

**UNIVERSIDADE DO GRANDE RIO
“PROFESSOR JOSÉ DE SOUZA HERDY”**

DANIELE DOS SANTOS ZEFERINO

**EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE DAS
ESTATAIS NAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DA COMPANHIA DE PESQUISA
DE RECURSOS MINERAIS (CPRM)**

RIO DE JANEIRO

2020

DANIELE DOS SANTOS ZEFERINO

**EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE DAS
ESTATAIS NAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DA COMPANHIA DE PESQUISA
DE RECURSOS MINERAIS (CPRM)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade do Grande Rio como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração.

Linha de Pesquisa: Organizações e Sociedade

Orientador: Prof. Dr. Sergio Eduardo de Pinho Velho Wanderley.

**RIO DE JANEIRO
2020**

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UNIGRANRIO – NÚCLEO DE COORDENAÇÃO DE BIBLIOTECAS

Z43e Zeferino, Daniele dos Santos.

Efeitos da implementação da lei de responsabilidade das estatais nas práticas administrativas da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) / Daniele dos Santos Zeferino. – Rio de Janeiro, 2020.
165 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”, Escola de Ciências Sociais e Aplicadas, 2020.

“Orientador: Prof. Dr. Sergio Eduardo de Pinho Velho Wanderley”.
Referências: f. 146-160.

1. Administração. 2. Administração pública. 3. Lei de Responsabilidade das Estatais. 4. Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais. I. Wanderley, Sergio Eduardo de Pinho Velho. II. Universidade do Grande Rio

Daniele dos Santos Zeferino

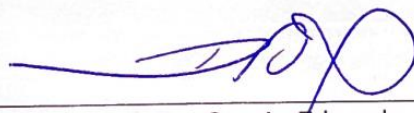
"Efeitos da Implementação da Lei de Responsabilidade das Estatais nas Práticas Administrativas da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais"

Dissertação apresentada à Universidade do Grande Rio "Prof. José de Souza Herdy", como parte dos requisitos parciais para obtenção do grau de Mestre em Administração.

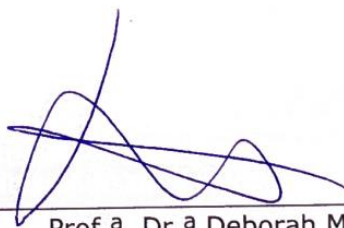
Área de Concentração:
Gestão Organizacional.

Aprovada em 14 de fevereiro de 2020.

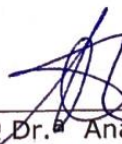
Banca Examinadora



Prof. Dr. Sergio Eduardo de Pinho Velho Wanderley
Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO



Prof.ª Dr.ª Deborah Moraes Zouain
Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO



Prof.ª Dr.ª Ana Christina Celano Teixeira
Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC

DEDICATÓRIA

À Geny Novaes (*in memoriam*), minha avó, que semialfabetizada, mas de uma sabedoria maravilhosa, aos 96 anos e no fim da vida, me falou:

_ Daniele, você já estudou? Vai estudar. Me deixa descansar. Eu quero descansar.

Isso ocorreu no final do 1º ano de Mestrado.

Foram as últimas palavras que ouvi dela, internada no hospital. Não a vi mais com o sopro da vida. Mas sempre segui seus conselhos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 0001.

AGRADECIMENTOS

Conseguir chegar ao fim desses dois anos de estudos tão compenetrados só me faz crer que temos algo a mais em que ter fé do que essas coisas vãs e palpáveis que estão por aí. Ori, adupè! Oşàlà, adupè, pelo equilíbrio nos momentos mais difíceis, em que me senti incapaz diante das adversidades.

Família: mãe, pai, irmão, meu agradecimento eterno. Vocês são minha fortaleza, sempre confiaram, apoiaram e apostaram em mim. Obrigada por sempre me darem exemplos e estímulos pra estudar e nunca desistir.

Obrigada, Élvio Júnior, meu amigo, meu companheiro, que no meio de todas as adversidades, deixou pra depois muitas conversas, passeios, risadas e programas, porque eu precisava ‘ler-fazer um trabalho-publicar-escrever-apresentar um trabalho-ficar em silêncio-pesquisar-pensar’.

Minha profunda admiração ao meu orientador, Prof. Dr. Sergio Wanderley, que segundo as melhores definições de ‘orientar’, balanceou a autonomia que me deu com novas perspectivas apresentadas. Ouviu-me com atenção desde as primeiras e confusas ideias, abraçou minha proposta, propôs aprimoramentos que deixaram o trabalho mais interessante. A cada encontro de orientação, um ensinamento.

Às professoras Dr^a Deborah Moraes Zouain e Dr^a Ana Christina Celano Teixeira, agradeço pela disponibilidade de comporem a banca de defesa da dissertação, bem como pelas contribuições que certamente ajudarão a aperfeiçoar o trabalho.

A todo corpo docente do PPGA – Unigranrio, principalmente às professoras Dr^a Denise Franca Barros e Rejane Prevot Nascimento, minha sincera admiração, pela forma de condução das aulas, pelo valioso conhecimento doado, pelas dicas acadêmicas e de vida, pelas risadas quando nossos dias estavam meio cinzentos.

Aos amigos mestrandos e doutorandos que fiz no PPGA, muito obrigada. Em especial, aos colegas Gilcimar, Eugenize, Jorge, Marília, Elâine e Renan. Foi mais fácil com as discussões e sugestões de vocês. As conversas na hora do almoço, o incentivo pelo Whatsapp, os palpites durante as aulas, os abraços quando estivemos tristes... valeu! Um carinho especial para amiga Laura, cujo auxílio foi fundamental: sem você este trabalho não teria avançado.

À Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO – local de trabalho que abracei, representada pela Prof^a Dr^a Loreine Hermida da Silva e Silva, que me incentivou a me qualificar profissionalmente.

Não menos importante, ao Diretor-Presidente do Serviço Geológico do Brasil - CPRM, Esteves Pedro Colnago, e em extensão, a toda equipe da Companhia, que me abriu as portas para pesquisa empírica, possibilitando conhecer um pouco de sua realidade institucional. Espero poder contribuir para suas práticas organizacionais com este trabalho.

EPIGRAFE

“A reflexão crítica sobre a prática se torna uma exigência da relação Teoria/Prática sem a qual a teoria pode ir virando blablá e a prática, ativismo”.

Paulo Freire

RESUMO

A divulgação de casos de corrupção associados a agentes públicos vinculados a empresas estatais a partir da Operação Lava Jato, iniciada em 2014, colocou essas entidades em posição de destaque na mídia e fez aumentar o interesse público pelo assunto. As empresas estatais brasileiras são mecanismos do Estado para oferta de serviços públicos, e na história da Administração Pública, serviram ao desenvolvimento econômico nacional, sob influência dos modelos de gestão vigentes. Essas entidades estão sujeitas a uma série de legislações regulamentadoras, das quais se destaca a Lei nº 13.303, de 13 de junho de 2016, aqui chamada Lei de Responsabilidade das Estatais (LRE). Esse estatuto jurídico instituiu normas de atividade econômica e diretrizes de governança e controle, sendo o mais importante regulamento dessas entidades. A introdução de uma nova legislação na Administração Pública exige medidas práticas com vista à sua implantação, cumprimento e acompanhamento. Este trabalho constitui-se em um estudo de caso em que se propõe a investigar quais práticas administrativas da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) foram alteradas para implementação e cumprimento da LRE e como ocorreu essa adaptação. Como resultados, foi possível entender o contexto e histórico de implementação da LRE no ambiente organizacional, além de identificar alterações tecnológicas, estruturais, de fluxos e procedimentos, de capacitação dos empregados, mudanças na cultura organizacional e nos hábitos dos cidadãos, despesas extraordinárias provenientes da implementação da legislação e mudanças em termos da comunicação institucional. Além disso, o estudo também evidenciou a efetividade da LRE como transformadora dos processos de gestão, baseada em princípios de governança.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade das Estatais. Lei nº 13.303/2016. Estatais.

ABSTRACT

The disclosure of corruption cases associated with public agents linked to state-owned companies after Operation Lava Jato, which began in 2014, placed these entities in a prominent position in the media and increased public interest in the matter. Brazilian state-owned companies are mechanisms of the State for the provision of public services, and in the history of Public Administration, they served the national economic development, under the influence of current management models. These entities are subject to a series of regulatory laws, of which Law n°. 13,303, of June 13, 2016, here called the Law of Responsibility of State-Owned Companies (LRE), stands out. This legal statute established rules of economic activity and guidelines for governance and control, being the most important regulation of these entities. The introduction of new legislation in the Public Administration requires practical measures with a view to its implementation, compliance and monitoring. This work constitutes a case study in which it proposes to investigate which administrative practices of the Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) were changed for the implementation and compliance of the LRE and how this adaptation occurred. As a result, it was possible to understand the context and history of implementing the LRE in the organizational environment, in addition to identifying technological, structural, flow and procedures changes, employee training, changes in the organizational culture and habits of citizens, extraordinary expenses arising from implementation of legislation and changes in terms of institutional communication. In addition, the study also showed the effectiveness of the LRE as a transforming management process, based on governance principles.

Keywords: State Responsibility Law. Law n° 13.303/2016. State-owned companies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa de atuação da CPRM	24
Figura 2 - Museu de Ciências da Terra e Escritório do Rio de Janeiro - CPRM.....	25
Figura 3 - Organograma da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais.....	26
Figura 4 - Gráfico de evolução das notas das estatais que evoluíram do nível 4 para o nível 1 durante os ciclos do IG-SEST	32
Figura 5 - Principais estatais criadas, por marco político-econômico.....	57
Figura 6 - Número de empresas estatais federais - 1985 - 2019	58
Figura 7 - Grupos de atividades do Estado, segundo PDRAE	69
Figura 8 - Material de divulgação do PLS 555/2015	73
Figura 9 - Área de atuação das empresas estatais federais (dados de novembro de 2019)	84
Figura 10 - Questionário aplicado	93
Figura 11 - Organograma da CPRM com destaque para as novas estruturas criadas	108
Figura 12 - Proposta de estrutura mínima de governança de uma empresa estatal	109
Figura 13 - Entrega do Certificado IG-SEST de nível 1 à CPRM	135

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dirigentes da CPRM.....	27
Quadro 2 - Dimensões e blocos avaliativos do IG-SEST	29
Quadro 3 - Resultado das Certificações IG-SEST, por nível.....	30
Quadro 4 - Notas das estatais que evoluíram do nível 4 para o nível 1 durante os ciclos do IG-SEST.....	31
Quadro 5 - Desestatizações - Nova República	59
Quadro 6 - Mapa resumido de apresentação da LRE.....	74
Quadro 7 - Síntese de dissertações e teses que tratam da Lei nº 13.303/2016.....	77
Quadro 8 - Resumo da análise documental.....	90
Quadro 9 - Perfil dos representantes da empresa entrevistados	91
Quadro 10 - Categorias de cumprimento da LRE <i>versus</i> Adaptações Administrativas.....	92
Quadro 11 - Categorias de análise e definições	96
Quadro 12 - Respostas ao questionário	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BR	Petrobras Distribuidora S.A.
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CEITEC	Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CGRC	Governança, Riscos e Controles Internos (da CPRM)
CGU	Controladoria-Geral da União
CMB	Casa da Moeda do Brasil
CODEBA	Companhia das Docas do Estado da Bahia
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COPISA	Companhia Siderúrgica Paulista
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
e-SIC	Sistema de Informação ao Cidadão
EBC	Empresa Brasileira de Comunicação S.A
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
ELETOBRAS	Eletobras Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
ELETRONUCLEAR	Eletobras Termonuclear S.A.
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos

FMI	Fundo Monetário Internacional
FURNAS	Furnas Centrais Elétricas S.A.
HEMOBRAS	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IG-SEST	Indicador de Governança da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
IMBEL	Indústria de Material Bélico do Brasil
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JK	Juscelino Kubitschek
LIQUIGAS	Liquigas Distribuidora S.A.
LRE	Lei de Responsabilidade das Estatais
MARE	Ministério de Reforma do Aparelho do Estado
NAP	Nova Administração Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDISP	Plano de Desligamento Incentivado e Sucessão Programada (da CPRM)
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PLS	Projeto de Lei do Senado
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPSA	Empresa Brasileira da Administração de Petróleo e Gás-Natural S.A. (Pré-Sal)
PT	Partido dos Trabalhadores
RADIOBRAS	Empresa Brasileira de Comunicação - Radiobras
RFSA	Rede Ferroviária Federal S.A.
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SEST	Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
TELEBRAS	Telecomunicações Brasileiras S.A.
TELESP	Telecomunicações de São Paulo
TI	Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
1.2 OBJETIVOS	19
1.3 RELEVÂNCIA	20
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	22
2 APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO.....	23
2.1 A COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS (CPRM)	23
2.2 JUSTIFICATIVAS DE ESCOLHA DO OBJETO DE PESQUISA.....	28
3 REFERENCIAL TEÓRICO	34
3.1 CONFIGURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	34
3.1.1 Conceitos preliminares e princípios da Administração Pública no Brasil	34
3.1.2 Estrutura da Administração Pública brasileira	37
3.2 MARCOS DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DAS ESTATAIS	41
3.2.1 Criação das primeiras estatais	42
3.2.2 Nacional-Desenvolvimentismo (1930 – 1964)	44
3.2.3 Ditadura Civil-Militar (1964 – 1985).....	47
3.2.4 Nova República (1985 – 2002)	51
3.2.5 Governos PT (2003 – 2016).....	54
3.2.6 Movimento cíclico: estatização X desestatização	55
3.3 NEW PUBLIC MANAGEMENT	62
3.3.1 Movimento externo	62
3.3.2 A NAP no Brasil: o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e a Administração Gerencial.....	65
3.4 A LEI DE RESPONSABILIDADE DAS ESTATAIS	71
3.4.1 O contexto de criação e os principais pontos da Lei de Responsabilidade das Estatais	72
3.4.2 Estudos realizados sobre a Lei de Responsabilidade das Estatais	77
3.4.3 Situação atual das estatais	80
3.5 ALTERAÇÕES NAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DECORRENTES DA INTRODUÇÃO DE UMA LEGISLAÇÃO.....	84
4 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	88
4.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	88

4.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	89
4.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS.....	95
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	99
5.1 RESULTADOS DOS QUESTIONÁRIOS	99
5.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	100
5.2.1 Histórico e implementação da LRE	101
5.2.2 Adaptações de tecnologia.....	105
5.2.3 Adaptações de estrutura	107
5.2.4 Mudanças de fluxos e procedimentos	116
5.2.5 Capacitação	122
5.2.6 Cultura organizacional	125
5.2.7 Mudança de hábitos.....	127
5.2.8 Mudanças financeiras	128
5.2.9 Comunicação institucional (categoria emergente)	131
5.2.10 Efetividade no cumprimento	133
5.2.11 Desafios futuros.....	137
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
REFERÊNCIAS	147
APÊNDICE A – AUTORIZAÇÃO PARA IDENTIFICAÇÃO DA CPRM NA PESQUISA	162
APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA	163
ANEXO A – EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS SEDIADAS NO BRASIL.....	165
ANEXO B – NOTAS DAS ESTATAIS NOS CICLOS AVALIATIVOS DO IG-SEST	166

1 INTRODUÇÃO

O capítulo introdutório deste trabalho apresenta o contexto e caminho percorrido até a elaboração das questões de pesquisa. Constitui-se pela formulação do problema de pesquisa e identificação de seus objetivos, seguida da relevância e estrutura da dissertação.

1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

As empresas estatais se apresentam em posição estratégica na economia brasileira, por isso essas entidades são alvo de constantes discórdias quanto ao posicionamento político em defesa da estatização frente à desestatização. Além disso, o interesse popular pelo funcionamento das estatais se acentuou a partir de divulgações de resultados da Operação Lava Jato, em 2014, que constatou atos de má gestão, corrupção e improbidade administrativa, praticados por agentes públicos vinculados a estatais, conforme notícias amplamente divulgadas (MORENO, 2014; SASSINE; BECK, 2015; JASPER, 2017; CERIONI, 2019).

As estatais são pessoas jurídicas de direito privado, utilizadas pelo Estado para oferta de serviço público ou na exploração de atividade econômica estratégica para o país (ARAGÃO, 2018). Schirato (2016, p. 54) elucida que essas empresas são “instrumentos da ação estatal. São veículos utilizados pelo Estado para a realização de suas atividades fundamentais”.

Explicando a importância dessas entidades para economia brasileira, Lozardo (2018, p. A29), ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), esclarece que “em geral, elas atuam em segmentos onde a iniciativa privada não atua por delimitações da natureza do negócio que envolve um bem público ofertado à sociedade. [...] Nesse sentido, as estatais são organizações imprescindíveis para o progresso da nação”.

Inúmeros projetos de lei relacionados ao combate à corrupção na Administração Pública foram propostos pela Câmara dos Deputados e Senado principalmente a partir de 2015 (MOHALLEN; VASCONCELOS; FRANCE, 2017). Motivada, entre outros fatores, pelos escândalos ocorridos, e atendendo à determinação legal, foi aprovada a Lei nº 13.303, de 13 de junho de 2016, que vem sendo chamada de Estatuto das Estatais, Lei de Responsabilidade das Estatais (LRE) ou apenas Lei das Estatais. A LRE veio preencher uma lacuna de quase duas décadas após sua previsão por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, que instituiu que legislação específica determinaria a forma de exploração de

atividade econômica pelo Estado em casos incontestáveis de segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Instituiu ainda que nova legislação deveria criar um estatuto jurídico para estabelecer a exploração de atividade econômica por empresas estatais, no interesse do Estado (BRASIL, 1988, Art. 173, § 1º; BRASIL, 1998).

A LRE (BRASIL, 2016a), estatuto jurídico de empresas públicas e de sociedades de economia mista, determina normas para atividade econômica, diretrizes de governança e controle, define especificações de estrutura, práticas de gestão de risco e controle interno e composição da administração, além de requisitos mínimos de transparência pública a serem observados pelas estatais.

A legislação instituiu o prazo de dois anos para que as empresas públicas e sociedades de economia mista pré-existentes se adequem no que for necessário ao seu cumprimento (BRASIL, 2016a, Art. 91), prazo este que finalizou no mês de junho de 2018. Apesar do vulto e importância econômica das estatais, da vigência da legislação a partir de sua publicação no Diário Oficial da União (que ocorreu em 1º de julho de 2016), e do prazo de transição estabelecido, algumas empresas não vêm cumprindo integralmente a legislação, sendo que várias notícias (AUGUSTO, 2018; LAPORTA, 2017; OYAMADA, 2018; SAFATLE C., 2018; SETTI, 2018; TOMAZELLI, 2018), além de relatórios oficiais do governo dão conta da não efetividade na implantação da lei por todas as estatais.

A introdução de uma nova legislação requer medidas de acompanhamento, a fim de monitorar seu funcionamento, demonstrar sua aplicabilidade e possíveis fragilidades. O não atendimento à legislação poderia ser um indício de dificuldades em sua implantação, sendo que pelo princípio constitucional da legalidade, a Administração Pública só pode agir (ou deixar de fazê-lo) estritamente conforme o expresso na legislação (DI PIETRO, 2019).

Dessa forma, os órgãos e entidades públicas foram e são continuamente obrigados a se (re) estruturarem com vistas ao cumprimento de novas legislações introduzidas no meio jurídico, sendo interessante avaliar como ocorre esse processo. Cabe uma reflexão: será que todas essas entidades estão previamente preparadas para essas transformações?

Vários estudos foram realizados sobre a LRE, a partir de sua vigência, principalmente nas áreas de Direito (ASSIS, 2018; BEDONE, 2017; CHAGAS, 2019; COUTINHO, 2018; LOVATO, 2018; MACIEL, 2017; MAINIERI, 2018; RIBAS, 2019; SAMPAIO, 2018; VICENTE, 2018; ZIMMER, 2019), Ciências Contábeis (CALIXTO, 2018; DANTAS, 2017) e Economia (RUOCCO, 2018; SILVA FD, 2018). Os trabalhos da área de Administração se concentram no tema Governança Corporativa (CARVALHO, 2019; FELÍCIO JÚNIOR,

2017; JOAKINSON, 2018; LIMA, 2018; NUNES, 2018), sendo exíguos outros enfoques de estudo, o que esta dissertação pretende contemplar.

Este trabalho propõe-se a responder: quais práticas administrativas¹ de uma empresa estatal foram alteradas para implementação e cumprimento da Lei de Responsabilidade das Estatais? Como ocorreu essa adaptação?

