



INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA
CAMPUS JOÃO PESSOA
DIRETORIA DE ENSINO SUPERIOR
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO E NEGÓCIOS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA NA MODALIDADE
EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

JÉSSICA DIAS DE ARRUDA

A NOVA LEI DAS ESTATAIS E A PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO:
UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA CORPORATIVA

João Pessoa

2018

JÉSSICA DIAS DE ARRUDA

**A NOVA LEI DAS ESTATAIS E A PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO:
UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA CORPORATIVA**



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), **Curso de Especialização em Gestão Pública na Modalidade Educação à Distância**, como requisito institucional para a obtenção do Grau de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Me. GLICERINALDO DE SOUSA GOMES

JOÃO PESSOA

2018

JÉSSICA DIAS DE ARRUDA

**A NOVA LEI DAS ESTATAIS E A PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO:
UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA CORPORATIVA**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), **CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA NA MODALIDADE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA**, como requisito institucional para a obtenção do Grau de Especialista em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Me. Glicerinaldo de Sousa Gomes (IFPB)

Orientador

Prof. Dra. Emmanuelle Arnaud Almeida (IFPB)

Examinadora interna

Prof. Dra. Patricia Soares de Araújo Carvalho (IFPB)

Examinadora interna

A Deus, por ser autor do meu destino; Aos meus pais, Luiza e Augusto, por todo o amor dedicado e pelo incentivo diário; Dedico.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser o meu guia, pelas bênçãos concedidas, por ter sido minha força para superar todos os desafios, obstáculos e dificuldades, e por me permitir chegar até aqui, sempre com fé, dedicação e esperança.

Aos meus amados pais, Augusto e Luiza, minha fonte diária de inspiração, meu combustível na jornada e a motivação para me fazer continuar seguindo em frente.

Ao meu avô, José Elpídio, que, apesar de não estar mais fisicamente entre nós, deixou o seu legado de amor, respeito e perseverança. Meu segundo pai, responsável por tantos ensinamentos, conselhos e palavras de incentivo.

Ao meu namorado, Matheus A. Fonseca, um presente que Deus me enviou, meu parceiro de vida e de luta, que tanto me impulsiona a não desistir, a superar meus próprios limites e a acreditar na minha capacidade de vencer.

Aos meus colegas de curso, pessoas incríveis com as quais pude, ainda que virtualmente, aprender mais a cada atividade no Ambiente Virtual de Aprendizagem.

Ao meu orientador, por quem tenho profundo respeito e gratidão pelos ensinamentos e por todo o suporte acadêmico durante os meses de produção deste artigo.

Aos professores e tutores do Curso de Especialização em Gestão Pública desta Instituição, que direcionaram com louvor este percurso de aprendizado virtual, esforçando-se para transmitir os conhecimentos, enfrentando todos os desafios da educação à distância.

A todos que direta ou indiretamente me ajudaram nesta etapa acadêmica, muito obrigada.

“Que todos os nossos esforços estejam sempre focados no desafio à impossibilidade. Todas as grandes conquistas humanas vieram daquilo que parecia impossível”. (Charles Chaplin)

RESUMO

A Lei nº 13.303/2016, denominada Estatuto jurídico das empresas estatais, emergiu na seara jurídica nacional em um contexto crítico, com o escopo de conter a histórica relutância da ineficiência e da malversação das verbas de natureza pública e profissionalizar a gestão nesse segmento da administração indireta do Estado. Nesse sentido, o presente trabalho perseguiu o objetivo de diagnosticar, por meio de uma análise de natureza teórica e qualitativa, o grau de interlocução conceitual promovido entre a positivação das regras de governança corporativa no novel diploma legal e os ditames da transparência, das competências gerenciais, do comportamento organizacional, da produtividade e da função social no âmbito das empresas públicas, das sociedades de economia mista e suas subsidiárias. Como resultado, constatou-se que a tônica dos novos padrões de governança precisa ser intensificada com o fulcro de coibir a desídia em relação à transparência dos atos praticados nas estatais, conter posturas comportamentais resistentes às mudanças, oportunizar a capacitação permanente dos agentes e conduzir políticas públicas direcionadas ao bem-estar coletivo. Em contrapartida, restou evidente que a simbiose entre governança e produtividade atingiu níveis satisfatórios, projetados a partir de ganhos expressivos de lucratividade, redução do endividamento e otimização da eficiência dos recursos humanos dessas empresas.

Palavras-chave: Lei nº 13.303/2016. Empresas estatais. Governança corporativa.

ABSTRACT

The Law n° 13.303 /2016, entitled legal statute of state-owned enterprises, has emerged in the national legal arena in a critical context, with the purpose of containing the historical reluctance of inefficiency and misappropriation of public funds and professionalizing management in this segment of the state indirect administration. In this sense, the present work pursued the objective of diagnosing, through a theoretical and qualitative analysis, the degree of conceptual interlocution promoted between the positivation of the rules of corporate governance in the new legal diploma and the dictates of transparency, managerial competencies, organizational behavior, productivity and social function in the context of public companies, mixed-capital companies and their subsidiaries. As a result, it was found that the focus of the new governance standards needs to be intensified with the focus of curbing the lack of transparency in relation of state acts, containing behavioral stances that are resistant to change, giving permanent training to agents and conducting public policies. On the other hand, it was evident that the symbiosis between governance and productivity reached satisfactory levels, projected from expressive gains of profitability, reduction of indebtedness and optimization of the efficiency of the human resources of these companies.

Keywords: *Law n° 13.303 /2016. State-owned enterprises. Corporate governance.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 GOVERNANÇA CORPORATIVA: RECORTES TEÓRICOS E LEGAIS	12
2.1 Governança corporativa no Brasil	13
2.2 Governança na Lei nº 13.303/2016: uma interlocução conceitual	15
3 METODOLOGIA	19
4 RESULTADOS: A EXEQUIBILIDADE DOS CONCEITOS	20
4.1 Governança e transparência	21
4.2 Governança, competências gerenciais e comportamento organizacional	22
4.3 Governança e produtividade	24
4.4 Governança e função social	26
4.5 Harmonização de conceitos: avaliação	27
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS	31

A NOVA LEI DAS ESTATAIS E A PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO: UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA CORPORATIVA

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, estabelece as premissas básicas de conformação da Administração Pública nacional, cujos pilares encontram-se fundados na matriz principiológica clássica, insculpida no artigo 37, consubstanciada como elemento norteador da atuação dos agentes públicos. Nesse sentido, a gestão estatal submete-se aos cânones da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, ancorada na supremacia do interesse coletivo, esteja ela assumindo contornos de atuação direta ou indireta. Ademais, tal configuração juspolítica remonta ao final da década de 60, momento em que o país atravessou uma reforma administrativa, denominada por Bresser-Pereira (1996a, p. 272) como uma empreitada de “superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil”. Tais recortes históricos têm o condão de clarificar a intenção do constituinte originário ao conferir significativa importância à organicidade estrutural e à sistematicidade das normas (BULOS, 2010) que regem as esferas governamentais autônomas e as entidades personalizadas que representam o aporte descentralizador da figura do Estado, como forma de potencializar a efetividade das políticas públicas ao tempo em que procura modernizar a máquina administrativa.

