

GOVERNANÇA EM ESTATAIS BRASILEIRAS: PANORAMA ATUAL E PERSPECTIVAS

POR **DALTON SARDENBERG E MARIA BRAGAGLIA**

Conforme a Constituição Federal de 1988, cabe ao Estado realizar atividades econômicas por meio de empresas estatais, públicas ou sociedades de economia mista, quando sua atuação for considerada necessária à segurança nacional ou relevante para o interesse coletivo. Ocorre que as estatais enfrentam conflitos de interesse bem mais complexos do que as empresas privadas, no cumprimento de sua missão. A começar pela Teoria da Agência, proposta por Jensen e Meckling (1976): os agentes (gestores públicos com autoridade para tomar as decisões) têm mais liberdade para realizar ações que não são facilmente observáveis pelos “principais” (cidadãos com seus interesses representados na empresa pelo ente público que detém a maioria ou total controle do capital). Essa assimetria de informação acaba gerando um monitoramento menos eficaz do comportamento dos agentes pelos cidadãos (Slomsky et al, 2008).

Além disso, não é difícil encontrar governos que falham em distinguir seu papel de acionista, formulador de políticas públicas ou regulador, tomando decisões que podem prejudicar a população e, em ações de microgerenciamento, inibir o resultado econômico das estatais, lesando os minoritários (em empresas de capital misto). Dentre os problemas de agência, normalmente enfrentados por empresas

estatais, podemos ainda citar: a indicação “política” de seus administradores pelo acionista controlador; o desrespeito à estrutura formal de governança, quando os conselhos de administração se tornam apenas “carimbadores” das decisões governamentais e não exercem papel efetivo de supervisão sobre os dirigentes; os baixos níveis de transparência e divulgação de informações (Sardenberg, 2017).

É nesse contexto que a governança corporativa vem se tornando um instrumento essencial para que as estatais possam cumprir seus propósitos, equilibrando os interesses das diversas partes relacionadas (Fontes Filho, Picolin, 2008). Os estudos sobre governança corporativa começaram na década de 1930, tratando exatamente dos conflitos de agência. Com o passar do tempo, esse conhecimento evoluiu para as preocupações com o desempenho financeiro, a projeção de tendências (décadas de 1940 a 1960), a definição de estratégias e planejamento frente a mudanças de conjuntura (1980 a 1990) e a atual necessidade de criação de mecanismos de “controle sobre quem controla”. A partir dos anos 2000, surgiram exigências de melhores práticas, capazes de atender aos interesses dos *stakeholders* e garantir a sustentabilidade e competitividade dos negócios no nível global (IBCG, s.d.).



AS EMPRESAS ESTATAIS NÃO TÊM FICADO PARA TRÁS NA ADOÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

Aderir às boas práticas de governança corporativa passou a ser um imperativo na busca de credibilidade junto aos consumidores, investidores, credores e sociedade. É por meio de seus quatro pilares – transparência, equidade, prestação de contas e *compliance* – que a empresa promove a criação de um ambiente de confiança para todos os seus *stakeholders*. Assumir esses princípios de governança na condução dos negócios é tarefa fundamental para o reconhecimento da organização no mercado, manutenção ou ampliação de sua posição competitiva e cumprimento de sua função social, agregando valor a todas as partes interessadas e, em consequência, construindo as bases de sua longevidade.

No caso das empresas privadas, a competitividade característica do mercado em que estão inseridas pressiona para que se empenhem em expandir o nível de governança corporativa além dos requisitos exigidos por lei – especialmente, as organizações de capital aberto, que buscam adotar as melhores práticas de governança valorizadas pelos investidores.

As empresas estatais não têm ficado para trás na adoção de boas práticas de governança corporativa, e isso se deve, principalmente, a quatro fatores. Primeiramente, porque como muitas delas não atuam em um mercado monopolista, têm empresas privadas como concorrentes, o que exige a adoção de padrões semelhantes de governança e gestão. Em segundo lugar, pelas demandas dos cidadãos, que vêm gradativamente tomando mais consciência do seu papel de proprietários e usuários-consumidores. Diante de um ambiente de corrupção, mau uso dos recursos públicos e baixa qualidade dos serviços públicos prestados, eles passaram a ter uma postura mais crítica e de cobrança. Em terceiro lugar, estatais constituídas como sociedades de economia mista passam a ter acionistas minoritários, de natureza física e/ou jurídica, que podem exercer e exigir maior controle. E finalmente, por um conjunto de novas leis que, nos últimos anos, vieram impulsionando a adoção de práticas de governança corporativa entre as empresas estatais.

