

# Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações



**Romilson Rodrigues Pereira** é servidor do Tribunal de Contas da União, bacharel em Economia, e mestre em Economia do Meio Ambiente e especialista em Política e Estratégia pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Políticas Públicas Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), especialista em *Governance & Accountability* (CCAF-FCVI e OAG/CESD).

## GOVERNANÇA - ORIGEM, OBJETO E DILEMAS

Em geral, a origem da governança ou popularização - ganho de notoriedade mundial - é atribuída ao movimento que ocorreu nos Estados Unidos, na década de 80, dos grandes investidores contra corporações que estariam sendo administradas de uma forma que não iriam ao encontro dos interesses dos acionistas. O tema ganharia notoriedade, ou a ele teria sido dada mais ênfase, com os grandes escândalos financeiros que ocorreram em diversas corporações daquele país. (Borges e Serrão, 2005).

Na verdade, o termo governança deve ser buscado em tempos mais antigos. Jessop (1999, p. 4) nos lembra que, ainda na década de 40, o filósofo e economista Friedrich Hayek argumentava que o mecanismo de mercado é a melhor forma de **governança** econômica. Com efeito, Jessop (1999) esclarece que a governança surge da necessidade, tentativa ou esperança de reduzir o risco, reduzir a complexidade inerente, ou seja, governar e controlar os fenômenos e eventos do mundo real, os quais seriam naturalmente necessários e contingentes.



tes. Assim, a **governança** seria uma forma de transformar a complexidade desestruturada em uma complexidade estruturada, ainda que não se pudessem controlar os ‘n’ efeitos da simplificação e estruturação pretendidas.

Este autor elucida, ainda, que os mecanismos de governança, em contraste com os baseados na hierarquia e nos mercados, há muito tempo vêm sendo usados para coordenar organizações e sistemas complexos, sendo eles especialmente apropriados para aqueles sistemas que oferecem resistência a uma administração interna no estilo de cima para baixo (hierárquica) e a um controle externo direto e que evoluem conjuntamente com outros complexos arranjos de relações sociais, nos quais várias decisões, operações e objetivos são reciprocamente interdependentes.

Portanto, o que ocorreu em meados da década de 80 foi a descoberta da governança pelo setor das corporações. Compreendemos, então, por que se confunde a notoriedade ou popularização do termo governança com a origem. Com isso, o conceito primário de governança começa, também, a ficar claro. Governança,

portanto, seria simples e originariamente definida como a arte e a tentativa de governar (regular o andamento, conduzir, dirigir, administrar) sistemas complexos.

Seguindo a linha da origem e não do ganho de notoriedade da governança, podemos identificar que a construção de mecanismos efetivos de governança inclui (Jessop, 1999, p. 4):

- a. simplificar modelos e práticas que reduzem a complexidade do mundo e que são congruentes com os processos no mundo real, bem como relevantes para os objetivos dos atores envolvidos;
- b. desenvolver a capacidade para o aprendizado da dinâmica social sobre vários processos e formas causais de interdependência, atribuições de responsabilidades a capacidade para ações, possibilidades de coordenação em ambientes complexos e turbulentos;
- c. construir métodos para ações coordenadas de diferentes forças sociais com

diferentes identidades, interesses e sistemas de significados sobre diferentes espaços e horizontes temporais e sobre diferentes domínios de ações;

- d. estabelecer um ponto de vista comum sobre o mundo para a ação individual e o sistema que possibilite estabilizar orientações, expectativas e regras de conduta de atores-chaves.

O desenvolvimento deste complexo de condições e práticas seria o único caminho, por exemplo, para garantir a governança econômica num complexo mundo globalizado. O resultado seria o que Jessop (1999) denomina de ‘heterarquia’ uma forma de organização baseada em redes, em que a autoridade é determinada pelo conhecimento e função do ator no sistema, em vez de um sistema de anarquia ou hierarquia de decisões e implementações de políticas coordenadas. Ou seja, um sistema baseado nem na lógica incremental das forças de mercado, nem no planejamento de cima para baixo, mas, sobretudo, no aprendizado interativo entre agências pluralistas, operacionalmente autônomas e ao mesmo tempo interdependentes.

