (Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016):

VIII – governança: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos;

IX – governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

As práticas de governança no campo público ainda são pouco estudadas, em especial quando consideramos a recente legislação brasileira que trata do tema no âmbito das estatais federais (FONTES FILHO e ALVES, 2018; MIRANDA e AMARAL, 2011). A primeira questão levantada sobre a governança corporativa no ambiente estatal diz respeito a sua aplicabilidade em razão das diversas especificidades da atuação estatal, como grau de autonomia, objetivos e estratégias em relação ao governo, eficiência no equacionamento dos custos de agência e transição e disponibilidade de sistemas de controle interno e externo (FONTES e PICOLIN, 2008).

Acerca da governança corporativa e sua aplicação ao ambiente público, em síntese (IESB, s/d):

... como em um movimento de “retorno às origens” a governança corporativa no setor público refere-se à utilização dos princípios e práticas de governança corporativa do setor privado para a gestão e controle das organizações públicas, de modo a assegurar que suas ações sejam dotadas da necessária transparência e controle para garantir sua adequação com o interesse público.

Também o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, ao defender a aplicabilidade do Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2015, p.18) explicita que “os princípios da boa governança corporativa [...] aplicam-se a qualquer tipo de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle”, ressaltando que “se as melhores práticas podem não ser aplicáveis a todos os casos, os princípios o são, formando o alicerce sobre o qual se desenvolve a boa governança”.



Figura 4 - Conflito de Agência na Governança Pública

Fonte: SOLE (2018) e ROSSETTI e ANDRADE (2014).

A Figura 4, sintetiza o conflito de agência no âmbito da administração pública. O principal é representado pela sociedade e cidadãos, que outorgam aos gestores públicos, na qualidade de agentes, recursos e remuneração para produção de bens e serviços para sustento da estrutura do Estado. Também se demonstra, na Figura 4, a existência da relação de agência, com agentes buscando tomar decisões que maximizem seus próprios interesses, enquanto os principais esperam que as decisões maximizem os interesses dos contribuintes.

O artigo de Akutsu e Guimaraes (2015, p.941), identifica adaptações necessárias ao se examinar a teoria da agência sob olhar do setor público, como a presença de múltiplos

principais que agem de forma independente, equiparando mesmo o principal aos contribuintes, formando um conceito amplo principal, como “todo aquele que está em condições de influenciar, de forma legítima, o agente” e traz exemplos de principais no setor público: a) cidadãos que pagam tributos e remuneram servidores públicos; b) sindicados de trabalhadores (que podem agir para ampliar os gastos com salários, p. exemplo); e c) cidadãos com interesses comuns localizados (doenças comuns a uma localidade, problemas com transporte em dado bairro etc).

O TCU (2013) estabelece que os princípios da governança pública se integram aos princípios da administração pública, como agrupados no quadro abaixo:

Quadro 2 - Princípios da Governança Pública

PRINCÍPIO	FONTE
Planejamento e Controle	Decreto Lei nº 200/1967, art. 6º
Transparência e Publicidade	Constituição Federal, art. 37 e Lei de Responsabilidade Fiscal
Moralidade	Constituição Federal, art. 37
Impessoalidade	Constituição Federal, art. 37
Economicidade	Constituição Federal, art. 70
Legalidade	Constituição Federal, art. 37 e 70
Legitimidade	Constituição Federal, art. 70
Eficiência	Constituição Federal, art. 37
Eficácia e Efetividade	Lei nº 10.180/2001, arts. 7º, III, 20, II

Fonte: TCU (2013).

3.3 Aplicação da teoria da agência nos poderes Legislativo e Judiciário

Embora fora do escopo da presente pesquisa é importante destacar que a aplicação da teoria da agência não está restrita ao poder executivo, embora exija adaptações

ou a aceitação de dimensões que para determinadas peculiaridades inerentes aos poderes judiciário e legislativo. A própria consideração de que governança é um conceito moderno, ainda em consolidação, caracteriza o tema como multifacetado e plural (AKUTSU e GUIMARÃES, 2015). Em um parlamento, por exemplo, há requisitos específicos de que as decisões tenham como foco o interesse público e a expressão da vontade da instituição (GUIMARÃES, SCHWARTZ e GOMES, 2017).

No poder judiciário, autores como Akutso e Guimarães (2015, p. 942) identificam múltiplos principais como “partes litigantes, magistrados, servidores de tribunais, advogados, defensores públicos, membros do Ministério Público e membros do Poder Legislativo” e o conceito de governança judicial é identificado como “conjunto de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessários ao exercício da Justiça”.

Pires e Guimarães (2015), em artigo que versa sobre o poder legislativo, assinalaram que, em democracias representativas, a teoria agente-principal fornece bases para explicar como eleitores usam as eleições regulares para tornar pública a vontade de punir ou premiar partidos e políticos.

3.4 Legislação aplicável ao Poder Executivo

A Lei 13.303, de 30 de junho de 2016 e respectiva regulamentação pelo Decreto 8.945/2016, constituem as bases das boas práticas de governança e realinhamento estratégico do estado. O art. 6º, da referida lei, especifica:

... O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de

transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

A nova legislação foi aplicada pelo Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Coordenação e Governança de Estatais (a partir de 2019, após reforma administrativa, o órgão foi renomeado para Ministério da Economia), que criou, após a promulgação da legislação pertinente, índice para medir o nível de governança alcançado por cada estatal controlada, tomando por base os preceitos da legislação, denominado IG-SEST.

Em 2017, foi realizado o primeiro ciclo de avaliação com uso do método de pesquisa e ranqueamento das estatais em quatro grupos ou níveis. De 48 companhias estatais avaliadas, 36 atingiram nota menor do que 5 em escala até 10, representando 75% do conjunto avaliado, demonstrando a necessidade de estudos para atualização das práticas de governança aplicadas ao serviço público.

Ainda mais recente, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabeleceu a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, definindo os princípios a serem observados: a) capacidade de resposta; b) integridade; c) confiabilidade; d) melhoria regulatória; e) prestação de contas e responsabilidade; e) transparência.

O decreto permite verificar um entendimento crescente no próprio governo da necessidade de arcabouço para implementação de governança, alinhado com as melhores práticas adotadas na literatura e casos de uso.

A normatização estatal brasileira foi pesquisada tomando por base a legislação em vigor, normas, manuais e decisões de órgãos de controle cujo objeto se relate ao tema de pesquisa.

Para melhor entendimento, a compilação dos dados está apresentada no Quadro 3:

Quadro 3 – Principais normativos estatais brasileiros sobre governança

INSTRUMENTO	ANO	IMPORTÂNCIA
Decreto nº 9.203, Presidência da República	2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Estabelece os princípios da governança pública (integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e transparência), as diretrizes da governança pública e os mecanismos mínimos para exercício da governança pública
Lei nº 13.303, da Presidência da República	2016	Conhecida como “Lei das Estatais”, dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Especificamente sobre governança, estabelece regras sobre transparência (p.ex., elaboração e divulgação de carta anual de governança corporativa), fiscalização e controle (p. ex. obrigatoriedade do comitê de auditoria estatutário, da auditoria interna e de área de conformidade e riscos, código de conduta e integridade) e administração (estabelece exigência de experiência profissional para ocupação de cargos no conselho de administração)
Portaria nº 230, TCU	2014	Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Embasamento, no âmbito do TCU, para planejamento das avaliações da governança em políticas públicas
Decreto nº 8.945, da Presidência da República	2016	Regulamenta a Lei 13.303/16, uniformizando a interpretação e detalhando as estruturas de governança do ponto de vista operacional
Decreto nº 6.021, da Presidência da República	2007	Criou a CGPAR – Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participação Societária da União. Entre as competências da CGPAR, se destaca a aprovação de diretrizes e estratégias relacionadas a participação acionária da União nas empresas estatais e, também, estabelecer critérios de avaliação dessas empresas

INSTRUMENTO	ANO	IMPORTÂNCIA
10 Passos para a Boa Governança, TCU	2014	Exemplos práticos para aplicação dos princípios da governança corporativa, especialmente os da transparência e prestação de contas
Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, TCU	2014	Reúne e organiza as boas práticas de governança pública que, na visão daquele tribunal, podem incrementar o desempenho da administração estatal
Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo	2016	Estabelece arcabouço teórico para boas práticas de governança do centro de governo (grupo de instituições responsáveis por auxiliar o chefe o poder executivo)
Guia da Política de Governança Pública	2018	Apresenta informações sobre governança pública para o Brasil, os desafios que o governo federal entende como principais e estabelece compromisso com a melhoria institucional.
Portaria nº 778, Ministério da Economia	2019	Dispõe sobre a implantação da Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação nos órgãos e entidades pertencentes ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal - SISP.