A LEI DE RESPONSABILIDADE DAS ESTATAIS

Promulgadas nos anos 2010, essas leis reforçaram o ambiente institucional e legal brasileiro, ampliando as melhores práticas em governança pública e privada. A Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) reafirmou o direito do cidadão de acessar informações públicas. Já a Lei Anticorrupção Empresarial (12.846/2013), que trata da responsabilidade objetiva, na sanção administrativa das pessoas jurídicas, pela prática de atos lesivos contra a administração pública, acabou incentivando a implantação de programas de integridade mais robustos nas empresas e complementando a chamada Lei de Improbidade Administrativa (8.429/1992).

No contexto das empresas estatais, houve um grande avanço com a promulgação da Lei 13.303/2016, também conhecida como Lei de Responsabilidade das Estatais. Com a definição de regras e condutas, que passaram a ser obrigatórias, ela permitiu que as estatais aperfeiçoassem sua atuação, apresentando requisitos de governança corporativa e suas estruturas em diversas frentes – composição da administração e proteção aos acionistas minoritários, transparência, práticas de gestão de risco, controles internos e conformidade. Dentre seus requisitos mais relevantes, está a exigência inicial de uma atuação transparente, manifestada na elaboração de uma carta anual. O documento deve explicitar os compromissos da

estatal com o cumprimento dos objetivos de atendimento à política pública – justificativa de sua existência –, definindo com clareza os recursos a serem aplicados nesse sentido. Além de estabelecer um conjunto de informações relevantes a ser divulgado, a lei determina a obrigatoriedade de uma política para divulgação desses dados. Outro requisito de destaque é a necessidade de definição de estruturas e práticas de gestão de risco e *compliance*, com a criação de uma área específica para assumir essas responsabilidades, a constituição de auditoria interna e um comitê de auditoria estatutário. A Lei 13.303/2016 também definiu a obrigatoriedade de elaboração e divulgação do código de conduta e integridade, com treinamentos regulares dos administradores e colaboradores sobre os critérios estabelecidos.

Com o objetivo de reduzir as influências políticas no processo de escolha e nomeação dos administradores e conselheiros, a Lei das Estatais passou a exigir competências específicas e estabelecer vetos quanto ao perfil desses profissionais. As empresas estatais devem criar um comitê de elegibilidade para verificar a conformidade do processo de indicação e avaliação dos membros do conselho de administração, do conselho fiscal e da diretoria executiva, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros. O processo de profissionalização da administração é complementado pela

exigência de que os conselhos de administração das estatais sejam compostos por, no mínimo, 25% de membros independentes.

Não há como não relacionar a Lei 13.303/2016 e seu decreto nº 8.945/2016, na esfera federal, com o cenário político-econômico do País dos últimos anos. As estatais estiveram nos holofotes, revelando a associação nefasta de políticos inescrupulosos, empresários gananciosos e agentes públicos corruptíveis, que se utilizaram destas empresas para propósitos não republicanos, lesivos à sociedade brasileira. A operação Lava-Jato voltou a atenção da sociedade para as empresas estatais e impulsionou o Congresso a aprovar uma nova legislação, na tentativa de resgatar a reputação das organizações envolvidas e minimizar o risco de replicar a situação, consequência de uma governança corporativa vulnerável.

ANÁLISE DE PESQUISA As empresas estatais – federais, estaduais ou municipais – tiveram prazo até junho de 2018, para se adequarem às novas exigências estabelecidas pela Lei de Responsabilidade das Estatais. Ao longo dos dois anos concedidos para a busca dessa conformidade, estatais de diversos segmentos avançaram em ritmo e abrangência distintos. Algumas delas, por pertencerem a segmentos muitos regulados, já tinham como parâmetro inicial exigências mais robustas. Outras, tentaram ir além do exigido, visando obter as vantagens que o mercado reserva às empresas mais estruturadas em matéria de governança.

A Fundação Dom Cabral, em colaboração com a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, realizou um programa de Capacitação de Conselheiros de Administração das Estatais da União, entre maio de 2017 e maio de 2018. Ao longo desse período, foi possível acompanhar a adequação dessas empresas, com diagnósticos construídos em conjunto e evolução dos entendimentos dos participantes sobre a nova lei. Esse estudo foi realizado com 160 conselheiros de 109 estatais da União, representando diversos segmentos econômicos: transporte, armazenamento e logística (26%); energia (24%); financeiro (17%), química e petroquímica (7%); tecnologia (5%); serviços de saúde (4%); poder público (3%); serviços (3%); educação (2%); indústria (outras) (2%);

indústria da construção (2%); telecomunicações (2%); agropecuária (1%); bens de consumo (1%); infraestrutura (1%); mineração (1%).

