

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SERPRO: ESTUDO DE CASO EM ESTATAL FEDERAL

CORPORATE GOVERNANCE IN SERPRO: A CASE STUDY IN A FEDERAL CORPORATION

Daniel França

Mestre em Gestão Estratégica de Organizações – MGEO/IESB

E-mail: dfranca@gmail.com

André Rehbein Sathler

Doutor em Filosofia. Docente do Mestrado em Gestão Estratégica de Organizações – MGEO/IESB

E-mail: andre.sathler@iesb.edu.br

Recebido em 10 de março de 2023

Publicado em 12 de maio de 2023

RESUMO

O objetivo do artigo é identificar os fatores que influenciam a adoção de governança corporativa no Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados, empresa pública do ramo de tecnologia da informação e comunicações. 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. 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.

Palavras-chave: Governança Corporativa, Teoria da Agência, Gestão Pública.

ABSTRACT

The purpose of the article is to identify the factors that influence the adoption of corporate governance in Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados, a public company in the field of information and communications technology. Recent cases of abuse and deviation reinforce the need for transparency and demand, by the public administrator, for the adoption of governance practices for greater legitimacy of decisions made and greater transparency in the application of public money. The method used in the investigation included a bibliographic survey to identify the particularities of the application of the topic at the state level, a survey of documents related to governance prepared by the company, followed by a semi-structured interview conducted with the managers of the areas responsible for the governance issue. 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 obtained demonstrate that the organization keeps updated the documentation of corporate governance practices determined by law; the impacts on the organization or the perception of the clients are not evaluated; the sponsorship of senior management and the experience of the public managers surveyed impact the actions taken, selecting the actions they consider attainable and avoiding the challenges considered bolder; The interviews allowed identifying the factors that impact the implementation of corporate governance practices.

Keywords: Corporate Governance, Agency Theory, Public Management.

1. INTRODUÇÃO

O Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (TCU, 2011), define que a governança no âmbito da administração pública 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, o conceito de governança pública foi definido pelo Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a 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 (FONTES FILHO e ALVES, 2018; MIRANDA e AMARAL, 2011) e a complexidade da atuação governamental (IPEA, 2018). A primeira questão levantada sobre a governança no ambiente público diz respeito à 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).

O efeito direto da ausência de boas práticas de governança é a perda de confiança da sociedade no Estado, causando aumento de custos na implantação de políticas públicas, 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, entre outros elementos, no desempenho do setor público na prestação de bens e serviços à população (CC/PR et al, 2018a), campo em que as boas práticas de governança corporativa se inserem como basilares na prestação de contas e transparência. É uma relação de agência, uma vez que “o poder de mando dos governantes é derivado de uma delegação proveniente exatamente daqueles sobre os quais esse mando se exercerá” (OCDE, 2017b, p.10).

A influência da governança nas políticas públicas recebe críticas, tendo em vista o caráter ingênuo e a proposta de “conceito mágico” com que é tratado em diversos casos (IPEA, 2018), em detrimento de uma visão que busque soluções mais abrangentes para o ambiente complexo da Administração Pública. Na definição do IPEA, política pública é um “conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para provisão de bens ou serviços à sociedade” (CC/PR et al, 2018b, p.14), definição que se soma aos objetivos externalizados pelo ordenador jurídico no Guia de Política Pública para a necessidade de uma política de governança pública para o país (CC/PR et al, 2018c, p.21): “i) a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; ii) a busca por maior coordenação das iniciativas de

aprimoramento institucional; e iii) a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança.”

O processo de acesso do Brasil a membro da OCDE também imporá ao país um processo em que a melhoria da governança pública e, também, a melhoria na prestação de serviços aos cidadãos são considerados essenciais (OCDE, 2017a) e a experiência demonstra que as melhorias nas políticas ocorreram entre os países membros da OCDE, apesar das diferenças institucionais entre os eles (IPEA, 2015 e OCDE, 2018).