Para tal, utilizou-se como abordagem teórica a Nova Administração Pública, derivada da *New Public Management*, tendo em vista este modelo ter sido base da reforma do aparelho estatal responsável pelas transformações organizacionais na Administração Pública que originaram a concepção da Lei de Responsabilidade das Estatais. Embora as primeiras tentativas de introdução desses princípios no Brasil tenham quase três décadas, o que poderia sugerir sua obsolescência, “muitas premissas da Nova Gestão Pública continuam vivas em vários países, na medida em que as reformas gerenciais geralmente não foram substituídas por novas reformas, mas sim revisadas e/ou complementadas por reformas pós-NPM [*New Public Management*]” (CAVALCANTE, 2017, p. 7).

1.2 OBJETIVOS

Geral: Investigar quais práticas administrativas da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) foram alteradas e como ocorreram essas adaptações para implementação e cumprimento da Lei de Responsabilidade das Estatais, no período de junho de 2016 a dezembro de 2019.

Específicos:

- 1) Apresentar a configuração geral da Administração Pública brasileira para caracterizar as empresas estatais;
- 2) Apresentar os principais marcos da organização política e econômica das empresas estatais na Administração Pública brasileira e investigar possíveis conexões com movimentos vindos do exterior para “aprimoramento” da gestão pública;
- 3) Apresentar os itens que compõem a Lei de Responsabilidade das Estatais e a situação atual dessas entidades;

¹ Neste trabalho, entendem-se práticas administrativas como “sequências de ações articuladas dos administradores, com sentido objetivo no contexto organizacional, para organizar, planejar, dirigir e controlar as práticas (o trabalho e as rotinas) das pessoas administradas”, conforme definição de Nascimento (2008, p. 5).

- 4) Explicitar a relação entre a introdução de uma legislação e a necessidade de adequações na Administração Pública;
- 5) Identificar os impactos da introdução da Lei de Responsabilidade das Estatais no ambiente organizacional da CPRM;
- 6) Analisar as adaptações das práticas administrativas da CPRM decorrentes da introdução da Lei de Responsabilidade das Estatais sob a perspectiva da Nova Administração Pública.

Para atender aos objetivos do trabalho, conduziu-se uma pesquisa de abordagem qualitativa utilizando como método um estudo de caso que, por questões de acessibilidade e pelo destaque na implementação e cumprimento da LRE, foi realizado na Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), que atua como Serviço Geológico do Brasil. A CPRM concedeu autorização para que seu nome fosse citado nessa pesquisa². A investigação foi realizada por meio da aplicação de um questionário e da realização de entrevistas com representantes da área de gestão, responsáveis e diretamente participantes na implementação e adequação das práticas administrativas à LRE.

1.3 RELEVÂNCIA

Considerando a finalidade constitutiva das estatais, seu interesse coletivo e função pública, e tendo em vista a obrigatoriedade de cumprimento de seu estatuto jurídico, salienta-se a contribuição do estudo para efetividade da gestão pública. A identificação das adaptações administrativas necessárias para implementação de uma lei permite o planejamento e previsão do mesmo para outras estatais e, caso haja similaridade, para Administração Pública em geral, o que possibilita a otimização e efetividade do processo.

Destaca-se ainda o clamor social criado com as notícias sobre privatização de estatais, assunto que vem sendo noticiado de forma crescente. Da mesma forma, observa-se maior repercussão do tema transparência pública pela mídia e redes sociais, e do interesse pelos casos de corrupção ocorridos em estatais brasileiras e divulgados internacionalmente. Salienta-se que o índice de Percepção da Corrupção no Brasil, medido pela Transparência Internacional Brasil, vem piorando nos últimos anos, o que coloca o país na 106ª colocação de maior percepção da corrupção entre os 180 países pesquisados em 2019, pior resultado

² A autorização para divulgação dos resultados da pesquisa com a identificação da CPRM está disponível no Apêndice A desta dissertação.

registrado desde o início da pesquisa (TRANSPARÊNCIA, 2020), situação que pode afetar a estabilidade e capacidade de parcerias do país para investimentos externos.

O atendimento a uma legislação como a LRE também contribui para a legitimidade do regime democrático, ao evidenciar a publicidade e transparência dos atos públicos (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014). A evolução desse entendimento leva também ao fortalecimento da *accountability*, descrita por Matias-Pereira (2018, p. 69) como “o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas”.

As empresas estatais brasileiras, em geral, possuem grande vulto socioeconômico e financeiro. Essa dimensão explica “as dificuldades naturais para compatibilizar organizações de finalidades lucrativas com os propósitos de interesse público que justificam a criação das estatais” (FRAZÃO, 2017), o que reafirma a importância de observar o cumprimento do estatuto jurídico dessas empresas, com vistas ao fortalecimento do controle social e de uma cultura de transparência na Administração Pública. Cabe destacar que as estatais de maior volume econômico em âmbito federal apresentam importância política comparada a determinados ministérios, no que tange a formação de acordos de interesses (MOHALLEN; VASCONCELOS; FRANCE, 2017).

Afora esses fatores e dado o caráter híbrido de funcionamento das estatais, essas organizações merecem um olhar mais atento e reflexivo, visto que suas realidades fogem ao padrão de ‘organização’ instituído pelo norte-global (IBARRA-COLADO, 2006), de forma que as estatais são um relevante objeto de estudo em uma perspectiva decolonial (WANDERLEY; BARROS, 2018), considerando suas particularidades enquanto organização. Só para exemplificar, as estatais se dividem em empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, se classificando ainda em entidades de controle direto ou indireto, sediadas no Brasil ou fora, apresentando estruturas diversas e atuantes nos âmbitos federal, estadual ou municipal, o que, na visão de Mohallen, Vasconcelos e France (2017, p. 42) “torna o estabelecimento de regras aplicáveis para todas elas e sua fiscalização um desafio para entes de controle e para a sociedade civil”.

Evidencia-se ainda, como possível resultado da análise dos efeitos práticos das legislações em empresas estatais, a avaliação das dificuldades associadas à efetividade da Lei para o Estado e, a partir da identificação dos pontos fracos e desafios para seu cumprimento, a possibilidade de aperfeiçoamento de suas ações gerenciais. Soma-se ainda, o propósito de que o produto desta pesquisa possa ser útil em trabalhos posteriores, dada a exiguidade de trabalhos abordando o recente Estatuto das Estatais, no âmbito da Administração Pública.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está dividida em seis capítulos. Após esta introdução, o capítulo 2 apresenta o estudo de caso conduzido na Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, assim como as justificativas por sua escolha como objeto da pesquisa.

Em seguida, o capítulo 3, de referencial teórico, serve de embasamento à pesquisa e inicia com uma seção que apresenta a configuração da Administração Pública Brasileira, com suas definições, diretrizes e estrutura, seguida da caracterização das empresas estatais no país e sua função na Administração Pública. Também são recapitulados os principais marcos da organização política e econômica das estatais, desde a criação das primeiras empresas até o momento atual. A seção seguinte apresenta a *New Public Management*, como base teórica que possibilitou o surgimento de um conjunto de legislações que visam uma reforma da Administração Pública, e que culminou com a sanção da Lei de Responsabilidade das Estatais. A legislação está detalhada em seção a parte, apresentando o contexto de criação da lei, um panorama de estudos relacionados ao assunto e a situação atual das estatais. A parte final do capítulo aborda a necessidade de adequações administrativas provenientes da inserção de novos ordenamentos jurídicos, tendo em vista, entre outros, o princípio da legalidade na Administração Pública.

No capítulo 4 expõe-se a metodologia proposta para solucionar a questão de pesquisa, constituindo-se pela classificação da pesquisa, instrumentos de coleta de dados e técnicas de análise.

O capítulo 5 é composto pelos resultados obtidos pela pesquisa, separados pelas categorias de análise propostas na metodologia e acompanhados de discussões decorrentes da relação entre os achados da pesquisa com o referencial teórico coletado.

Ao final do trabalho, no Capítulo 6, encontram-se considerações finais com as possíveis contribuições dos resultados da pesquisa, de ordem prática, acadêmica e organizacional. A partir de uma apreciação crítica, inserem-se também as limitações do trabalho, bem como a identificação de lacunas que podem ser preenchidas com outros estudos sobre o assunto.

2 APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

Este capítulo vem apresentar o estudo de caso realizado, a partir da exposição da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais como objeto da pesquisa, seguida das justificativas que fundamentaram a escolha deste caso para estudo.

O estudo de caso foi realizado durante o segundo semestre de 2019 e serviu a identificar os impactos da introdução da LRE no ambiente organizacional da CPRM. Segundo Gil (2002), esse procedimento técnico é apropriado para observar as atividades de um grupo, podendo utilizar-se de entrevistas e análise de documentos e outros materiais. Godoy (2005, p. 127) explica que o estudo de caso é aplicável em pesquisas em que se pretende verificar mudanças ocorridas no ambiente organizacional ou “quando se deseja capturar e entender a dinâmica da vida organizacional, tanto no que diz respeito às atividades e ações formalmente estabelecidas quanto àquelas que são informais, secretas ou mesmo ilícitas”. Deduz-se, pois, que o método condiz com a identificação das adaptações administrativas, objeto deste estudo.

Foi adotado o estudo de caso porque ele é recomendado para pesquisas que investiguem fenômenos indissociáveis de seu contexto (YIN, 2001). No presente trabalho, o ‘fenômeno’ (mudanças nas práticas administrativas) não pode ser estudado sem investigar o ‘contexto’ organizacional em que se insere.

Declinou-se da possibilidade de estudo de caso múltiplo (em várias estatais) para evitar a superficialidade do estudo, considerando o breve prazo disponível. Então, optou-se pela condução de um estudo de caso único com vistas a entender de forma detalhada a situação da empresa investigada. Embora a validade dessa forma de coleta de dados seja contestada por alguns estudiosos, Zanni, Moraes e Mariotto (2011, p. 6) evidenciam que “o caso único permite uma compreensão mais precisa das circunstâncias em que os fenômenos ocorreram”.

2.1 A COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS (CPRM)

A Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais é uma empresa pública criada pelo Decreto-Lei nº 764, de 15 de agosto de 1969 durante o governo ditatorial de Costa e Silva, sendo aprovada sua constituição por meio do Decreto nº 6.058, de 13 de janeiro de 1970.

Citada na exposição de motivos para criação do órgão (CPRM, 1969), a justificativa para constituição da Companhia estava associada ao atraso das atividades de pesquisa em mineração no Brasil, em comparação a outros países, cujos recursos brasileiros poderiam ser

explorados de forma mais eficiente. A CPRM tornou-se uma empresa pública por meio da Lei nº 8.970, de 28 de dezembro de 1994, assumindo as funções de Serviço Geológico do Brasil.

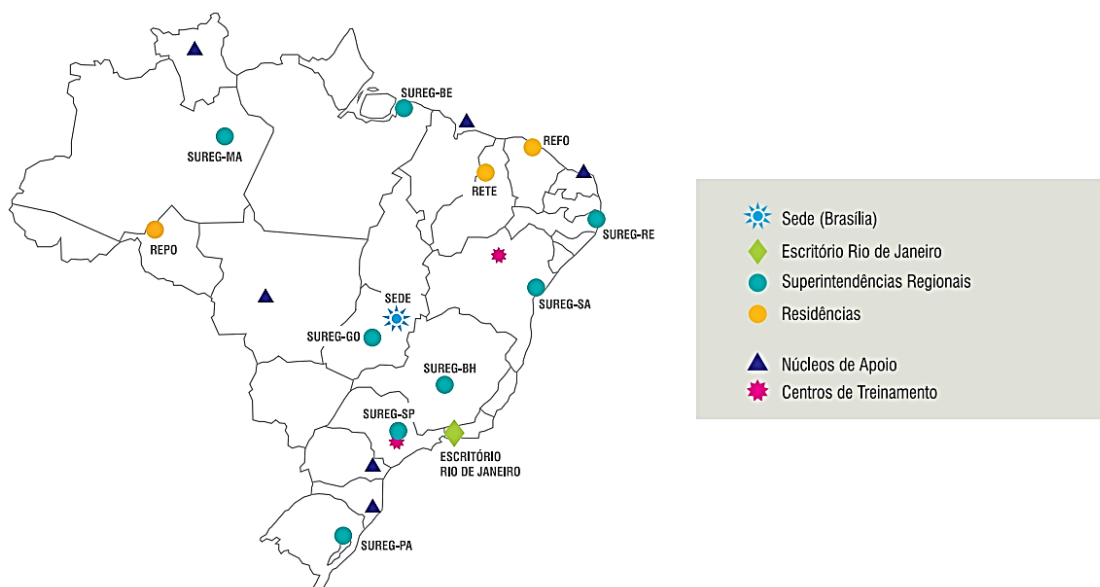
Sua missão é “Gerar e disseminar conhecimento geocientífico com excelência, contribuindo para melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento sustentável do Brasil” (CPRM, 2019a). Atuante no setor produtivo, na área de pesquisa, desenvolvimento e planejamento, vincula-se ao Ministério de Minas e Energia (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b), tendo por finalidade

Planejar, coordenar e executar serviços de geologia e hidrologia de responsabilidade da União, em todo o território nacional; orientar, incentivar e cooperar nas pesquisas e estudos para o aproveitamento dos recursos minerais e hídricos do país; elaborar sistemas de informações, cartas e mapas que traduzam o conhecimento geológico e hidrológico nacional; colaborar em projetos de preservação do meio ambiente (SEST, 2019a).

Suas atividades envolvem, entre outras ações, ampliação do acesso à água potável, investigação e fenômenos geológicos, estudos de prevenção a desastres naturais como enchentes e deslizamentos de terra. Além disso, a companhia possui o maior banco de dados sobre geologia da América Latina (CPRM, 2019d).

A figura 1, a seguir, apresenta o mapa de atuação da CPRM.

Figura 1- Mapa de atuação da CPRM



Fonte: CPRM (2019a).

Sua sede localiza-se em Brasília, tendo 8 Superintendências Regionais: Manaus (AM), Belém (PA), Recife (PE), Goiânia (GO), Salvador (BA), Belo Horizonte (MG), São Paulo

(SP) e Porto Alegre (RS), executoras de projetos, além de 3 estruturas operacionais de menor escala, denominadas Residências: Porto Velho (RO), Teresina (PI) e Fortaleza (CE), além do escritório central, onde se localiza a administração da empresa e departamentos técnicos, no Rio de Janeiro, totalizando 13 unidades regionais distribuídas por todas as regiões do Brasil (CPRM, 2019a).

Especificamente no escritório do Rio de Janeiro estão localizados todos os departamentos de controles técnico, administrativo e financeiro da Companhia, além do Museu de Ciências da Terra, representado na figura a seguir.

Figura 2 - Museu de Ciências da Terra e Escritório do Rio de Janeiro - CPRM

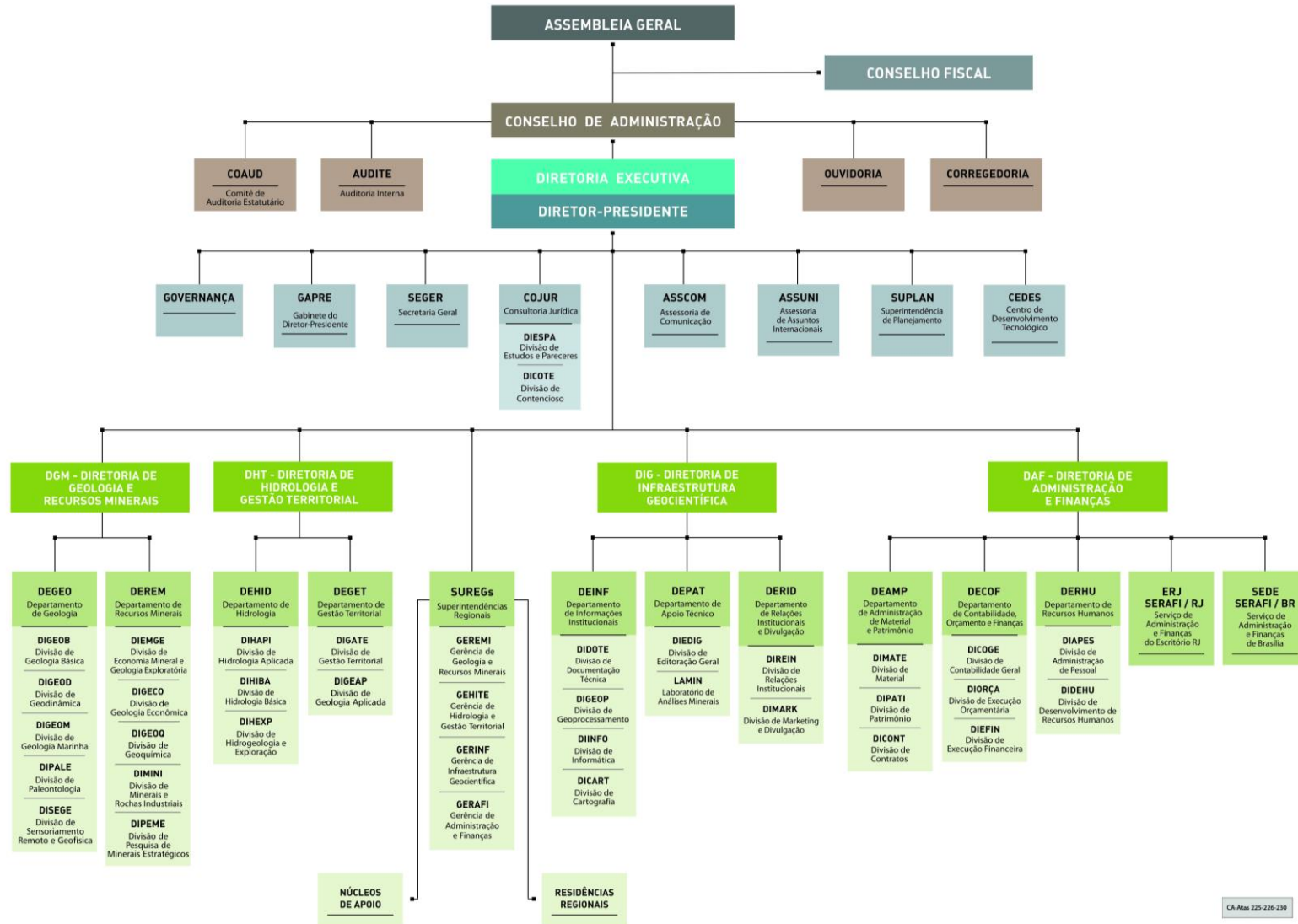


Fonte: CPRM (2019b, p. 59) e blogspot CPRM³

Segundo dados de dezembro de 2019, a empresa possui 1.552 funcionários (SEST, 2019a) e é administrada por seu Conselho de Administração e Diretoria Executiva (CPRM, 2019a). Sua estrutura está representada do organograma a seguir.

³ Disponível em: <http://cprmblog.blogspot.com/2014/06/escritorio-do-rio-de-janeiro-na-torcida.html>. Acesso em: 25 jan. 2020.

Figura 3 - Organograma da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais



Fonte: CPRM (2019a).

O organograma da CPRM evidencia uma estrutura linear, com 4 unidades de controle – Comitê de Auditoria Estatutário, Auditoria Interna, Ouvidoria e Corregedoria – vinculados ao Conselho de Administração, no topo da estrutura; 8 unidades superiores – Governança⁴, Gabinete do Diretor-Presidente, Secretaria-Geral, Consultoria Jurídica, Assessoria de Comunicação, Assessoria de Assuntos Internacionais, Superintendência de Planejamento e Centro de Desenvolvimento Tecnológico – diretamente subordinadas ao Diretor-Presidente; áreas operacionais divididas em 4 diretorias – Diretoria de Geologia e Recursos Minerais, Diretoria de Hidrologia e Gestão Territorial, Diretoria de Infraestrutura Geocientífica e Diretoria de Administração e Finanças, além das superintendências regionais, na base da estrutura. O organograma da empresa será retomado quando apresentarmos os resultados da pesquisa no que tange às adaptações de estrutura.

O atual quadro de dirigentes está representado a seguir:

Quadro 1- Dirigentes da CPRM

Cargo	Nome
Presidente (Titular)	Esteves Pedro Colnago
Diretor de Administração e Finanças (Interino)	Cassiano de Souza Alves
Diretor de Geologia e Recursos Minerais (Interino)	José Leonardo Silva Andriotti
Diretor de Infraestrutura Geocientífica (Interino)	Fernando Pereira de Carvalho
Diretor de Geologia e Gestão Territorial (Titular)	Antonio Carlos Barcelar Nunes

Fonte: SEST (2019a).

Das empresas estatais dependentes do Tesouro, a CPRM é uma das que possui maior percentual de dependência de recursos, com aproximadamente 97% da verba proveniente dos cofres públicos (SEST, 2019a).

De forma preliminar, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), através da Nota Técnica nº 1506/2017-MP, de 31/01/2017, classificou a CPRM como uma empresa de menor porte, dada sua receita bruta inferior a \$90 milhões, o que a tornaria desobrigada a algumas adaptações referentes ao Título I da Lei das Estatais, segundo o artigo 1º, § 1º da legislação. Não obstante, a empresa vem gradativamente implementando e cumprindo a LRE.