Nessa senda, a faceta indireta da administração do Estado carrega consigo um “elo de vinculação” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 418) ao escopo de concretização do interesse coletivo, com o fulcro de proporcionar ganhos de eficiência, combater a morosidade e flexibilizar o fornecimento de bens, a prestação de serviços e a exploração de atividades econômicas. Nestes últimos pontos, de maneira mais incisiva e alvo de recentes discussões, desponta a atuação das empresas estatais, compreendidas como sociedades de natureza civil ou empresarial cujo controle acionário pertença ao Estado (MARINELA, 2016). As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, formas de externalização do conceito ora versado, possuem natureza jurídica de direito privado, elemento permissivo do afã de versatilidade, porém, não capaz de desautorizar o comando estatal e a fiscalização governamental e da sociedade, características impressas na literalidade do artigo 173 do texto da Carta Magna vigente, a exemplo do cumprimento da função social e da submissão da

“licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações” à observância dos “princípios da administração pública” (BRASIL, 1988).

A atualidade das discussões em torno de tais figuras jurídicas, citada anteriormente, refere-se, sobretudo, à novel regulação que lhe fora destinada, materializada com a publicação da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Saliente-se que, desde 1998, a Emenda nº 19 delineou a redação do § 1º do artigo 173 constitucional, mencionando a necessidade de lei para o estabelecimento do estatuto jurídico das empresas estatais que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. Esse hiato legislativo só foi cessado quase duas décadas depois, objetivando elidir aspectos controversos em torno da sujeição integral dessas entidades aos regramentos licitatórios e contratuais e da amplitude da ingerência do regime jurídico privado em função dos nortes administrativos públicos.

O diploma legal emergiu em um contexto de crise política, no qual a gestão pública encontrava-se assolada por escândalos de corrupção e malversação das verbas direcionadas às estatais. Nas lições de Vicente e Bannwart Júnior (2017), essas ramificações da administração indireta eram geridas em um terreno suscetível aos atos de corrupção, onde os valores éticos e a transparência eram subvalorizados, em evidente dissonância em relação ao princípio da moralidade. Os autores asseveram, ainda, que o diploma normativo em comento emanou de um clamor popular de repúdio a condutas desviantes e contempla “mecanismos legais instituídos e implicados no combate à corrupção, na transparência e na responsabilidade social das empresas estatais” (*Ibidem*, p. 43). O fato é que regulação das Estatais trouxe um regime jurídico híbrido que consagra a preservação da competitividade, mas alicerça no respeito aos preceitos de ordem pública (PEREIRA; FARIA, 2017).

Nesse diapasão, um dos principais eixos temáticos passíveis de discussão com a emergência do novel Estatuto Jurídico são os princípios de governança corporativa, espalhados nos artigos 01 ao 27 de sua redação. Em linhas gerais, a governança corporativa faz referência ao modo pelo qual se dirigem e controlam as sociedades, por meio de regramentos explícitos ou tácitos, com o objetivo de, em uma perspectiva interna, melhorar os processos de tomada de decisão e, para os usuários externos, conferir maior transparência e sustentabilidade quanto aos processos levados a efeito nas atividades desenvolvidas (SILVEIRA, 2015). Esse realinhamento estratégico proposto pela nova lei assume uma consonância com pressupostos da administração pública gerencial, há muito defendidos por Bresser-Pereira, cuja integralização exige consideráveis esforços adaptativos. Por esse motivo, foi concedido um prazo de vinte e quatro meses para o realinhamento estratégico das

empresas públicas e sociedades de economia mista, cuja expiração se deu em 30 de junho de 2018¹. No âmbito federal, a Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. No estado da Paraíba, está em vigor Decreto nº 38.406 de 27 de junho de 2018, com o fim de dar cumprimento ao § 3º², do artigo 1º do Estatuto.

O presente estudo tem por objetivo compreender as mudanças decorrentes dos novos padrões de governança corporativa estabelecidos na Lei nº 13.303/2016 no âmbito das empresas estatais brasileiras, buscando analisar, no plano teórico, os mecanismos de governança, bem como a possibilidade de traçar uma correlação conceitual entre a implantação do modelo legal de governança e o desenvolvimento de competências gerenciais dos dirigentes na Administração Pública. Tenciona-se apreciar, também, os possíveis efeitos gerados pelo realinhamento estratégico das empresas estatais nacionais à luz de indicativos de transparência, desempenho e produtividade apurados por instituições oficiais, além de abordar como se situa a função social frente às novas diretrizes de governança. Para tanto, parte-se da hipótese de que as mudanças serão capazes de provocar transformações gerenciais e estratégicas, concebendo-as como elementos condutores do crescimento dos lucros, da redução do endividamento e das adequações no aproveitamento dos recursos humanos no âmbito das empresas estatais brasileiras.

Como contributo científico, espera-se tangenciar a temática da governança corporativa vis-à-vis ao desenvolvimento de competências gerenciais, transparência, produtividade e cumprimento da função social das empresas estatais. Apesar de terem sido amplamente discutidas nos últimos anos, impulsionadas pela positivação da exigência de mecanismos de controle que, até um passado recente, eram focalizados de modo ostensivo apenas pela esfera privada, os conceitos ainda exigem uma exegese mais apurada, posto estarem permeadas por aspectos de legalidade e legitimidade e de motivações políticas e de cunho social (MURITIBA, 2017). Desse modo, este trabalho tenciona esclarecer pontos críticos concernentes à interface conceitual e multidisciplinar, além de fomentar futuras pesquisas de campo para averiguação de sua aplicação prática.

2 GOVERNANÇA CORPORATIVA: RECORTES TEÓRICOS E LEGAIS

¹ “Art. 91. A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei” (BRASIL, 2016).

² “§ 3º Os Poderes Executivos poderão editar atos que estabeleçam regras de governança destinadas às suas respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista que se enquadrem na hipótese do § 1º, observadas as diretrizes gerais desta Lei” (*Ibidem*).

O conceito de governança corporativa, preludiado anteriormente, apesar de sinalizar raízes mais remotas, encontrou sua gênese na história recente em uma matriz principiológica cuja abordagem integrada e sistematizada se deu a partir da primeira metade da década de 90, no Reino Unido, e teve como marco formal o Relatório Cadbury, entendido pela doutrina como um diploma inovador e motivador da adoção de boas práticas institucionais em todo o mundo. A tônica desta inclinação à identificação de princípios que refletissem a boa governança no ambiente empresarial e sua positivação em um código de conduta emergiu a partir da repercussão de sucessivos escândalos na seara corporativa britânica, derivados do vilipêndio de lucros e da minoração participativa de acionistas frente aos grandes executivos de determinados grupos empresariais, ancorando-se em uma tríade que pregava a transparência, a integridade e a prestação de contas (SILVEIRA, 2015) como mecanismos equalizadores das relações entre os *stakeholders*.

O ímpeto de contenção de atitudes desviantes decorrente do pioneirismo anglicano alicerçou iniciativas semelhantes na Europa e, paulatinamente, em todo o globo. Uma constatação evidente de tal ilação é o produto da reunião dos ministros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE com governos nacionais, organizações afins e o setor privado, nos dias 27 e 28 de abril de 1998, materializado em um documento intitulado “Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades” (OCDE, 2004). O conjunto de diretrizes³ consolidadas na avença foi aprovado no ano seguinte e, embora não revestidos de obrigatoriedade de vinculação para Estados-Membros signatários da Convenção em comento, afiguraram-se como um elemento propulsor eficaz para a implementação de projetos legislativos, medidas administrativas e posturas institucionais condizentes com a boa governança. Para o então secretário geral da OCDE, durante a revisão dos princípios em 2004, as medidas foram concebidas para proporcionar a construção de uma “cultura de valores subjacentes ao comportamento profissional e ético de que depende o bom funcionamento dos mercados” (*Ibidem*, p. 4).