O objetivo principal do presente artigo é identificar os fatores que influenciam a adoção de governança corporativa no Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados, empresa pública do ramo de tecnologia da informação e comunicações, considerando a necessidade de transparência na atuação do gestor público, a adoção de práticas de governança para maior legitimidade das decisões tomadas e maior transparência na aplicação do dinheiro público. O método utilizado na pesquisa contou com levantamento bibliográfico seguido de entrevista semi-estruturada com os gestores das áreas responsáveis pelo tema da governança, evidenciando a importância da experiência pessoal e funcional dos pesquisados com o processo de implantação de boas práticas de governança.

2. DISCUSSÃO TEÓRICA

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).

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.

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.

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.

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). No âmbito da administração pública, as práticas de governança contribuem para a transparência na aplicação do dinheiro público e maior efetividade das políticas públicas, atingindo maior bem-estar para a população.

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 Jato, 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 se limita ao aspecto 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), exigindo o desenvolvimento de pesquisas como forma de aprofundar o conhecimento dos temas envolvidos, assim como ampliar o conhecimento da influência específica da governança pública no desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes.

Estudo de GOMES e PIGHINI (2018) relaciona a implantação de boas práticas de governança pública, o índice de corrupção e o volume de investimento direto estrangeiro

no país, defendendo que o nível de corrupção é um indicador essencial para o investidor que busca fazer negócios em países estrangeiros e conclui que o país “deve caminhar no sentido de adotar as práticas de governança corporativa transparente” (p.41) para continuar atraindo investimento externo e evoluir politicamente, economicamente e socialmente. Apenas a criação de novos regulamentos não são suficientes para garantir a adequação do ambiente negocial (CC/PR, 2018c), sendo necessário pesquisar, também, o arcabouço teórico que rege a administração pública no Brasil e as práticas de sucesso implementadas na Administração Pública Federal para a consecução das políticas públicas necessárias à melhoria da qualidade de vida da população.

O campo teórico da pesquisa abrange, no tocante à governança, aspectos relativos a teoria da agência e a teoria institucional e neoinstitucional, embora existam outras teorias que também se apresentam como embasamento da governança que poderão, de forma marginal, ser objeto de trabalho. A abordagem da gestão pública, se fundamenta nos aspectos relacionados à teoria burocrática, ao movimento da *New Public Management* (NPM) e, mais atualmente, ao movimento em direção ao movimento denominado pós-NPM. A seleção desses limites se deve à necessidade de se avaliar a governança com olhar histórico que permita a identificação da relação entre a transformação do Estado, a sociedade e a visão da participação da sociedade nesse processo histórico.

- Teoria da Agência

O trabalho de Berle e Means, denominado *The Modern Corporation and Private Property*, de 1932, é considerado marco para o desenvolvimento das bases para a teoria da firma (ROSSETTI e ANDRADE, 2014; SILVEIRA, 2015). 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 auferidos com a relação de trabalho (JENSEN e MECKLING, 2008).

Os conflitos de agência também estão presentes na atuação estatal (OLIVEIRA e FONTES FILHO, 2017, p.597), “exemplificadas pelos contratos tácitos ou explícitos entre os cidadãos e os políticos, o Estado e o sistema econômico, e os políticos e a burocracia”. Sob essa visão, existem considerações entre políticos atuando como principais e burocracia como agentes ou o Estado atuando como agente ao prestar serviços aos cidadãos, que atuam como principais estatal (OLIVEIRA e FONTES FILHO, 2017).

No mesmo sentido, 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) sindicatos 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).

As possíveis aplicações da teoria da agência não está restringem ao poder executivo, embora exijam adaptações para 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.

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 (atendimento de interesses, quando se coloca o foco no governo), 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 adversa (AKERLOF, 1970). De forma simplificada, na seleção adversa, em razão da falta da diferença de conhecimento entre principal e agente, o processo de tomada de decisão pode não ser o mais racional, enquanto 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 necessidade de alinhar os interesses do principal e do agente gera 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.