⁴ Para identificação da unidade organizacional denominada “governança”, esta doravante será grafada com a inicial maiúscula, a fim evitar ambiguidades.

2.2 JUSTIFICATIVAS DE ESCOLHA DO OBJETO DE PESQUISA

Uma pesquisa do Observatório das Estatais da Fundação Getúlio Vargas, com base em dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indica que pouco se sabe sobre as estatais brasileiras. Até mesmo o quantitativo é uma estimativa: calcula-se que o Brasil possui mais de 440 empresas estatais distribuídas nos âmbitos federal, estadual e municipal (dados de 2014), segundo Holland (2017), quantitativo que supera todos os países da OCDE (PEREIRA, 2018).

Especificamente no nível federal, o Boletim das Empresas Estatais mais recente indica que 203 dessas estatais pertencem ao nível federal (dados de dezembro de 2019), número que vem diminuindo desde a publicação da LRE, em 2016, quando algumas empresas foram liquidadas ou incorporadas a outras (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b).

O Rio de Janeiro é o estado que possui maior número de sedes de estatais. Painel da SEST, que controla essas entidades, revela que 45 empresas estatais federais possuem sede no Rio de Janeiro (SEST, 2019a), sendo a unidade federativa que abrange o maior número dessas entidades no Brasil.

Considerando a amplitude do campo de pesquisa, a seleção do objeto foi delineada durante a etapa inicial da pesquisa, a partir da identificação de empresas estatais nas quais houvesse disponibilidade para atender ao quinto objetivo da pesquisa: identificar os impactos da introdução da Lei de Responsabilidade das Estatais no ambiente organizacional. Assim, o principal critério para escolha do objeto de pesquisa foi o cumprimento da legislação (efetiva ou ao menos parcialmente) por parte da estatal, pois só assim seria possível captar informações que respondessem às questões de pesquisa.

Para a verificação do cumprimento da Lei das Estatais, baseou-se nas avaliações do Indicador de Governança da SEST (IG-SEST). Esse indicador serve para avaliar a internalização da LRE e o desempenho no tocante à governança das empresas estatais, sendo que suas diretrizes foram aplicadas a empresas estatais federais de controle direto da União (SEST, 2017a).

A avaliação do IG-SEST tem por base 3 dimensões, divididas em blocos, subdivididos em itens de avaliação, para os quais se verifica o atendimento ou não da legislação (SEST, 2017a). Os critérios base da avaliação estão apresentados no quadro 2, a seguir:

Quadro 2 - Dimensões e blocos avaliativos do IG-SEST

Dimensão	Blocos
1 - Gestão, controle e auditoria	1.1 – Remuneração variável para diretores
	1.2 – Gestão de riscos
	1.3 – Controles internos
	1.4 – Auditoria interna
	1.5 – Código de conduta e integridade
	1.6 – Fiscalização da governança das participações minoritárias
2 - Transparência das informações	2.1 – Requisitos mínimos de transparência
3 - Conselhos, comitês e diretoria	3.1 – Treinamento para administradores e conselheiros
	3.2 – Comitês de elegibilidade e de auditoria
	3.3 – Requisitos para indicação de administradores, diretores, membros do Conselho Fiscal, de Administração e do Comitê de Auditoria
	3.4 – Participação de membros independentes

Fonte: Adaptado de SEST (2017a).

A avaliação final do IG-SEST, com nota de zero a 10, é calculada segundo pesos determinados, considerando o grau de relevância da dimensão, o grau de acuidade de cada bloco e o grau de complexidade de cada item de avaliação. De acordo com a nota do IG-SEST, a empresa é classificada em um nível, sendo o nível 1 o de melhor avaliação e o nível 4, o pior, conforme especificado a seguir (SEST, 2017a):

- Nível 1 – 7,60 a 10
- Nível 2 – 5,1 a 7,59
- Nível 3 – 2,6 a 5,09
- Nível 4 – 0 a 2,59

A primeira certificação do IG-SEST ocorreu pouco mais de um ano após a edição da LRE, quando as estatais existentes ainda estavam em fase de adaptação ao normativo. Após a edição da LRE, consecutivas avaliações do IG-SEST ocorreram, conforme sintetizado no quadro 3, a seguir, que apresenta o número de estatais por nível de avaliação a cada

certificação ocorrida. Cabe ressaltar que o número de estatais avaliadas se alterou conforme os ciclos avaliativos, devido à entrada ou saída de empresas no rol da SEST.

Quadro 3 - Resultado das Certificações IG-SEST, por nível

Evento - Data	Número de estatais			
	NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4
1ª Certificação IG-SEST – 10/11/2017	8	4	21	13
2ª Certificação IG-SEST – 11/05/2018	16	25	4	1
3ª Certificação IG-SEST – 23/11/2018	25	22	5	1
4ª Certificação IG-SEST – 09/08/2019	44	14	3	0

Fonte: Compilado de SEST (2017b, 2018a, 2018b, 2019b).

Observa-se um aumento progressivo no número de estatais avaliadas como Nível 1 de Governança, da primeira até a quarta certificação, o que aponta maior efetividade no cumprimento da LRE pelas empresas conforme o avanço dos ciclos avaliativos. Cabe destacar que, segundo Regulamento do IG-SEST (SEST, 2017a), após cada ciclo avaliativo as empresas estatais recebem um relatório específico de sua avaliação, de forma reservada.

Para seleção do objeto da pesquisa, observou-se a evolução das notas individuais de cada estatal analisada pelo IG-SEST. Como apenas parte das notas de avaliação estavam disponibilizadas no site da SEST, decidiu-se requerer as notas pendentes por meio do Sistema de Informação ao Cidadão *on line* (e-SIC⁵) da Controladoria-Geral da União. O quadro completo com notas, constituindo a resposta da SEST ao questionamento no e-SIC, está incluído no Anexo B.

A partir da obtenção da totalidade das notas, por estatal e por ciclo avaliativo, o passo inicial foi a observação minuciosa das estatais que constam atualmente no nível mais alto de certificação do IG-SEST (nível 1). Um total de 44 estatais tiveram esse resultado. Entendeu-se, no entanto, que a análise do cumprimento da legislação considerando apenas um ciclo

⁵ Trata-se do Serviço de Informação ao Cidadão, ferramenta *on line* disponibilizada como canal de contato com diversos serviços públicos, centralizando pedidos de informação associados à transparência pública e distribuindo-os para órgãos do Poder Executivo Federal.

avaliativo do IG-SEST não se mostrou eficaz. Por isso, num segundo momento, passou-se à observação das estatais que no primeiro ciclo avaliativo do IG-SEST, ocorrido em 10 de novembro de 2017, haviam sido associadas ao pior resultado (nível 4). Desta análise inicial, retornaram 13 estatais.

Por fim, propôs-se cruzar esses dois resultados, captando estatais que evoluíram do nível 4 (pior) na primeira avaliação, para o nível 1 (melhor) na última avaliação. Verificou-se que 8 estatais atendiam a esses requisitos simultaneamente. Dessa forma, tornou-se possível acompanhar a evolução das entidades no aspecto de governança, bem como explorar aquelas que demonstraram maior avanço ao longo dos quatro ciclos avaliativos. A listagem dessas estatais, com as notas obtidas nos quatro ciclos está apresentada no quadro 4, a seguir:

Quadro 4 - Notas das estatais que evoluíram do nível 4 para o nível 1 durante os ciclos do IG-SEST

Estatual	Nota 1º ciclo	Nota 2º ciclo	Nota 3º ciclo	Nota 4º ciclo	Varição do 1º para o 4º ciclo
CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos	1,74	6,41	7,7	6,93	298%
CEITEC - Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada	2,22	7,07	9,46	10	350%
CODEBA - Companhia das Docas do Estado da Bahia	2,16	6,53	5,51	7,82	262%
CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba	2,44	5,32	5,26	7,91	224%
CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais	1,02	5,67	5,85	9,39	820%
EPE - Empresa de Pesquisa Energética	2,45	7,69	9,61	10	308%
HEMOBRAS - Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia	1,43	3,77	5,46	9,38	555%
TELEBRAS - Telecomunicações Brasileiras S.A.	2,41	6,1	7,24	8,76	263%

Fonte: Adaptado de Anexo B.

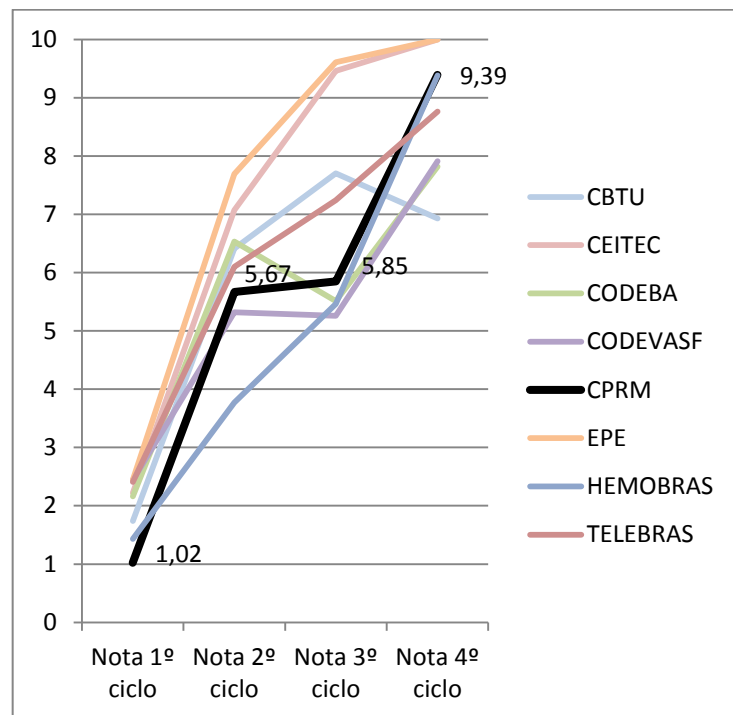
Constatam-se notas muito baixas no 1º ciclo, o que significa um nível de governança bem aquém do necessário para implementação da legislação. Porém, a evolução das notas com o passar dos quatro ciclos avaliativos apontou o progresso de todas as estatais em termos de aderência à legislação e no que tange à sua governança institucional, tornando possível observar claramente a progressão de cada estatal ao longo dos quase dois anos.

A opção pela condução do estudo de caso na Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais teve por justificativas: (1) a orientação de pesquisa em estatal que tenha

efetivamente implementado a legislação, com vistas a atingir os objetivos propostos; (2) a viabilidade e acessibilidade à estatal, e; (3) a variação dessas notas, considerando os 4 ciclos avaliativos, o que permite a oportunidade de entender os impactos da LRE associados à evolução do nível de governança da estatal. Cabe destacar que embora a sede da empresa seja em Brasília (DF), toda a estrutura administrativa é comandada do escritório regional localizado no Rio de Janeiro, onde foi realizada a pesquisa.

Para melhor ilustrar, a figura 4, a seguir, apresenta graficamente os dados do quadro anterior, com destaque para CPRM.

Figura 4 - Gráfico de evolução das notas das estatais que evoluíram do nível 4 para o nível 1 durante os ciclos do IG-SEST



Fonte: Elaborada pela autora.

Legenda: o rótulo de dados representa as notas obtidas pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), empresa objeto desta pesquisa.

Pelo quadro de notas e o gráfico correspondente, observa-se que a CPRM foi a empresa estatal que obteve menor nota na avaliação do 1º ciclo (1,02), o que se estende quando se compara a Companhia a todas as outras estatais avaliadas pelo IG-SEST (anexo B). Mesmo com essa dificuldade inicial, considerando as 8 estatais que conseguiram evoluir do 4º nível para o 1º nível de governança, a CPRM também foi a que apresentou a maior evolução entre a primeira e a última nota (820%). Esta observação também se aplica quando comparamos a CPRM a todas as estatais federais pesquisadas. Ou seja, ela é a estatal federal

em funcionamento que ostentou maior evolução do nível de governança, como se constata nas notas gerais presentes no Anexo B. Esses fatores foram fundamentais para fundamentar sua escolha como objeto desta pesquisa.

Embora possa ser considerada uma estatal de baixa visibilidade frente a outras estatais, para fins de comparação, é possível citar que a CPRM possui 1.552 funcionários, enquanto a Casa da Moeda, por exemplo, possui 2.013 funcionários e a FINEP tem 616 funcionários (SEST, 2019a). Outro critério de comparação é o valor de dotação orçamentária: em 2019, a CPRM teve R\$ 791,7 milhões, ao passo que a Empresa Brasileira de Comunicação teve R\$ 593,5 milhões, por exemplo (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b).

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste trabalho, guiado pela pergunta de pesquisa, busca apresentar uma visão geral do assunto a partir da revisão crítica de literatura pertinente, contextualizando as estatais e a criação de seu estatuto jurídico no cenário brasileiro.

3.1 CONFIGURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Esta seção tem por objetivo explicar como se configura a Administração Pública Brasileira, com vistas a caracterizar as empresas estatais nesse cenário, atingindo o primeiro objetivo específico do trabalho. Assim, apresentam-se os principais conceitos e identificam-se forma de governo, princípios e estrutura da Administração Pública, os quais serão utilizados durante todo o trabalho. Especificamente em relação às estatais, apresentam-se também sua definição legal, princípios, finalidades e elementos constitutivos.

3.1.1 Conceitos preliminares e princípios da Administração Pública no Brasil

Há uma multiplicidade de significados para a Administração Pública. Segundo Di Pietro (2019), a referida expressão se manifesta basicamente em dois sentidos: um, formal e orgânico, designando o conjunto de entes que realizam atividades administrativas estatais, como órgãos e agentes públicos; outro, material e funcional, referente às atividades desenvolvidas por esses entes. Neste último caso, recomenda-se grafar a expressão com iniciais minúsculas (CARVALHO FILHO, 2018; MEIRELLES, 2016).

Elucidando o conceito material da administração pública, ligado às suas atividades, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 10) explicam que “em seu sentido mais abrangente, a expressão [...] designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”.

Essa acepção guarda semelhança com a definição de serviço público, que, como concordam Carvalho Filho (2018) e Di Pietro (2019), também tem dois sentidos: um subjetivo e um objetivo. Enquanto no sentido subjetivo, serviço público significa o conjunto de pessoas, órgãos e agentes públicos, em seu conceito objetivo engloba as atividades realizadas pelo Estado ou por quem este as delegue, visando à satisfação coletiva e o interesse público.

Outro termo que se confunde com o de Administração Pública é o de Estado. Evitando entrar nas complexas teorizações de diferentes autores sobre a formação do Estado, pode-se resumi-lo como o conjunto de instituições criadas para oferta de serviços públicos, visando à manutenção da ordem (MATIAS-PEREIRA, 2018). Nesse sentido, destaca-se sua configuração, segundo o Direito, pelo tripé povo, território e soberania política, sendo que a forma de organização de um Estado tem por alicerce sua constituição (CARVALHO FILHO, 2018).

É oportuno também diferenciar Administração Pública de Governo, que igualmente apresenta diferentes significados: no sentido material, diz respeito às funções do Estado; no operacional, à maneira de dirigir a administração pública (MEIRELLES, 2016). Aproximando-se desta segunda definição, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), afirmam que Governo significa a condução do poder político por um conjunto de pessoas (governantes), seguindo determinada orientação política, ou seja, com decisões discricionárias.

Considerando esses três conceitos, Matias-Pereira (2018, p. 73) sintetiza que

O Estado, num sentido amplo, é a sociedade política e juridicamente organizada em determinado território, dotado de soberania; o governo, por sua vez, é o núcleo estratégico ocupado de forma temporária por indivíduos que definem os objetivos, diretrizes e metas do Estado; e administração pública é a máquina estatal que viabiliza a vontade política do governo.

O Estado brasileiro revela-se na forma Federativa, o que significa que estados e municípios possuem competências administrativas, legais e políticas, para definir seu funcionamento de forma descentralizada em termos regionais (MATIAS-PEREIRA, 2018). Essa forma de organização é especialmente importante devido à extensão territorial do país, a fim de mantê-lo integrado, porém respeitando as diversidades de cada região. Matias-Pereira (2018) ressalta que a Constituição definiu a divisão em 3 poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário -, que agrega a noção de independência entre eles, dentro de sua área de atuação e competência.

Outra característica importante do Estado brasileiro é seu regime político, organizado sob a forma de uma democracia. Esse regime, mais conhecido como Estado Democrático de Direito, consta explícito na Constituição, segundo a qual “todo o poder emana do povo” (BRASIL, 1988, Art. 1º, parágrafo único), fundamento principal do Estado.

A Administração Pública do Brasil fundamenta-se por cinco princípios básicos, expressos na Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 37): legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência; elementos norteadores para práticas e

estruturas administrativas. Há ainda, princípios não elencados na Constituição, mas decorrentes daqueles, e que assim o são por se associarem ao direito público de forma ampla, e não só ao direito administrativo. Alguns desses, importantes para a compreensão das estatais, serão evidenciados na próxima subseção, quando a estrutura dessas entidades será abordada mais detalhadamente.

O primeiro princípio expresso na Constituição, o da legalidade, é avaliado por Carvalho Filho (2018, p. 20) como “a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração”. Meirelles (2016) explica que as instruções do agir públicos estão fundamentadas em leis, regulamentos e atos especiais. Nesse sentido, o princípio da legalidade diz respeito à limitação da Administração Pública e de seus agentes em só poderem agir ou deixar de fazê-lo em estrita observância à lei (DI PIETRO, 2019), sob pena de perda da validade dos atos. Tal proposição fica mais clara quando se compara com um particular, a quem é permitido agir de toda forma, desde que não haja proibição legal: “a lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’” (MEIRELLES, 2016, p. 93).

A impessoalidade, na visão de Di Pietro (2019), determina um padrão de comportamento que proíbe a distinção de atendimento ou benefícios em relação ao administrado, ou seja, aquele que recebe o serviço prestado. Outra interpretação é a de que o agente público atua em nome do interesse público, a quem representa.

Segundo Carvalho Filho (2018), a moralidade está bastante associada à legalidade, pois há casos de transgressões à moralidade, como condutas discriminatórias, por exemplo, que resultam em ilegalidade. O princípio baseia-se na atuação do agente segundo padrões éticos e de bons costumes, se negando a desvios de poder e a ações desonestas ou inconvenientes.

A publicidade, como descrito por Heinen (2014), orienta pela ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, cujas informações (pareceres, processos, despachos e atas) podem ser acessadas por qualquer interessado, com exceção para os casos de defesa da intimidade e interesse pessoal. Para o autor, alguns desses atos só adquirem valor legal quando publicizados amplamente, o que vem ganhando novas formas com o acesso à rede mundial de computadores (HEINEN, 2014).

Concluindo os princípios expressos, Di Pietro (2019, p. 112) destaca a eficiência como o “princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração”. Carvalho Filho (2018, p. 31), por sua vez, faz uma crítica à subjetividade desse princípio: “quando se pode dizer que a atividade administrativa é eficiente ou não?”. De outra forma, Matias Pereira

(2018) resume que a eficiência consiste na atuação do agente público com desempenho e resultados satisfatórios, considerando os recursos aplicados e o produto final das ações executadas. Isso significa integrar ações que conjuguem produtividade, economicidade, bom rendimento (CARVALHO FILHO, 2018).

Obedecendo aos princípios constitucionais da Administração Pública, o serviço público é executado por agentes públicos – servidores governamentais, servidores públicos, agentes militares e colaboradores – a quem se incumbe uma função do Estado (MEIRELLES, 2016). Qualquer que seja sua categoria, os agentes públicos estão sujeitos à responsabilidades por sua atuação pessoal e funcional.

A forma como agentes públicos, atendendo aos princípios constitucionais, estão organizados para oferta de um serviço público em favor do Estado, depende da estrutura da Administração Pública, assunto da próxima subseção.

3.1.2 Estrutura da Administração Pública brasileira

No que tange à forma de estruturação da Administração Pública, esta se divide em administração direta, composta pela Presidência da República e por seus Ministérios; e administração indireta, formada por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (BRASIL, 1967), sendo cada entidade vinculada ao Ministério correspondente a sua área de atuação.

As primeiras definições das entidades que compõem a Administração Indireta e que são foco deste trabalho, as estatais, estão dispostas no Decreto-Lei nº 200/1967:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa (sic) Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo (sic) seja levado a exercer por força (sic) de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução

por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (BRASIL, 1967, Art. 5º).

Para todas as categorias, constata-se três pontos em comum: a criação por lei específica, a personalidade jurídica e patrimônio próprio (MEIRELLES, 2016). Embora a definição desses quatro tipos de entidades tenha ganhado destaque com o Decreto-Lei de 1967, já havia alusões esparsas em dispositivos anteriores. Além disso, a criação dessas entidades, em muitos casos, antecedeu à sua identificação pela nomenclatura que se conhece hoje (DI PIETRO, 2019). Dessas entidades, o subconjunto formado por empresas públicas e sociedades de economia mista forma o que se popularizou chamar ‘estatais’.