Os objetos de governança poderiam ser facilmente identificados quando se considera que a governança procura afetar a conduta e as condições de ação de certos agentes. No entanto, pode-se considerar o fato de que o ‘potencial’ objeto de governança só se materializa como ‘real’ objeto na medida em que ele fique sujeito a um específico e efetivo mecanismo de governança. Por essa lógica, somente após a implantação dos mecanismos de governança é que os objetos poderiam ser realmente identificados. Assim, específicos modos de governança moldariam específicos objetos de governança. Isso descartaria uma teoria geral aplicada a todas as formas de governança e, igualmente, justificaria as diferentes abordagens da governança, ou seja,

como ela é tratada, os níveis de análise e fatores considerados por organizações supranacionais, pelas agremiações de corporações e estruturas que procuram normalizar áreas de controle.

Em razão do fascínio, ou quase obsessão, por mecanismos de governança, ela tem sido tratada como uma panaceia e, neste sentido, pouco se comenta sobre a possibilidade de que ela seja um processo que possa fracassar ou tenha falhas inerentes. Nada garante que a governança seja um mecanismo, *per se*, mais eficiente para a resolução de problemas. Mais do que uma visão negativista, dar atenção às chances e riscos de que a governança fracasse tem a vantagem de se voltar à análise para a os mecanismos capazes de responder às falhas.

Ademais, há que se considerar a possibilidade de que um determinado mecanismo de governança seja tido como uma ótima solução, mas com altos custos. Neste caso, há que se considerar uma segunda alternativa, que em razão de apresentar custos menores, poderá ser considerada a melhor.

Num ambiente heterárquico, os mecanismos de governança podem enfrentar alguns dilemas contribuintes para uma possibilidade de fracasso (JESSOP, 1999, p. 14), tais como:

- Cooperação *versus* competição: uma grande ênfase na cooperação e no consenso pode bloquear o surgimento de tensões e conflitos criativos, ou de comportamentos competitivos e de autointeresse, oriundos e fomentadores de um processo de crise, o qual poderia promover um aprendizado resolutivo.
- Sistemas abertos *vs.* sistemas fechados: a governança atua em sistemas (ambientes) naturalmente complexos e turbulentos que, em geral, são abertos; os mecanismos de governança, ao proporem coordenação efetiva e com um

número limitado de atores, ou dentro de certa fronteira espaço-temporal, naturalmente tendem a fechar os sistemas, ou pelo menos, reduzi-los; surge, com isso, o dilema da necessidade de se optar por tal fechamento ou redução, inclusive em razão de se ter que priorizar processos tempestivos e bem focados e, por outro lado, procurar expandir as fronteiras de ação e o número de atores.

- Governabilidade *vs.* flexibilidade: como compatibilizar processos e procedimentos governados (normalizados, controlados) com uma flexibilidade necessária para que os processos se adaptem ou mudem conforme as circunstâncias? Ou seja, como compatibilizar a imposição de normatizações, normalizações ou ‘melhores práticas’ com o bom hábito de incentivar a diversidade e a comunicação e, por conseguinte, o aprendizado horizontal?
- *Accountability vs.* eficiência: como atender ao interesse público e, por conseguinte, aos necessários mecanismos de controle, e ao mesmo tempo permitir que as organizações sujeitas à *accountability* tenham *performance* compatíveis com as que operam para atender a interesses de grupos específicos? Como evitar o risco de que os empreendimentos e as organizações públicas, ou que atuam visando ao interesse público, privatizem as políticas públicas e estatizem os interesses privados?

Em suma, podemos estabelecer as seguintes ilações axiomáticas sobre a governança.

O conceito original - ou originário - de governança pode ser construído a partir dos seguintes objetivos: 1) a governança consiste na busca por modelos e práticas capazes de reduzir a complexidade de sistemas de forma que sejam eles

congruentes e relevantes com os objetivos dos atores e instituições envolvidas; 2) a governança consiste no desenvolvimento do aprendizado sobre uma dinâmica social que envolve vários processos causais, diferentes formas de interdependência, atribuições de responsabilidades e possibilidades de coordenação em ambientes complexos e turbulentos; 3) a governança constrói métodos para a coordenação de ações de diferentes forças sociais que têm, igualmente, diversas identidades, interesses, significados e horizontes espaço-temporais de ação; 4) a governança procura estabilizar as orientações, expectativas e regras de ação dos agentes.