2.1 Governança corporativa no Brasil

No Brasil, o retrospecto da governança corporativa ganhou notoriedade também a partir da década de 90. Na segunda metade do século XX, a operacionalização do mercado

³ Aspectos centrais das diretrizes – “1: Assegurar a base para um enquadramento eficaz do governo das sociedades; 2: Os direitos dos acionistas e funções fundamentais de exercício dos direitos; 3: O tratamento equitativo dos acionistas; 4: O papel dos outros sujeitos com interesses relevantes no governo das sociedades; 5: Divulgação de informação e transparência; 6: As responsabilidades do órgão de administração” (OCDE, 2004)

nacional era marcada pela simbiose entre empresa e grupos familiares, sobretudo pela unificação das figuras do chefe familiar e gestor dos negócios pertencentes ao círculo parental. Esse cenário começou a ser transformado e progressivamente profissionalizado somente a partir dos anos 70, mas a mudança se acentuou com o afã de minimização do aparelhamento do Estado ocasionado pelos desdobramentos do fenômeno da globalização, cuja exteriorização se deu por meio de privatizações e desregulamentações mercadológicas entre os anos de 1995 a 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Por conseguinte, o aquecimento competitivo fomentou a adoção de condutas diferenciadas na regência empresarial nacional que culminaram na sedimentação dos mecanismos de governança (BENEDICTO *et al.*, 2013).

Uma faceta visível dessa conjuntura foi a criação do IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), em 1995, uma organização sem fins lucrativos que define a governança corporativa como “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2015, p. 20).

Desde 1999, o IBGC edita códigos voltados à orientação das sociedades empresariais e, atualmente, de cooperativas, das estatais e do terceiro setor. A releitura mais recente do *Código das melhores práticas de governança corporativa*, do ano de 2015, elevou em importância as questões éticas frente à evolução do ambiente negocial, incumbindo aos agentes de governança uma observação cuidadosa de seus direitos, deveres e responsabilidades, com o fim de fazer cumprir os objetivos, propósitos e agregar valor às atividades realizadas.

Ademais, a produção do IBGC se afasta do maniqueísmo e do instrumentalismo na adoção das práticas sugeridas, exigindo dos agentes posturas diligentes, proativas e analíticas hábeis a permitir uma internalização efetiva de seus pressupostos. Nesse sentido, a codificação editada pelo Instituto traz considerações sobre os papéis dos Sócios, dos Conselhos de administração, da Diretoria, dos Órgãos de fiscalização e controle e a respeito das condutas e conflitos de interesses que exsurtem do meio ambiente laborativo, assumindo um viés consultivo para a construção regulatória das estruturas diretivas das organizações. Seguindo, ainda, o escopo orientador, a publicação informa os princípios da transparência, da equidade, da prestação de contas (*accountability*) e da responsabilidade corporativa para a regulação governativa das entidades do mercado (IBGC, 2015).

Após esse breve esboço histórico e a partir da sinergia entre as definições e princípios apresentados é possível compreender os motivos que impulsionaram a migração de conceitos para a seara pública. A emergência dos valores gerenciais e a avocação de mecanismos de governança para a gestão governamental foram motivadas por um desafio dúplice, oriundo de pressões extrínsecas e intrínsecas. As cominações exteriores são protagonizadas pela empreitada globalizante, enquanto que, em seu viés interno, derivam da crise de legitimidade enfrentada pela Administração Pública, corolário da oferta deficitária de serviços públicos e de seu crescente descrédito (BERGUE, 2012). A Lei nº 13.303/2016 é decorrente desse desafio, ligado, sobretudo, a uma crise de representatividade enfrentada pelo Brasil nos últimos anos.

As empresas estatais eram vistas como verdadeiros nichos clientelistas, cujos dirigentes serviam a interesses políticos e individualistas, cenário que teve como decorrentes diretos sucessivos escândalos, como o da Petrobrás, que repercutiu internacionalmente após a divulgação dos primeiros resultados investigativos da Operação Lava Jato, deflagrada no ano de 2014. A novel produção legal surgiu com o escopo de parametrização ética e de qualificação técnica do corpo diretivo das empresas públicas, das sociedades de economia mista e suas subsidiárias e persegue a tendência da gestão pública contemporânea de acrescentar ganhos de produtividade aos seus resultados, com a escorreita utilização dos recursos cuja titularidade pertence à coletividade.

2.2 Governança na Lei nº 13.303/2016: uma interlocução conceitual

Uma digressão pelos artigos referentes à governança da Lei nº 13.303/2016, estatuto jurídico da Empresa Pública (EP), da Sociedade de Economia Mista (SEM) e de suas subsidiárias (doravante denominada Estatuto), permite verificar como esse tema irradia seus efeitos em outras áreas, como as da transparência, competências gerenciais, produtividade, comportamento e desempenho organizacionais. O artigo 2º do Estatuto coloca as estatais como veículos da exploração de atividades econômicas pelo ente governamental, sendo este o responsável pela autorização para que aquelas pessoas jurídicas operem, condicionando tais atos autorizatórios à conformidade com o interesse público ou a determinado imperativo de segurança nacional.

Outrossim, o artigo 6º determina, como condição *sine qua non* para a elaboração de atos constitutivos das empresas em epígrafe, a observância às “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” (BRASIL, 2016). As diretrizes para tal intento encontram-se versadas nos dispositivos seguintes, o que clarifica o caráter impositivo da necessidade de realinhamento estratégico e adequação à matriz legal-princípiosológica ali traçada.

O primeiro ponto de intersecção conceitual é com a transparência, elemento que possibilita a averiguação do cumprimento das prescrições positivadas e os controles interno e externo da Administração Pública (neste caso, a indireta). Já no artigo 8º do Estatuto, apontam-se como requisitos mínimos de transparência, dentre outros, a elaboração de uma carta anual do Conselho de Administração contendo os recursos que serão aplicados na concreção do interesse coletivo, bem como os compromissos assumidos pela estatal referentes ao alcance dos objetivos de políticas públicas, a consonância entre o ato constitutivo e a lei autorizatória de criação e a prestação de informações tempestivas e atualizadas acerca das atividades desenvolvidas, das estruturas de controle, das melhores práticas de governança adotadas, das demonstrações financeiras, da carta anual de governança corporativa e do relatório integrado e de sustentabilidade.

O conjunto informacional promovido pela transparência emana de uma racionalidade construída a duras penas, desinente de uma relação entre a corrupção e a estrutura do Estado, relação esta que acaba por afastar a gestão do interesse coletivo. Por meio de tais mecanismos, pretende-se municiar as auditorias interna e externa para a detecção de casos de malversação de recursos, bem como permitir o acompanhamento das ações realizadas. Ressalte-se, ainda, a previsão da criação de um Código de Conduta e Integridade (BRASIL, 2016), com o fulcro de deter ações fraudulentas e estabelecer canais de denúncias e aplicação de sanções no âmbito interno das EPs e das SEMs (artigo 9º § 1º).

No tocante à qualificação técnica e a profissionalização da gestão, a Lei nº 13.303 é incisiva no estabelecimento de requisitos para a assunção de cargos no Conselho de Administração e na Diretoria. O artigo 17 aponta como exigências cumulativas a demonstração de experiência mínima (que pode ser - I. de 10 anos no setor público ou privado; II. de 04 anos de cargo de: a) direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante à estatal indicada, b) cargo em comissão ou função de confiança, c) pesquisador em área de atuação da EP ou SEM; ou III. de 04 anos de experiência como profissional liberal em atividade que guarde vinculação com as atividades da estatal), a comprovação de formação acadêmica compatível e o gozo dos direitos políticos de elegibilidade (não enquadramento nos impeditivos legais). Outrossim, o *caput* da regra em

comento coloca como elementos preambulares ao seu exercício a reputação ilibada (idoneidade moral e ética) e o notório conhecimento.