Ao se tratar de limitações, 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 GUIMARÃES, 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 et al, 2018a, p.22) ao afirmar que a governança corporativa tem papel de “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.”

Outra limitação da teoria da agência citada por Wiseman, Cuevas-Rodríguez e Gomez-Mejia (2012) é a de 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.

- Teoria Institucional e Novo Institucionalismo

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 como consequência do ambiente, incorporando elementos simbólicos 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 inovadoras, “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, tendam a se assemelhar. O isomorfismo institucional 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. 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 Souza 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 sejam impulsionados não pela necessidade real, mas pela necessidade de mimetizar aquilo que o ambiente considera como necessário para a boa governança.

- Administração Pública Burocrática, Administração Pública Gerencial e modelo pós-NPM

O modelo burocrático de Administração Pública busca valorizar o isolamento do Estado, a estabilidade (SØRENSEN e TORFING, 2011), estabelecendo, como premissas, a desconfiança prévia nos administradores e o estabelecimento de controles rígidos dos processos (MARE, 1995) e hierarquia (CAVALCANTE, 2017).

O modelo de gestão pública denominado *New Public Management* (NPM) oscila entre o tratamento do cidadão como cliente e como consumidor (IPEA, 2018) e se inspira na administração de empresas privada e na busca de eficiência na prestação de serviços. No Brasil, a manifestação mais nítida do NPM foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995, p.13), que manifestava a necessidade de reformas que permitisse uma administração pública com foco no cidadão.

Por fim, o movimento mais contemporâneo que se seguiu ao NPM se utilizou das ferramentas e técnicas dos modelos anteriores e do desenvolvimento das práticas de governança para construir um modelo que proporcione melhoria da relação entre o setor público, a sociedade e os agentes privados (IPEA, 2018). A visão do modelo pós-NPM é de gradualismo e continuidade, sem disrupções, em razão do alto custo transacional observado em grandes processos reformistas (CAVALCANTE, 2017), além de uma mudança significativa na orientação estratégica, agora ligada a uma visão de parcerias, colaboração e integração.

A governança se firma, nesse modelo, como fundamento para ação estatal em sociedades complexas e pluralistas, que podem se materializar como compartilhamento de atividades e funções entre agentes públicos e privados, empreendedorismo e ampliação das formas de relacionamento do Estado com a sociedade (CAVALCANTE, 2017 e PIERANTI, RODRIGUES e PECI, 2007).

A importância do NPM e variações teóricas mais recentes para o desenvolvimento da proposta de pesquisa se relaciona ao objetivo do governo de adesão à OCDE, organização que estabelece e fomenta, desde o processo de ingresso, a incorporação de práticas que devem ser devidamente atualizadas para implantação no país, sem induzir um processo isomorfismo organizacional exagerado.

3. MÉTODO DE PESQUISA

No campo da Administração, o caráter interdisciplinar da pesquisa permitiu a reunião de conhecimentos das áreas jurídicas e de administração, transpondo os limites de uma pesquisa baseada unicamente em uma área e permitindo o compartilhamento de

competências, além de identificar possibilidades de melhoria da ação estatal. Ao longo de toda a pesquisa foram observados o rigor científico e a utilização de técnicas de coleta e análise de dados que promovam a transparência dos procedimentos e resultados obtidos.

A pesquisa é qualitativa e exploratória, com uso da técnica de estudo de caso. Robert Yin (1989, p. 13, tradução livre) defende que “o estudo de caso é uma inquirição 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”.

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, enquanto 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 (atuais ou históricos), as entrevistas gravadas e, posteriormente, degravadas, observando-se a necessidade de pseudo-anonimização.

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 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 coleta de dados para a realização da etapa exploratória (RICHARDSON, 2008) da pesquisa se deu pela aplicação de entrevistas aos gestores responsáveis pelas áreas de governança corporativa da empresa, alcançando seis indivíduos na organização. 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).