A governança parte da premissa de que a auto-organização não é suficiente para resolver problemas que naturalmente surgem da interdependência social, material e espaço-temporal de sistemas complexos. Portanto, ela procura desenvolver mecanismos e capa-



idades para uma coordenação estratégica de uma forma aberta e democrática (coordenação heterárquica em oposição à anárquica e hierárquica) de sistemas complexos.

Os objetos de governança não são predefinidos; os processos e mecanismos de governança é que irão delinear e caracterizar os objetos.

O principal dilema da governança é que muitos dos mecanismos podem surgir exatamente de situações que ela nega ou combate, tais como, processos que se auto-organizam a partir de fenômenos aleatórios e de tentativa e erro, ou do aprendizado decorrente da crise e de situações aparentemente caóticas.

E, por fim, há que se admitir que muito do que se teoriza a respeito da governança carece de evidência em estudos empíricos.

## GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

As organizações públicas e as corporações têm como ponto em comum a separação entre a propriedade e a gestão, ou seja, elas enfrentam os mesmos ‘conflitos de agência’. Esta fundamental semelhança faz com que os princípios da governança corporativa possam ser aplicados ao setor público. (ABBUD, RODRIGUES E DE BENEDICTO, 2008).

Há que ser esclarecido, todavia, que a governança no setor público não se restringe às empresas estatais, que poderiam ser consideradas ‘corporações públicas’. O setor público, como se sabe, engloba todos os setores que direta ou indiretamente proveem bens e serviços por intermédio do governo e de suas unidades. Portanto, a questão da governança no setor público é bem mais complexa que no setor privado (corporações), pois como bem assevera Fontes Filho (2003, p. 6):

Ao organizar o aparelho de estado, o governo amplia os problemas de agência a

um vasto conjunto de relações, tanto nas organizações vinculadas à administração direta quanto indireta. Entretanto, esses problemas são amplificados e passam a envolver questões que extrapolam as possibilidades dos mecanismos de controle desses problemas.

Nesta linha, Mello 2006 (*apud* IFAC, p. 14-15) ressalta que:

O setor público é complexo, pois entidades públicas não operam com uma estrutura legislativa comum, nem possuem tamanho ou forma padrão organizacional. É importante, portanto, o reconhecimento da diversidade desse setor e os diferentes modelos de governança que são aplicados em diferentes países e diferentes setores, cada um dos quais com características diferentes que requerem atenção especial e impõem diferentes responsabilidades.

Os estudiosos da governança no setor público corroboram a posição do IFAC. É o caso, para citar apenas um deles, de Vieira (2006, p. 8) quando assevera que a:

governança pública pode assumir diferentes dimensões, em função dos objetivos dos órgãos públicos e do seu papel dentro da estrutura governamental.

Outra questão que deve ser elucidada, desde pronto, quando se trata da governança no setor público é a diferenciação entre ‘governabilidade’ e ‘governança’. A diferenciação pode ser notada nos seguintes pontos destacados no quadro 1 (adaptado de ARAUJO, 2002, p. 6):

Deste quadro de diferenciação podemos inferir, também, que originalmente a governança no setor público é associada a questões macro, como a gestão das políticas públicas.

Quadro 1:

GOVERNABILIDADE	GOVERNANÇA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• refere-se às condições substantivas/materiais de exercício de poder e de legitimidade do Estado e do seu governo;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• refere-se aos aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• é concebida como a autoridade política do Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• é a capacidade (financeira, gerencial e técnica) que um determinado governo tem para formular e implementar as políticas de forma correta e que atenda aos múltiplos interesses;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• a fonte principal são os cidadãos e a cidadania organizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a fonte principal são os agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação e implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado.</li> </ul>

Assim, não se descuidando das vicissitudes do setor público acima comentadas, pode-se considerar que a governança no setor público se alicerça basicamente sobre os princípios da (i) transparência, (ii) integridade e (iii) responsabilidade ou dever de prestar contas (*accountability*), os quais são, em essência, *mutatis mutantis*, os mesmos sugeridos para a governança corporativa. Tais princípios são sugeridos pelo estudo do IFAC (2001), o qual foi além e propôs que no setor público, em razão das peculiaridades, fossem eles vinculados a: (a) padrões de comportamento; (b) estruturas e processos organizacionais bem definidos; (c) rede de controles; e (d) relatórios de gestão voltados para o público externo.