Sem contrariar o Decreto-Lei nº 200/1067, a LRE atualiza as definições de empresa pública e de sociedade de economia mista:

Art. 3º. Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

[...]

Art. 4º. Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta (BRASIL, 2016a).

Em relação a essas entidades, destacam-se como diferença em relação ao Decreto-lei anterior, a possibilidade de cada ente (União, Estados e Municípios), com seu capital próprio, criar suas entidades administrativas, não sendo apenas restrito à competência federal. Afora este fator, segundo a Constituição Federal de 1988, as entidades podem ter sua criação autorizada por lei e não necessariamente serem criadas por lei (SCHIRATO, 2016).

Considerando as definições apresentadas, Di Pietro (2019) explica que a Administração Indireta se origina com o fundamento da descentralização por serviços, quando o Estado atribui a uma pessoa de direito público ou privado, criada por lei, uma função específica e a execução de um dado serviço público, sob a supervisão do Poder Público. Ou seja, mesmo que entidade seja de direito privado, quando criada com uma finalidade pública, terá autonomia parcial, pois deverá prestar contas ao Poder Público.

Carvalho Filho (2018) revela que a descentralização tem por justificativa primordial a especialização das empresas com vistas à melhor execução de serviços, além de critérios

como maior celeridade, eficiência e flexibilidade, somada à forma de gestão oriunda da gestão privada. Di Pietro (2019) também lembra que essas entidades possibilitam acumular um volume financeiro que o Poder Público teria dificuldade de gerir. Assim, o Estado se desobriga de assumir encargos que demandariam complexidade, principalmente os ligados à atividade econômica.

Existem alguns princípios não expressos na Constituição, mas vinculados à descentralização. O primeiro consiste na obrigatória prestação de contas, chama-se controle ou tutela e estabelece que o poder público deve supervisionar as atividades desenvolvidas pela administração indireta, cujas entidades devem atender às finalidades especificadas em seu ato de criação (DI PIETRO, 2019).

Outro princípio citado por Carvalho Filho (2018) é o da reserva legal, que estabelece que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação” (BRASIL, 1988, Art. 37, inciso XIX).

Também relacionado à finalidade da descentralização, está o princípio da continuidade do serviço público, segundo o qual, considerando sua essencialidade, não pode ter sua prestação interrompida sem planejamento, ou seja, são inadiáveis (CARVALHO FILHO, 2018).

Carvalho Filho (2018) menciona que as empresas públicas e sociedades de economia mista costumam ser estudadas em conjunto, dado suas características comuns. Schirato (2016) completa indicando que no direito comparado não há distinção relevante no estudo das empresas públicas e das sociedades de economia mista, abordadas como análogas, devido às suas semelhanças.

Como forma de diferenciação dessas duas categorias de entidades, Di Pietro (2019) evidencia dois pontos: (1) a forma de organização, que é obrigatoriamente de sociedade anônima no caso das sociedades de economia mista e sob qualquer forma admitida no direito no caso das empresas públicas, e; (2) a composição de seu capital, que é majoritariamente público nas sociedades de economia mista, enquanto as empresas públicas têm capital exclusivamente público.

Na análise de Schirato (2016), enquanto a primeira diferença (forma de organização) permite maior liberdade constitutiva das empresas públicas, inclusive com a possibilidade de criação e vinculação de novos tipos empresariais da legislação civil, a segunda distinção apontada (composição do capital) resulta em uma influência maior do direito privado no caso das sociedades de economia mista.

Uma terceira diferença é ressaltada por Schirato (2016): a atuação das sociedades de economia mista restrita à área econômica, enquanto as empresas públicas atuam também na prestação de serviços públicos. Em todos os casos, o autor resume que “a função precipuamente atribuída às empresas estatais está diretamente associada à exploração de uma atividade econômica, seja qualificada legalmente como um serviço público ou não” (SCHIRATO, 2016, p. 55), de forma que tendem a se assemelhar às empresas privadas, com vistas à maior eficiência.

Cabe ressaltar que o tipo de serviço público prestado pelas estatais, são os denominados 'serviços públicos econômicos', restritos a atividades que poderiam também ser executadas por organizações privadas (daí a questão sobre a concorrência entre estas empresas e as estatais). Por esse motivo, sobretudo nas sociedades de economia mista, é imprescindível a busca pelo lucro, fim das organizações privadas (VALVERDE, 1945), sendo, nesse caso, proibida a delegação de serviços como segurança pública, justiça, e serviços sociais nas áreas médica e de inclusão e apoio social e ambiental (CARVALHO FILHO, 2018). Em todo caso, “o lucro não é uma finalidade em si mesmo, mas o instrumento para que a empresa estatal alcance as finalidades públicas para as quais foi criada” (BEDONE, 2017, p. 268).

Enquanto exploradoras de atividades econômicas competitivas, as estatais são comparadas em termos de legislação, a organizações privadas, embora pertençam à Administração Pública, demandando legislação específica para alguns atos (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014). Diz-se, pois, que as estatais estão submetidas a um regime híbrido.

Explicando melhor essa condição, Heinen (2014, p. 91) salienta que as empresas públicas e sociedades de economia mista “não poderão deter os privilégios, nem os ônus de estarem atuando nesse segmento [estatal]. Não podem se utilizar da supremacia estatal, nem ter regras comerciais mais gravosas, justamente porque **ambas as situações gerariam uma competição desigual**” (grifo do autor). Essa afirmação também justifica a necessidade de submissão a um regime jurídico próprio.

Some-se a isso uma informação importante, destacada por Meirelles (2016): as estatais são vinculadas (e não subordinadas) aos Ministérios correspondentes. Isso significa que o controle do Poder Público serve a avaliar seus resultados e verificar o cumprimento das atividades que lhes são destinadas, sem, contudo, ferir sua autonomia administrativa, operacional e financeira, pois isso levaria a vícios semelhantes à Administração Direta, sem a versatilidade que é característica da Administração Indireta. Nesse sentido, Felício Junior (2017) lembra que o controle das empresas estatais pelo Poder Público não pode ocorrer de

forma que prejudique seu desempenho e efetividade de suas ações. Ou seja, apesar de as estatais serem obrigadas a prestarem contas, o Estado não pode interferir em sua discricionariedade econômica.

Existem ainda as subsidiárias, associadas e controladas por sociedades de economia mista e por empresas públicas, e que se constituem como pessoas jurídicas, cuja existência também está vinculada à criação ou autorização por lei (CARVALHO FILHO, 2018). Exemplos de subsidiárias são a BB Administradora de Cartões de Crédito S.A. e a BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A., subordinadas ao Banco do Brasil S.A (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b).

Di Pietro (2019, p. 524) destaca um aparente paradoxo do funcionamento das sociedades de economia mista: “o conflito de interesses entre o Estado e o particular; o primeiro, visando ao interesse geral, procura fixar preços mais baixos, acessíveis para a população; o segundo objetiva o lucro e, por essa razão, quer os preços mais elevados”. De toda forma, considera-se que a criação da entidade com finalidade expressa em lei a obriga a se manter submetida ao direito e interesse públicos.

Tal paradoxo tem relação com a ‘primeira grande dicotomia’ a que se referem Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), representada pela sociedade-Estado, em que a categoria do privado se opõe à esfera pública. Aqui se molda mais um importante princípio: o da supremacia do interesse público. Segundo este, o interesse público (justiça social e bem-estar coletivo) deve ser priorizado no direito em relação ao interesse individual (DI PIETRO, 2019), sobretudo, como salienta Carvalho Filho (2018), nos casos em que esses apresentarem em confronto.

Considerando a configuração das estatais, apresentada nesta subseção, bem como os princípios a que estão vinculadas, é necessário registrar alguns momentos históricos dessas entidades, desde as primeiras criações até sua situação atual, para o entendimento do contexto de surgimento da LRE. É sobre isso que trata a próxima seção.

3.2 MARCOS DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DAS ESTATAIS

A estrutura da Administração Pública está constantemente em vias de mudanças, tendo em vista as decisões políticas que podem influenciá-la. Esta seção pretende mostrar um panorama da criação e desenvolvimento de empresas estatais no Brasil, a partir da identificação de seus principais marcos históricos. Tais períodos foram selecionados por apresentarem um contexto de postura política e/ou governamental relevante para essas

entidades, no que tange à sua estatização ou, ao contrário, à sua desestatização. Para ilustrar esses marcos históricos, serão indicadas as estatais de maior relevância criadas. Observa-se ainda, a influência da conjuntura externa nas decisões e implementações políticas sobre o assunto no país.

Associados a esses marcos históricos – momentos de referência no comportamento quanto à organização política e econômica das estatais – apresentam-se alguns modelos de gestão que se destacam na Administração Pública brasileira. Examinando ambos os assuntos, observa-se que os marcos históricos estão relacionados ao modelo de gestão que está em evidência no momento. Cabe ressaltar que os diferentes modelos de gestão não ocorreram de forma sucessiva ou desconexos entre si, com total extinção de um para dar lugar a outro modelo. Pelo contrário, eles coexistiram e coexistem, sendo que alguns acontecimentos históricos foram essenciais e reconhecidos como determinantes para o auge de cada modelo em específico. Os marcos (em menor medida) tendem a acompanhar a mesma regra.

Evidencia-se que a apresentação do histórico das estatais nos ajuda a entender o contexto de surgimento de normatizações anteriores que criaram um ambiente propício à edição da Lei de Responsabilidade das Estatais, a qual terá seus pontos mais importantes detalhados mais adiante em seção própria.

3.2.1 Criação das primeiras estatais

As primeiras estatais brasileiras foram criadas antes mesmo de serem identificadas por essa categoria e denominação (DI PIETRO, 2019). O conceito de administração indireta, por exemplo, só recebe uma definição clara na legislação em 1967. Até então, a intervenção do Estado nas estatais era normatizada conforme cada regulamento que criava a entidade, estipulado conforme a conveniência e necessidade (BEDONE, 2017).

A criação da primeira empresa estatal, em 1808, o Banco do Brasil, coincide com a chegada da Família Real no Brasil, como a primeira tentativa de formação do Estado Nacional, visto que foi acompanhada da organização de um aparato administrativo e militar, importantes bases para a soberania nacional (COSTA, 2008). A manutenção das despesas de D. João VI e de sua família serviram de justificativa para emissão de papel moeda e expansão do banco. Devido à má gestão, o banco foi liquidado 26 anos depois e reaberto mais adiante, a partir da fusão de outros bancos fluminenses (FGV – CPDOC, [200-?]).

Já a Caixa foi criada com a denominação Caixa Econômica da Corte em 1861, e tal como o Banco do Brasil, seu propósito original só passou a ser voltado a serviços para a população em geral a partir da década de 1930 (CAIXA, 2019?).

Cabe lembrar que na criação dessas duas entidades o regime político ainda era monárquico, sendo que mesmo após a Proclamação de República, a finalidade principal a que se destinou as estatais criadas ainda se diferenciava muito dos períodos posteriores. Em geral, eram instituições bancárias que destinadas a operações financeiras associadas ao comércio de café (BEDONE, 2017).

Considera-se que predominou no Brasil-Colônia, no Império e na República Velha a chamada administração patrimonialista. De Holanda (1995) explica que no patrimonialismo os domínios público e privado se embaralham, com políticas, funções e estruturas públicas sendo usadas como se particulares o fossem, ou seja, voltadas a interesses individuais do governante ou administrador. Dessa forma, o comportamento social e familiar é reproduzido na esfera pública pelos administradores.

Observam-se aspectos do patrimonialismo no surgimento do Banco do Brasil, por exemplo, inicialmente voltado ao estabelecimento da família real do país, e na República Velha (1889-1930), cujos pactos políticos favoreciam os interesses econômicos das elites produtoras: coronéis e seus jagunços locais concediam-lhes segurança econômica e patrimonial, em troca de doações de terra, apoio político para seus candidatos, votos de cabresto e eleição de bico de pena (COSTA, 2008).

Para explicar o patrimonialismo e a confusão entre o público e o privado, Paes de Paula (2005, p. 106) esclarece que esse modelo torna “a organização governamental muito mais um bem a ser explorado do que uma estrutura funcional a serviço do interesse público”. Essa forma de administração afetava a eficácia dos atos públicos, sendo nítidas as sobreposições e contradições de funções e competências.

Apesar de o fim da República Velha dar a entender o que significaria uma frustração ao patrimonialismo, esse modelo se destaca por sua resistência em meio a tantas mudanças políticas, sociais e econômicas. Enquanto a sociedade originalmente se apresenta em situação inferiorizada em relação ao Estado (na posição de súditos), o agora cidadão, numa condição ligada à tradição que se perpetua, persiste na mesma situação, com a máxima: “assim é porque sempre foi”, marca do patrimonialismo (FAORO, 2001, p. 866).

Assim, apesar das reformas da Administração Pública, o patrimonialismo mostra-se presente desde a formação do Estado brasileiro, apresentando-se tão enraizado e entranhado às práticas pelo ‘jeitinho brasileiro’, que parece ressurgir em cada tentativa infrutífera de

reforma administrativa. Nas reformas da administração, o patrimonialismo também se reformou: não há mais coronéis, mas os (des)mandos se apresentam em outras formas.

A partir da década de 1930 inicia um novo marco histórico das estatais, tendo em vista a conjuntura política e econômica do país, assunto que será abordado na próxima subseção.

3.2.2 Nacional-Desenvolvimentismo (1930 – 1964)

A crise econômica mundial de 1929 e a conseqüente perda da capacidade de exportação do principal produto brasileiro, o café, motivou uma política de Estado baseada no estímulo à industrialização por substituição de importações. Assim, nas palavras de Costa (2008), a Revolução de 1930, caracterizada pela cisão do governo com as antigas oligarquias (LIMA JUNIOR, 1998), foi um marco na modernização de estruturas do Estado, acompanhado de movimentações para industrialização do país.

No tocante ao modelo de gestão dominante, pode-se afirmar que a Carta de 1937 instituiu um Estado centralizador e interventor. De acordo com Costa (2008, p. 869), o Estado Novo inaugurou um novo modelo de gestão contrário ao patrimonialismo: a administração burocrática, sendo o período caracterizado como “o primeiro esforço deliberado, sistemático e continuado de modernização administrativa”.

Muitos autores desenvolveram estudos sobre burocracia, que passou a assumir conotações diversas, mas as características burocráticas aplicadas à Administração Pública brasileira, em seu sentido original, são associadas ao modelo weberiano. Segundo esse modelo, o funcionamento da máquina pública se dá a partir de algumas características gerais: (1) regras fixas que estabelecem as competências oficiais, os poderes distribuídos e os meios legítimos de coerção em caso de descumprimento; (2) hierarquia de cargos, regulando as subordinações; (3) aparato administrativo (público), composto por documentos, funcionários e estrutura funcional, claramente separado da esfera privada; (4) a especialização e capacitação dos funcionários (WEBER, 1999).

Na prática, a partir do governo Vargas, principalmente no Estado Novo, foram (re)estruturados ministérios e órgãos do governo com vistas à burocratização. Dessas medidas, destaca-se a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1938, que funcionou até 1986 (COSTA, 2008).

Como bem sintetizam Brasil, Cepêda e Medeiros (2014), o DASP tinha como pilar o fortalecimento da Administração Pública por meio da criação de um sistema de mérito, que adotaria o modelo burocrático em substituição às práticas patrimonialistas. Um de seus papéis

era desempenhado por um grupo de técnicos com notável capacitação administrativa, responsável pela racionalização e planejamento do Poder Público. Essa competência é o que alguns autores denominam *intelligentsia* e “constitui, assim, um estrato social com formação intelectual, capaz de compreender e interpretar a realidade social (o que inclui produzir sínteses em forma de diagnósticos desta realidade social) e, através delas, elaborar prognósticos para intervenção social” (BRASIL, CEPÊDA, MEDEIROS, 2014, p. 6).

Lima Junior (1998) lembra que, além do DASP, vários ministérios e órgãos foram criados e inúmeros planos, comissões – destacando-se a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, a Comissão para a Simplificação Burocrática, a Comissão Amaral Peixoto e a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa – e projetos de leis elaborados, objetivando uma reforma burocrática. Esses instrumentos tratavam de temas como aquisição de material pela administração pública, políticas de gestão de pessoal, revisão de estruturas, normas financeiras, além de estabelecer novos métodos e técnicas para os serviços.

No entanto, tais mecanismos não foram totalmente eficazes contra o patrimonialismo, que estava enraizado na cultura organizacional. Assim, Costa (2008) adverte que se testemunharam muitas tentativas de burocratização, porém com pouca concretização na eliminação da cultura e práticas patrimonialistas e em sua efetividade na prática. De toda forma, seus estudos e produtos serviram, ao menos parcialmente, a legislações e reformas futuras.

Já no que tange às estatais no Brasil, a partir de 1930, sua criação foi incentivada pelo Nacional-Desenvolvimentismo, que tinha por fundamento a oferta de infraestrutura das áreas de energia, siderurgia, indústrias de base e transporte, que serviriam de base para o desenvolvimento de atividades comerciais e para o crescimento das indústrias nacionais (COSTA, 2008), principalmente a partir do Estado Novo.

Além de se apoiar nas áreas estratégicas para a industrialização do país, com a justificativa de ‘segurança nacional’, o Nacional-Desenvolvimentismo introduziu o Estado em áreas nas quais o setor privado não tinha interesse ou recursos suficientes para investir, e ainda, em áreas em que era conveniente o monopólio de exploração do Estado (PINHEIRO, 2000), o que só foi possível com a criação de estatais. No surgimento das estatais brasileiras não se pode afastar a influência da criação de entidades similares na Europa, que, voltadas principalmente à proteção do interesse coletivo e defesa militar, sobretudo no pós-guerra, tornaram-se algo comum (VALVERDE, 1945).

Ao apresentar os conceitos e o quadro do nacionalismo no Brasil, Jaguaribe (2013), o define como o mais importante movimento ideológico do país, destacando que seu aspecto

mais forte é a adoção da administração das riquezas e economia do país internamente, desprezando capital estrangeiro. Com outro ponto de vista sobre a participação de capital externo, Lima (1955) ressalta que o nacionalismo não o rejeita, desde que orientado para os objetivos de desenvolvimento nacional.

Observa-se, pois, que o projeto nacionalista declina da visão de dependência em relação aos países centrais, os quais, numa atitude colonizadora “não querem que o Brasil se olhe com seus próprios olhos, se reconheça, se defina e se encontre a si mesmo” (LIMA, 1955, p. 100). Seria a última etapa de completude de nossa maioria econômica, que nos dizeres de Lima (1955), significaria passar da condição de economia complementar dos países desenvolvidos à situação de autonomia econômica por nossos próprios recursos.

Na prática, dados de Costa (2008) ressaltam que entre 1930 e 1945 foram criadas 13 novas empresas estatais. Aragão (2018), por sua vez, indica que de 1930 a 1970 o número de estatais subiu de 17 para 131. O autor evidencia ainda que, a partir da crise de 1929, ocorreu um movimento de estatização em todo o mundo ocidental (ARAGÃO, 2018).

O governo Vargas também inaugura um modelo de Estado interventor, antes inexistente. Baseado nas ideias de John Maynard Keynes, consolida-se o intervencionismo estatal, com oferta pelo Estado de condições de crescimento econômico com regulação de preços e consumo (COSTA; MIANO, 2013). Esse tipo de organização política, conhecido como *Welfare State*, buscou conceder suporte econômico e social, por meio de direitos trabalhistas, sistemas públicos de ensino e institutos de apoio ao cidadão (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Na Era Vargas (1930-1945) destaca-se a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941, da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942 – ambas privatizadas atualmente - e da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945. Já no segundo governo Vargas (1951-1954) salienta-se o surgimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, e do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), em 1952 (SEST, 2019a).

Apesar do impulso dado por Vargas para criação de estatais, percebe-se ainda uma tímida efetividade do projeto desenvolvimentista, com ênfase nas áreas energética e financeira. Dentre todas as estatais, salienta-se a criação da Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras), em 1953, pela ousadia de sua constituição contrariando os interesses do capital privado em explorar nossas reservas (LIMA, 1955), bem como pela relevância econômica que a empresa tem assumido até os dias atuais. Jaguaribe (2013) assinala que o projeto da Petrobrás foi recebido com ceticismo de estudiosos estrangeiros quanto à existência de

petróleo em solo brasileiro e a possibilidade de autossuficiência do empreendimento, fato que poderia ter preterido a criação daquela que hoje se figura como uma das maiores empresas do Brasil.

Ainda no período nacional-desenvolvimentista, o governo Juscelino Kubitschek (JK) se destaca por seu Plano de Metas. JK foi responsável por criar, dentre outras, a Furnas Centrais Elétricas S.A. (FURNAS), em 1957, e a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), em 1957 (SEST, 2019a) – esta privatizada.