Fonte: elaboração própria

Até esse momento, as teorias referenciais e o levantamento documental permitem antever que existem fatores que impactam a adoção de práticas de governança corporativa na organização pesquisada (objetivo geral do estudo), destacando-se o isomorfismo caracterizado pela grande existência de normativos dos órgãos de controle interno e externo baseados em modelos globais de governança corporativa e, também, com falta de centralidade do cidadão na criação de documentos e organização dos resultados das práticas de governança corporativa.

4 MÉTODO

4.1 Abordagem metodológica

O Quadro 4 resume as abordagens metodológicas a serem utilizadas para desenvolvimento deste trabalho:

Quadro 4 - Resumo das Abordagens Metodológicas

Classificação da pesquisa quanto	
Ao objetivo	Exploratória
Aos procedimentos técnicos	Levantamentos documental; entrevista; avaliação dos dados
À natureza das variáveis	Qualitativa
Ao método de abordagem	Indutivo
Aos métodos de procedimento	Estruturalista

Fonte: elaboração própria

A utilização de um estudo de caso se deve aos objetivos desejados e desejáveis para a pesquisa. Como pesquisa acadêmica, ao longo de toda a pesquisa são observados o rigor científico, objetivos explicitados e a utilização de técnicas de coleta e análise de dados que promovam a transparência dos procedimentos e resultados obtidos.

Quanto a seleção do estudo de caso, OLIVEIRA (2016, p.55) detalha que “é um método eclético”, aplicável a diferentes áreas do conhecimento e adiciona, também, que deve “ser utilizado para atender aos objetivos preestabelecidos pelos pesquisadores (as)”. A autora conclui que o estudo de caso deve ser tratado “como sendo um estudo aprofundado a fim de buscar fundamentos e explicações para determinado fato ou fenômeno da realidade empírica”.

Robert Yin (1989, p. 13, tradução livre) defende que “o estudo de caso é uma inquição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real”, aspecto aderente ao objetivo do presente estudo. O autor continua a definição do estudo de caso indicando que pode ser utilizado “quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas”.

Quanto ao objetivo, a pesquisa pode ser classificada como exploratória (OLIVEIRA, 2016; GIL, 2008), exigindo levantamento bibliográfico, análise de documentos encontrados, observações de fatos e fenômenos ocorridos durante o processo de implantação das práticas de governança corporativa.

Para estabelecimento dos procedimentos técnicos se tomou por base a necessidade de entrar em contato com documentos elaborados pela empresa que tratem do tema da governança e a característica desses documentos serem fontes primárias, sem tratamento científico, essencialmente, o que nos leva, segundo OLIVEIRA (2016), à pesquisa documental.

A entrevista, segunda etapa, permite a interação entre o pesquisador e o entrevistado para obtenção de dados detalhados sobre os eventos e dificuldades enfrentadas durante o processo de implantação da governança corporativa na empresa pública foco do estudo. As perguntas foram aplicadas aos gestores responsáveis e adequadas ao nível de conhecimento de cada entrevistado, seu respectivo nível hierárquico e o momento histórico em que participou do processo. Para evitar constrangimento, as entrevistas foram gravadas e pseudo-anonimizadas na redação do relatório de pesquisa.

A natureza qualitativa se justifica pela tentativa de se descrever uma situação complexa, considerando aspectos passados e impressões dos envolvidos, em complemento

aos normativos da área. OLIVEIRA (2016), acrescenta que a abordagem qualitativa se presta a explicar em profundidade, sem mensuração quantitativa de características ou comportamentos, concluindo que são formas válidas de obtenção de dados a pesquisa bibliográfica, entrevistas, planilhas, aspecto que se alinha aos procedimentos técnicos selecionados e descritos anteriormente.

A escolha do método representa, essencialmente, o caminho que se pretende utilizar para buscar o conhecimento. O método indutivo de abordagem tem como objetivo permitir observar a realidade, analisar a descoberta de relação, buscando sua generalização (OLIVEIRA, 2016), portanto, parte do detalhamento e estudo do particular, para alcançar a generalização (GIL, 2008).

Por fim, a escolha do estruturalismo como método de procedimento se justifica pela necessidade de se entender não apenas um evento isolado, mas as interações, nexos, ausências, interdependências, que é o foco dessa teoria ao tentar explicar a realidade (GIL, 2008).

4.2 Instrumentos de coleta de dados, variáveis e materiais

A etapa inicial da pesquisa foi dedicada ao desenvolvimento do arcabouço teórico necessário ao entendimento sobre a temática e principais atores que se dedicam à investigação do tema da GC nos âmbitos privado e público, com ênfase no campo público, incluindo legislação geral e normas internas da empresa pesquisada.

A coleta de dados para a realização da etapa exploratória (RICHARDSON, 2008) da pesquisa de seu pela aplicação de entrevistas aos gestores responsáveis pelas áreas de

governança corporativa da empresa, alcançando seis indivíduos na organização. Os dados foram pseudo-anonimizados para garantir isenção dos pesquisados.

Considerando que os pesquisados foram selecionados conforme a posição de liderança na organização e relação direta ao tema da pesquisa, sem realização de confrontos ou generalizações, podemos classificar como não probabilística **intencional** (OLIVEIRA, 2016) ou **por acessibilidade/conveniência** (GIL, 2008).

4.3 Procedimentos de análise de dados

A primeira etapa, de coleta de dados documentais, consistiu no levantamento dos documentos elaborados pela organização que se relacionam ao tema da governança. Os documentos foram lidos e os resultados apresentados em quadro específico com os pontos mais marcantes do conteúdo de cada um deles.

A análise dos dados obtidos na etapa de entrevistas levou em consideração o quadro teórico da pesquisa e os dados obtidos no referencial teórico e dos documentos obtidos na empresa em pesquisa. As entrevistas foram gravadas e os resultados transcritos. Para preservar a identidade dos entrevistados, as referências às entrevistas no relatório de pesquisa foram pseudo-anonimizadas.

Os dados foram selecionados e simplificados conforme os temas definidos pelos objetivos principal e secundários estabelecidos pela pesquisa, criando categorias, agrupando e organizando os temas e assuntos tratados pelos respondentes. A etapa seguinte, foi a construção de formas para apresentação dos resultados, utilizando gráficos, tabelas e infográficos. Finalmente, a verificação final dos dados de forma a buscar que os resultados estejam alinhados com o que se propôs no início da pesquisa.

A etapa de análise das entrevistas foi apoiada pelo uso do software IRAMUTEQ - *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*, desenvolvido na linguagem Python, que utiliza como base o software estatístico R. O software é tratado no desenvolvimento do presente estudo de caso como ferramenta de processamento dos dados qualitativos e seus resultados são instrumentos de exploração, busca e associação em material de pesquisa, não se pretendendo substituir o aspecto humano e subjetivo inerente a técnica de pesquisa do estudo de caso (GIL, 2008).

4.4 Limitações

O método escolhido e detalhado apresentou limitações quanto a coleta e tratamentos dos dados, conforme listado a seguir:

- Rotatividade: a rotatividade funcional cria dificuldades na identificação dos respondentes para a etapa de entrevistas, uma vez que os líderes das áreas responsáveis pela aplicação das técnicas de GC estão em áreas diferentes ou não fazem parte do corpo funcional da organização pesquisada.
- Ausência de centralização das iniciativas relativas a GC: em razão do tamanho da organização e sua distribuição geográfica, existem iniciativas isoladas ou que não são de conhecimento geral da organização, o que pode levar ao não atingimento de todos os documentos disponíveis na etapa de levantamento documental.
- Os respondentes da etapa de entrevistas não possuem rigor estatístico, já que foram selecionados os gestores públicos que lideram as áreas responsáveis pelo tema da governança pública, de forma intencional. Esse procedimento, como reforça GIL (2008),

aplica-se a estudos exploratórios, onde não há exigência de precisão. A escolha do procedimento de “elite interview” se deu, pela necessidade do estudo de caso explorar descrições e subjetividade dos sujeitos de pesquisa (HARVEY, 2011).