### APLICAÇÕES DA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Para efeitos de ilustração de possibilidades de aplicações da governança no setor público, iremos fazer, nesta seção, uma lista, não exaustiva, de exemplos do que livremente chamamos de ‘guias genéricos’ ou ‘recomendações de diretrizes e orientações padrões’ de governança para o setor público. Além de vislumbrar uma forma de aplicação da governança no setor público, tais exemplos denotam o que comentamos acima sobre a impossibilidade de uma teoria geral aplicada a todas as formas de gover-

nança, bem como da existência de diferentes abordagens, níveis de análise e fatores considerados no seu trato.

### DIRETRIZES PARA A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO – PADRÃO OCDE

Iniciamos com o guia de recomendações sobre governança corporativa orientado especificamente para empresas estatais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2004), o qual, em síntese, recomenda o seguinte:

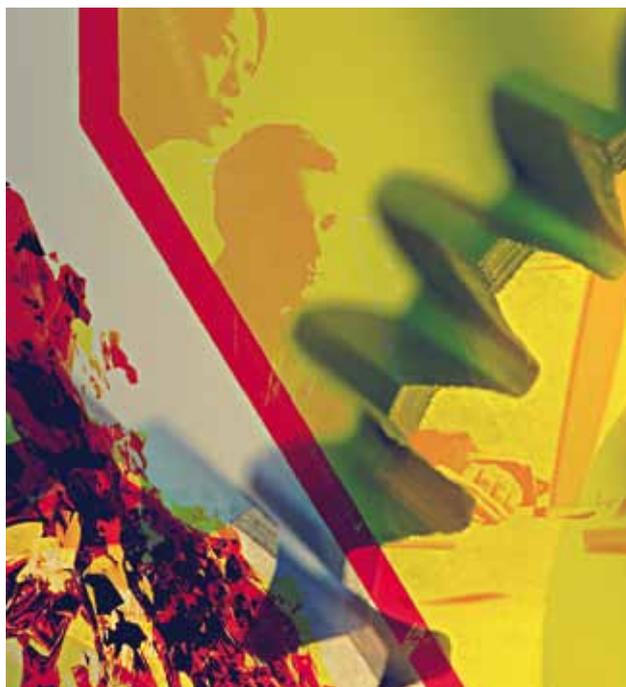
- Deve haver uma separação clara entre a função do Estado como proprietário e outras funções que possam influenciar as condições das empresas estatais, especialmente com relação a regras de mercado.
- O marco legal e regulatório deve permitir flexibilidade suficiente para ajustes na estrutura de capital das estatais quando necessários para atingir os objetivos das companhias.
- O governo não deve se envolver na rotina de gestão das estatais e deve permitir a elas autonomia operacional total para atingir seus objetivos.

- O Estado deve deixar os conselhos das estatais exercerem suas responsabilidades e respeitar sua independência.
- As estatais devem desenvolver uma política ativa de comunicação e consulta com todos os acionistas.

Estatais, especialmente as de grande porte, devem estar sujeitas a uma auditoria externa independente anual, baseada em padrões internacionais. A existência de procedimentos específicos de controle estatal não substitui uma auditoria externa independente.

#### DIRETRIZES PARA A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO – PADRÃO COSO

A chamada “ferramenta COSO”, ou “estrutura COSO”, não foi desenvolvida originalmente para atender ao setor público, mas sim para coibir a ocorrência de fraudes em relatórios contábeis e financeiros de entidades privadas. Todavia, o sucesso e aceitação da metodologia fez com



que ela passasse a ser utilizada como referência também em instituições governamentais. O principal exemplo disso é o caso do *Government Accountability Office* (GAO), entidade fiscalizadora superior (EFS) dos Estados Unidos, que empregou a metodologia COSO como subsídio para a elaboração do documento *Internal Control Management and Evaluation Tool* (Ferramenta de Gerenciamento e Avaliação dos Controles Internos). Outro caso de influência da estrutura COSO pode ser verificada no documento da INTOSAI *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) “*Internal Control - Providing a Foundation for Accountability in Government: An introduction to Internal Control for Managers in Governmental Organizations*.”