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. Os dados foram selecionados e simplificados conforme o objetivo da pesquisa, criando categorias, agrupando e organizando os temas e assuntos tratados pelos respondentes, seguida pela 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. RESULTADOS

- Revisão Documental

A pesquisa documental foi executada nas bases normativas da empresa, buscando o levantamento de documentos criados por necessidade ou determinação legal, que regem a implantação das práticas de governança corporativa.

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.
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 contradição ente informações prestadas pelas pessoas de diferentes áreas internas.

INSTRUMENTO	ANO	IMPORTÂNCIA
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.
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.

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.

Resultados 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 inexistem 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.

- Entrevistas

As entrevistas foram aplicadas durante o mês de julho de 2019, realizadas com os gestores públicos no ambiente de trabalho e gravadas para posterior transcrição. 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.

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 Descendente (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 1, 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.

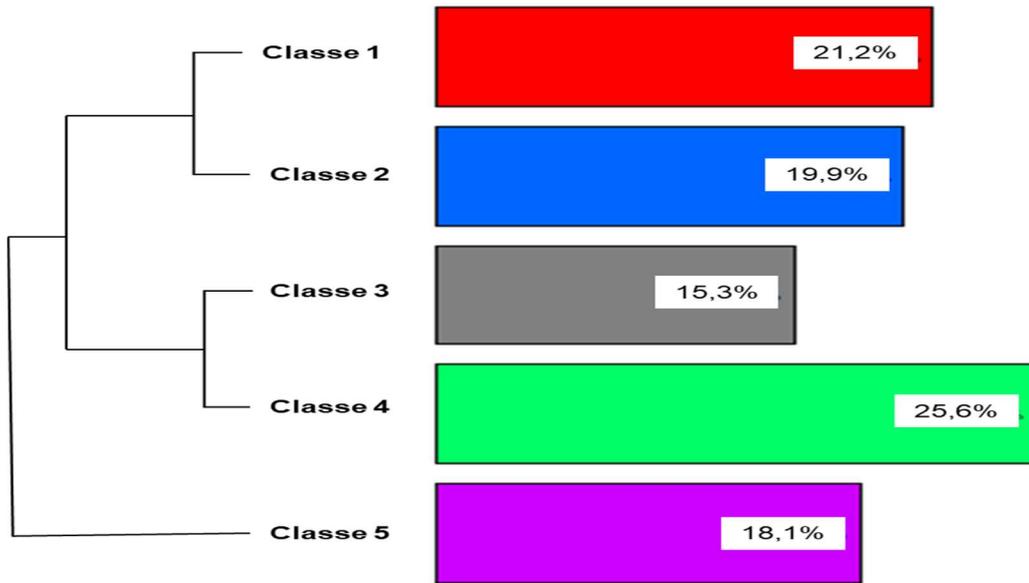


Figura 1 - Classes (percentual de participação e relacionamento)
 Fonte: elaboração própria

O dendograma apresentado na Figura 2 apresenta as relações entre as classes e indica o percentual de palavras de cada uma delas em relação ao conjunto de palavras - corpus.