5 RESULTADOS

5.1 Revisão Documental

A pesquisa documental foi executada nas bases normativas da empresa em foco no presente estudo, buscando o levantamento de documentos criados por necessidade ou determinação legal, que regrem a implantação das práticas de governança corporativa.

Em razão da necessidade de sigilo, a identificação da organização foi removida intencionalmente dos documentos em que aparecem no título.

Os documentos levantados estão listados no Quadro 1 - Revisão Documental, abaixo:

Quadro 1 - Revisão Documental

INSTRUMENTO	ANO	IMPORTÂNCIA
Lei de criação da empresa	1964	Estabelece os ramos de atuação da organização, subordinação e área de atuação
Estatuto Social	2017	Fixa a existência, composição, competências e responsabilidades dos órgãos estatutários (assembleia geral, conselhos e diretoria executiva). A última versão é aderente aos ditames na Lei 13.303/16 e ao Decreto 8.945/16
Código de Ética, Conduta e Integridade	2017	Explicita os valores e princípios que fundamentam a conduta pessoal e profissional entre os agentes públicos que atuam na instituição, os quais devem nortear os relacionamentos internos e externos com os segmentos da sociedade, visando alcançar padrão de comportamento ético e íntegro. A empresa possui Código de Ética desde 2004 e a versão mais recente inclui novas cláusulas em alinhamento à regulamentações vigentes e ao Programa de Integridade do Governo Federal.

INSTRUMENTO	ANO	IMPORTÂNCIA
Programa de Integridade		Detalha os instrumentos de gestão e controle com propósito de mitigar ocorrências de fraude, corrupção e desvio ético, na tentativa de criar ambiente íntegro de negócios. Inclui a formação de Comitê de Integridade que trata questões relacionadas à ética e à integridade. Destaca-se, também, a criação de canal de denúncias para encaminhamento de demandas relativas ao tema.
Política de Transações com Partes Relacionadas	2018	Estabelece regras e procedimentos aplicáveis na ocorrência de transações entre partes relacionadas, de forma transparente e em conformidade com os dispositivos legais.
Política de Divulgação de Informações Relevantes	2018	Orienta a conduta e transparência na divulgação de informações relevantes. Busca garantir a prestação de informações confiáveis, no momento oportuno, para tomada de decisões de natureza econômica, além do acesso as informações de atos ou fatos relevantes a sociedade.
Política de Dividendos	2019	Tem caráter informativo, pois se alinha a legislação legal vigente. Se destaca por definir, em documento único e dar clareza a instituição sobre as regras e os procedimentos relativos à Política de distribuição de dividendos.
Política de Porta-Vozes	2018	Documento que define as ações e responsabilidades das pessoas autorizadas a falar em nome da empresa, na tentativa de eliminar o risco de contradizentemente informações prestadas pelas pessoas de diferentes áreas internas.
Política Corporativa de Gestão de Riscos, Controle Interno e Conformidade	2016	Estabelece o direcionamento estratégico e determinações para as atividades corporativas de gestão de riscos, controles internos e conformidade. A política busca integração entre os processos organizacionais para reduzir a exposição da organização a riscos, danos ao patrimônio e à imagem corporativa, fortalecer os mecanismos de governança e o alcance dos objetivos estratégicos da empresa. Se destaca por estabelecer os conceitos de “governança” e “governança no setor público” para a organização em estudo.

INSTRUMENTO	ANO	IMPORTÂNCIA
Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa	2017 e 2018	Destina-se à sociedade e reúne as principais informações relativas às práticas de políticas públicas e de governança corporativa adotadas pela empresa. Destacadamente, informa a posição do Conselho de Administração sobre o interesse público subjacente às atividades empresariais, o alinhamento com a justificativa legal que levou à criação da empresa e as atividades desenvolvidas que atendem aos objetivos das políticas públicas. Explicita os fatores de risco considerados pelo conselho para a atuação da empresa e as políticas e práticas de governança corporativa empreendidas no período.
Carta de Serviços aos Usuários	2018	Informa aos usuários dos serviços prestados pela empresa as formas de acesso a esses serviços e os compromissos e padrões de qualidade do atendimento ao público. Destaca-se por apresentar os componentes estratégicos da empresa ao público final (missão, visão, valores) e por esclarecer os canais de atendimento ao público da empresa. É uma ferramenta que amplia a transparência.
Regimento Interno de Conselho de Administração	2018	O regimento interno dos órgãos estatutários estabelece o funcionamento e atuação de cada órgão. São interessantes e significativos por estarem alinhados com a legislação, trazendo ao campo empresarial e com as regras específicas da empresa, aquilo que a lei determina em âmbito geral.
Regimento Interno do Conselho Fiscal	2018	
Regimento Interno do Comitê de Auditoria	2018	
Regimento Interno da Diretoria Executiva	2019	
Regimento Interno do Comitê de Elegibilidade	2019	

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao conteúdo mais destacado, podem-se observar as definições abaixo, obtidas na Política Corporativa de Riscos, Controles Internos e Conformidade, que data de 2016:

Governança: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos

Governança no setor público: comprehende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas a condição de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade.

As definições são bastante aderentes aos conceitos gerais de governança corporativas já listados no referencial teórico, demonstrando que a empresa pública pesquisada segue, internamente, aquilo que se verifica em âmbito geral.

A visão geral da documentação encontrada revela atualização constante e estreita relação com a legislação vigente e uma tentativa de atender os órgãos de controle interno e externo. Não se encontrou vestígio de inovação ou planejamento para criação de novas visões ou aproximações de métodos mais ágeis para aplicação de boas práticas.

Destacam-se no site os resultados significativos obtidos pela organização pesquisada nas edições do IG-SEST, que é a avaliação realizada pelo governo federal com as estatais e detalhado no referencial teórico:

- a) A avaliação do 1º ciclo, realizada em novembro/2017, revelou que a empresa obteve certificado "IG-SEST Nível 2". Resultado inicial significativo, pois das 48 estatais avaliadas pela SEST, figurou entre as 12 melhores.
- b) No 2º ciclo de avaliação, realizado em maio/2018, recebeu a certificação IG-SEST Nível 1, com nota 9,5/10, figurando entre os 16 representantes do Nível 1.

c) Mais recente, nos 3º e 4º ciclos de avaliação do IG-SEST foi realizado em setembro/2018 e julho/2019, empresa alcançou a certificação IG-SEST Nível 1, mantendo o nível de excelência entre as empresas de tecnologia da informação.

São resultados que demonstram o compromisso com o atendimento da legislação vigente e a adoção de boas práticas de governança corporativa na organização, sem, contudo, denotar a existência de padronização ou centralidade no cidadão quando da produção de documentos.

A grande produção de normativos pode ser danosa para a relação do governo com o cidadão, com pontua Guy Peters (apud CC/PR, 2018):

Embora possa parecer contraditório, a lei também pode ser uma barreira para a governança efetiva. Embora a lei seja obviamente importante como meio de legitimar a ação pública e garantir os direitos dos cidadãos, quando usada em excesso, pode retardar os processos do governo e produzir burocracias (*red tape*) aparentemente infinitas.

Outro ponto que se observa nos documentos obtidos é que inexiste centralidade no cidadão, ou seja, os normativos são desenvolvidos e publicados pelo imperativo legal, sem, contudo, se questionar qual problema será resolvido, como detalha o Guia Prático de Análise *Ex Ante* de Avaliação de Políticas Públicas (CC/PR e IPEA, 2018):

Muitas vezes, o ato normativo de instituição de uma política pública define (ou confunde) o objetivo da política como sendo a implementação de seus instrumentos. Isso acaba gerando uma distorção no próprio desenho da política, em que o objetivo da ação pública é a sua mera execução ou um meio de implementação e não o seu resultado esperado.

Os dois pontos identificados acima podem ser tratados como oportunidades de melhoria para a organização, criando um diferencial inovador entre organizações estatais.