Na opinião de Lima Junior (1998), o governo JK, notável por suas realizações, principalmente pelo progresso dos quatro setores-chave da economia (energia, transporte, indústria pesada e alimentação) só teve êxito por se apoiar na Administração Indireta, com a criação de estatais, com entrada do capital estrangeiro. Costa e Miano (2013) revelam que muitas dessas estatais eram empresas que anteriormente pertenciam ao setor privado, com dificuldades financeiras (quase falidas).

O governo Jânio Quadros (1961), apesar de toda instabilidade política, assinou a lei de criação da Eletrobras - Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRAS), cuja instalação só ocorreu por João Goulart, no ano seguinte, em 1962 (ELETROBRAS, 2017). O governo Jango (1961-1964) ficou marcado como populista de esquerda, por priorizar ações populares (benefícios trabalhistas, proposta de reforma agrária) em detrimento do apoio à economia e de seus empresários (DREIFUSS, 1981), por isso, não há criação de estatais importantes a serem apontadas.

3.2.3 Ditadura Civil-Militar (1964 – 1985)

Durante o período de Ditadura, as bases do Nacional-Desenvolvimentismo quanto à criação e crescimento das estatais permaneceram. Diniz e Lima Junior (1986) indicam que 267 foram estabelecidas no período militar.

Há uma diferença chave entre o desenvolvimentismo do período 1930 a 1964 e o desenvolvimentismo na Ditadura. No período histórico anterior, houve soluções de demandas populares como a concessão de direitos trabalhistas em troca de apoio e obediência política (FERREIRA, 2001), já que essas massas eram a mão-de-obra necessária ao desenvolvimento do país. Por outro lado, a política econômica do regime militar era baseada no arrocho salarial, retirada de direitos trabalhistas e exigências de produtividade, na denominada superexploração do trabalho, que possibilitava maior lucro aos donos de capital em face à desvalorização constante do trabalhador (MARINI, 2017).

Por esse motivo, o período da Ditadura é apresentado neste trabalho em separado do Nacional-Desenvolvimentismo, já que sua base de desenvolvimento diverge do anterior, por se alicerçar na concentração de renda e políticas repressoras contra movimentos trabalhistas (MARINI, 2017).

Em relação à estrutura do Estado e com base nos estudos anteriormente mencionados, o Decreto-Lei nº 200/1967, lançado já no governo Castelo Branco, e considerado um dos mais importantes instrumentos de reforma do Estado, visou, principalmente, a diminuição da burocracia e a descentralização estatal (MEIRELLES, 2016). Os governos militares apresentaram melhores resultados quanto à implantação do modelo burocrático, por seu caráter interventor. Alguns exemplos são reformas de base como a tributária e a administrativa e a reorganização do sistema bancário (COSTA, 2008).

Em linhas gerais, o Decreto-Lei nº 200/1967, também chamado Estatuto da Reforma Administrativa, introduziu importantes conceitos, definições e competências, orientou a estrutura administrativa, estabeleceu princípios funcionais e incorporou diretrizes de controle interno e externo (MEIRELLES, 2016).

As tentativas de reforma de Estado para um modelo burocrático, sobretudo após a edição do Decreto-Lei nº 200/1967, contribuíram para a multiplicação da administração indireta (COSTA, 2008), visto que a justificativa de criação das estatais não era claramente especificada (ARAGÃO, 2018). Bresser-Pereira (1996), por sua vez, evidencia que a administração indireta foi inconvenientemente usada como forma de recrutamento de funcionários sem utilização do critério de meritocracia e sem processo de admissão.

Segundo a crítica de Lima Junior (1998), o crescimento desenfreado da administração indireta tornou possível a indicação de funcionários sem concurso público, o que gerou críticas à sua efetividade, já que rememorava as práticas patrimonialistas tão reprovadas. Ou seja, a legislação que era para se constituir base de uma reforma burocrática foi empregue ao ‘jeitinho’ patrimonialista. Outro ponto negativo é apontado por Costa (2008): a administração direta ficou em segundo plano, pois se priorizou o desenvolvimento da administração indireta, por sua agilidade administrativa. Martins (1997) pondera ainda que o excesso de planos não contou com o devido planejamento para implementação, motivo de insucesso da reforma.

Os aspectos negativos da burocracia, as chamadas ‘disfunções burocráticas’, são apontados por muitos estudiosos. O excesso de impessoalidade, por exemplo, na visão de Secchi (2009), pode rejeitar as necessidades e situações individuais na prática administrativa. Sua rigidez e formalismo passaram a ser associados à ineficiência administrativa, atribuindo-lhe conotação negativa (MEDEIROS, 2006).

Outro dispositivo jurídico criado no período foi a Lei das Sociedades Anônimas. A Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, dispõe sobre as características, princípios, capital social, ações, associados ao funcionamento das sociedades anônimas (BRASIL, 1976). A lei, no entanto, não dispunha sobre as empresas públicas.

Com rápido crescimento no número de estatais neste período, as principais entidades criadas foram: Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), em 1964; Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), em 1967; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em 1969; Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A (EMBRAER), em 1969 (privatizada); Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), em 1969; Petrobras Distribuidora S.A. (BR), em 1971; Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRAS), em 1972; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em 1972; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), em 1972; Casa da Moeda do Brasil (CMB), em 1973; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), em 1974; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), em 1974; Empresa Brasileira de Comunicação - Radiobras (RADIOBRAS), em 1975; Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), em 1975; Eletrobrás Termonuclear S.A. (ELETRONUCLEAR), em 1975 (SEST, 2019a).

Verifica-se uma multiplicação em relação ao número de estatais do marco histórico anterior, sobretudo na década de 1970, conhecida como período do ‘milagre econômico’ no país. Além disso, a área de atuação se diversificou, com surgimento de estatais dos setores portuários, de eletricidade (espalhadas em vários estados), comunicações, abastecimento, transporte, pesquisa e planejamento e indústria de transformação, além dos já existentes setores financeiros e de energia. Por esse motivo, em 1979, é criada a Secretaria de Controle de Empresas Estatais, diretamente subordinada à Presidência da República, para controlar os recursos e gastos das empresas estatais (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2015). Era uma primeira preocupação direta com a gestão dessas entidades.

Cabe citar, conforme apresentado pelo então secretário da SEST, José Carlos Oliveira, que em 1980, as empresas estatais dos três níveis (federal, estadual e municipal) produziam entre 50% e 55% do PIB (OLIVEIRA, apud WAHRLICH, 1984), o que representa uma participação indispensável ao mercado. Todavia, suas despesas totais, à época, correspondiam aproximadamente ao triplo das despesas da administração direta (WAHRLICH, 1984).

Costa (2008) aponta, no histórico de funcionamento da Administração Pública, a discrepância no funcionamento da administração direta, voltada ao clientelismo (porém com normas e controles rígidos) e da administração descentralizada, que a partir de uma gestão

tecnocrata e maior autonomia administrativa, retornavam resultados mais eficientes ao setor público.

Além disso, e conforme as críticas já citadas, ao final da Ditadura, muitas estatais não apresentavam atividades vinculadas a seu propósito. Em resposta às críticas a todos esses fatores, associados à proliferação das entidades, no final nos governos militares foi criada a Comissão Especial de Desestatização (1981) e lançado o Programa de Desestatização (1982), que tinham por objetivo a privatização de empresas estatais que explorassem atividades econômicas ou que não tivessem sua finalidade claramente definida, priorizando a exploração da economia por empresas privadas (COSTA; PECI, 1999; COSTA, 2008).

Segundo Wahrlich (1984), para quem o termo desestatização se equipara a privatização ou reprivatização, esse programa buscava, entre outros aspectos, a simplificação do papel do Estado na área econômica, de forma suplementar à área privada. De maneira mais contundente, Lima Junior (1998) afirma que a justificativa para desestatização seria que o desenvolvimentismo foi longe demais, excedendo sua necessidade de crescimento da economia pelo apoio estatal e, por consequência, do tamanho da máquina pública. Meirelles (2016) completa que o excesso de atividades estatais torna seu controle interno impraticável.

No fim do período ditatorial, as privatizações tinham por finalidade o controle da expansão das estatais, não estando voltadas à melhora de sua eficiência produtiva (COSTA; PECI, 1999). Além disso, a desestatização como forma de reduzir o tamanho do Estado era apoiada por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), dos quais o Brasil necessitava de empréstimos (COSTA; MIANO, 2013), portanto, sendo imprescindível para suas relações exteriores.

Pinheiro (2000) pondera que o ritmo de desestatizações foi lento durante a Ditadura, visto que os governos militares faziam questão de destacar o mito da ‘segurança nacional’, baseado no nacionalismo, como justificativa para manter as estatais (mesmo as de baixo desempenho operacional), e as empresas que tinham condições de comprar as estatais eram, em geral, multinacionais. Costa e Peci (1999) estimam que 20 privatizações federais foram realizadas neste período.

Uma breve análise do nacionalismo aplicado à realidade nacional permite concluir que o mesmo propiciou o desenvolvimento do Brasil, uma vez que incentivou políticas de fortalecimento econômico e social, tornando o país independente do capital estrangeiro e forte e influente ao exterior (JAGUARIBE, 2013).

Porém considera-se descomedida a forma encontrada para o desenvolvimento por meio da criação excessiva de estatais. Como bem expõe Pinho (2016):

Renega-se a administração direta marcada pela pecha da ineficiência e dos vícios do processo histórico brasileiro e alarga-se amplamente a administração indireta sob o argumento de que o esforço desenvolvimentista e a pressa para fazê-lo careciam de estruturas ágeis, desamarradas, desimpedidas. Configura-se, como em momentos anteriores, a ideia de dois mundos polares: um seria conspurcado, eivado de interesses clientelistas, populistas, um mundo que, apesar de toda introdução de esquemas modernizadores não teria conseguido vencer o patrimonialismo; de outro lado, um inundo ágil, eficiente, marcado pelo desimpedimento e, principalmente, livre dos vícios históricos da sociedade brasileira (PINHO, 2016, p. 123).

A partir de sua fala, percebe-se que na prática, a saída encontrada para o desenvolvimentismo inchou a administração indireta, de forma que ao invés de reformar o Estado, foi criado um Estado paralelo.

Mais ao final dos governos militares, os desarranjos burocráticos motivaram a criação do Programa de Desburocratização (1979). Em vigência até 2004, tratava-se de um projeto de enxugamento da máquina pública e simplificação de rotinas administrativas, com vistas à agilidade e melhoria do atendimento dos usuários. Segundo Costa (2008), o programa mapeou processos e rotinas, possibilitando a redução de procedimentos, documentos e informações. Lima Junior (1998) cita que em três anos aproximadamente 100 normas regulatórias foram oriundas do referido programa.

3.2.4 Nova República (1985 – 2002)

Neste trabalho, chama-se Nova República o período após o fim da Ditadura, a partir de 15 de março de 1985 e anterior ao governo Lula (2003-2010). Apesar de o período histórico com o mesmo nome estar em curso, nesta pesquisa delimitamos o marco histórico da Nova República até a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência, em 2003, pois este introduz uma nova postura política em relação à estatização.

No período de redemocratização pós-ditadura, a situação do país se traduzia em crise econômica e na necessidade de uma ampla reforma de Estado (COSTA, 2008), que culminou na introdução do modelo gerencial de Administração, baseado na *New Public Management*. O movimento, que serve de base teórica para este trabalho, é apresentado na próxima seção, 3.3.

Especificamente em relação às estatais, a proposta era frear o crescimento desordenado do período anterior, aplicar a administração gerencial e fortalecer os mecanismos

de controle e transparência (COSTA, 2008), de forma que a política de privatizações foi de desenhando e se fortalecendo aos poucos na redemocratização (COSTA; PECI, 1999).

No governo Sarney (1985-1990) destaca-se a publicação do Decreto nº 93.216, de 3 de setembro de 1986, sobre o acompanhamento e controle de gestão das estatais pela Secretaria de Controle das Empresas Estatais, um prelúdio ao atual estatuto (LIMA JUNIOR, 1998). Pinheiro (2000) enfatiza que, apesar da movimentação política pró-desestatização, as privatizações ocorridas na década de 1980 foram bem aquém do planejado. Costa e Peci (1999) contabilizam 18 privatizações federais realizadas por Sarney.

A tentativa de reforma no governo Collor (1990-1992) foi mais incisiva, porém mais desastrosa. Para dar conta da diminuição do Estado, relançou-se o Programa Nacional de Desestatização (PND), a partir da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, com claro objetivo de retornar à iniciativa privada “atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (BRASIL, 1990, Art. 1º, I), sendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) o gestor oficial das desestatizações, administrador de todo o processo.

No que tange às estatais, as medidas provisórias do governo tinham por finalidade reduzir a intervenção estatal, com vistas à sua modernização. Segundo Costa (2008) seu projeto tinha dois princípios básicos: a desestatização (com o mínimo de funções atreladas ao Estado) e a racionalização (sob o norte de maior produtividade por recursos). O resultado foi a extinção de órgãos importantes como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (depois revertida), a fusão de ministérios autônomos criando os chamados superministérios e despropositados cortes de pessoal, o que resultou numa total desestruturação do setor público (COSTA, 2008).

Na prática, o PND durante o governo Collor privatizou 18 estatais, as quais, em sua maioria, foram pagas com moedas de privatização, isto é, com títulos correspondentes a dívidas anteriormente assumidas pelo governo federal e subestimadas, o que significaria apenas que estariam saldadas (COSTA; MIANO, 2013), contudo, sem a geração de receita.

O governo Itamar Franco (1992-1994), vice de Collor, dada a situação de *impeachment* de seu titular, teve uma participação discreta em relação à reforma do Estado, sem ações significativas (COSTA, 2008). De toda forma, suas ações associadas às estatais culminaram na privatização de 15 entidades (COSTA; PECI, 1999). Um de seus feitos é a Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece normas sobre licitações e contratos para toda Administração Pública, com vistas à seleção do contratado que oferecer a proposta mais vantajosa para Administração em relação a obras, serviços, compras, alienações e locações (BRASIL, 1993). Na análise de Bresser-Pereira (1998), apesar de

regular as compras da Administração Pública, como um mecanismo de eficácia dos gastos, a Lei de Licitações superformalizou o processo de compras, encarecendo-o e tornando-o mais complexo.

Na Nova República, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) foi responsável pela mais recente reforma do Estado, introduzida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995. Em relação à administração indireta, o presidente FHC reeditou o Programa Nacional de Desestatização, com a aprovação da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, de forma que seu governo foi marcado por privatizações de grande relevância, com estímulo da desestatização em nível estadual também. O planejamento de privatizações de estatais foi influenciado pelo modelo gerencial britânico, que lá abarcou as áreas de infraestrutura, energia, comunicações e transporte aéreo. Esse modelo se tornou base para países que não apresentavam uma política de *Welfare State* firme (PAES DE PAULA, 2005), os quais passaram a se submeter ao Consenso de Washington, segundo uma ideologia neoliberal, como forma de alcançarem seu desenvolvimento econômico. Na síntese de Bresser-Pereira, (2010b, p. 151), “as novas palavras de ordem passam a ser desnacionalização, privatização e desregulamentação”.

A desestatização aqui se apresenta associada à transferência ao setor privado, de forma total ou parcial, de serviços antes assumidos diretamente e exclusivamente pelo Estado (SCHIRATO, 2016), de forma que, em alguns casos, a prestação de serviço passa a ser compartilhada entre os setores público e privado.

A despeito do projeto de desestatização, algumas subsidiárias, principalmente do Banco do Brasil S.A e da Petrobras, foram criadas durante a Nova República (SEST, 2019a). Essa descentralização pode sugerir contrariedade em relação à ideia de desestatização defendida pela Nova Administração Pública, mas percebe-se que essas subsidiárias são vinculadas a estatais já anteriormente estruturadas no aparelho do Estado, ou estatais de nível estadual que passam a ser federalizadas (COSTA; PECI, 1999).

Especificamente para as estatais, a Emenda Constituição nº 19/1998 estipulou a necessidade de lei específica para criação das entidades, além de normas de controle social e de autonomia gerencial (BRASIL, 1998). Um ponto de destaque é a introdução do princípio da eficiência, amplamente aplicado como justificativa de controle das estatais (ARAGÃO, 2018).

Outro avanço em relação à legislação foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicada não somente às estatais, mas à toda Administração Pública. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, buscou regular a gestão fiscal das finanças

públicas, criou dispositivos para divulgação dessas informações, como planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos e relatórios de prestações de contas, além de estimular a participação popular no planejamento orçamentário e na execução financeira (BRASIL, 2000).

Queiroz (2001) aponta os seguintes benefícios da Lei de Responsabilidade Fiscal para reforma do Estado, e conseqüentemente, para Administração Pública: ajuste fiscal e equilíbrio das contas públicas e possibilidade de mudança de hábitos dos cidadãos no sentido de fiscalização das ações governamentais, como um exercício democrático.

3.2.5 Governos PT (2003 – 2016)

A ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder presidencial inauguraria uma nova etapa na política brasileira. Como Costa e Miano (2013) destacam, um partido historicamente popular, sob o comando de um político com discurso populista de extrema-esquerda como Lula, com militância trabalhista e declaradamente contrário ao FMI, significaria uma grande reviravolta no ambiente governamental.

No entanto, Marques e Mendes (2006) analisam que na prática governamental, o PT, a partir das necessárias coligações partidárias, tangenciou ou introduziu-se à direita, fazendo concorrerem políticas de crédito e de incentivos industriais e tributários. Assim, o governo Lula deu continuidade à política econômica de FHC, melhorando (e muito) a situação da população em maior vulnerabilidade social, porém aumentando seu distanciamento em relação aos mais ricos. (MARQUES; MENDES, 2006; SAFATLE V., 2015). Essa postura caracteriza o fenômeno que Bresser-Pereira (2006) chama de paradoxo da esquerda, segundo o qual a esquerda, quando eleita, não consegue governar com medidas à esquerda. Em suma, o governo Lula deu continuidade ao modelo gerencialista (PAES DE PAULA, 2005).

Durante os governos PT um importante instrumento jurídico foi criado, a Lei de Acesso à Informação, aplicada a toda Administração Pública, inclusive às estatais. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulou a liberdade do acesso a informações de interesse particular ou coletivo que estejam sob guarda do Estado, por qualquer cidadão, por meio da divulgação de informações de forma proativa e da criação de serviços de informação ao cidadão, adequados ao recebimento de demandas (BRASIL, 2011).

No entanto, essa legislação, chamada de Lei da Transparência, nas palavras de Bento e Bringel (2014), foi e é empregada de forma limitada às estatais, dado o caráter de concorrência destas com organizações privadas, portanto, algumas informações que seriam

públicas, quando produzidas por estatais que exploram atividade econômica, são confidenciais, a fim de garantir sua competitividade.

No que tange à gestão de estatais, durante os governos PT, foram pausados os movimentos de desestatização, que estavam a todo vapor no período anterior (COSTA; MIANO, 2013). Nesse sentido, Kliass (2018) aponta um crescimento em relação ao número de estatais a partir de 2003, com foco na eficiência e fortalecimento das empresas públicas. Enquanto no fim do governo FHC o número médio de estatais girava em torno de 106 entidades, tivemos 131 estatais em 2003, em progressivo aumento, chegando a 135 em 2006. Vladimir Safatle (2015) recorda que a proposta do ‘lulismo’ significou a recomposição do modelo nacional-desenvolvimentista, com destaque para o papel do Estado na economia, como propulsor da infraestrutura nacional.

Nesse sentido, as principais estatais criadas no período foram: Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (HEMOBRÁS), em 2004, a Empresa Brasileira de Comunicação S.A (EBC), em 2007, e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), em 2011, além de subsidiárias da Petrobras, como a Liquigas Distribuidora S.A. (LIQUIGAS), em 2004 e a Empresa Brasileira da Administração de Petróleo e Gás-Natural S.A., conhecida como Pré-Sal (PPSA), em 2013 (SEST, 2019a).

Cabe destacar que a política externa, a partir do segundo governo Lula, permeava uma situação de crise, com as estatais novamente assumindo importante papel na recuperação de investimentos econômicos, principalmente os bancos públicos como BNDES, BB e Caixa (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2015), situação mantida durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016).

3.2.6 Movimento cíclico: estatização X desestatização

Os fundamentos dos três modelos de administração (patrimonialista, burocrático e gerencial) apresentados nas subseções anteriores não são totalmente excludentes, de tal maneira que essas formas de gestão são aplicadas simultaneamente na Administração Pública, sendo que o posicionamento político com preferência por um ou outro modelo de gestão tende a interferir na opção governamental por um Estado mais enxuto ou mais aparelhado.