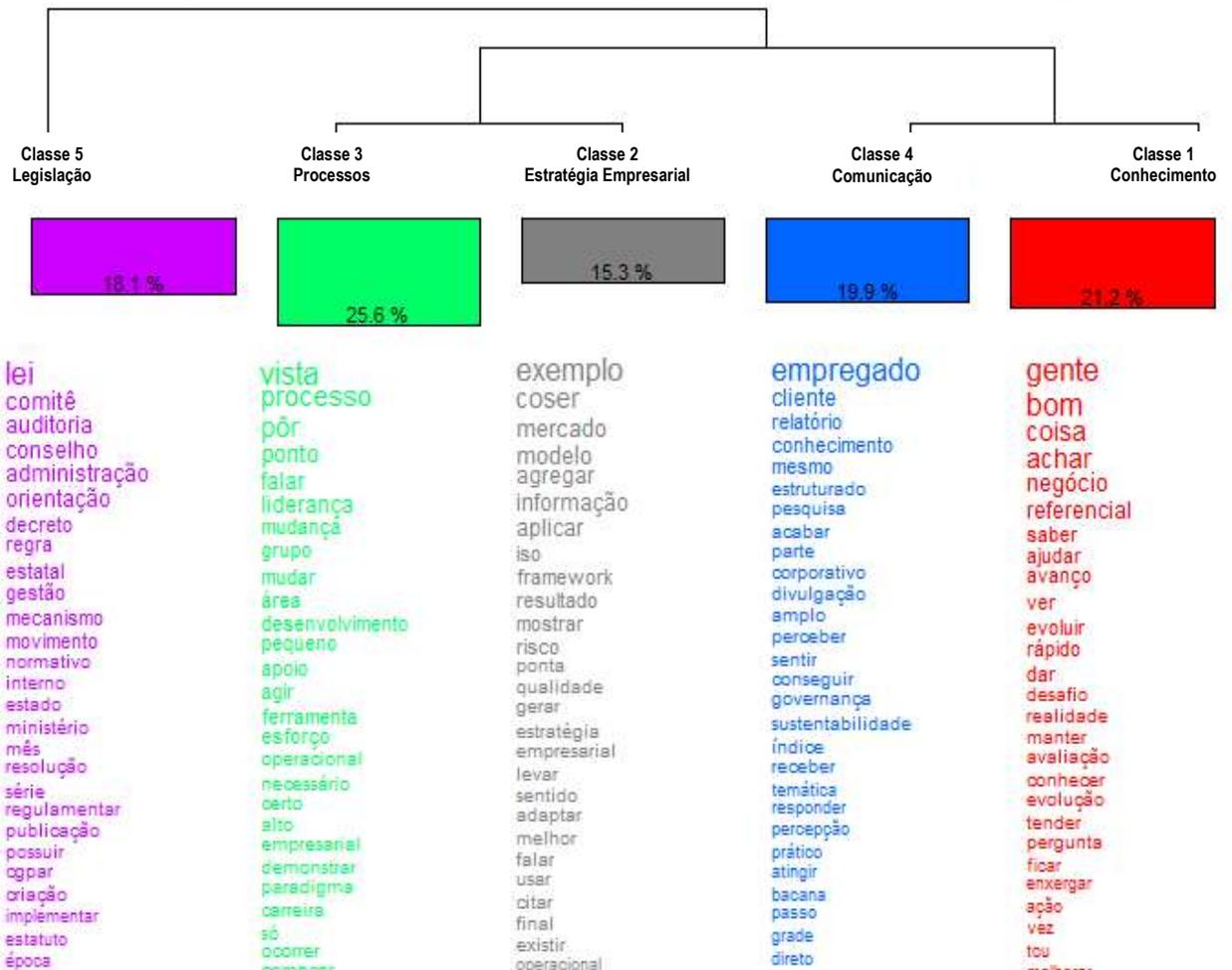


Figura 2 - Dendograma de representação das classes

Fonte: elaboração própria

O dendograma apresenta das principais palavras obtidas em cada classe a partir dos dados obtidos por todas as entrevistas realizadas.

A Classe 01 – Conhecimento ocupa o segundo lugar de todo o conjunto de palavras (corpus) com 68 UCE, representando 21,18% das palavras do conjunto e revela-se relacionada com a classe 4. A classe 01 agrega 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 3). As palavras: Gente, Empresa e Governança estão entre as que mais se destacam.



Figura 3 - 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** [...]

A Classe 02 – Estratégia Empresarial, 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

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 5).



Figura 5 - 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 **demonstrar** que houve uma **mudança** mas talvez nem tanto pelo Serpro ter que quebrar **paradigmas** do **processo** finalístico do **desenvolvimento** mas talvez porque por fora vieram vamos **pôr** assim das empresas [...]

Finalmente, a Classe 04 – Comunicação 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 4).