5.2 Entrevistas

Após a obtenção de autorização da empresa, as entrevistas foram agendadas e aplicadas durante o mês de julho de 2019, realizadas com os gestores públicos no ambiente de trabalho e gravadas para posterior transcrição. Cada sessão foi iniciada com assinatura de respectivo “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” e as entrevistas foram direcionadas para que os respondentes discorressem livremente na resposta de cada pergunta, sem interrupções ou tentativas de interpretações das falas.

No transcorrer das entrevistas, um dos entrevistados levantou a possibilidade de que os empregados formassem dois grupos distintos, conforme o tempo de contratação: um grupo de empregados antigos e um grupo de empregados novos, com visões e práticas distintas acerca da governança corporativa. Essa possibilidade criou a necessidade de ampliação da quantidade de entrevistas, que passou de quatro (inicialmente previstas), para seis, promovendo maior dispersão das datas de contratação, conforme Figura 5:

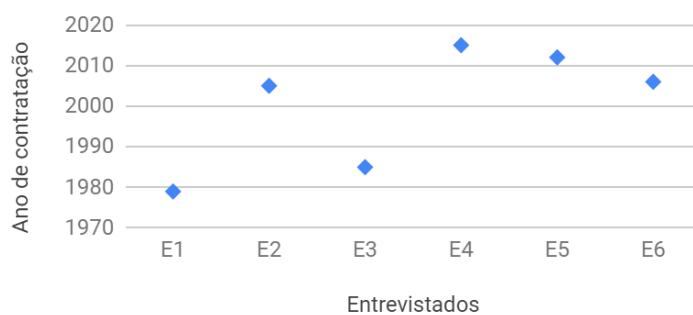


Figura 5 - Dispersão do Ano de Contratação dos Entrevistados
Fonte: Elaboração própria

Também se buscou, entre a seleção de entrevistados, a presença de respondentes de ambos os sexos, o que pode ser observado na Figura 6, que apresenta distribuição do sexo dos entrevistados:

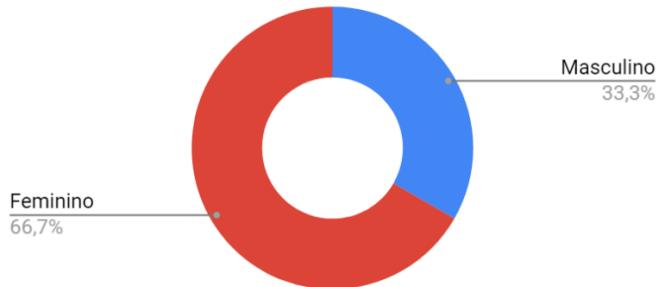


Figura 6 - Distribuição Percentual do Sexo dos Entrevistados
Fonte: Elaboração própria

A análise das entrevistas por meio do IRAMUTEQ possibilitou o reconhecimento dos conteúdos e significados referentes à governança corporativa por parte dos entrevistados. Foram identificadas 5 classes de fatores, que utilizaram 75,00% do conteúdo do corpus inicial, totalizando 428 unidades de contexto elementar (UCE), porção adequada para a utilização do método de Classificação Hierárquica Descende (CHD), uma vez que proporções menores que 60,0% para análise de entrevistas representaria descartar conteúdos significativos (REINERT, 1983).

O resultado é apresentado na Figura 7, que mostra o relacionamento entre as classes obtidas na análise e os percentuais de palavras agregadas em cada classe, em formato de árvore, denominado dendograma.

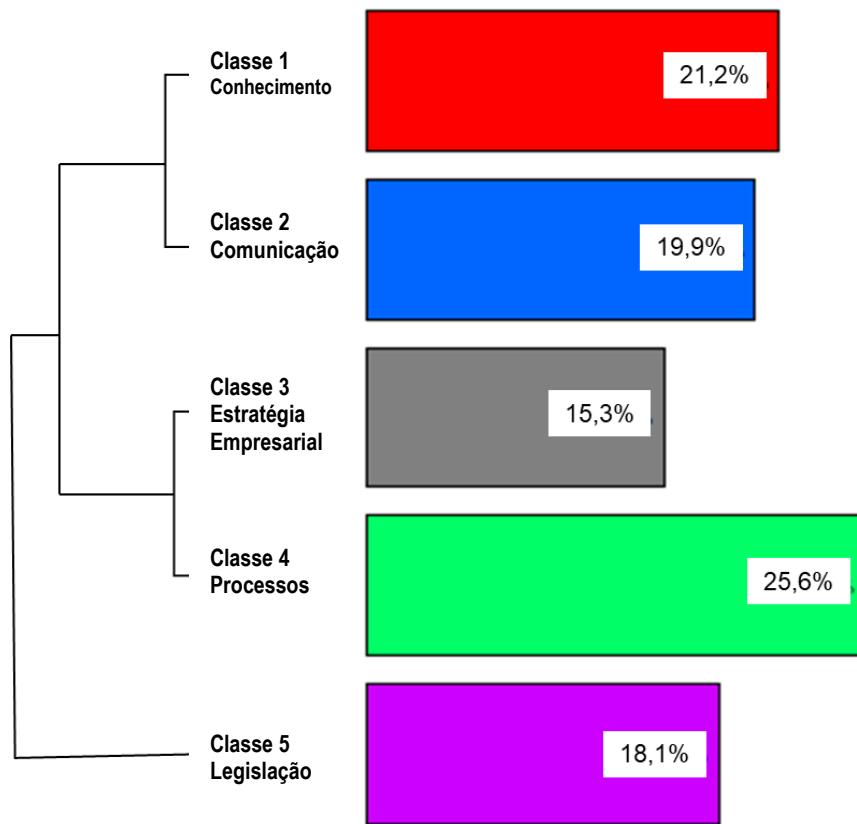


Figura 7 - Classes (percentual de participação e relacionamento)
Fonte: elaboração própria

O dendograma apresentado na Figura 8 apresenta as relações entre as classes e indica o percentual de palavras de cada uma delas em relação ao conjunto de palavras - corpus.