Acrescente-se, ainda, que o Estatuto (artigo 17, § 4º) exige a capacitação permanente dos administradores “sobre legislação societária e de mercado de capitais, divulgação de informações, controle interno, código de conduta, a Lei nº 12.846” (BRASIL, 2016), onde esta última trata-se da Lei Anticorrupção, e em temáticas afins. Frise-se, também, que o atendimento ao requisito da experiência só poderá ser elidido para os funcionários de carreira das empresas se atestados, cumulativamente, o ingresso por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, com mais de 10 (dez) anos de trabalho efetivo na EP ou SEM e a ocupação de cargo de gestão que assegure da capacidade de arcar com as responsabilidades atinentes à instância diretiva (*Ibidem*), medida que não isenta da formação pertinente, tampouco da vedação nos casos de inelegibilidade.

De acordo com Gomes (2017) a *intentio legis* foi de extirpar indicações eivadas de propósitos meramente políticos e, efetivamente, profissionalizar a gestão. Desse modo, é forçoso concordar com os argumentos da autora, tendo em vista que as medidas têm o condão de invocar habilidades e competências como pressupostos de validade das indicações. Isto significa reconhecer, dispensando-se grandes esforços argumentativos, a simbiose entre governança e desenvolvimento de competências gerenciais, hodiernamente imprescindíveis à boa condução das organizações e à eficácia do processo decisório.

Em reforço a tais conclusões, tome-se como parâmetro a estrutura de valores concorrentes traçada por Quinn *et al.* (2015), que sugere um modelo de gerenciamento integrado que insere interesse opostos (no caso das estatais, a contraposição entre lucro – interesse dos acionistas – e função social) em sistemas reais e sustentáveis frente às mudanças organizacionais. Para tanto, o autor informa que a volubilidade das transformações sociais e mercadológicas exige dos gerentes um cabedal de habilidades (citadas implícita e explicitamente no Estatuto), dentre as quais se encontram a efetividade e a organização dos fluxos comunicacionais, a influência ética, o enfoque da visão, metas, objetivos e a busca por resultados, além do monitoramento do desempenho e da qualidade.

Nesse diapasão, é axiomático que as regras de governança, externalizadas no processo de escolha e, por conseguinte, nas atitudes dos ocupantes das posições mais elevadas de sua estrutura de cargos, tem implicações diretas no comportamento organizacional. O artigo 18, inciso I, da Lei insere dentre as competências dos membros do Conselho de Administração discutir, aprovar e monitorar decisões relativas ao relacionamento com partes interessadas e à

política de gestão de pessoas. Do mesmo modo, o artigo 19 garante a participação de representante dos empregados e dos acionistas minoritários no Conselho.

Essas previsões vêm em reforço ao fluxo de comunicação e corroboram para o que Chiavenato (2014, p. 216) denomina de “(...) gradativo alcance da consonância e consistência do comportamento das pessoas nas organizações”. Isto porque os canais de comunicação, quando circulam livremente por entre a cadeia de comando (em todos os seus níveis) facilitam o controle e a propulsão motivacional.

Vale ressaltar que a competência de elaboração de estratégias atribuídas aos membros da Diretoria (artigo 23, § 1º, inciso II), tenciona incutir a visão da produtividade e do desempenho no cerne do gerenciamento das estatais. Ademais, para o sucesso dessas empreitadas, as EPs e SEMs não poderão prescindir da formação adequada de seus administradores, que precisarão desenvolver o perfil da liderança para alcançar o comprometimento dos membros para que se atinjam as metas traçadas.

Ainda pertinente à faceta produtiva e de resultados, o artigo 13 do Estatuto pretende realçar no instrumento de autorização da estatal a obrigatoriedade da previsão da avaliação de desempenho individual e coletiva, de periodicidade anual, dos administradores e dos membros de comitês (em termos de contribuição de resultados e adimplemento de objetivos estratégicos) nos seus atos constitutivos. Logo, a exegese da produtividade pode trilhar dois caminhos: a produção como resultado financeiro (no sentido de maximização da rentabilidade) e como reflexo comportamental do desempenho individual e coletivo (impulsionado pelas competências desenvolvidas, liderança, comunicação intensa, treinamentos, dedicação e esforços despendidos, nos moldes das lições chiavenatianas de motivação e engajamento).

Por fim, antes de partir para o traçado metodológico e para a análise dos possíveis efeitos das confluências teóricas aqui debatidas, refletidas em dados oficiais, cumpre trazer o conteúdo do artigo 27 do Estatuto, que faz referência à “(...) função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional” (BRASIL, 2016). No cumprimento da função social inclui-se a orientação “(...) para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos” (*Ibidem*), abrindo a possibilidade, inclusive, de celebração de convênios ou contrato de patrocínio para fins culturais, esportivos, educacionais e de inovação tecnológica.

Este ponto representa um dos principais dilemas enfrentados pelas EPs e SEMs. De acordo com Silveira (2015), o percurso decisório nas estatais, notadamente nas sociedades da economia mista, onde o capital não é 100% público, transita entre a maximização do valor

(como atributo da lucratividade) e a promoção de políticas públicas. O dispositivo do Estatuto tem a pretensão, portanto, de dirimir questões desse tipo. A função social deve ser aspecto intrínseco à conformação destes segmentos corporativos, fazendo com que haja destinação de recursos à expansão da malha de acessibilidade aos serviços e com que a preocupação ambiental e social não estejam no campo discricionário das tomadas de decisão. Os mecanismos de governança vieram, portanto, municiar as empresas e seus dirigentes de critérios decisórios sólidos, como meio de equilibrar resultados financeiros-operacionais e investimentos no bem-estar coletivo.

3 METODOLOGIA

Considerando o esforço metodológico, a pesquisa é classificada como básica por objetivar a produção de conhecimentos úteis e necessários para o progresso científico, com o fim precípuo de gerar conteúdo para posteriores aplicações e/ou intervenções na realidade (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Ainda na vertente de categorização, esta se inclui como predominantemente pertencente ao gênero teórico, conforme divisão traçada por Demo (2000 apud PRODANOV; FREITAS, 2013), por dedicar-se à discussão das teorias afetas aos padrões de governança e às relações que este fenômeno pode desenvolver com outros campos de estudo, a exemplo das competências gerenciais e do comportamento organizacional.

Nessa senda, o método de abordagem escolhido foi o qualitativo, seguindo a orientação doutrinária de Richardson (2012), segundo o qual o estudo qualitativo de um fenômeno preza pela compreensão da complexidade do objeto e pela consequente interpretação das variáveis nele intervenientes. Logo, os resultados decorrerão de um processo dinâmico de hermenêutica da realidade, fundada em particularidades que servirão de arcabouço para as análises.

Para a execução da construção teórico-qualitativa ora proposta foram utilizados os tipos de pesquisa documental e bibliográfico. Para tanto, partiu-se da exegese de um novel diploma legal e de um atento tratamento analítico dos artigos referentes à governança corporativa, bem como de indicadores oficiais atinentes ao período de vigor da legislação. Essa tipologia ancora-se na segmentação de Lakatos e Marconi (2003) e encontrou suporte em escritos primários contemporâneos (documentos de arquivos públicos) e, para fins de reforço argumentativo, contou-se com um aporte de fontes secundárias, como livros, artigos científicos e notícias veiculadas sobre a temática.