Considerando os quatro pilares da governança corporativa, a prestação de contas foi o que apresentou melhor resultado, independentemente do segmento das estatais analisadas. Em contrapartida, a transparência obteve a menor média, resultado significativamente abaixo dos outros pilares, exceto o *compliance*. Não foi surpresa constatar, em uma análise comparativa dos setores, que as estatais do segmento financeiro foram as que mais se aproximaram do cumprimento da lei no período pesquisado. Naturalmente, o fato de atuarem em um setor altamente regulado, com muitos competidores privados, fez com que essas empresas saíssem na frente de estatais dos outros segmentos, no atendimento aos requisitos de gestão de risco, *compliance* e transparência. Já as empresas do setor de transporte, armazenamento e logística demonstraram estar mais defasadas em praticamente todos os quesitos analisados. É razoável deduzir que as estatais desse segmento, com menor competição e regulação, apresentassem um nível inferior de boas práticas de governança, risco e *compliance*.

Os dados levantados pela pesquisa da FDC foram reforçados pelo Indicador de Governança da SEST – IG-SEST. Trata-se de um instrumento desenvolvido pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), com o objetivo de avaliar o cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei nº 13.303/2016, regulamentada pelo Decreto nº 8.945/2016. Seus ciclos de acompanhamento são trimestrais, classificando as empresas estatais federais em quatro níveis de governança, conforme o índice obtido.

Uma rodada de avaliação, realizada em novembro de 2018, demonstrou que um número significativo de empresas tinha alcançado níveis mais elevados de conformidade perante a Lei (46% na categoria nível 1; 41% na categoria nível 2), com destaque para as estatais do setor financeiro. Das seis estatais que obtiveram nota máxima na avaliação, quatro eram desse segmento. Além disso, elas tinham maior representatividade no nível 1 (apenas três apareciam no nível 2). Na outra ponta, das sete empresas classificadas nos níveis 3 e 4 do IG-SEST, cinco eram do segmento de transporte, armazenamento e logística, demonstrando o desafio que ainda têm pela frente.

NOVAS PERSPECTIVAS Ainda que as avaliações do IG-SEST venham constatando avanços na governança das empresas estatais da União, resta saber quais são as perspectivas para o novo governo. Há 138 empresas estatais passíveis de inclusão num plano de desestatização federal.

Não há dúvida de que a corrente proveniente das urnas em 2018 levará à redução da presença estatal na economia. Mas, na transição de um estado intervencionista para um minimalista, será necessário preservar, como parte do escopo de atuação do Estado, as iniciativas públicas fundamentais. A Lei de Responsabilidade das Estatais terá uma importante contribuição a dar nessa nova fase da política nacional. A existência de um arcabouço jurídico mais robusto, aliado à utilização de indicadores e índices capazes de mensurar o nível de utilidade e efetividade dessas empresas – com base em suas boas práticas de governança –, poderá colaborar no diagnóstico governamental sobre a relevância, eficiência e continuidade das estatais. Esse fato vai ao encontro dos objetivos declarados pelo novo

governo, de manter entidades e pastas que demonstrem ser essenciais, com manutenção sustentável e justificável no longo prazo, tendo em vista suas contribuições e competências.

Ao exigir dessas empresas a adoção de práticas que as posicionem em um mesmo estágio de governança, a Lei 13.303/2016 contribuirá para que se tornem minimamente qualificadas a exercerem suas funções sociais, com a transparência e o respeito inerentes à sua função, de colocar produtos e serviços à disposição do cidadão. Esse objetivo transcende qualquer agenda política, pois é do interesse de toda a sociedade brasileira.

DALTON SARDENBERG é professor de Governança Corporativa da Fundação Dom Cabral, PhD pela Universidade de Birmingham, no Reino Unido. Foi coordenador acadêmico do Programa SEST de Capacitação de Conselheiros de Administração das Estatais da União.

MARIA BRAGAGLIA é mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas e bolsista de apoio técnico FAPEMIG/FDC nos projetos de pesquisa em Governança Corporativa.

PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

BRASIL, Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13303.htm> Acesso em: 26 abr. 2018.

FONTES FILHO, J.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Rev. Adm. Pública** [on-line]. 2008, vol.42, n.6, pp.1163-1188.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Desenvolvido por IBGC, s.d. **Governança Corporativa**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em: 1º jun. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *Planejamento divulga resultado do 3º ciclo de avaliação das estatais federais*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/planejamento-divulga-resultado-do-3o-ciclo-de-avaliacao-das-estatais-federais>>. Acesso em: 4 dez. 2018.

MOHALLEM, M. F.; VASCONCELOS, B.; FRANCE, G. Integridade e transparência de empresas estatais no Brasil. **Transparência Internacional Brasil**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/20342>>. Acesso em: 10 maio 2018.

SARDENBERG, D. P. Governança corporativa em empresas estatais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; PAIVA, Paulo (Org). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. Cap. 7, pp. 145-164.

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R.; TAVARES FILHO, F.; MACÉDO, F. Q. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.