De acordo com a metodologia COSO (2004), os controles internos são essenciais no processo de gestão e estariam formados por cinco dimensões: ambiente de controle; avaliação de riscos; atividade de controle; informação e comunicação; e monitoramento. Cada componente envolve vários procedimentos de controle necessários para que o sistema proporcione segurança razoável às operações da entidade, quanto à: confiabilidade dos dados financeiros, legalidade, economia, eficiência e efetividade das operações. Neste sentido, os componentes tanto serviriam como uma espécie de guia para que a organização alcance a governança, como um roteiro para que órgãos de controle verifiquem em que medida os controles internos da organização estariam estruturados para garantir a governança. Para cada componente haveria uma série de procedimentos a serem verificados na organização. Embora escape aos objetivos deste trabalho o detalhamento de tais procedimentos, é mister definir como cada componente pode ser entendido, a saber:

- Ambiente de Controle: atitude da entidade em relação ao controle; está ligado

a diversos fatores: integridade, valores éticos e competência dos funcionários da entidade; filosofia e estilo gerenciais; forma como a gerência atribui autoridade e responsabilidade e organiza e desenvolve o pessoal; comprometimento da direção da entidade.

- **Avaliação dos Riscos:** identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade ou de uma atividade específica; tais objetivos devem estar claramente estabelecidos e, preferencialmente, associados a metas de cumprimento; a entidade deve definir os níveis de risco que considera aceitáveis.
- **Atividades de Controle:** ações tempestivas que permitem a mitigação dos riscos identificados; podem ser classificadas como de prevenção ou de detecção; as atividades de controle são representadas pelas políticas e pelos procedimentos que contribuem para assegurar que as respostas da organização aos riscos sejam executadas.
- **Informação e Comunicação:** a informação relevante para a operação dos controles internos, tanto de fontes internas quanto externas, deve ser identificada, registrada e comunicada tempestiva e adequadamente; o processo de comunicação formal ocorre por meio dos canais oficiais da entidade, tais como publicações, sistemas informatizados e reuniões de equipes de trabalho, enquanto o informal acontece em conversas e encontros com clientes, fornecedores, autoridades e empregados.
- **Monitoramento:** consiste no processo de acompanhamento e avaliação do

funcionamento dos controles internos; é feito por meio tanto do acompanhamento contínuo das atividades, quanto por avaliações específicas, internas ou externas.

#### DIRETRIZES PARA A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO – PADRÃO BANCO MUNDIAL

Um exemplo de um tratamento da governança no setor público com um enfoque mais voltado para as estruturas governamentais do que para as suas organizações é o do Banco Mundial, externalizado na publicação “*Governance Matters 2006 - Worldwide Governance Indicators – A Decade of Measuring the Quality of Governance*”. Para elaborar indicadores de governança mundial, o Banco, nesta publicação, define governança como um conjunto de tradições e instituições pelos quais a autoridade é exercida em determinado país. Assim as dimensões política, econômica e institucional da governança seriam capturadas por seis indicadores agregados, quais sejam (THE WORLD BANK, 2006, p. 2-3):

- I. *Voz e Accountability* – medida de participação dos cidadãos de um país na escolha dos governantes, da liberdade de expressão e de associação e da liberdade da mídia.
- II. Estabilidade Política e Ausência de Violência – percepção da chance de que o governo seja desestabilizado ou destituído por meios inconstitucionais e violentos; nível de violência doméstica e terrorismo.
- III. Efetividade Governamental: qualidade dos serviços e servidores públicos e grau de sua independência em relação a pressões políticas; qualidade da formulação e implementação das políticas públicas e a credibilidade e compromisso do governo em relação a tais políticas.

IV. Qualidade Regulatória: habilidade do governo para formular e implementar políticas e regulações que permitam promover o desenvolvimento do setor privado.

V. Administração Legal: medida de confiança que os agentes depositam nas regras legais e, em particular, no cumprimento de contratos, na polícia e nas cortes de justiça; níveis de crime e violência.

VI. Controle da Corrupção: medida de exercício do poder em benefício particular; níveis e formas de corrupção e uso do Estado pelas elites para interesse próprio.

#### DIRETRIZES PARA A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO – PADRÃO HOLANDÊS

Numa linha bastante pragmática, o documento elaborado por Hans Timmers (2000) e publicado pelo Ministério das Finanças da Holanda, denominado *Government Governance - Corporate governance in the public sector, why and how?* apresenta uma ferramenta, em forma de questionário, para que a governança seja verificada.