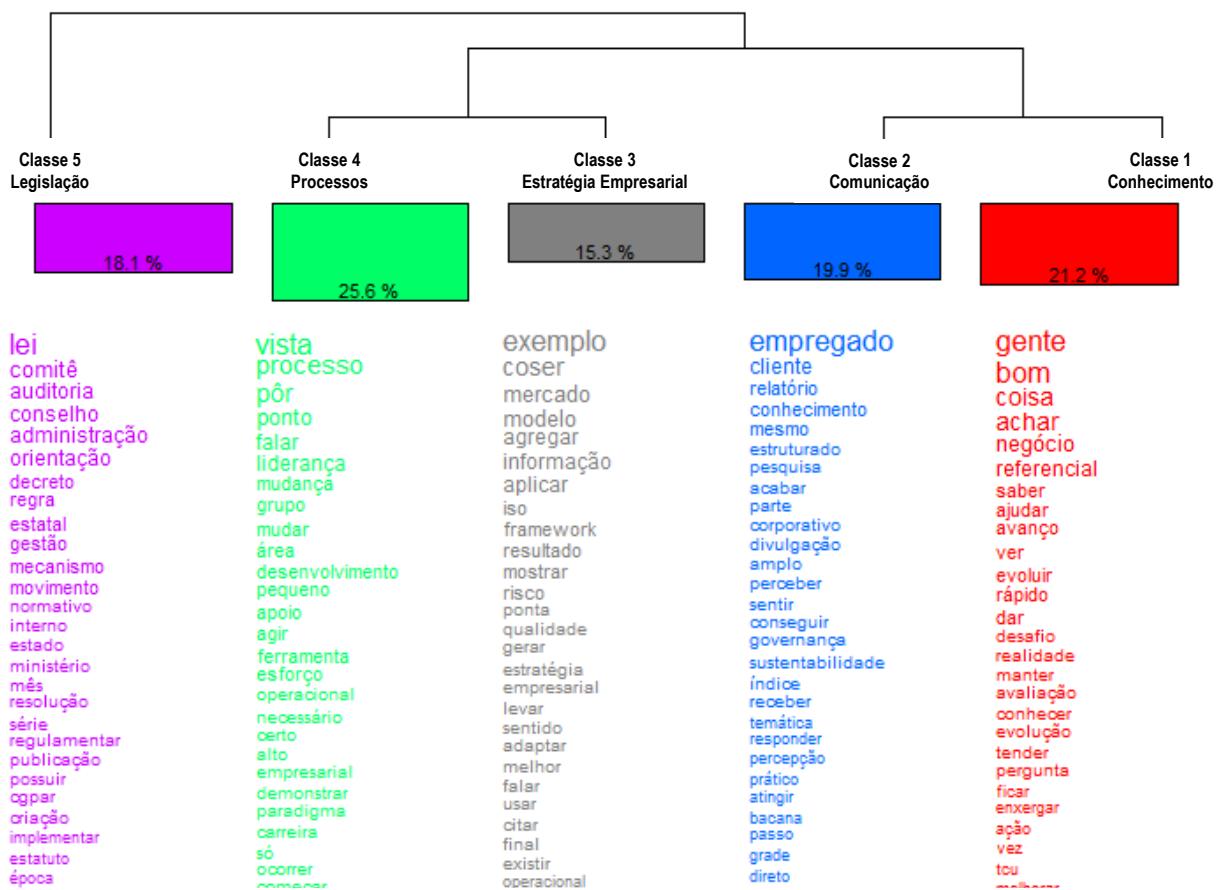


Figura 8 - Dendograma de representação das classes

Fonte: elaboração própria

O dendrograma apresenta das principais palavras obtidas em cada classe a partir dos dados obtidos por todas as entrevistas realizadas. As categorias são detalhadas e discutidas individualmente nos itens a seguir.

5.2.1 Classe 01 – Conhecimento

Em termo de tamanho a classe 01 ocupa o segundo lugar de todo o conjunto de palavras (corpus). Com 68 UCE representa 21,18% das palavras do conjunto e revela-se

relacionada com a classe 4. A classe 01 agrupa as diversas vertentes da gestão do conhecimento empresarial para permanência dos resultados atingidos e como base para a contínua evolução das práticas de governança corporativa.

Os entrevistados destacaram que o conhecimento é um fator considerado positivo na aplicação das práticas e representa o “saber fazer” dos empregados da organização, especialmente em uma organização pública.

Pelo mapa de palavras podemos verificar quais foram as palavras que tiveram maior peso na construção da classe 01 (ver Figura 9). As palavras: Gente, Empresa e Governança estão entre as que mais se destacam.

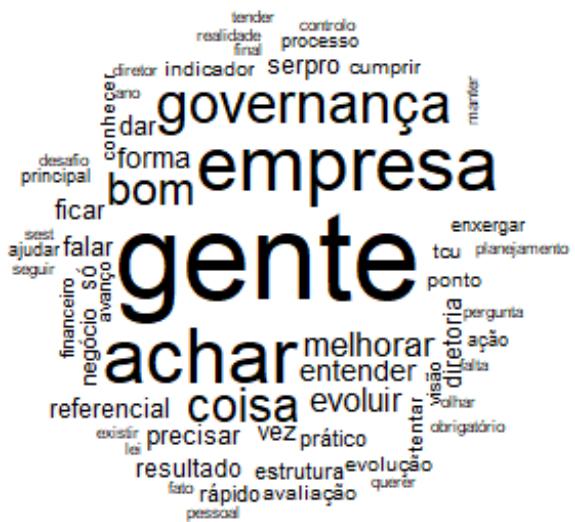


Figura 9 - Mapa de palavras da Classe 01

Fonte: Elaboração própria

Entre os seguimentos de texto que representam o conteúdo dessa classe, podemos destacar alguns dos trechos que apresentaram maior aderência ao contexto da classe:

[...] então esse eu **acho** que é o principal desafio não só manter mas **melhorar** tudo que a empresa já alcançou então assim eu **entendo** que a **gente** alcançou um patamar muito **bom** em relação ao que havia 3 anos atrás [...]

[...] **melhorou** tanto para os empregados como para os clientes eu **acho** que seria uma **boa** eu **acho** que ainda poderia ser mais internalizado quando a **gente** conversa com as **pessoas** **coisas** que as **pessoas** ainda não **conhecem** [...]

5.2.2 *Classe 02 – Estratégia Empresarial*

A Classe 02, com 49 UCE, representa 15,26% das palavras do conjunto, sendo a menor das classes e se relaciona à Classe 03. O conteúdo da Classe 02 destaca a estratégia empresarial voltada à governança corporativa, relacionando as práticas de governança e os resultados obtidos com a estratégia empresarial, utilizando modelos de mercado atualizados à realidade da organização.

Os respondentes informaram que a estratégia empresarial, que valoriza a governança é fator positivo na aplicação das práticas de governança. As entrevistas também destacaram que o patrocínio da alta direção foi estratégia essencial para alcance dos níveis de governança.

As palavras Resultado, Modelo e Operacional então entre os termos que mais se destacam no mapa de palavras da Classe 02 (ver Figura 10).

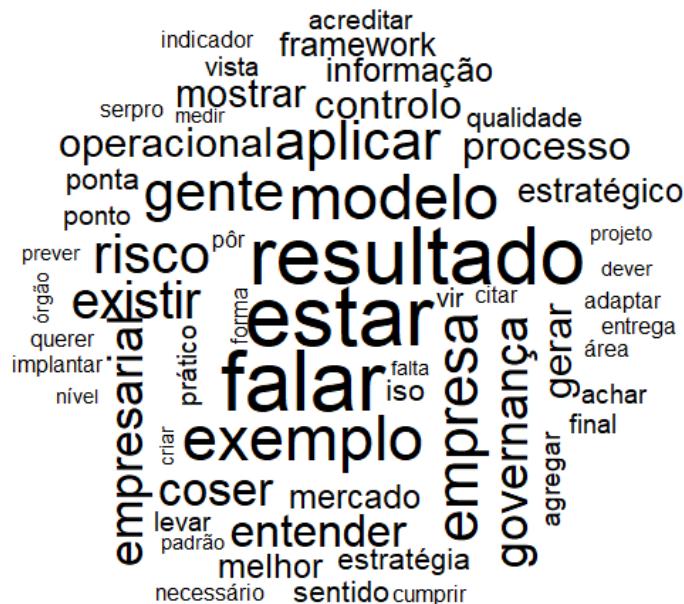


Figura 10 - Mapa de palavras da Classe 02

Fonte: Elaboração própria

Entre os sequimentos de texto que representam o conteúdo dessa classe, destaca-

mos:

[...] tempo das pessoas fora errando trabalhos que no final não agregam resultados para estratégia empresarial então isso aí pode ser o resultado por exemplo de uma governança de um gestor mal preparado [...]

[...] **agregar** esses **resultados** de **mostrar** o seguinte faz **sentido** agora do ponto de vista de **estratégia empresarial** todas essas **informações** que eu tenho a análise que eu faço do ponto vista **estratégico empresarial** adianta eu fazer um **controle de riscos estratégicos** [...]

5.2.3 Classe 03 – Processos

A classe 03 é a maior das classes da análise, representa 25,55% das palavras do conjunto (82 UCE) e liga-se a Classe 02. Essa classe destaca o processo de implantação

da governança, desde o patrocínio da alta liderança até o processo operacional, com ênfase na obtenção de resultados organizacionais.

Os respondentes destacaram que os processos bem modelados e comunicados são fator positivo na obtenção de resultados operacionais consistentes. O desenvolvimento e implantação de processos são apontados como necessários para implantação das práticas de governança corporativa.

No mapa de palavras teve como destaque os termos: empresa, processo e governança então entre as palavras que mais se destacam no mapa de palavras da classe 03 (ver Figura 11).



Figura 11 - Mapa de palavras da Classe 03
Fonte: Elaboração própria

Entre os seguimentos de texto que representam o conteúdo dessa classe, destaca-se:

[...] elas veem ainda com um **certo** ceticismo esse **processo** elas veem como algo que ainda é um **esforço** sem finalidade entendeu para eles governança demais é ruim entendeu e para o **ponto de vista** governança é **necessário** então é assim que eu vejo esse **processo** [...]

[...] e que a coisa **começou a demostrar** que houve uma **mudança** mas talvez nem tanto pelo * ter que quebrar **paradigmas** do **processo** finalístico do **desenvolvimento** mas talvez porque por fora vieram vamos **pôr** assim das empresas [...]

* o termo foi descaracterizado propositalmente para manter a anonimato da empresa pesquisada.