A dualidade estatização *versus* desestatização no caso brasileiro é tão antiga quanto à escolha política pela intervenção do Estado na economia. Uma notável e pioneira discussão sobre a função do Estado remonta aos anos 1940: é o chamado debate de Simonsen e Gudin. Trata-se do confronto entre esses pensadores, defensores, respectivamente da intervenção e da

não intervenção do Estado na economia. Enquanto Simonsen, líder industrial, defendia o intervencionismo estatal, amparando e apoiando indústrias e empresários, com vistas ao desenvolvimento econômico, Gudin, um economista, voltava-se à opção liberal, rejeitando a intervenção do Estado, inclusive por meio das estatais, as quais em sua visão deveriam voltar à iniciativa privada (RORIGUES, 2018).

O clássico de Jaguaribe, escrito originalmente em 1958 (durante o governo de JK, importante pela criação de inúmeras estatais), evidencia essa dicotomia:

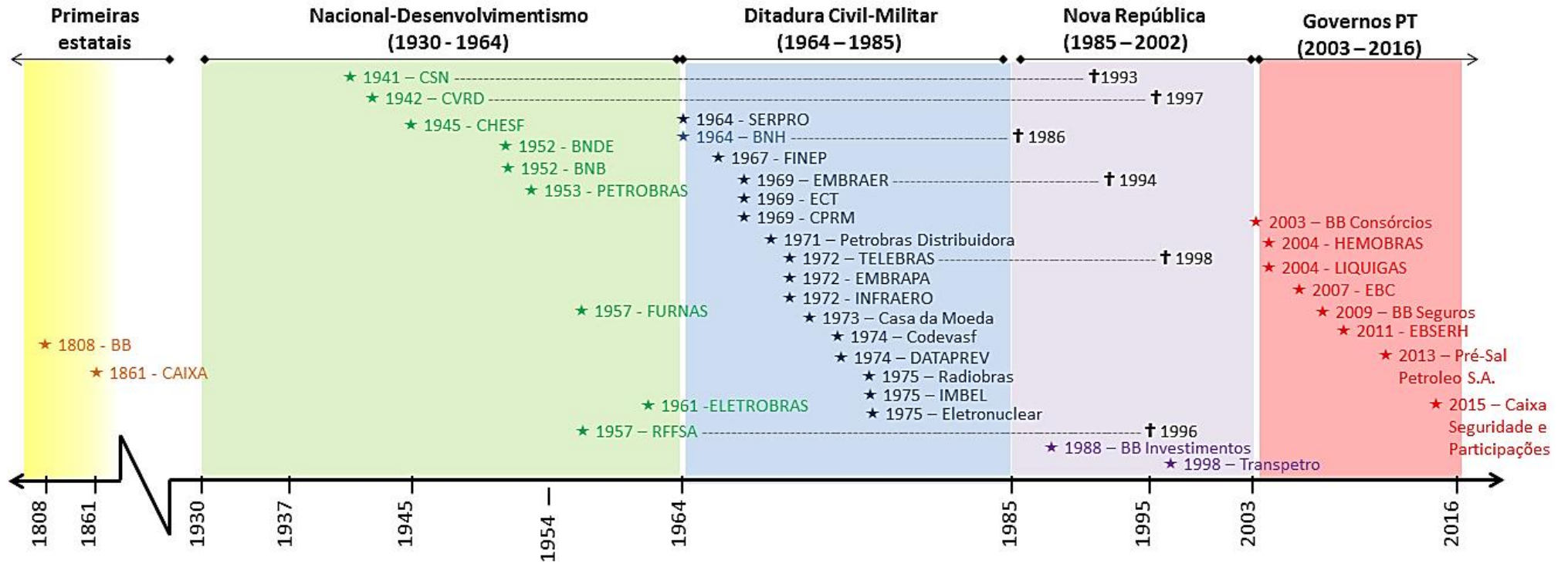
[...] de um lado, quase toda a grande imprensa, a maioria dos sindicatos patronais e diversos congressistas, denunciando a imoderada intervenção do Estado na órbita econômica, preconizam o revigoramento do regime da livre iniciativa, enquanto, de outro lado, a maioria dos sindicatos de empregados e muitos parlamentares, defendendo a intervenção econômica do Estado, sustentam a necessidade de expandir a gestão pública a todos os setores estratégicos, disciplinando-se a iniciativa privada em função do interesse social (JAGUARIBE, 2013, p. 87-88).

O termo ‘movimento cíclico’ está presente em trabalhos de Bresser-Pereira (1989), descrevendo a tendência oscilante da política brasileira em relação à estatização *versus* desestatização. Outros autores, como Tácito (2005), denominam esse fenômeno como ‘movimento pendular’. Segundo Aragão (2018), esses ciclos de estatização *versus* desestatização variam conforme as crises políticas e econômicas, a análise da conjuntura de forma geral e a ideologia dos governantes.

Observa-se que nos marcos históricos destacados nas subseções anteriores, a posição dos governos oscila para estatização durante o período marcado pelo Nacional-Desenvolvimentismo, que se intensifica na Ditadura, alcançando o ápice de intervenção do Estado na economia no início da década de 1980 (TÁCITO, 2005) e em seguida, alternando-se para a desestatização a partir do final da Ditadura, ampliando-se da Nova República e chegando ao extremo no governo FHC. Retorna novamente no sentido da estatização nos governos PT, e aparentemente pendendo-se de novo para desestatização no governo atual de Jair Bolsonaro.

As principais estatais criadas, mencionadas nesta seção, divididas por marco e com a indicação do ano de criação estão representadas na figura 5, a seguir. As privatizações ocorridas também estão apresentadas.

Figura 5 - Principais estatais criadas, por marco político-econômico

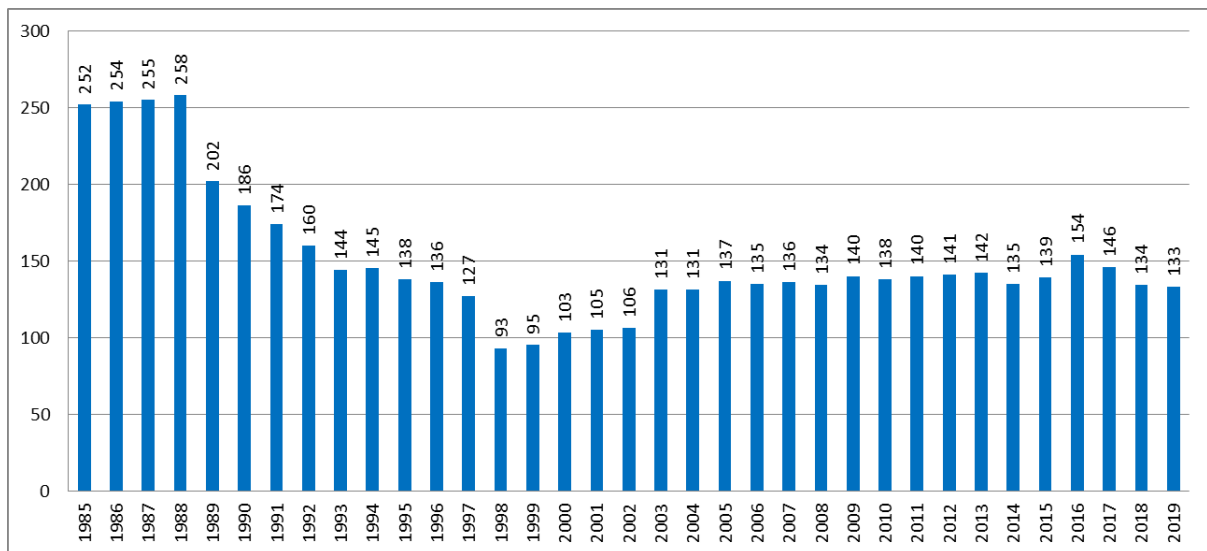


Fonte: Adaptado de Ministério da Economia (2019b) e SEST (2019a).

Evidencia-se, conforme apresentado nas seções anteriores, que cada momento histórico apresenta uma orientação quanto à estatização ou desestatização. As primeiras estatais sendo criadas ainda sem sua justificativa de instrumento de crescimento da economia; depois os marcos do Nacional-Desenvolvimentismo e Ditadura, dando origem a muitas estatais (algumas existentes até hoje); o período marcado por desestatizações, que foi a Nova República, e; a partir de 2003, o governo volta-se à preocupação estatizante.

O número de empresas estatais em funcionamento varia conforme esse movimento cíclico ou pendular. Essa variação pode ser constatada na figura 6, a seguir:

Figura 6 - Número de empresas estatais federais - 1985 - 2019



Fonte: Adaptado de Costa e Miano (2013) e Ministério da Economia (2019a).

Legenda: Dados de 2019 correspondem ao 1º trimestre.

O gráfico aponta que a oscilação do número de estatais existentes ocorre conforme o posicionamento governamental em relação à intervenção (estatização) ou não-intervenção (desestatização), com a gradual diminuição nos governos Sarney, Collor, Itamar Franco e principalmente FHC, voltando ao crescimento nos governos PT.

Da mesma forma, as Constituições Federais acompanharam o movimento cíclico correspondente. A primeira Carta da República abstém-se sobre a intervenção do Estado na economia; a Lei Maior de 1934 institui o bem-estar socioeconômico; a Polaca legitima a intervenção e controle; o Texto Magno de 1946 mantém a ação do Estado; a Carta de 1967 com as emendas que lhe acompanham, corroboram a intervenção; a Constituição Cidadã de 1988 retorna o movimento pendular para a livre iniciativa, com a intervenção do Estado

apenas para garantia da defesa nacional (TÁCITO, 2005), apesar de estipular monopólios públicos para as áreas de telecomunicações e petróleo e gás, entre outras (PINHEIRO, 2000).

As desestatizações podem ser realizadas por meio de privatização, que corresponde à venda da empresa estatal e transferência de todo o controle à iniciativa privada, e por concessão, quando a transferência se dá por tempo determinado (BNDES, 2016b).

Conforme já mencionado, as primeiras posições governamentais contrárias à participação excessiva do Estado na economia datam de 1974, de forma que durante a Ditadura, o pêndulo moveu-se da máxima estatização às primeiras ideias voltadas à desestatização (PINHEIRO, 2000). Os resultados de desestatização (incluindo os níveis federal, estadual e municipal) a partir da segunda edição do Plano Nacional de Desestatização (1990) ganham força no período denominado Nova República neste trabalho, conforme apresentado no quadro 5, a seguir:

Quadro 5 - Desestatizações - Nova República

Ano	Número de desestatizações	Governo
1991	4	Collor
1992	14	
1993	6	Itamar Franco
1994	9	
1995	8	FHC
1996	11	
1997	4	
1998	7	
1999	2	
2000	2	
2001	1	
2002	1	
TOTAL	69	

Fonte: Adaptado de BNDES (2003, p. 10).

O quadro demonstra um grande número de desestatizações no governo Collor e Itamar Franco, porém como já mencionado, as desestatizações foram intensificadas a partir de FHC, quando se incluíram estatais de grande vulto e relevância econômica. Isso se explica pelo

plano de estabilização econômica do governo, o que vai ao encontro da afirmação de Pinheiro (2000), indicando que a escolha por estatização ou desestatização tem por influência a postura política econômica vigente, e não uma ideologia em relação ao papel do Estado. Em prosseguimento, apesar da continuidade do PND, o Relatório do BNDES aponta que apenas mais 3 estatais foram desestatizadas no período de 2003-2015 no que totalizam 72 estatais privatizadas e 1990 a 2015 (BNDES, 2016a).

Pinheiro (2000) sintetiza que a posição do governo Collor era privatizar rapidamente mesmo sem considerar a situação macroeconômica, e sem planejar a aplicação da receita auferida. Só a partir de 1995, com os bons resultados das estatais privatizadas na primeira metade da década, expande-se a privatização a outros setores.

Entre as empresas privatizadas, algumas se destacam: a primeira privatização, da Usiminas, em 1991, escolhida para impulsionar novos processos; a Companhia Siderúrgica Nacional, uma das primeiras privatizadas, em 1993; a Embraer, privatizada em 1994, destaca-se hoje como uma das maiores fabricantes de jatos comerciais do mundo; a estatal Vale do Rio Doce, privatizada em 1997, passou a chamar-se 'Vale' depois de desestatizada, mantendo sua importância na produção de minério de ferro no cenário mundial; a Telebras, leiloadada como 12 empresas de telefonia, tornando-se a maior privatização, ocorrida em 1998 (ÉPOCA, 2019). Outra grande privatização foi a Rede Ferroviária Federal S.A., em 1996, que abarcou 5 malhas ferroviárias simultaneamente (BNDES, 1998).

A partir da virada para o ano 2000, com a relativa estabilização econômica, as privatizações pararam de ser empregadas como mecanismos voltados a essa finalidade (PINHEIRO, 2000), de forma que a movimentação pendular começa a se deslocar ao centro. O autor defende, em trabalho escrito no fim do governo FHC, que o retorno do pêndulo no sentido da estatização não ocorreria ao menos no curto e médio prazos. Segundo ele, “o pêndulo não oscilará de volta automaticamente, como um relógio. Ele precisa ser empurrado, superando as forças opositoras da inércia e os interesses estabelecidos, algo que a história mostrou ser um processo lento” (PINHEIRO, 2000, p. 33).

Retomando o dilema estatização versus desestatização, Bresser-Pereira (1989) afirma ser impossível a separação total entre mercado e Estado, pois aquele se regula por normas estatais, de forma que o discurso neoliberal brasileiro de não-intervenção do Estado na economia, na verdade, é falso, porque “a classe empresarial é, de longe, a mais favorecida pela intervenção estatal” por meio de financiamentos, perdão de dívidas, subsídios e incentivos (BRESSER-PEREIRA, 1989, p. 119). Ou, como dito de outra forma por Gudin,

citado por Pinheiro (2000, p. 11), “o capitalismo brasileiro é mais controlado pelo Estado do que em qualquer outro país”.

Os processos de desestatização por meio de privatizações são sempre marcados por muita agitação política, tendo em vista a divergência entre os que defendem um Estado inchado e os que querem o Estado mínimo.

Com as desestatizações atreladas a um novo papel do Estado na economia, a partir da Nova República, resultados mais contundentes se mostraram: ampliação dos recursos oriundos das privatizações, alastramento dos setores desestatizados, aumento da participação de capital estrangeiro nas privatizações (COSTA; MIANO, 2013).

Entretanto, em linhas gerais, as privatizações traduzem-se em mau negócio para o Brasil: são financiadas por uma importante estatal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; as estatais são vendidas a preço abaixo de mercado; consideram-se apenas os interesses dos compradores, concedendo-lhes juros privilegiados; implicam em custos decorrentes de demissões, e; resultam em empresas privadas bastante lucrativas, o que nem sempre condiz com a qualidade do serviço prestado à população (BIONDI, 2014).

Costa e Miano (2013, p. 168), por sua vez, ponderam que “enquanto a receita proveniente de uma privatização é obtida apenas uma vez, a contribuição das estatais é contínua, podendo ser ajustada pelo governo de acordo com as necessidades econômicas do país”. Contrabalanceando, Tácito (2005) cita como pontos positivos da desestatização a desobrigação do Estado em relação aos ativos pendentes e investimentos futuros das estatais após sua privatização.

Apesar de apontar pontos positivos, Biondi (2014) cita vários casos práticos dos péssimos resultados de privatizações. Na venda da Light, por exemplo, o contrato previa a possibilidade de blecautes e interrupções de energia até a empresa se estabilizar, aplicando no caso de descumprimento, uma multa irrisória; o valor de dívidas pagos pelo Estado com a venda da Companhia Siderúrgica Paulista (COPISA) foi 5 vezes maior que o valor de venda da estatal; algumas estatais, como a Vale do Rio Doce e a Telecomunicações de São Paulo (TELESP) foram vendidas com dinheiro em caixa; Telebras e Eletrobras haviam tido melhora considerável dos lucros nos meses anteriores às respectivas privatizações.

Os principais resultados do PND foram geração de receita de 106 bilhões de dólares no período de 1990 a 2015 (BNDES, 2016a), além de avanços em termos de lucratividade e eficiência operacional das empresas privatizadas, porém com considerável aumento da dívida pública (IBGC, 2017).

As privatizações aceleradas no governo FHC foram acompanhadas de maciça propaganda em relação ao esgotamento dos recursos do Estado (BIONDI, 2014). Cabe lembrar que a maioria da população sequer tem noção da importância da participação popular na política, portanto, não teria como avaliar a viabilidade de tais transações.

Como conclusão dessa movimentação cíclica das estatais, Costa e Miano (2013, p. 147) compendiam que “as empresas estatais ora são vistas como fomentadoras da economia nacional, ora como um fardo para o orçamento público e uma fonte irremediável de ineficiência macro e microeconômica”, o que faz o pêndulo não parar de se movimentar. Tanto é assim que, mesmo no governo de Bolsonaro, que segue uma linha liberal e preconiza a desestatização, uma nova estatal foi criada em 2019, a NAV Brasil, para cuidar do espaço aéreo (VENTURA, 2019).

Encerrando a apresentação dos momentos históricos das estatais anteriores à edição da LRE, na próxima seção serão apresentadas as influências exteriores que deram origem a novas diretrizes da Administração Pública, e que induziram à necessidade de edição da Lei de Responsabilidade das Estatais, com vistas a regular o funcionamento dessas entidades para o melhor atendimento do interesse público.

3.3 NEW PUBLIC MANAGEMENT

Esta seção tem por objetivo investigar a relação entre a *New Public Management* como movimento vindo do exterior com interferência na Administração Pública brasileira. Assim, junto à seção anterior, conclui-se o segundo objetivo específico da pesquisa.

O movimento *New Public Management* é utilizado como fundamento teórico deste trabalho, tendo em vista que suas orientações para o estabelecimento de um modelo de gestão gerencial influenciaram o desenvolvimento e atualização do arcabouço legislativo associado às estatais. Esse modelo significou uma perspectiva da Administração Pública que abandona o modelo patrimonialista, remodela o burocrático e introduz o modelo gerencial.

Como destaca Cavalcante (2017, p. 2), “a complexidade e dinâmica desses fenômenos [reformas da gestão pública] e, por conseguinte, as diferentes estratégias de implementação e seus resultados continuam objeto de estudo que ainda carece de informações e conhecimento cientificamente válidos”, o que motiva este estudo.

3.3.1 Movimento externo

A *New Public Management* (NPM) foi um conjunto de reformas de Estado que significou, em linhas gerais, a transformação do Estado burocrático em um modelo gerencial, voltado à eficiência e melhor atendimento às demandas dos cidadãos (MEDEIROS, 2006). Aqui, buscam-se os pontos essenciais do movimento e descarta-se a intenção de identificar as particularidades do NPM em diferentes países e momentos, visto que este não é um movimento único e uniforme em todos os locais do mundo (SEABRA, 2001). O movimento teve origem no Reino Unido na década de 1980 e se espalhou por outros países, como Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Já nos anos 1990, influenciou também a política dos Estados Unidos e Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1998), recebendo outros nomes como Nova Gestão Pública, Nova Administração Pública, Reforma Gerencial do Estado ou Administração Pública Gerencial (MEDEIROS, 2006; PAES DE PAULA, 2005; SECCHI, 2009). Para simplificação, neste trabalho, será usada a expressão Nova Administração Pública (NAP).

Devido à forte influência dos condutores de suas políticas no exterior, o movimento é também denominado de *thatcherismo* e de *reaganismo*, respectivamente em referência à Margaret Thatcher e Ronald Reagan, responsáveis pelas reformas gerenciais do Reino Unido e dos Estados Unidos (PAES DE PAULA, 2005).

Os principais antecedentes apontados pela literatura para o surgimento da Nova Administração Pública são a saturação do modelo de gestão burocrático descrito por Weber, a crise do Estado atribuída à lógica de intervenção estatal, e o fracasso governamental na gestão do Estado de Bem-Estar Social (MEDEIROS, 2006). Assim, tornou-se premente a necessidade de redefinir o modelo de gestão pública, adequando-o às novas demandas.

O esgotamento do modelo weberiano estava associado às disfunções burocráticas que se sobressaíram em relação aos seus aspectos benéficos. Matias-Pereira (2008, p. 64) identifica que a Nova Administração Pública despontou como uma “necessidade de encontrar respostas para problemas como: eficiência, eficácia, efetividade, legitimidade democrática, impacto das tecnologias da informação na administração”, não solucionados com a burocracia.

Paes de Paula (2005) explica que a lógica do NPM está baseada num pilar que conjuga o pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública (*public choice*). Enquanto o Neoliberalismo baseia-se na não-intervenção do Estado na economia, com exceção para regulação e para prestação de serviços essenciais, a *public choice* afirma que os políticos não se comportam naturalmente orientados para o bem coletivo, sendo preciso um controle de seus atos.

A crise do Estado é identificada por Bresser-Pereira (1998) em paralelo com o movimento cíclico de estatização *versus* desestatização. Segundo o autor, a atribuição da responsabilidade pelo desenvolvimento capitalista ao Estado gerou um crescimento do tamanho da máquina estatal para além do necessário, afetando sua capacidade de governabilidade. Ou seja, o excesso de estatização (no caso, do tamanho da administração indireta) afetou a qualidade do serviço.