O documento do governo holandês define governança governamental como a garantia de inter-relação dos processos de gestão, controle e supervisão nas organizações governamentais visando alcançar os objetivos das políticas públicas de forma eficaz e eficiente, com um processo de comunicação aberto e prestando-se contas (*accountability*) aos agentes envolvidos (*stakeholders*) dos benefícios. Com base nesta definição, o trabalho de Timmers (2000) mostra que a governança no setor público consiste de quatro elementos - gestão, controle, supervisão e *accountability* – os quais seriam estruturados num formato de triângulo, onde os elementos gestão, controle, supervisão ocupam os vértices e a *accountability* o centro.

Desta forma, o questionário sugerido por Timmers (2000) tem a intenção de avaliar se os quatro elementos do processo de governança funcionam e interagem de forma harmônica e sustentável. O questionário é subdividido em cinco partes, sendo que em cada uma há questões feitas com o objetivo de verificar em que grau o quesito estaria bem estruturado e, portanto, em condições de garantir a governança. A seguir, definiremos as características de cada parte, sendo que as questões específicas poderão ser consultadas diretamente no documento (TIMMERS, 2000, p. 20-23):

- A. Geral: nesta parte as questões procuram definir claramente a política pública em termos de objetivos, ferramentas de implementação e a quem se destina.
- B. Gestão: lida com a forma como o processo de gestão e de acompanhamento da divisão de responsabilidades e poderes está estruturado para que sejam atingidos os objetivos da política pública; dentro de uma perspectiva de governança, deve ser verificado se o processo de gestão é revisado e se ele está ligado aos processos de controle, supervisão e *accountability*.
- C. Controle: procura garantir se há responsabilização no processo de implementação da política pública pelo não atingimento dos objetivos; são importantes neste quesito o monitoramento e o bom funcionamento de estruturas organizacionais, bem como a inter-relação entre este e os demais elementos garantidores da boa governança.
- D. Supervisão: o propósito deste elemento é verificar se os objetivos da política estão sendo alcançados e, se for o caso, se existe oportunidade para ajustes; deve

ser verificado se os executores da política estão tendo a devida supervisão na realização das atividades; igualmente, deve ser verificado se há interligação entre este e os demais componentes.

*E. Accountability:* as questões deste componente procuram verificar se estão sendo providenciados relatórios e estabelecidas responsabilizações, em todos os níveis, acerca de todas as atividades na condução do alcance dos objetivos, bem como sobre a forma como a gestão e controle foram estabelecidos; os relatórios devem ser claros, transparentes e tempestivos.

Com visto, acima, a governança no setor público pode assumir diversas faces, a depender do objeto a que se pretende a ela se sujeitar. Confirma-se, pois, a observação feita no início deste trabalho de que o ‘potencial’ objeto de governança só se materializa como ‘real’ objeto na medida em que ele fique sujeito a um específico e efetivo mecanismo de governança.

## CONCLUSÕES

A confusão que em geral se faz entre a origem e a popularização da governança é um traço que dificulta o entendimento do real significado, dos limites, falhas e *locus* de aplicação. Originalmente o significado da governança esta atrelado ao objetivo que é o de governar e controlar os fenômenos e eventos complexos do mundo real, os quais seriam naturalmente necessários e contingentes. Com nem todos os fenômenos são complexos e, portanto, nem todos necessitam estar atrelados a mecanismos de governança, tomá-la como panaceia é um erro, decorrente, muitas vezes, de um modismo acadêmico ou profissional.

No setor público o ‘problema de agência’ é mais visível e complexo. Com isso, a gover-

nança neste setor praticamente foi alicerçada sob os mesmos princípios da governança corporativa, porém tomando contornos bem mais peculiares. Por tal razão, as estruturas e mecanismos de governança no setor público estão em constante evolução. Esse processo promove a construção de diferentes recomendações de diretrizes e orientações padrões de governança ao setor público e corrobora a tese da impossibilidade de uma teoria geral aplicada a todas as formas de governança, em razão, inclusive, da existência de diferentes abordagens, níveis de análise e fatores considerados no seu trato.

Não obstante, no setor público os mecanismos de governança parecem convergir para a formulação de estruturas de controles (internos e externos), gerenciamento de riscos e *accountability* plena. Com isso, a ação das chamadas entidades de fiscalização superior - agências de controle externo ou tribunais de contas – ganha força e relevância, principalmente, na medida em que, junto com a complexidade das políticas públicas, cresce o interesse de cidadãos globalizados pelos resultados efetivos.