5.2.4 Classe 04 – Comunicação

A classe conta com 64 UCE, representando 19,94% das palavras do conjunto e demonstra relação com a Classe 01. O conteúdo da Classe 04 representa a importância da comunicação no processo de implantação das práticas de governança. As entrevistas destacaram a necessidade de ampliação da comunicação do que é realizado para melhoria da percepção de melhoria do ambiente negocial e, também, para os empregados.

As entrevistas realizadas demonstraram indícios de que a boa comunicação é fator positivo na implantação das práticas de governança.

As palavras: Empregado, Gente e Cliente então entre as palavras que mais se destacam no mapa de palavras da Classe 04 (ver Figura 12).



Figura 12 - Mapa de palavras da Classe 04

Fonte: Elaboração própria

Entre os seguimentos de texto que representam o conteúdo dessa classe, destaca-

[...] aí sim com essa **ampla divulgação** eu **acredito** que porque aí tem essa **parte** tem a **parte** dos **relatórios** mas que os **empregados** e os **clientes** eu não sei até que ponto que eles conhecem que eles leem [...]

[...] dessa forma com essa **ampla divulgação** aí eu acho que **acaba** que tanto os **clientes** quanto os **empregados** tem essa melhor visão e **acaba** melhorando a imagem da empresa tanto para os **clientes** tanto para os **empregados** [...]

[...] eu acho que o **empregado** nem sabe que isso **existe** e aí consequentemente não **consegue perceber** valor nisso isso eu falei de **relatórios das práticas mesmo** que a **gente** faz em relação [...]

5.2.5 Classe 05 – Legislação

A classe 05 tem 58 UCE e representa 18,07% das palavras do conjunto e é a classe mais isolada da análise. A Classe 05 ressalta a importância do arcabouço legal relacionado a governança corporativa e o esforço da empresa para atender os requisitos estabelecidos pela legislação e normas infralegais.

As entrevistas ressaltam que a legislação é entendida como fator negativo, por representar exigências normativas que devem ser atendidas sem que exista customização à realidade organizacional. Foi destacada, também, a grande quantidade de normativos, a diversidade de órgãos reguladores e a rigidez com que são cobrados.

As palavras: Lei, Auditoria e Orientação então entre as palavras que mais se destacam no mapa de palavras da Classe 05 (ver Figura 13).



Figura 13 - Mapa de palavras da Classe 05
Fonte: Elaboração própria

Entre os seguimentos de texto que representam o conteúdo dessa classe, destaca-se:

[...] que no **caso** deles se chamam **resoluções** relativas a **implantação de mecanismos previstos** na **lei 6404** ou em **regras** de governança com o instituto brasileiro de governança corporativa e esse **comitê** começou também a **publicar resoluções** que **tratavam** desse **aspecto** [...]

[...] a **sest** soltou uma **série** de ofícios com **orientações** inclusive para desconsiderar algumas das **resoluções cgpar** que haviam sido **publicadas** um **mês** antes porque elas haviam [...]

[...] então esse foi um **período** muito **intenso** de **publicação** de **normas** tentando **regulamentar** e formalizar melhor as **regras** que **tratavam** das **empresas estatais** a **lei 13303** ela é para os âmbitos **federal** estadual e municipal [...]

[...] quando foi **criada** a **lei geral** das **empresas públicas** que é a 13303 depois **veio** o **decreto** 8495 e a partir daí houve **criação** de **normativas** a gente pode citar os **normativos** lá das **resoluções** da **cgpar** [...]

5.2.6 *Plano fatorial*

Depois de definidas as classes e estabelecido o grau de similaridade entre elas, o IRAMUTEQ apresenta um plano fatorial, que produziu quatro eixos. Ele elabora uma matriz que relaciona as unidades de contexto em colunas e linhas, respectivamente, com base nas distâncias dos quadrados, e submete esta matriz a uma decomposição de *eigenvalue* (autovalor), formando assim um espaço dimensional $n-1$, onde n é o número de linhas ou colunas, dependendo de qual desses parâmetros é menor.

O Quadro 2 apresenta o *eigenvalue* e a porcentagem de associação de cada fator. Lembrando que o espaço dimensional do plano fatorial corresponde a $n-1$ e sabendo-se que 6 é o número de classes estáveis, a dimensionalidade do plano fatorial deverá ser 5.

Quadro 2 - Autovalores e percentagem de associação dos fatores

Fator	Autovalores	% associação	% acumulada
1 Fator	0,411	33,86	33,86
2 Fator	0,345	28,41	62,27
3 Fator	0,240	19,75	82,03
4 Fator	0,218	17,98	100,00

Fonte: elaboração própria

O plano factorial produziu três eixos temáticos (*clusters*), representados graficamente em um espaço, onde os agrupamentos mantêm relações de proximidade devido à correspondência das palavras. As cinco classes anteriormente apresentadas compõem três fatores, conforme apresentado na Figura 14.

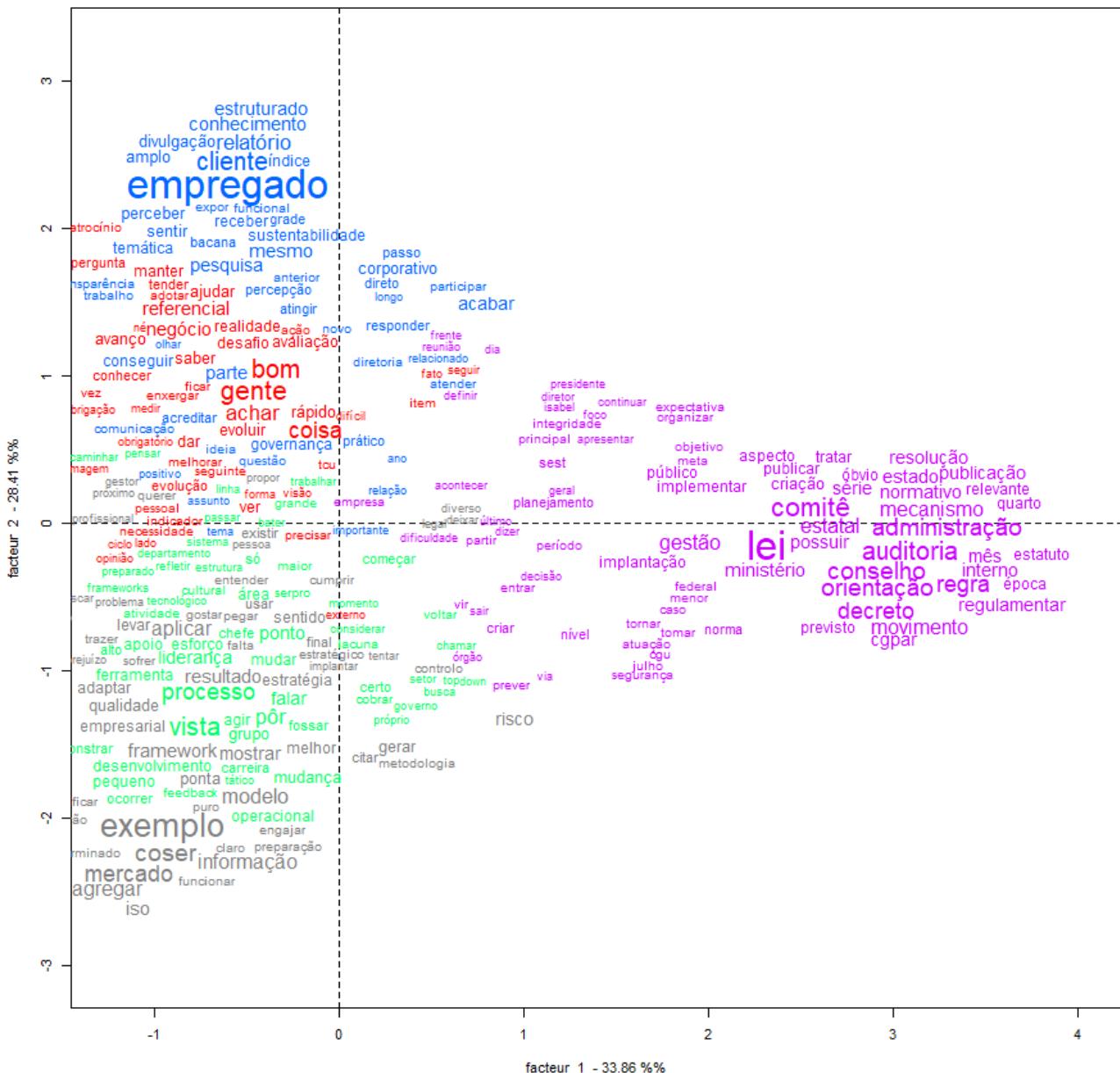


Figura 14 - Plano fatorial dos eixos temáticos

Fonte: elaboração própria

O primeiro eixo (fator), localizado em sua maior parte no quadrante Superior Esquerdo, aglutinou palavras das classes 1 e 2 e está fundamentado no **Conhecimento e na comunicação**. O segundo eixo possui as palavras da classe 3 e 4, estando localizado

no quadrante Inferior Esquerdo e está fundamentado na **Estratégia Empresarial e nos Processos**. O terceiro eixo, situado nos quadrantes da Direita, caracteriza-se como fator mais isolado, possui palavras apenas da classe 5 e está fundamentado na **Legislação**.