Figura 6 - Mapa de palavras da Classe 04

Fonte: Elaboração própria

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

[...] 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** têm 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 conseqüentemente não **consegue perceber** valor nisso isso eu falei de **relatórios** das **práticas mesmo** que a **gente** faz em relação [...]

A Classe 05 – Legislação 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 5).

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 1, 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.

5. REFLEXÕES FINAIS

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 apresentam evidências de estão relacionados, atendendo a legislação em sua integralidade. Não foram identificados modelos ou *frameworks* que, de forma independente, orientem o trabalho de adoção de práticas da boa governança corporativa. As entrevistas e os documentos 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, obtidos pela análise dos dados levantados na pesquisa foram agrupados em cinco grandes categorias. 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.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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/index.php/rap/article/viewFile/51580/50363> Acesso em 02 maio 2022.

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 2022.

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 2022.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Texto para Discussão, n. 2319. Brasília: Ipea, 2017.

CC/PR – Casa Civil da Presidência da República et al. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante**. Vol.1, Brasília: Ipea, 2018a.

CC/PR – Casa Civil da Presidência da República et al. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post**. Vol.2, Brasília: Ipea, 2018b.

CC/PR – Casa Civil da Presidência da República et al. **Guia de Política de Governança Pública**. Brasília: CC/PR, 2018c.

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.

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 2023.

FONTES FILHO, Joaquim R. **Governança Organizacional Aplicada ao Setor Público**. VIII Congresso 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.

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

GOMES, Magno Federici; PIGHINI, Bráulio Chagas. Políticas Públicas, Corrupção, Governança Corporativa, Investimento Estrangeiro Direto e Sustentabilidade. **Direito Público**, v. 13, n. 75, out. 2018. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2581>. Acesso em: 02 fev. 2023.

GUIMARÃES, Andre Rehbein. Sathler; SCHWARTZ, Fabiano Peruzzo; GOMES, Ricardo C. Governance in the Legislative Power: Looking at the Parliamentary Boards. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 3, p. 557-582, 2017.

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

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional: Governança Pública**. N.19, dezembro/2018.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Marcos Regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória**. Lúcia Helena Salgado, Eduardo P. S. Fiuza, organizadores. Rio de Janeiro, Ipea, 2015.

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.

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.

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. 2022.

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 2022.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, Edição 2015**. OCDE Publishing, Paris, 2018. Disponível em https://read.oecd-ilibrary.org/governance/diretrizes-da-ocde-sobre-governanca-corporativa-de-empresas-estatais-edicao-2015_9789264181106-pt#page3 Acesso em 31 jan 2023.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Framework for the Consideration of Prospective Members**. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level – Paris, 7-8 June 2017a. Disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/ocde/brasil-na-ocde/pedido-de-acessao/framework_junho_2017.pdf. Acesso em 31 janeiro 2023.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Trust and Public Policy: how better governance can help rebuild public trust**. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2017b. Disponível em https://read.oecd-ilibrary.org/governance/trust-and-public-policy_9789264268920-en#page5 Acesso em 31 jan 2022.

OLIVEIRA, Clara Brando de e FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Problemas de Agência no Setor Público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. **Revista de Administração Pública – RAP**. FGV-EBAPE, Rio de Janeiro, n.51, p.596-615, jul-ago 2017.

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

PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia; PECCI, Alketa. **Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro**. XXXI Encontro da ANPAD – EnANPAD. Rio de Janeiro/RJ, 22 a 26 de setembro de 2007. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B392.pdf>. Acesso em 22 novembro 2019.

PIRES, Clênia de O. e 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 2022.

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

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 2022.

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.

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 2022.

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

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.

SØRENSEN, Eva e TORFING, Jacob. Collaborative Innovation in the Public Sector. **The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal**. Volume 17, n.1, 2012. Disponível em https://www.innovation.cc/volumes-issues/intro_eva_sorensen_torfinng_17v1i1.pdf. Acesso em 20 nov 2022.

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 2023.

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 2022.

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.