## REFERÊNCIAS

ABBUD, Emerson Luiz; RODRIGUES, Ângelo Constâncio; DE BENEDICTO, Samuel Carvalho. Governança Corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO: a integração de cadeias produtivas com a abordagem da manufatura sustentável, 28., 2008, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ABEPRO, 2008. Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008\\_TN\\_STO\\_079\\_548\\_11648.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_TN_STO_079_548_11648.pdf)>. Acesso em: out. 2009.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: ENEP, 2002. (Texto para discussão, n. 45). Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. Acesso em: out. 2009.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier e SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/gov-corp/borges-serrao-2005.pdf>>. Acesso em: out. 2009.

BUCHANAN, J. M. *Public choice: the origins and development of a research program*. Fairfax: George Mason University, 2003. Disponível em: <<http://www.gmu.edu/centers/publicchoice/pdf%20links/Booklet.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2003.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. *Economica: new series*, London, v. 4, n. 16 p. 386-405, nov. 1937. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/2530438/COASEThe-Nature-of-the-Firm>>. Acesso em: 03 dez. 2010.

COMITEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TRADEWAY COMMISSION (COSO), (Org.). *Enterprise risk management: integrated framework*. Washington, D.C.: American Institute Of Certified Public Accountants, 2004. 16 p. (Executive Summary). Disponível em: <[http://www.coso.org/Publications/ERM/COSO\\_ERM\\_ExecutiveSummary.pdf](http://www.coso.org/Publications/ERM/COSO_ERM_ExecutiveSummary.pdf)>. Acesso em: out. 2009.

FONTES FILHO, Joaquim R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8. , Panamá, 2003. *Anais eletrônicos...* New York: Unpan, 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>>. Acesso em: out. 2009.

GENERAL ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO), (Org.). *Internal control: management and evaluation tool*. Washington, DC: GAO, 2001. Disponível em: <<http://www.gao.gov/>>. Acesso em: 23 abr. 2007.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). *Governance in the public sector: a governing body perspective*. New York: IFAC, August 2001. (International Public Sector Study. Study n. 13). Disponível em: <[http://www.ifac.org/Members/Downloads/Study\\_13\\_Governance.pdf](http://www.ifac.org/Members/Downloads/Study_13_Governance.pdf)>. Acesso em: out/2009.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Internal Control Standards Committee. *Internal Control: providing a foundation for accountability in government: an introduction to internal control for managers in governmental organizations*. Viena: Intosai, 2001. Disponível em: <[www.intosai.org](http://www.intosai.org)>. Acesso em: out. 2007.

JESSOP, Bob. *The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance*. Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University, 1999. Disponível em <<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-of-Complexity.pdf>>. Acesso em: out. 2009.

LOPES, Alessandro Broedel. A teoria dos contratos, governança corporativa e contabilidade. In: IUDÍCIBUS, Sergio e LOPES, Alessandro Broedel. *Teoria avançada da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 2004.

MACHADO, Luiz Alberto. *Grandes Economistas II: James Buchanan e as escolhas públicas*. Brasília: Conselho Federal de Economia, 2007. Disponível em: <[http://www.cofecon.org.br/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=730](http://www.cofecon.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=730)>. Acesso em: 08 dez. 2010.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/>>. Acesso em: out. 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Os princípios da OCDE sobre o governo das sociedades*. Paris: OCDE, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/42/33931148.pdf>>. Acesso em: out. 2009.

TEORIA da escolha pública. In: INFOPÉDIA. Porto: Porto Editora, 2003-2010. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$teoria-da-escolha-publica](http://www.infopedia.pt/$teoria-da-escolha-publica)>. Acesso em: 07 dez. 2010.

TIMMERS, Hans. *Government governance: corporate governance in the public sector, why and how?* Hague: Government Audit Policy Directorate (dar). The Netherlands Ministry of Finance, nov. 2000. Disponível em <[http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf)>. Acesso em: out. 2009.

THE WORLD BANK. *Governance matters 2006: worldwide governance indicators: a decade of measuring the quality of governance*. Washington, DC: The World Bank, 2006.

VIEIRA, Laércio Mendes. *Estruturas de governança no setor público: contribuições do TCU*. Audibra, 2009. Disponível em: <[http://www.audibra.org.br/seminarios/2009/06brasil/5\\_Laercio\\_Mendes\\_Vieira.pdf](http://www.audibra.org.br/seminarios/2009/06brasil/5_Laercio_Mendes_Vieira.pdf)>. Acesso em out. 2009.