Destaca-se no gráfico o relacionamento entre as classes 1 e 2 e entre as classes 3 e 4, como já apresentado na Figura 7, isolando, na porção mais à direita, a classe 5. Os indícios encontrados nas entrevistas para o relacionamento entre a classe 1 - Conhecimento e a classe 2 – estratégia empresarial se baseia na impossibilidade de que o conhecimento técnico, sem apoio e patrocínio da alta administração, seja considerado apenas aspecto necessário, mas não suficiente para boa aplicação das práticas de governança corporativa. De forma similar, os indícios de relação mais forte entre as classes 3 – Processos e 4 – Comunicação, também se sustenta pela necessidade de que os processos, sejam comunicados para atingir os objetivos operacionais dos processos organizacionais relativos a boa governança. Por fim, a classe 5 – Legislação, se encontra isolada por representar a rigidez das normas que regulam as práticas de governança.

Quadro 3 - Resumo dos Fatores e Termos Utilizados

Tipo	Classe de Fatores	Termos
Positiva	Conhecimento	gente, achar, referencial, saber, avanço, negócio
	Estratégia Empresarial	mercado, modelo, agregar, informação, resultado, framework
	Processos	processo, liderança, mudança, falar, grupo, desenvolvimento
	Comunicação	empregado, cliente, relatório, estruturado, conhecimento, pesquisa, divulgação
Negativa	Legislação	lei, comitê, auditoria, conselho, administração, orientação, decreto, regra

Fonte: elaboração própria

O Quadro 3 - Resumo dos Fatores e Termos Utilizados, relaciona os tipos de fatores (positivo ou negativo), as classes e os termos mais citados em cada classe. É possível verificar que a classe 5 – Legislação é a única apontada pelos entrevistados como negativa, enquanto as demais classes foram identificadas nas entrevistas como positivas no processo de implantação das práticas de governança corporativa.

6 CONCLUSÕES

A pesquisa teve por objetivo amplo, analisar o processo de aplicação de boas práticas de governança corporativa aplicada a estatal federal da área de tecnologia da informação, contribuindo para o debate que envolve a necessidade de aumentar a eficiência da atuação estatal para melhoria da percepção de resultado das ações governamentais e da transparência no trato com o dinheiro público.

O estudo de caso recebeu classificação de pesquisa exploratória, ampliando o conhecimento dos temas relacionados e a familiaridade com o tema da governança corporativa em empresas estatais, ainda novo e pouco pesquisado. Também se pretende que esse conhecimento seja explícito e claro, apresentado de forma de tabelas e gráficos interpretados.

O sujeito de pesquisa incorporou os gestores públicos que lideram o processo de implantação e acompanhamento das boas práticas de governança pública na organização pesquisada, alcançando um total de seis entrevistados.

O referencial teórico e levantamento dos normativos federais que versam sobre governança corporativa revelam preocupação do legislador com a aplicação de práticas mais atualizadas sem, contudo, antever que o aumento da burocracia pode criar um círculo vicioso que reduz a sensação de legitimidade e aumenta os custos de aderência às políticas públicas desenvolvidas pelo Estado na área de governança corporativa. É preciso estudar novas práticas de gestão, centradas no cidadão e que considerem práticas mais ágeis.

A documentação produzida na empresa pesquisada, versando sobre a governança corporativa, também está atualizada com a legislação vigente, mas se apresenta bastante fragmentada e sem consideração da amplitude do ambiente negocial em que a

empresa se encontra e o ambiente político nacional, formando um conjunto de evidências da necessidade de se estabelecer, no cidadão, a centralidade das ações e uma política mais racional para produção de documentos, políticas e normas.

As entrevistas revelaram a preocupação dos gestores com o andamento do processo de aplicação das práticas de governança corporativa, revelando que não existe acompanhamento dos resultados obtidos atualmente com as práticas já implementadas. Também é possível perceber, nas entrevistas, evidências de que o patrocínio da alta direção e a atuação dos órgãos de controle interno e externo são os impulsionadores das ações de governança. Não foi possível identificar evidência de isomorfismo de práticas em relação a outras organizações públicas, entretanto, a busca pelo atendimento às indicações de órgãos de controle pode escamotear esse efeito.

A avaliação dos normativos elaborados pela própria organização e os normativos legais (objetivo específico **OE1**) apresentam evidências de estão relacionados, atendendo a legislação em sua integralidade. A principal evidência é o nível alto obtido pela organização no índice de governança IG-SEST por várias edições do prêmio.

Não foram identificados modelos ou *frameworks* que, de forma independente, orientem o trabalho de adoção de práticas da boa governança corporativa (objetivo específico **OE2**). As entrevistas e os documento avaliados permitiram obter evidências de que as práticas de governança corporativa aplicadas ou ainda em estudo, consideram diversos modelos de governança, desenvolvidos para o âmbito privado e, também, para o público.

Os principais fatores que impactam a adoção de práticas de governança corporativa em uma empresa estatal federal (**objetivo geral**), obtidos pela análise dos dados levantados na pesquisa foram agrupados em cinco grandes categorias, descritas no Quadro 3 (objetivo específico **OE3**):

Entre as limitações do estudo estão a reduzida quantidade de pesquisados, que pode induzir a vieses não desejáveis e dificuldades na generalização das conclusões, assim como a rotatividade dos empregados nos cargos de chefia, causando diferentes prazos de acompanhamento dos processos e dos resultados observados.

As lacunas de conhecimento identificadas ao longo da pesquisa e que podem servir de oportunidades para outros pesquisadores podem ser agrupadas em dois grandes grupos: a) necessidade de estabelecimento de modelo de governança que seja centrado no cidadão, observando a necessidade de transparência da gestão pública e o efeito que possíveis práticas de governança podem exercer sobre a sensação de bem estar do cidadão; b) não foi encontrado ao longo dos levantamentos documental ou das entrevistas um processo que considere métodos ágeis de trabalho e resposta da empresa às necessidades do ambiente negocial em que ela está inserida com o mínimo de burocracia.

7 REFERÊNCIAS

- AKERLOF, George A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v.84, n.3, p.488-500, 1970.
- AKUTSU, Luiz e GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Governança Judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. **Revista de Administração Pública – FGV RAP**. Rio de Janeiro, vol. 49, nº 4, p.937-958, jul./ago. 2015. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/rap/article/viewFile/51580/50363> Acesso em 02 maio 2019.
- BARRINUEVO FILHO, Arthur. A Separação entre Propriedade Acionária e Controle Administrativo - revisitando os clássicos. **Revista de Administração de Empresas - FGV RAE**. Rio de Janeiro, nº 27, Outubro/Dezembro 1987, p.31-37. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v27n4/v27n4a04> Acesso 11 set 2019.
- BERLE, Adolf Augustus e MEANS, Gardiner C. **A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada**. São Paulo, Ed. Abril Cultural, 1984. Prefácio disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3796568/mod_folder/content/0/Prref%C3%A1cio_Berle_1967.pdf?forcedownload=1 Acesso 11 set 2019.
- BRASIL. **Apresentação IG-SEST**. Ministério do Planejamento, 2017. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/igsest/apresentacoes/ig-sest-apresentacao.pdf>
- CC/PR – Casa Civil da Presidência da República e IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante**. vol.1, Brasília: Ipea, 2018.
- CC/PR – Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Casa Civil da Presidência da República – Brasília. Casa Civil da Presidência da República, 2018.
- CORREIA, Laíse Ferraz e AMARAL, Hudson Fernandes. Reflexão sobre as Funções da Governança Corporativa. **Revista de Gestão USP**. São Paulo, v. 13, n. 1, p. 43-55, janeiro/março 2006.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p.74-89, abr-jun/2005.
- EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: An Assessment and Review. **The Academy of Management Review**. Vol 14, nº 1, p.57-74 - January 1989.
- EUROPEAN CORPORATE GOVERNANCE INSTITUTE. **Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance**. Dez/1992. Disponível em: <<http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>>. Acesso em: 02 jan 2019.