É bom destacar que a partir da década de 1970, com as crises do petróleo em 1973 e 1979, a conjuntura mundial se transformou, afetando a economia de tal forma que se tornou palavra de ordem a necessidade de rever o papel dos Estados (ABRUCIO, 1997). Com a globalização, os Estados não poderiam mais se concentrar em tarefas de pura intervenção econômica, mas garantir as condições de desenvolvimento e garantir a competitividade e concorrência dos mercados (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A Nova Administração Pública tem por base a especialização do serviço público, a introdução de alguns elementos da gestão empresarial na gestão pública, a atenção ao desempenho operacional, a flexibilidade gerencial, a lógica da prestação de serviço público baseando-se no mercado e a *accountability* (BUGARIN, 2001; FERLIE; ASBURNER; FITZGERALD; PETTIGREW, 1999; MEDEIROS, 2006; SECCHI, 2009). Outro aspecto lembrado por Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) é a diminuição do tamanho do Estado, seja por extinção de órgãos ou redução do número de funcionários. Bresser-Pereira (1996) destaca ainda a descentralização política (para os níveis estadual e regional) e administrativa e a diminuição dos níveis hierárquicos. Paes de Paula (2005) observa ainda a separação das ações do Estado em atividades de planejamento, centralizadas, e de execução, que poderiam ser terceirizadas, cabendo ao Estado apenas sua regulação e controle. Por fim, introduz-se com a NAP a compreensão de que a oferta de serviço público é voltada a um cidadão-cliente, que é “objeto dos serviços públicos e também seu sujeito, na medida em que se torna partícipe na formação das políticas públicas e na avaliação dos resultados” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 118).

Paes de Paula (2005) registra algumas dificuldades no tocante à implantação da Nova Administração Pública. Para a autora, sua inserção no ambiente organizacional provoca a concentração do poder nas instâncias mais altas da organização, demandando a formação de grupos de elite que mantém características burocráticas. Além disso, a prática flexível da NAP pode gerar um excesso de discricionariedade por parte do administrador, comprometendo suas escolhas para o interesse público. Por fim, há naturais dificuldades em compatibilizar as

características do setor privado no setor público, visto que neste, a realidade tende a ser mais complexa por equilibrar diferentes interesses.

Na visão de Motta (2013), a introdução de princípios do setor privado nas organizações públicas, cerne da Nova Administração Pública, não foi eficaz, pois as dinâmicas de funcionamento dos dois tipos de organizações são divergentes, já que

as empresas privadas, para sobreviver, dependem da capacidade de agir com rapidez e introduzir o inusitado. A área pública, por sua vez, está sujeita a normas fixadas em leis e decretos, não fácil ou imediatamente alteradas: dependem de novos consensos políticos para introduzir novidades. (MOTTA, 2013, p. 85).

Cavalcante (2017) vai além e afirma que não há comprovação empírica sobre a possibilidade de adaptação dos princípios do setor privado para o setor público. Na realidade, essa busca por seguir diretrizes do setor privado está relacionada à exaltação desse modelo dominante de organização como vantajoso para todas as realidades, como aborda Ibarra-Colado (2006).

Pelos motivos expostos, Paes de Paula (2005) defende que o modelo da Nova Administração Pública, nos países centrais, esgotou-se a partir do final dos anos 1990, sobretudo em relação a uma de suas características mais marcantes, a eficiência administrativa. Apesar disso, os países latino-americanos começaram tardiamente suas reformas gerenciais. Bresser-Pereira (1998) cita o caso do Chile, que iniciou a reforma em 1993 e do México, em 1995. Já a ocorrência da NAP no Brasil foi considerada avançada em relação aos demais países periféricos (BRESSER-PEREIRA, 1998) e é assunto da próxima subseção.

3.3.2 A NAP no Brasil: o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e a Administração Gerencial.

No Brasil, considerando os estudos administrativos herdados dos governos anteriores, aliados ao fracasso do modelo burocrático, com o fim da Ditadura e a premência da redemocratização, era urgente buscar um novo modelo de administração, mais voltado às necessidades do cidadão e que pudesse basear uma reforma administrativa que envolvesse vários setores da Administração Pública (COSTA, 2008). Segundo Bresser-Pereira (1996), a busca por um novo modelo administrativo – o gerencial – se fez, entre outros fatores, pelo crescimento e complexidade da estrutura estatal.

A crise econômica externa chegou acentuada no Brasil na Nova República, o que significou um período de diminuição da renda per capita e alta inflação, problemas que foram acentuados pelo fracasso do Plano Cruzado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Entusiasmado crítico do modelo burocrático, Bresser-Pereira (1998, p. 49) registra que “a administração burocrática [...] revelar-se-á lenta, cara, auto-referida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”, ou seja, um empecilho ao desenvolvimento do país, o que tornava mais contundente a necessidade de uma nova forma de administrar. O autor considera que a promulgação da Constituição Cidadã foi um erro em termos de proposição de reforma do Estado, pois focou somente em ser burocrática, apenas rompendo laços com o passado (patrimonialista) e não estabelecendo pontes para o futuro (gerencialismo) (BRESSER-PEREIRA, 1998). Além disso, estabeleceu para administração indireta normas similares às da administração direta, afetando sua flexibilidade (MARE, 1995).

Na prática, a situação atual, num mundo de transformações constantes e cíclicas, não condiz com modelos administrativos que não acompanhem essa possibilidade de mudanças. Na sociedade moderna, a temporalidade e variabilidade das coisas estão presentes em tudo: estilos de vida, ideias, relações, costumes, tudo é temporário (GIDDENS, 1991), tudo é fluido na modernidade líquida (BAUMAN, 2001). Como compatibilizar essas mudanças em uma estrutura burocrática, regrada e inflexível?

Assim, com forte influência de movimentos oriundos do exterior, inaugurava-se um novo modelo na Administração Pública brasileira: o modelo gerencial, cujo principal embrião no Brasil, assim como em muitos outros países, foi a *New Public Management* (MEDEIROS, 2006).

A administração gerencial teve suas primeiras tentativas no Brasil a partir da redemocratização de 1985. Apesar de algumas tentativas dos presidentes Sarney (1985-1990), Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) no sentido de mudar as bases da administração burocrática para gerencial, suas propostas não foram totalmente eficazes (COSTA, 2008). Bresser-Pereira (1996) atribui essa dificuldade na reforma tendo em vista que a ideia de democracia rememorava ainda àquela da década de 1950, sendo que a redemocratização dos anos 1980 e 1990 tinha outra conjuntura. Além disso, o modelo de desenvolvimento por meio da industrialização por substituição de importações exauriu-se.

Em relação aos esforços para reforma administrativa, Costa (2008) aponta que as propostas da Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa criado no governo Sarney foram interrompidas em menos de um ano, dada a urgência de estabilização econômica. Já o

governo Collor se preocupou demasiadamente em reduzir o tamanho do Estado para melhorar sua produtividade, ao invés de focar em eficiência (BRESSER-PEREIRA, 1998). Dessa forma, o problema se agravou, pois os funcionários não cortados dos quadros mantiveram-se ineficientes.

É interessante lembrar que nos períodos anteriores, a crise mundial que perpassou os anos 1970 e 1980 provocou no Brasil mais que efeitos econômicos, de estagnação de renda e superinflação, mas também uma crise de governança, fiscal, burocrática e política. No meio desse alvoroço, criou-se ainda uma crise moral, com o *impeachment* de Collor (BRESSER-PEREIRA, 1996). Todos esses fatores corroboravam a necessidade de uma reforma ampla, idealizada no modelo gerencial de Estado, a Nova Administração Pública.

Apesar dos esforços anteriores, a introdução da administração gerencial só foi concretizada com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério de Reforma do Aparelho do Estado (MARE), do governo FHC (MARE, 1995). Segundo seu idealizador, o então Ministro Bresser-Pereira (1998, p. 17-18), “a reforma é gerencial [...], é democrática [...], é social-democrática [...], é social-liberal [...]”, abarcando toda a Administração Pública. Para o mentor da reforma, “o Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 11).

Baseado da Nova Administração Pública, o modelo de Estado pretendido pelo PDRAE é imbuído de características da gestão privada e seus princípios norteadores são vinculados à eficiência, descentralização e busca da excelência do trabalho e controle dos resultados, com prestação de serviço público de ótima qualidade (MARE, 1995), sem, contudo, perder por completo características burocráticas, como legalidade e impessoalidade e sua função original, pública (MEDEIROS, 2006).

O plano mostra-se absolutamente contrário ao patrimonialismo, intitulado-o como “uma excrescência inaceitável” (MARE, 1995, p. 15), mas assemelha-se parcialmente à burocracia, em relação aos princípios de rígidas regras de admissão, remuneração, treinamento e de desempenho de funcionários públicos, recusando, porém o formalismo e rigor técnico da administração burocrática, para evitar que esses interfiram na eficiência e resultados da gestão (LIMA JUNIOR, 1998). Em suma, frente ao gerencialismo, o modelo weberiano era tido como lento, formalista e ineficiente (ABRUCIO, 1997).

O PDRAE sugeriu a reforma a partir de três enfoques: cultural, institucional-legal e gerencial, a ocorrerem concomitantemente (MARE, 1995). A transição cultural propunha a introdução e o uso de ferramentas de gestão de origem empresarial na gestão pública e a

sobreposição das práticas associadas ao modelo de administração burocrático pelo gerencial; a perspectiva institucional-legal está relacionada à revisão de legislações e outros ordenamentos legais; já o enfoque gerencial da reforma era voltado ao perfil do agente público, buscando desvinculá-lo de práticas burocráticas já ultrapassadas, com vistas à sua eficiência funcional e prestação de serviço de melhor qualidade (BRESSER-PEREIRA, 1996; COSTA, 2008; MEDEIROS, 2006).

Na dimensão cultural, o PDRAE recomenda um acordo de cooperação entre agente público e cidadão, na prestação do serviço público. Para o cumprimento da dimensão institucional-legal, o PDRAE planejou o aprimoramento do sistema jurídico-legal que pudesse atender às demandas por um Estado mais eficaz, o que se deu principalmente por meio de emendas constitucionais e pela reforma da previdência. Já a dimensão gerencial é a mais significativa delas e envolve a implantação de laboratórios especializados, avaliação de desempenho institucional, aperfeiçoamento dos recursos humanos, com recrutamento e programas de treinamento e estabelecimento de programas de qualidade (MARE, 1995).

Bresser-Pereira (1996) evidencia que a eficácia da reforma gerencial dependia do controle pelos usuários, a quem era orientada. Isso significa o fortalecimento da prática da cidadania, por meio da participação popular.

É possível afirmar que a influência do NPM, como base da reforma gerencial do Brasil, vai ao encontro da Teoria da Dependência apontada por Bresser-Pereira. Trata da exploração (não só econômica) dos países periféricos pelos países centrais, que os mantêm em situação de dependência e dominação (BRESSER-PEREIRA, 2010a).

Motta (2013) lembra que como qualquer prática gerencial, o NPM está imbuído das características locais de seus países de origem. Nesse sentido, a reprodução de um modelo de gestão europeu, o NPM, a partir do Mito da Modernidade, de Enrique Dussel (DUSSEL, 1993), é externada por meio de sua posição colonizadora, que ignora as especificidades, história e potencialidades locais para produção de modelos de conhecimento e a necessidade de adaptações específicas (WANDERLEY; BARROS, 2018). A isto pode se associar a ineficiência da implantação do PDRAE, que não contou com a perspectiva decolonial, ou sequer pós-colonial.

Economicamente, o cosmopolitismo (ou entreguismo) desvaloriza a competência do Brasil, caracterizando-o como dependente econômico da economia, tecnologia e investimento externo, ou seja, do neocolonialismo (JAGUARIBE, 2013).

Embora, segundo Seabra (2001) haja autores que defendam a Nova Administração Pública como um modelo absoluto, que pode ser aplicado integralmente em qualquer

organização de qualquer setor e em qualquer realidade política, é natural que a reprodução do modelo do NPM dependia de adaptações ao cenário brasileiro, sob pena de ineficiência (ABRUCIO, 1997), sobretudo pela convivência com as disfunções burocráticas e ainda com as irregularidades do patrimonialismo.

O PDRAE exigiu um ordenamento jurídico baseado em suas diretrizes, para normatizar o funcionamento das entidades públicas de diferentes categorias. O principal produto da implantação das diretrizes do PDRAE foi a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, conhecida como emenda da reforma administrativa, que dava conta de três áreas associadas à reforma do Estado: racionalização, flexibilização e publicização (COSTA, 2008). Salienta-se que a emenda foi responsável por boa parte da redação atual da Constituição no que tange aos princípios, remuneração, cargos, mecanismos de flexibilidade e estabilidade, despesas e prestações de contas da Administração Pública.

O PDRAE também classificou as atividades do Estado em 4 grupos, conforme a forma de propriedade e de administração, estabelecendo as instituições indicadas para sua execução. Esses grupos estão apresentados na figura 7, a seguir.

Figura 7 - Grupos de atividades do Estado, segundo PDRAE

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Atividades Exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Congresso, Tribunais Superiores, Presidência, Cúpula dos Ministérios	○				○	Secretarias Formuladoras de Pol. Públicas Contrato de Gestão
	UNIDADES DESCENTRALIZADAS Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento da Área Social e Científica, Seguridade Social	○				○	Agências Executivas e Reguladoras
	SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Escolas, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		○			○	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			○		○	Empresas privadas

Publicização →

Privatização →

Fonte: Bresser-Pereira (1998, p. 103).

As atividades a serem exclusivamente executadas pelo Estado são as pertencentes ao núcleo estratégico e unidades descentralizadas. A primeira delas é a única a ser atrelada a um modelo de administração híbrido entre a burocracia e o gerencialismo, e a segunda, composta por serviços que não podem passar ao setor privado, deve ser totalmente voltada à administração gerencial (MARE, 1995).

Já o segundo subgrupo representa as atividades que podem ser compartilhadas pelo Estado com setores privados. No caso dos serviços não-exclusivos, segundo o PDRAE, são “serviços [que] envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem ‘economias externas’ relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado” (MARE, 1995, p. 42), os quais deveriam ser repassados a Organizações Sociais, transferência chamada no plano de ‘publicização’.

Em relação às atividades de produção para o mercado, nas quais estão inseridas as estatais, orienta-se para privatização, portanto, para tornarem-se empresas privadas. A exceção ocorre nos casos em que haja capital privado disponível (seja por indisponibilidade ou falta de interesse no investimento) ou quando tratar-se da necessidade de monopólio do Estado, isto é, para setores estratégicos (MARE, 1995). Nesse sentido, o PDRAE estabelece três objetivos para as empresas estatais:

- Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização.
- Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados.
- Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas (MARE, 1995, p. 47).

Percebe-se, pois, ênfase na regulação das empresas privatizadas, e no caso das entidades que continuarem estatizadas, o rígido controle em seus regulamentos, voltados à administração gerencial.

Na realidade latino-americana, a introdução de políticas de cunho neoliberal, como as da Nova Administração Pública, resultou em maior desigualdade socioeconômica, pois

Em nome de uma estabilidade econômica, os Estados latino-americanos realizaram cortes nos gastos públicos, privatizações das empresas estatais a fim de capitalizar para pagar dívidas, abertura dos mercados e liberalização do câmbio para se tornarem mais competitivos, porém provocando consequências drásticas à maioria da população (Soares Campos; S. Campos, 2014, p. 46).

No caso brasileiro, algumas críticas à reforma gerencial são apontadas por Paes de Paula (2005). Segundo a autora, o processo não ocorreu de forma democrática, pois apesar de no discurso favorecer o interesse público, na prática não resultou na inserção da sociedade civil nas decisões das políticas públicas. Outras desaprovações são relacionadas ao exagero de medidas provisórias editadas e ao excesso de decisões discricionárias (PAES DE PAULA, 2005), e o excesso de normas que prejudicam, no caso das estatais, a concorrência e a competitividade (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Vicente (2018) cita que mesmo com a reforma gerencial, algumas práticas patrimonialistas permaneceram, como as trocas de favores, nomeações espúrias e apadrinhadas, com o uso da estrutura estatal para interesses particulares. Numa observação mais atenta é possível concluir que as ‘Reformas de Estado’ brasileiras, ou seja, a busca pelo modelo burocrático em abandono ao patrimonialista e a busca pelo modelo gerencial em substituição ao burocrático, na prática, significaram muito mais uma leve restauração com manutenção do padrão anterior, do que uma grande renovação.

Verifica-se na história da Administração Pública Brasileira que o fantasma da burocracia sempre esteve presente, com o termo ganhando significado pejorativo, associado ao senso comum, no qual só suas disfunções são lembradas. O patrimonialismo, no entanto, segue resguardado, aparentemente morto ou desfalecido, pois nunca houve um ‘programa de despatrimonialização’. Nas entrelinhas, percebe-se que nunca morreu, mas está sempre latente, aguardando oportunidades de ressurgir.

A reforma de Estado sustentada pelo PDRAE, entre outros aspectos, demandou adaptações administrativas que, em sua dimensão institucional-legal, criaram terreno para introdução de legislações que passaram a nortear o funcionamento das diferentes entidades da Administração Pública. Um dos casos é Lei de Responsabilidade das Estatais, foco desta pesquisa e assunto da próxima seção.

3.4 A LEI DE RESPONSABILIDADE DAS ESTATAIS

Esta seção visa a atender ao terceiro objetivo específico da pesquisa: apresentar os principais itens que compõe a Lei de Responsabilidade das Estatais, a partir da explanação do contexto de criação da legislação. Segue ainda uma revisão de estudos recentes que envolvem esse assunto e a apresentação da situação atual das estatais brasileiras.

3.4.1 O contexto de criação e os principais pontos da Lei de Responsabilidade das Estatais

Desde a edição da Constituição em 1988, aguardava-se com expectativa a aprovação do estatuto jurídico das estatais. Observa-se que vários dispositivos anteriores, mencionados neste trabalho, trataram do funcionamento dessas entidades em campos específicos, mas ainda era necessária uma legislação que englobasse todas as temáticas apresentadas na LRE, a serem detalhadas nesta seção.

Avaliando as legislações anteriores à LRE, Mohallen, Vasconcelos e France (2017) enfatizam como principal inconveniente a falta de mecanismos de monitoramento e controle, o que favorecia a distribuição de cargos indiscriminadamente, além de casos de corrupção. Segundo os autores, a LRE teve por objetivo principal uniformizar o tratamento dispensado às estatais.

Em tese, a LRE veio atender ao disposto no artigo 173 da Constituição, cujo parágrafo 1º foi alterado pela Emenda nº 19/1998, decorrente da reforma administrativa do PDRAE, e que assim preceitua:

Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

- I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
- II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;
- III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;
- IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
- V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores (BRASIL, 1988, Art. 173, grifo nosso).

Na prática, além da intenção de diminuir a intervenção do Estado nas atividades econômicas, a aprovação da LRE inicialmente significou uma tentativa explícita de combate à corrupção e outras práticas ilícitas como nepotismo ou a falta de transparência, como uma continuidade da Operação Lava Jato, conjunto de investigações da Polícia Federal, com início em 2014 (NUNES, 2018).

A LRE é fruto do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 555, de 2015, com a justificativa de normatizar aspectos das sociedades de economia mista e das empresas públicas que ainda estavam pendentes de regularização, visto que as legislações existentes não atendiam a todos os requisitos. O Senador Tasso Jereissati, um dos autores do projeto de lei, mantém uma página eletrônica na qual divulgou as intenções da proposta apresentada. O material mostra sucintamente algumas determinações e assuntos principais do PLS, conforme compendiado na figura 8, a seguir:

Figura 8 - Material de divulgação do PLS 555/2015



Fonte: Adaptado de Jereissati (2016).

A figura aponta que a divulgação da proposta de lei focou em questões relacionadas à transparência, fiscalização, indicação política para os cargos das estatais, formação dos conselhos, ética no uso de recursos públicos e na garantia de não-privatização das entidades. Esses são assuntos polêmicos da LRE, aprovada em meio a uma crise das estatais (ARAGÃO, 2018), o que traz ainda maior interesse popular para o tema.

Após a aprovação do projeto de lei no Senado, houve uma série de pressões para vetos no texto, principalmente nos trechos que determinam o impedimento de indicações políticas

para os cargos de direção que não atendessem critérios técnicos (DOCA; JUNGBLUT, 2016), o que atrasou ainda mais sua aprovação.