O universo escolhido para a pesquisa, frente ao cabedal legislativo nacional, foi a Lei nº 13.303/2016, por representar o Estatuto Jurídico das empresas estatais nacionais. Para a dissecação das parcelas restritas de análise empregou-se o tipo de amostragem não probabilístico, pelo subtipo intencional ou de seleção racional (por fundar-se no critério de versar sobre como se manifesta o fenômeno da governança corporativa nas empresas nacionais sob a égide da novel regulação, cuja definição se deu desde o rascunho hipotético da pesquisa), nos moldes trazidos por Richardson (2012).

Por fim, a coleta de dados teve como pré-etapa uma coleta documental, pela técnica de documentação indireta, oportunidade na qual foram reunidos arquivos de natureza legal e fontes estatísticas concernentes ao tema. Posteriormente, foi aplicada a metodologia richardsoniana de pré-análise de conteúdo, em consonância com a doutrina de Bardin (1979 *apud* RICHARDSON, 2012), para fins de extração das teorias e dos dados passíveis de confrontação com a hipótese levantada. Richardson (2012) esclarece que a análise de conteúdo pode ser entendida como a reunião de um instrumental metodológico utilizado para a apreciação de elementos e regras que fundamentam determinado discursos (majoritariamente voltados a materiais qualitativos). Simplificadamente,

Trata-se de compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características (gramaticais, fonológicas, cognitivas, ideológicas etc.) e extrair os momentos mais importantes. Portanto, deve basear-se em teorias relevantes que sirvam de marco de explicação para as descobertas do pesquisador (*Ibidem*, p. 224).

A seleção das teorias e dados obedeceu aos seguintes critérios: exaustividade (seleção de todas as fontes, dentre as coletadas, elegendo-se as que tratem, efetivamente, sobre os conteúdos a serem confrontadas na discussão dos resultados); representatividade (verificação da conformidade das fontes em relação ao universo e amostra escolhidos – conteúdos atinentes ou relacionadas ao novo estatuto jurídico das empresas estatais e às regras de governança corporativa); homogeneidade (apuração se os conteúdos e suas respectivas fontes obedecem a critérios mínimos de cientificidade, validade e confiabilidade); adequação (averiguação da coerência dos conteúdos encontrados com os objetivos específicos da pesquisa).

4 RESULTADOS: A EXEQUIBILIDADE DOS CONCEITOS

A constatação da possibilidade fática de aplicabilidade da simbiose conceitual apontada anteriormente tangencia uma análise atenta do processo de internalização dos pressupostos legais do Estatuto pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia

mista. Neste estudo, a prospecção dos efeitos do estabelecimento de padrões mínimos de governança no âmbito das empresas estatais, notadamente após o exaurimento do prazo concedido pela Lei nº 13.303/16 para as adaptações e o conseqüente realinhamento estratégico, será concentrada no campo da evolução da produção de conhecimento e informação acerca da matéria e no grau de diluição dos conceitos apresentados na realidade, proporcionada pelo diagnóstico de indicadores de desempenho recentes que evidenciem a existência de oscilações no campo da eficiência produtiva (esteja ela em sua faceta de lucratividade ou de melhor utilização de recursos humanos).

Ademais, por via oblíqua e destacadas as particularidades da natureza jurídica das entidades em epígrafe, este exame persegue a tendência de transição epistemológica no campo da consecução do interesse coletivo pela Administração Pública pátria, inaugurada solenemente com a reforma administrativo-gerencial de 1995 e a positivação do princípio da eficiência no texto constitucional, por meio da Emenda nº 19, de 1998. Tais medidas, implementadas no primeiro decêndio da Carta Política, tiveram o mérito de consolidar a *intentio* do constituinte originário e tornar possível o processo de reconstrução da percepção da figura do Estado “(...) como organismo cuja governança precisa ser ampliada para que possa agir mais efetiva e eficientemente em benefício da sociedade” (BRESSER-PEREIRA, 1996b, p. 08).

4.1 Governança e transparência

Um primeiro ponto de discussão remete ao tom enfático dado pela redação legal referente à transparência. Esta reforça uma exigência que ainda é negligenciada por grande parte da Administração Pública, seja ela direta ou indireta, apesar de sua submissão a regramento específico já estar sedimentada. Tal regramento, a Lei nº 12.527/2011 – a Lei de Acesso à Informação – emanou da necessidade de combate à chamada “cultura do segredo”, segundo a qual a divulgação das informações públicas poderia trazer riscos à economia e à sociedade (BRASIL, 2011). No entanto, o controle institucional e social é irrefutavelmente imprescindível para a lisura dos procedimentos administrativos, exigindo dos órgãos a absorção de uma postura de transparência ativa, no sentido disponibilizar as informações de ofício e de forma tempestiva. De fato, o Estatuto das empresas estatais e os padrões de governança corroboram tal intento, porém, o que se tem identificado é uma cultura organizacional ainda relutante quanto a esse quesito.

Uma auditoria do Tribunal de Contas da União - TCU (BRASIL, 2018c), feita com 62 empresas estatais (15 Empresas e Sociedades de Economia Mista dependentes do Tesouro Nacional e 47 Empresas e Sociedades de Economia Mista não dependentes do Tesouro Nacional) divulgada por meio do acórdão nº 1832/2018, constatou que apenas 37,5% das estatais federais publicizam de forma integral dados básicos a respeito de suas licitações e contratos. Outrossim, 24,19% dessas pessoas jurídicas não publicam informações referentes às suas receitas e despesas e 62,5% não divulgam números sobre diárias e passagens. Por fim, parcela considerável das estatais ainda não divulga adequadamente em seus portais de transparência informes sobre o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, relatórios de metas e indicadores de resultado e impacto, como também finalidades e objetivos institucionais e estratégicos e resultados alcançados.

O relatório do TCU apontou, também, que 59,68% não descreve de forma esmerada a composição da remuneração de seus administradores, 40,32% não divulga relatório integrado ou de sustentabilidade e uma média de cerca de 40% não coloca ao acesso público políticas de distribuição de dividendos e de transações com partes relacionadas. Nestes últimos aspectos, a fragilidade do conteúdo anunciado (incompleto ou inconclusivo) prejudica o controle social e macula o escopo das mudanças esperadas após a edição da Lei nº 13.303. Some-se a esta falha de transparência comunicativa, ainda, a verificação de que em 12,5% dos portais das estatais não existe, sequer, um link para a seção de ouvidoria e em 35 portais (cerca de 54,69% da amostra observada pelo TCU) ainda é inoperante o registro e o acompanhamento de denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios.

4.2 Governança, competências gerenciais e comportamento organizacional

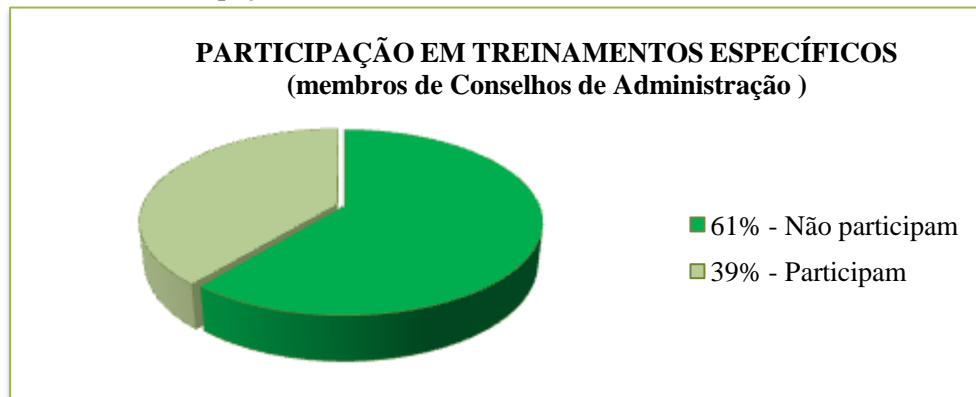
No que se refere à qualificação técnica e à profissionalização da gestão, restou clara, no plano de compatibilidade conceitual, a relação direta existente entre as novas regras de governança com a responsabilidade e o desenvolvimento das competências gerenciais. Na transposição para a realidade, a temática ainda encontra certa nebulosidade adaptativa, não no sentido de atender aos requisitos de indicação a cargos diretivos e investidura de recursos humanos em geral, mas no tocante à aprendizagem continuada.