FONTES FILHO, Joaquim R. **Governança Organizacional Aplicada ao Setor Público.** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, p.1 a 26, 28-21 Oct 2003.

FONTES Filho, Joaquim Rubens e ALVES, Carlos Francisco. Mecanismos de controle na governança corporativa das empresas estatais: uma comparação entre Brasil e Portugal. **Cadernos FGV-EBAPE.BR**, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, v.16, nº 1, Rio de Janeiro, Jan/Mar. 2018, p.1-13.

FONTES Filho, Joaquim Rubens e PICOLIN, Lidice Meireles. Governança Corporativa em Empresas Estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, nº 42, nov/dez 2008, p.1163-88.

GAMBLE, John E. e THOMPSON JR, Arthur A. **Fundamentos da Administração Estratégica: a busca pela vantagem competitiva.** 2a ed – Porto Alegre, AMGH, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6ª. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

HARVEY, William S. Strategies for conducting elite interviews. **Qualitative Research.** SAGE Publications – University of Exeter, August 2011. Disponível em <http://hdl.handle.net/10871/16200>. Acesso em 16 set 2019.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Carta de Opinião IBGC nº 3/2015 – Governança de sociedades de economia mista.** Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP, 13/fev/2015(b).

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa.** 5.ed./Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP, 2015.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Evolução do arcabouço regulatório de governança corporativa.** Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP, 2018.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas – RAE Clássicos**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 87-125, June 2008.

MIRANDA, Rubens Augusto de; AMARAL, Hudson Fernandes. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Revista de Administração Pública – FGV RAP**, Rio de Janeiro , v. 45, n. 4, p. 1069-1094, Aug. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000400008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 Set. 2019.

MITNICK, Barry M. **Origin of the Theory of Agency: an account by one of the Theory's Originators.** Katz Graduate School of Business – University of Pittsburgh. January, 2006. Disponível em: <<http://www.pitt.edu/~mitnick/agencytheory/agencytheoryoriginrev11806r.htm>>. Acesso em: 15 mar 2019.

MURITIBA, Lucas. **Interface entre a Governança Corporativa e as Estatais: análise bibliométrica.** Revista de Direito UNIFACS, nº 209, 2017.

OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, Edição 2015.** OECD Publishing, Paris, 2018.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como Fazer Pesquisa Qualitativa.** 7a ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2016.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE.BR - Fundação Getúlio Vargas**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1 a 12, jan. 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/4959/3693>>. Acesso em: 16 Jul. 2019.

PIRES, Clênia de O.; MACAGNAN, Clea B.. Governança corporativa e assimetria de informação: uma revisão desta relação. **Revista Brasileira de Administração Científica**, Aquidabã, v.4, n.4, p.80-94, 2013. DOI:<http://dx.doi.org/10.6008/ESS2179-684X.2013.004.0005>. Acesso em 5 abr 2019.

PIRES, Valdemir e GUIMARÃES, André R. S. Social Control of Public Expenditures in a Multilevel Principal-Agent Approach. **Brazilian Journal of Political Economy**. Vol. 35, nº 4, p. 878-894, October-December 2015.

REINERT, M. Une méthode de classification descendante hiérarchique: application à l'analyse lexicale par contexte. **Les cahiers de l'analyse des données**, VIII, vol 2, p.187-198, 1983.

RICHARDSON, Roberto Jerry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** 3ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2008.

RODRIGUES, José Geraldo Loureiro e SOUZA NETO, João. Diretrizes para implantação da governança de tecnologia da informação no setor público brasileiro à luz da Teoria Institucional. **Revista do Serviço Público – RSP**, vol.63, n.4, p.475-497, Out-2012. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1955>>. Acesso em 16 Jul 2019.

ROSSETI, José Paschoal e ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendência.** 7a edição, Ed. Atlas, 2014

ROSSONI, Luciano e MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Institucionalismo Organizacional e Práticas de Governança Corporativa. **Revista de Administração Contemporânea -**

RAC, Curitiba, Edição Especial 2010, art. 7, p. 173-198. Disponível em <<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/2502/0047108.pdf?sequence=1&isAllo-wed=y>>. Acesso em 16 Jul 2019.

SAITO, Richard e SILVEIRA, Alexandre di Micheli da. Governança Corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **RAE Clássicos**. Vol 48, nº 2, p. 79-86. Abril/jun 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a07.pdf> Acesso em 02 maio 2019.

SANTOS, José G.; CALÍOPE, Thalita S.; COELHO, Antonio C. Teorias da Firma como fundamento para formulação de teorias contábeis. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 9, n. 1, 31 mar. 2015.

SCHNELL, Maico. **Produção Científica sobre a Teoria da Agência: análise bibliométrica de periódicos internacionais**. II CINGEN – Conferência Internacional em Gestão de Negócios. Unioste – CCSA. Cascavel-PR, 28 a 30/08/2017.

SILVA, Mauro Santos. Governança Corporativa: argumentos teóricos e recomendações de política associados à abordagem de agência. **Boletim de Análise Político-Institucional**. IPEA, nº 19, dez.2018, p.67-74. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8970/1/bapi_19_cap_08.pdf Acesso 11 set 2019.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança Corporativa no Brasil e no Mundo: teoria e prática**. 2.ed./Elsevier. Rio de Janeiro, 2015.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da; YOSHINAGA, Cláudia Emiko; BORBA, Paulo da Rocha Ferreira. **Crítica à Teoria dos Stakeholders como Função-Objetivo Corporativa**. Caderno de Pesquisas em Administração (USP), v. 12, p. 33-42, 2005.

SILVEIRA, Alexandre. **Governança Corporativa e Estrutura de Propriedade: Determinantes e relações com o desempenho das empresas no Brasil**. Tese de Doutorado defendida na FEA/USP. São Paulo, novembro de 2004.

SOLÉ, Adriana. **Entendendo a Governança**. Artigos publicados em 2018 no blog disponível no endereço www.governaçajá.com.br Acesso em 02 jan 2019.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União: 2011-2015: Edição 2011**. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-do-tribunal-de-contas-da-uniao-2011-2015-edicao-2011.htm> Acesso em 02 janeiro 2019.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013.

TIGRE, Paulo Bastos. Inovação e Teorias da Firma em Três Paradigmas. **Revista de Economia Contemporânea**. Nº 03, p. 67-111, jan-jun 1998. Disponível em

http://www.ie.ufrj.br/oldroot/hpp/intranet/pdfs/inovacao_e_teorias_da_firma_em_tres_paradigmas.pdf Acesso em 02 maio 2019.

WISEMAN, Robert. M., CUEVAS-RODRÍGUEZ, Gloria e GOMEZ-MEJIA, Luis R. Towards a Social Theory of Agency. **Journal of Management Studies**. Vol 49, nº 1, p. 202-222, 2012. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-6486.2011.01016.x> Acesso em 02 maio 2019.

YIN, Robert K. **Case Study Research: design and methods**. Applied Social Research Methods Series, Volume 5, 2a edição. Sage Publications, 1989.

ZINGALES, Luigi. **Inside ownership and the decision to go public**. Review of Economic Studies, v.62, p.425-448, 1995.

APENDICE A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

1. Descreva resumidamente como foi a implantação das práticas de governança corporativa na empresa.
2. Que instrumentos, frameworks ou padrões internacionais foram adotados para a aplicação das práticas de governança implantadas na empresa?
3. Como as práticas da governança corporativa estão evoluindo na organização?
Existem debates sobre isso?
4. A empresa está utilizando algum método para verificar se as práticas de governança corporativa adotadas estão contribuindo para a melhoria da visão dos clientes sobre a atuação da empresa?
5. Quais os desafios empresariais relacionados a governança corporativa?