Tais ilações não são aleatórias. Uma pesquisa levada a efeito pela Empresa de Auditoria Deloitte, em parceria com o Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA) (DELOITTE; IIA, 2018), que coletou dados entre os meses de dezembro de 2017 e abril de 2018 (antes do fim da vigência do interstício adaptativo), informou que 81% das empresas

públicas e sociedades de economia mista pesquisadas (diluídas nas esferas de atuação federal, estadual e municipal, na proporção de 19%, 59% e 22%, respectivamente, no total de 77 participantes, que desenvolvem atividades nos setores de Energia/Petróleo e derivados, Setor financeiro e securitização, Saneamento/Habitação, Transporte/Portuário e Desenvolvimento regional) formalizaram um plano de aclimatação às condições previstas no Estatuto. Contudo, embora a estatística denote uma avaliação positiva do quadro, restou constatado que 60% dos respondentes ainda não integralizaram as mudanças nas posições administrativas mais elevadas, pelas dificuldades de atendimento às premissas técnicas apontadas pela novel regulação.

Em acréscimo, tem-se que somente 39% dos membros de Conselhos de Administração participam de treinamentos específicos (atinentes a conteúdos como: mercados de capitais, transparência e controles internos). A conclusão que se chega é a de que, embora uma parcela significativa tenha substituído dirigentes e empreendido esforços no enquadramento de seu corpo diretivo às exigências legais (cerca de 40%), o que trouxe resultados na eficiência produtiva (nas duas nuances do termo, conforme será observado linhas à frente), ainda é comum a resistência para realizar medidas de promoção da reciclagem cognitiva e do dispêndio de recursos voltados à capacitação, conforme se observa no gráfico a seguir:

Gráfico 1. Participação em Treinamentos, conforme Auditoria Deloitte/IIA (2018)



Fonte: Elaborado pela autora

A postura resiliente nessa conjuntura é um reflexo do que acontece na Administração Pública em geral. Embora de natureza jurídica privada, o fato é que as empresas estatais foram, historicamente, centros de disseminação de preferências políticas e canais carregados de fluidez diretiva (o que as tornava, inclusive, alvos de muitos esquemas fraudulentos). Desse modo, de forma semelhante ao que ocorre na Administração direta, a reformulação proposta pelo Estatuto precisa encarar uma cultura organizacional eivada de certo conservadorismo e afetada pelas intempéries da corrupção. Existe um problema

comportamental que afeta a institucionalização da governança que vai além dos entraves estruturais e societários de implementação da mudança: os fatores emocionais que induzem ao descumprimento de regras.

Silveira (2015) esclarece que a dificuldade de cooperação exsurge de elementos psicológicos, muitas vezes pré-existentes, que canalizam as atitudes individuais à relutância. A ausência de voluntariedade na assunção dos novos valores e estratégias (conforme os exigidos no Estatuto) pode, portanto, possuir ligações com a exaustão mental, atos ilegais cometidos previamente, convívio com cultura que fomenta a desonestidade, parcialidade na distribuição dos benefícios e elevação da tensão competitiva no ambiente laboral. Esses fatores elencados pelo autor, quando trazidos para a realidade das empresas públicas e das sociedades de economia mista nacionais, comprovam a linha de compreensão adotada na dissecação dos dados já apurados, o que permite compreender as dificuldades na abertura destas empresas às práticas de colaboração entre os seus membros. Ademais, como bem explica Bergue (2012, p. 51), a rigidez frente às transformações organizacionais guarda relação com o resultante de uma “(...) contabilização de perdas e ganhos potenciais que possam decorrer de uma inovação introduzida por um processo de mudança”.

4.3 Governança e produtividade

No que tange os resultados na seara produtiva (frise-se, adotando o viés dúplice do conceito, tomado como norte analítico neste artigo), a intersecção conceitual-disciplinar proposta tem apresentado resultados positivos. Isto porque pesquisas recentes corroboram a existência de ganhos de resultado líquido, redução do endividamento (produtividade como corolário da produção de lucros) e redução do quadro de pessoal para adequação à estratégia de planejamento (produtividade sob o aspecto de maximização do aproveitamento dos recursos humanos).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - Sest/MP, vem realizando, desde 2016, acompanhamentos trimestrais da evolução do perfil, do orçamento, da governança e da política de pessoal e previdência destas pessoas jurídicas do âmbito federal.

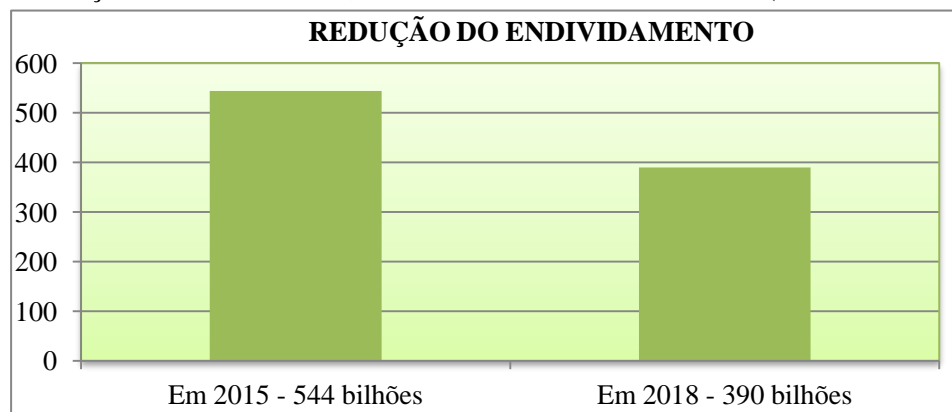
O balanço do desempenho das estatais federais no primeiro trimestre de 2018 (BRASIL, 2018a), revelou um acréscimo de 44,8% no resultado líquido (lucratividade) das estatais, considerando o comparativo entre os primeiros trimestres dos anos de 2017 e 2018. Em termos monetários, isto implica dizer que o lucro foi potencializado de R\$ 10,5 bilhões

para R\$ 15,2 bilhões. Considerando também o resultado consolidado no Boletim do 4º Trimestre de 2017 (BRASIL, 2017), na apuração dos doze meses de 2017 em relação aos doze meses de 2016, o lucro passou de R\$ 9,0 bilhões para R\$ 28,4 bilhões (uma elevação que atingiu 214%).

Desse modo, a reformulação das estruturas de governança, de fato, tem efeito ressonante na eficiência produtiva da EP ou SEM e suas respectivas subsidiárias. Os conglomerados empresariais monitorados pelo governo atestam essa hipótese e fomentam futuros estudos, no sentido de averiguar a existência de simetria constitucional dos regulamentos editados pelos estados e municípios e aferição dos resultados obtidos nos outros dois entes da federação.

O levantamento de 2018 em comento, da Sest/MP, constatou a amenização do quadro de endividamento das estatais, que, no ano de 2015, atingiu o seu ápice de 544 bilhões de reais, contabilizando empréstimos e financiamentos. Esse 6º Boletim indicou que houve um decréscimo na escala de 28,3% do total de débitos aos credores das empresas estatais federais no lapso temporal de dez/2015 a mar/2018 (BRASIL, 2018a). Em pouco mais de dois anos, o saldo da dívida foi reduzido para 390 bilhões de reais, dado que ainda é alarmante, mas que, com a manutenção do panorama de evolução, pode ser, paulatinamente, suavizado. Este segundo recorte também representa outro aspecto da contribuição positiva da padronização emergente proporcionada pela Lei nº 13.303, direcionado à incrementação produtivo-financeira das entidades destinatárias das normas. O gráfico a seguir expõe esse quadro:

Gráfico 2 : Redução do endividamento, conforme Levantamento Sest/MP (1º Trimestre de 2018)



Fonte: Elaborado pela autora

Ainda sob o enfoque da produtividade, cumpre mencionar a exequibilidade da simbiose conceitual da governança com o melhor aproveitamento dos recursos humanos. Situando a análise ainda nas avaliações ministeriais, particularmente da Secretaria

especializada no acompanhamento da governança, o Boletim do 1º trimestre de 2018 assinalou uma diminuição de 3.482 pessoas no quadro das estatais, sendo as subtrações mais expressivas as conduzidas pelos Correios, pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil. Esse número, quando defrontado com a contabilidade do ano de 2015, representou um encolhimento de 8,9%. Segundo o documento federal, os cortes partiram de programas de desligamento voluntário de empregados – PDVs, considerados mecanismos de gestão “(...) alinhados à estratégia empresarial, com a perspectiva de redução das despesas de pessoal e de aumento da eficiência” (BRASIL, 2018a). Por essa razão se infere que, quando confrontados os dados de crescimento com o enxugamento numérico de colaboradores, a equação traz um indicativo de que pode existir um maior grau de produtividade, cujo corolário ressona no desempenho geral da organização.

Um sopesamento da produtividade frente às novas regras de governança tem, destarte, um saldo positivo. Em linhas gerais, a segunda certificação do Indicador de Governança – IG-Sest, divulgado em maio de 2018 e apurado pela Secretaria ministerial mencionada, constatou uma melhoria de 70% na performance de governança. A adequação dos estatutos sociais foi o fator crucial para o progresso que fez subir a média anterior de 4,08 para 6,93, sem descuidar da relevância da introdução de procedimentos de gestão de riscos, aprimoramento de recurso de controle interno e adoção de treinamentos a respeito de questões ligadas à materialização de códigos de conduta e integridade (BRASIL, 2018b).

4.4 Governança e função social

O quarto ponto crítico eleito para exame trata-se do equilíbrio entre a maximização do valor (aqui expresso como atributo da lucratividade) e a promoção de políticas públicas, dois pontos de tensão que devem se nivelar sob a rubrica da função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional. E esse não se trata de um dilema inaugurado com o Estatuto.

Na verdade, a positivação da exigência de medidas atinentes ao bem-estar coletivo apoiou-se na tentativa de balizar os interesses mercadológicos e sociais. Ademais, foi inserido um viés ambiental e de responsabilidade social em reforço a tal escopo. O artigo 27 da Lei das Estatais foi concebido, portanto, com o fulcro de trazer concretude a um princípio que já possuía ingerência nesse sentido. No plano fático, a toada do cumprimento deste mandamento assume contornos preocupantes.

O Estatuto prevê a elaboração de uma carta anual de explicitação dos compromissos assumidos nessa seara (artigo 8º, inciso I), porém, conforme salientou Marcio Holland, diretor do Observatório das Estatais da Fundação Getulio Vargas (FGV), em entrevista concedida ao Correio Brasiliense em maio de 2018, às vésperas do esgotamento do prazo adaptativo, a dificuldade de execução a contento dessa prática de boa governança é flagrante, em um contexto agudizado pela movimentação tímida das empresas de pequeno e médio porte, que insistem em relegar a questão ao segundo plano e, em casos mais extremos, encontram uma visão nebulosa na delimitação dos meios de capilarização dos recursos ao encontro do interesse coletivo, em função da especificidade do seu objetivo de criação (CORREIO BRASILIENSE, 2018).

4.5 Harmonização de conceitos: avaliação

Uma avaliação qualitativa dos resultados da observação prática das regras de governança em conjunto com os conceitos correlatos aqui discorridos, no estado atual de implementação nas EPs e SEMs e com fundamento nas pesquisas comentadas e indicadores abordados, pode ser sintetizada no seguinte quadro:

Quadro 1. Governança e atual estágio de harmonização de conceitos correlatos: avaliação qualitativa

Conceito	Avaliação dos resultados em função da proximidade com as regras de governança
Transparência	Insatisfatório
Competências gerenciais	Regular
Comportamento organizacional	Regular
Produtividade	Satisfatório
Função social	Regular

Fonte: Elaborado pela autora

Os critérios de avaliação foram definidos a partir de um grau de proximidade entre o conceito de governança e os demais apresentados. Essa proximidade foi aferida de acordo com os resultados das auditorias e pesquisas trazidos para análise e externalizam o significado de um indicativo sobre o modo pelo qual os artigos da Lei têm exercido influência sobre os esforços despendidos para a consecução dos resultados esperados. A escala de avaliação qualitativa considerou o seguinte:

- Os padrões de governança encontram-se consolidados, estão sendo aplicados em conjunto com o conceito eleito e os resultados foram efetivamente positivos para as empresas estatais = Satisfatório (a proximidade entre os conceitos impactou os resultados);
- Os padrões de governança encontram-se em fase de internalização, estão sendo aplicados em conjunto com o conceito eleito e os resultados foram medianos para as empresas estatais = Regular (a proximidade entre os conceitos começa a impactar os resultados);
- Os padrões de governança encontram-se em fase de implantação, não estão sendo aplicados em conjunto com o conceito eleito e os resultados foram nulos ou inexpressivos para as empresas estatais = Insatisfatório (a proximidade entre os conceitos não impactou ou impactou inexpressivamente os resultados).

A transparência, sob o prisma da efetividade das exigências da governança, foi avaliada como ainda ‘insatisfatória’ porque representa um quadro que já deveria ter sido superado, tanto em razão da própria Lei de Acesso à informação (em vigor desde 2011), quanto do regramento de 2016. Ela é uma condição essencial para a eficácia dos mecanismos de controle e ainda é significativamente negligenciada, conforme foi constatado na auditoria da Corte de Contas nacional.

O estágio do desenvolvimento das competências gerenciais e do comportamento organizacional, de modo geral (frente à ampla gama de aspectos que esses conteúdos englobam) e considerando a faceta da adaptabilidade, é ‘regular’ pelo fato de as adaptações ainda enfrentarem resistência, bem como não direcionar investimentos e esforços a contento para a capacitação contínua dos agentes de governança. Do mesmo modo, a acomodação da função social também se encontra em um patamar ‘regular’ porque trilha a passos lentos e precisa encontrar meios de operacionalização nas organizações de pequeno e médio porte. Por fim, as conclusões mais ‘satisfatórias’ remontam ao campo produtivo, por ser o principal canal de manifestação das mudanças e refletir nos dados que tangenciam os lucros e a otimização da eficiência dos recursos humanos.

Em razão de toda essa complexidade, é que os impactos da aplicação real da simbiose e interdisciplinaridade dos conceitos aqui proposta (governança, transparência, competências gerenciais, comportamento organizacional, produtividade e função social) vêm sendo questionados desde a sua gênese e carecem de análises mais abrangentes e apuradas.

A Lei nº 13.303/16, ao positivar práticas cotidianas e estender obrigações ao corpo diretivo e ao funcionamento das empresas públicas e sociedades de economia mista como um

todo, incitou reestruturações e revisões estatutárias que incomodaram culturas organizacionais sedimentadas e feriram a esperada perpetuação de braços políticos. Este quesito é tão verdade que impulsionou a propositura, em 2017, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5624, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal (Fenaee) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro (Contraf/Cut). O pedido formulado por essas entidades reivindica a suspensão do Estatuto em sua totalidade e, em caso de negativa deste, a interrupção dos efeitos dos artigos 1º, 7º, 16, 17, 22 e 25 (STF, 2017).

Atualmente, o processo está em tramitação no Supremo Tribunal Federal e uma liminar foi concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski (ainda não referendada pelo Plenário) suspendendo apenas ao artigo 29, caput, XVIII, que trata da dispensa de licitação na compra e venda de ações, de títulos de crédito e de dívida e de bens que as empresas produzem ou comercializam. Resta saber se a investigação da constitucionalidade pela instância máxima do Judiciário nacional atingirá ou não as regras de governança, cuja discussão de validade jurídica não é o mérito do presente estudo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A positivação das estruturas e padrões de governança proporcionada pela Lei nº 13.303/2016 ocasionou transformações de natureza gerencial e produtiva capazes de reverter o quadro deficitário e desacreditado no qual se encontravam as empresas estatais. Com o afã de contenção das máculas de atos corruptivos e fraudulentos, a legislação em tela logrou êxito no sentido de profissionalizar a gestão e permitir saltos de crescimento nos lucros, redução do endividamento e melhor aproveitamento de recursos humanos. No entanto, o realinhamento estratégico, em vias de consolidação após a expiração do prazo adaptativo, ainda enfrenta entraves oriundos da velha práxis dos ambientes organizacionais das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

A interlocução de conceitos provou que é preciso melhorar os mecanismos de transparência para reforçar o combate a episódios de malversação de recursos públicos. Somente com a consolidação de uma cultura de fidedignidade e integralidade em relação à divulgação dos atos administrativos, obedecendo à tônica dos princípios e leis regentes, é que os controles interno e externo poderão identificar, de forma cada vez mais apurada e célere, as práticas desviantes e as condutas desidiosas, o que poderá potencializar os resultados da aplicação do Estatuto.

Ademais, faz-se necessário focalizar a periodicidade na produção de treinamentos nos níveis hierárquicos mais elevados, como também implementar uma cultura organizacional inclinada à aprendizagem contínua de todos colaboradores, espraiando os seus efeitos nos níveis operacionais e táticos de gestão (não restringindo, portanto ao nível estratégico). Por fim, notadamente nas empresas estatais com capital menos vultoso, é forçoso harmonizar as atividades às políticas públicas de caráter regional e/ou nacional existentes, para evitar que a preocupação com a função social seja remetida ao segundo plano. Por outro lado, nas grandes corporações, é inadiável o compromisso de fazer cumprir o viés de compatibilização com o interesse público e extirpar empreitadas sociais meramente aparentes ou inócuas.

Ante o exposto, cumpre salientar que, conforme o esperado, a detecção da proximidade entre os conceitos permitiu visualizar como os padrões de governança contribuem para intensificar resultados produtivos e alinhar objetivos mercadológicos aos anseios sociais. Ademais, destacou-se, também, o seu contributo para reforçar a importância da divulgação das informações, incentivar o afastamento de condutas de resistência e fomentar a internalização de que uma gestão efetivamente profissionalizada acrescenta qualidade e eficiência à atividade administrativa pública.

REFERÊNCIAS

- BENEDICTO, Samuel Carvalho de *et al.* Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**. Lavras, v. 15, n. 2, 2013, p. 286-300. Disponível em: <<http://www.revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/683>>. Acesso em: 14 set. 2018.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Boletim das Empresas Estatais Federais**: 4º Trimestre de 2017. Vol. 5 (dez. 2017). Brasília: MP, 2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/5a-edicao-boletim-das-empresas-estatais-federais.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2018.
- _____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Boletim das Empresas Estatais Federais**: 1º Trimestre de 2018. Vol. 6 (mar. 2018). Brasília: MP, 2018a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/6_boletim_v3.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.
- _____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Empresas estatais melhoram em 70% a performance de governança**. Publicado: 11/05/2018. Brasília, 2018b. Disponível em: <<http://planejamento.gov.br/noticias/empresas-estatais-melhoram-em-70-performance-de-governanca>>. Acesso em: 15 set. 2018.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.
- _____. Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. CGU: Brasília, 2011.
- _____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1832/2018**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 08/08/2018. 2018c. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1736820162.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/falsee>>. Acesso em: 15 set. 2018.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo, Editora 34, 1996a: 269-294. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/96.ReformaDaAdministracaoPublica.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público – RSP**. Brasília, v. 120, n. 1, Jan./Abr. 1996b, p. 07-40. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734>>. Acesso em: 15 set. 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações**. 3. ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

CORREIO BRASILIENSE. **Muitas estatais ainda não se adequaram à nova lei. Entenda o que muda**. Otávio Augusto. Economia. Postado em 16/05/2018. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/05/16/internas_economia,680959/o-que-e-a-lei-das-estatais.shtml>. Acesso em: 16 set. 2018.

DELOITTE; ILA, Instituto dos Auditores Internos do Brasil. **Governança em empresas estatais: Desafios e estratégias para adequação aos requerimentos da Lei nº 13.303/16**. Pesquisa 2018. Disponível em: <<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/risk/Pesquisa-Deloitte-Governan%C3%A7a-Estatais-Relatorio-PDF-Dinamico.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2018.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES, Camila Paula de Barros. A Nomeação de Dirigentes de Estatais a partir da Lei 13.303/16. **Revista Juris UniToledo**. Araçatuba, SP, v. 02, n. 02, Abr./Jun. 2017, p. 27-38. Disponível em: <<http://www.ojs.toledo.br/index.php/direito/article/view/2429>>. Acesso em: 14 set. 2018.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015. Disponível em: <<http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo : Saraiva, 2016.

MURITIBA, Lucas. Interface entre a governança corporativa e as estatais: análise bibliométrica. **Direito UNIFACS–Debate Virtual**. Salvador, n. 209, 2017, p. 1-25. Disponível em: <<http://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/5125>>. Acesso em: 10/09/2018.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Os Princípios da OCDE**

sobre o Governo das Sociedades. 2004. Disponível em:

<<https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2018.

PEREIRA, Gabriel Senra da Cunha; FARIA, Edimur Ferreira. O regime jurídico das empresas estatais sob a ótica da lei n. 13.303/2016: aspectos gerais, específicos e polêmicos.

Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Maranhão, v. 3, n. 2, Jul./Dez. 2017, p. 17-37. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/2280>>.

Acesso em: 09 set. 2018.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUINN, Robert E. et al. **Competências gerenciais: a abordagem de valores concorrentes na gestão.** Tradução de Sabine Alexandra Holler. 6.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** 3.ed. 14. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

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

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI questiona lei que dispõe sobre estatuto jurídico das estatais.** Publicado em 05/01/2017. Brasília, 2017. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=333401>>. Acesso em: 16 set. 2018.

VICENTE, Ísis Carolina Massi; BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José. Consolidação de valores éticos nas empresas estatais e o combate à corrupção: práticas para efetivação de políticas socialmente responsáveis. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública.**

Brasília, v. 3, n. 1, Jan/Jun. 2017, p. 41 – 61. Disponível em: <

<http://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/1959/pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.