O texto final aprovado, com informações sobre os dispositivos vetados está disponível no link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. A LRE foi aprovada pelo então presidente Michel Temer, com 97 artigos distribuídos em 3 títulos, conforme especificado no mapa da LRE, apresentado no quadro 6, a seguir, que destaca os principais assuntos regulamentados:

Quadro 6 - Mapa resumido de apresentação da LRE

Temática	Artigos
Título I	
Abrangência da lei	1º
Definições – Empresa pública e Sociedade de Economia Mista	3º; 4º
Requisitos de transparência	8º; 12
Gestão de riscos e controle interno	9º
Requisitos e vedações dos acionistas controladores, administradores, membros independentes, e composição de conselhos, diretoria e comitês	13 a 26
Função social das estatais	27
Título II	
Normas de licitação, obras, serviços, aquisição de bens, alienação	28 a 67
Normas de formalização de contratos	68 a 84
Fiscalização e controle	85 a 90
Título III	
Prazo de adaptação à lei	91
Despesas com publicidade	93

Fonte: Elaborado pela autora, com base em BRASIL (2016a).

O Título I trata das disposições aplicáveis às estatais, sendo integrado pelos artigos 1º a 27. O objetivo da criação das estatais passa a constar no art. 1º da LRE. Além disso, a lei que autorizar a criação da estatal deve explicitar qual interesse público ou imperativo de segurança nacional que justifica o funcionamento da organização (BRASIL, 2016a, Art. 2º, § 1º).

Os requisitos de transparência incluem a elaboração de uma carta anual de governança, reafirmando a justificativa de existência da estatal, adequação do estatuto social e a divulgação ativa de informações públicas, significando um aperfeiçoamento de outras legislações já existentes. As práticas de gestão de riscos e controle interno abrangem a constituição de uma estrutura responsável pela elaboração e divulgação de Código de Conduta e Integridade, que contemple os princípios, valores e missão da empresa estatal, a ser implementado e cumprido por toda a organização. No que tange aos requisitos para administradores e outros membros, a LRE institui critérios técnicos e de experiência profissional para sua ocupação, como formação acadêmica compatível, além de vedações para escolha desses cargos, rejeitando indicações políticas. A função social da estatal – realização do interesse coletivo ou atendimento a imperativo de segurança nacional – é ressaltada como ponto de seu documento de autorização legal.

O Título II, que dispõe sobre normas de atividade econômica, é constituído pelos artigos 28 a 90, e compõem a maior parte da legislação. As normas de licitação e afins e as de formalização de contratos visam à simplificação e racionalização desses procedimentos para eficiência gerencial, à possibilidade de ajuste da legislação às particularidades de cada estatal e à aplicação do regime de direito privado nos contratos.

Já o Título III contém as disposições finais da legislação. Para adaptação à lei foi estipulado prazo de 24 meses, questionado como longo por alguns estudos (SILVA FD, 2018).

Nas temáticas apresentadas no quadro 6, observa-se que a LRE enfatizou as estatais que atuam no setor produtivo. Na Administração Pública Federal, a LRE foi regulamentada pelo Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016b).

Observa-se que a Lei de Responsabilidade das Estatais buscou, entre outros aspectos, obrigar essas entidades a atenderem princípios de governança corporativa para estatais, estabelecidos pela OCDE, assim resumidos por Fontes Filho e Picolin (2008, p. 1172): “assegurar um arcabouço regulatório e legal efetivo para empresas estatais; o Estado atuando como proprietário; equidade no tratamento com acionistas; relações com *stakeholder*; transparência e *disclosure*; e responsabilidades dos conselhos”.

Quanto às normas de governança, registra-se que não cabe neste trabalho esmiuçar seu conceito, mas entende-se como importante salientar uma definição que resume o termo: “Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho

de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2015, p. 20).

Thorstensen e Faria (2019, p. 14) ponderam que, embora as recomendações da OCDE não sejam – por enquanto – legalmente obrigatórias para as empresas estatais brasileiras, “a agenda de governança corporativa não só integra a pauta da administração pública como será imperativa em um eventual processo de acessão à organização [OCDE]”. De forma mais categórica, como Cavalcante (2017, p. 1) sustenta que “a característica mais emblemática da gestão pública atual é a prevalência do fenômeno da governança”.

Cabe ressaltar, segundo Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) que as primeiras impressões e pesquisas sobre governança surgem simultaneamente e impulsionadas com o desenvolvimento da Nova Administração Pública, como complemento à ideia original da administração pública e com forte influência das reformas neoliberais. Embora exista o conceito de governança desvinculado do domínio liberal, sua base de estudos se caracteriza pela perda de prestígio do setor público e proeminência do setor privado e pela institucionalização de organizações que possibilitam o uso concomitante de recursos públicos e privados (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Retomando os pontos da LRE, Oyamada (2018), no fim de seu prazo de adaptação (que não foi cumprido por várias entidades), pondera os pontos positivos da legislação:

os benefícios e vantagens trazidas pelo novo texto legal são plenamente tangíveis. A lei estabelece uma série de mecanismos de transparência e governança a serem observados pelas estatais, como regras para divulgação de informações, práticas de gestão de risco, códigos de conduta, formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, constituição e funcionamento dos conselhos, assim como requisitos mínimos para nomeação de dirigentes. Outro ponto de destaque da Lei são as normas de licitações e contratos (OYAMADA, 2018).

Frazão (2017), por sua vez, argumenta que a aprovação da LRE não significaria tanto se as legislações anteriores sobre o tema fossem efetivamente cumpridas, no interesse público. Segundo a autora, a má gestão das estatais está relacionada à falta de controle e monitoramento, o que favorecia o descumprimento das legislações. Aragão (2018), por sua vez, vê com ressalvas a tentativa de o Estatuto pretender tratamento igualitário a todas as estatais, tendo em vista suas peculiaridades quanto à dependência de verbas públicas e quanto ao seu faturamento.

Registra-se que a LRE não dispõe sobre tendências à estatização ou desestatização, o que parece tirar o foco do mencionado movimento cíclico, pelo menos em suas formas mais

extremas. Ao contrário: ao apresentar justificativas de interesse público para sua criação, as estatais mantêm-se em funcionamento e atendem às normas de governança e eficiência.

3.4.2 Estudos realizados sobre a Lei de Responsabilidade das Estatais

Esta seção busca evidenciar como a Lei de Responsabilidade das Estatais vem sendo abordada em estudos acadêmicos, quais aspectos e temas são priorizados ou preteridos e em que áreas de conhecimento.

O quadro 7, a seguir, sintetiza informações relativas a teses e dissertações registradas no portal CAPES que tratam da Lei de Responsabilidade das Estatais, em diferentes áreas. Cabe ressaltar que não é a pretensão apresentar um rol taxativo de trabalhos, até porque é tendência o aumento progressivo do número de estudos.

Quadro 7 - Síntese de dissertações e teses que tratam da Lei nº 13.303/2016

Autor	Título	Curso / Área	Temática
ASSIS, 2018	Parcerias empresariais público-privadas: as parcerias e outras formas associativas em oportunidades de negócio na Lei das Estatais	Mestrado em Direito	Parcerias público-privadas e Lei das Estatais
BEDONE, 2017	Releitura da dicotomia serviço público vs. Atividade econômica como critério definidor do regime jurídico das empresas estatais à luz da Lei nº 13.303/2016.	Doutorado em Direito	Dicotomia prestação de serviço público e exploração de atividade econômica das empresas estatais
CALIXTO, 2018	A dinâmica de implementação das práticas de governança corporativa nas estatais do estado do Rio de Janeiro com o advento da Lei federal nº 13.303/2016	Mestrado em Ciências Contábeis	Implementação de práticas de governança corporativa em estatais
CARVALHO, 2019	A governança corporativa das empresas estatais da União	Mestrado em Gestão Pública e Cooperação	Governança corporativa em empresas estatais

		Internacional	
CHAGAS, 2019	O papel do estatuto jurídico das empresas estatais (Lei nº 13.303/16) na concretização dos interesses públicos e econômicos das sociedades de economia mista.	Mestrado em Direito	Análise dos conceitos de interesse público, interesse econômico e interesse coletivo associados a estatais.
COUTINHO, 2018	<i>Compliance</i> anticorrupção, a Lei das Estatais e a defesa do estado democrático de direito.	Mestrado em Direito	<i>Compliance</i> anticorrupção e sua correlação com a Lei nº 13.303/2016
DANTAS, 2017	Análise da sustentabilidade empresarial nas Companhias Docas Brasileiras	Mestrado em Ciências Contábeis	Práticas de sustentabilidade empresarial e responsabilidade social corporativa adotadas por empresas estatais brasileiras
FELÍCIO JUNIOR, 2017	Governança corporativa no setor público: uma análise crítica sobre a Lei de Responsabilidade das Estatais à luz das práticas recomendadas pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa	Mestrado em Administração	Governança corporativa em empresas estatais
JOAKINSON, 2018	Método de diagnóstico da conformidade na governança corporativa de sociedades de economia mista segundo a Lei nº 13.303/2016	Mestrado em Governança e Sustentabilidade	Governança corporativa em empresas estatais
LIMA, 2018	Fatores explicativos das práticas de governança corporativa	Mestrado em Administração	Práticas de governança

	aplicadas ao Conselho de Administração em uma empresa de economia mista do segmento bancário		corporativa no Conselho de Administração
LOVATO, 2018	<i>Compliance</i> e programa de integridade na lei das estatais: instrumentos de prevenção e gestão de riscos	Mestrado em Direito	Desenvolvimento dos instrumentos de <i>compliance</i> , integridade e de gestão de riscos aplicados às estatais
MACIEL, 2017	A responsabilidade dos administradores de empresas estatais brasileiras: o controle dos atos de gestão pelos Tribunais de Contas	Mestrado em Direito	Limites da atuação do STF como fiscalizador de atos de empresas estatais
MAINIERI, 2018	A Lei das Estatais e suas repercussões nas estruturas de governança corporativa das empresas de energia elétrica	Mestrado em Direito	Impacto da Lei das Estatais nas estruturas de governança
NUNES, 2018	As boas práticas de governança como mecanismo de geração de valor e mitigação de riscos – novas perspectivas trazidas pelo estatuto jurídico das empresas estatais às sociedades de economia mista de capital aberto	Mestrado em Administração Pública	Governança corporativa em empresas estatais
RIBAS, 2019	Governança corporativa nas sociedades de economia mista. Abordagem comparada e funcional da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016	Mestrado em Direito	Governança corporativa
RUOCCO, 2018	Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016):	Mestrado em Economia	Histórico das discussões que

	um olhar a partir das teorias da captura e da agenda		deram origem à Lei 13.303/2016
SAMPAIO, 2018	A não incidência da licitação nas empresas estatais que exercem atividade econômica	Mestrado em Direito	Licitação nas empresas estatais
SILVA FD, 2018	Implantação da Lei nº 13.303/16 de governança corporativa: um estudo do impacto no desempenho das empresas estatais	Mestrado em Economia e Finanças	Impacto no desempenho de empresas estatais, a partir da Lei nº 13.303/2016
VICENTE, 2018	Empresas estatais entre o público e o privado: uma análise à luz do pensamento de Jürgen Habermas e do estatuto jurídico das empresas estatais.	Mestrado em Direito	Separação entre o público e o privado no âmbito das empresas estatais brasileiras
ZIMMER, 2019	Governança corporativa e corrupção: a importância da probidade empresarial para a boa administração e governança de sociedades de economia mista	Mestrado em Direito	Importância da governança corporativa no combate à corrupção

Fonte: Elaborado pela autora.

Esse levantamento bibliográfico revela que apesar da relevância da Lei de Responsabilidade das Estatais como um norteamento jurídico dessas entidades, previsto e esperado desde a Constituição de 1988, muitos estudos acabam convergindo e mostrando-se análogos. Embora o assunto ‘estatais’ possa ter vários enfoques, associados a diversas áreas do conhecimento, considera-se que o tema não vem sendo abordado amplamente pelo meio acadêmico, sobretudo no campo de Administração em geral, seja de empresas ou pública.

3.4.3 Situação atual das estatais

As seções anteriores destacaram o papel das estatais no desenvolvimento do país. Fontes Filho (2018), numa exposição abrangente dessas entidades, evidencia que

No Brasil, seja pelo volume dos ativos e importância econômica das empresas estatais, nos vários níveis federativos, seja por sua influência histórica na construção do modelo de desenvolvimento nacional, as empresas estatais têm tido uma expressiva influência nas dimensões sociais, econômicas e políticas. Sociais, pela geração de empregos e políticas de pessoal, em geral oferecendo condições acima dos padrões do mercado privado, funcionando como um direcionador; econômicas, pois representam fontes importantes de receitas para os governos pelos dividendos distribuídos, pelo poder de apoiar setores e programas de desenvolvimento, e pelos próprios investimentos que realizam; e políticas, por se qualificarem como atores de destaque das composições políticas e das barganhas na formação das coalizões de poder (FONTES FILHO, 2018, p. 211).

O compêndio do autor demonstra a relevância dessas estruturas na formação da Administração Pública brasileira, destacando como a efetividade de suas ações pode contribuir para o desenvolvimento público.

Holland (2017) resume que o governo pode assumir 3 papéis diferentes perante a gestão das empresas estatais. O primeiro corresponde ao papel de Estado produtor ou empreendedor, que se vale das estatais como fornecedoras de bens e serviços em complementação ao setor privado. Outro papel é o do Estado Indutor, no qual as estatais são utilizadas como instrumentos para o crescimento econômico. Por fim, há o Estado Interventor, cujo foco é a regulação dos preços e planos de investimento das estatais. Nesse sentido, como reflexão, reproduzimos aqui uma indagação do autor: “Qual é papel das Estatais no novo ciclo de desenvolvimento econômico?” (HOLLAND, 2017, p. 3).

Atualmente as estatais são controladas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, criada pelo Decreto nº 8.818, de 21 de julho de 2016, e vinculada ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A partir de 1º de janeiro de 2019, as competências de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão foram agregadas ao Ministério da Economia. Além disso, para atender aos interesses governamentais mais diretamente, com a reorganização da estrutura da Presidência da República em 2019, foi criada uma Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento.

O contexto de tendência à desestatização, aliado à crise econômica de 2008, vem provocando a adoção de novas estratégias de funcionamento das estatais, com maior atenção ao hibridismo de sua atuação (ARAGÃO, 2018), de forma a permitir a concorrência com entidades privadas sem deixar de garantir os interesses públicos pelos quais foram criadas. Esse caráter híbrido também é destacado por Ferlie, Asburner, Fitzgerald e Pettigrew (1999, p. 379), que argumentam que especulam que as mudanças associadas à Nova Administração Pública tendem a estimular o surgimento de organizações “com uma mentalidade de maior

eficiência individualmente que, contudo, retêm alguns valores e padrões permanentes do setor público como parte de sua cultura nuclear”, o que caracteriza bem as estatais.

O atual governo, de visão neoliberal, desde sua campanha, reiteradamente propaga sua intenção de privatizar estatais, apesar de sua lucratividade. O Ministro da Economia, em diferentes entrevistas, menciona seu propósito de privatização em massa, justificando que as estatais estão envolvidas em diversas situações de corrupção (BRANCO, 2019; GAZETA, 2019).

Para tal, foi criada uma Secretaria-Geral de Desestatização do Ministério da Economia (BRANCO, 2019). Entende-se, pois, que esta medida não resultará na desestatização de todas as entidades, de forma que empresas estatais de nível federal que apresentem mais claro interesse público e estratégico para o país provavelmente apresentarão maior probabilidade de permanecerem estatizadas. O próprio secretário-geral, Salim Mattar, admite que empresas como Petrobras, Banco do Brasil, Caixa e Banco Nacional de Desenvolvimento Social não serão privatizadas, e estas representam mais de 70% dos ativos controlados pelo governo federal (GLOBONEWS, 2020).

Dados do Ministério da Economia, divulgados pela Agência Brasil, apontam lucro de R\$ 69,974 bilhões em 2018 provenientes dos negócios das estatais não dependentes do Tesouro Nacional, sendo R\$ 26,7 bilhões apenas da Petrobras (MÁXIMO, 2019). Apesar de tais resultados, curiosamente, Salim Mattar afirma que “isso não é mérito. Mérito é o governo não ter estatais” (BRANCO, 2019), em cuja fala não é possível compreender se houve ironia ou não.

A análise dessa conjuntura de diminuição do número de estatais não conta com unanimidade dos estudiosos. De toda forma, Aragão (2018, p. 355) bem resume a situação:

Ainda que, no caso brasileiro, após a crise política e econômica de 2015, o número de empresas estatais venha a diminuir, ou haja um arrefecimento em sua expansão, em razão da adoção, por exemplo, de políticas econômicas de contenção do gasto público e enxugamento da máquina do Estado, certo é que as empresas estatais não deixarão de existir e, mais ainda, não perderão seu papel como o principal instrumento da atuação direta do Estado na economia.

Mohallen, Vasconcelos e France (2017) evidenciam a diferença do Brasil em face de outros países: enquanto dados da OCDE apontam que a média mundial é de 62 empresas estatais por país, o quantitativo de estatais no Brasil supera e muito esse número, embora não haja dados precisos sobre o número de entidades considerando os três âmbitos de atuação (federal, estadual e municipal). De toda forma, a redução do quantitativo de empresas desde a

edição da LRE, frente ao aumento de valor de mercado das principais estatais, também ganha destaque (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b).

O Boletim das Empresas Estatais Federais, divulgado trimestralmente, vem apontando essa diminuição paulatina do número de estatais federais, que se deve à venda, liquidação e incorporação de subsidiárias. Esse quantitativo foi revisado pelo Ministério da Economia a partir do segundo trimestre de 2019, divulgando-se em dezembro de 2019, 203 empresas estatais federais, sendo 46 de controle direto e 157 de controle indireto. O primeiro grupo corresponde a empresas públicas ou sociedades de economia mista em que a maior parte do capital social pertença à União. Já as de controle indireto são as subsidiárias. Há ainda outra classificação quanto às estatais de controle direto: 18 são dependentes e 28 são não dependentes, definidas conforme o recebimento ou não de recursos financeiros do ente controlador para despesas de pessoal, custeio ou de capital (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b).

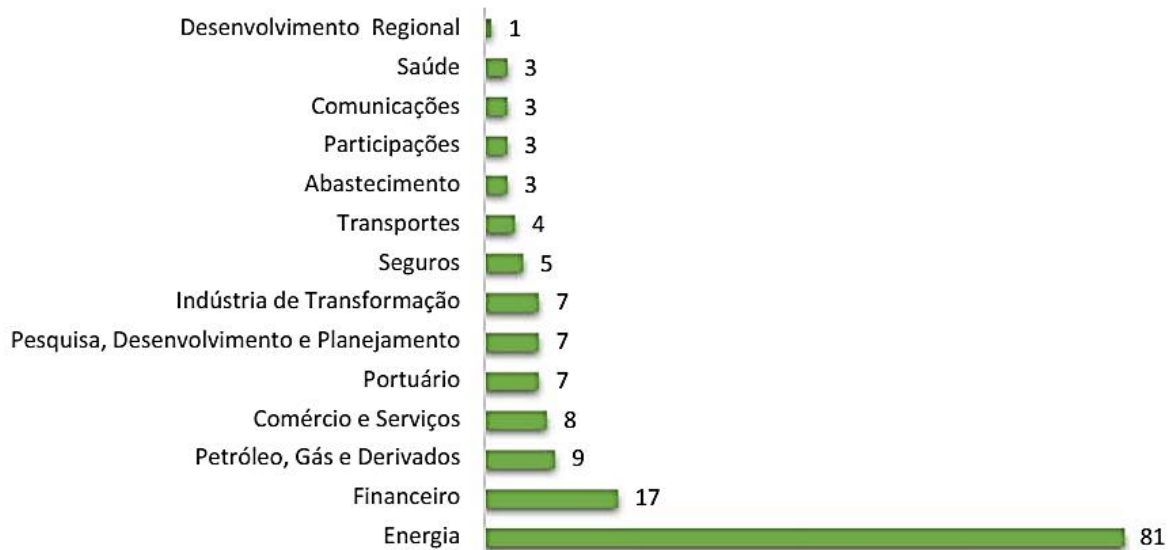
Acompanhando a diminuição do número de estatais, a redução de empregados nos últimos anos por meio de Programas de Demissão⁶ Voluntária é divulgada pelas secretarias em tom de comemoração. A redução foi de cerca de 12,84% do número de empregados de 2014 até o 3º trimestre de 2019 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b).

Das estatais de controle indireto, há grupos que participam com número razoável de subsidiárias: o conjunto Petrobras, Eletrobras e Banco do Brasil contabilizam 149 do total de 157 subsidiárias. Atualmente 8 estatais participam com ações da Bolsa de Valores: Banco da Amazônia, Banco do Brasil S.A., BB Seguridade, Banco do Nordeste, Eletrobras, Eletrobras Participações, Petrobras e Telebras (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b).

A figura 9, a seguir, mostra a distribuição das 158 empresas estatais federais sediadas no Brasil, por área de atuação. O rol completo dessas estatais, por ano de criação, está incluído no Anexo A.

⁶ Na verdade, o termo mais adequado seria ‘Programa de Desligamento Voluntário’, visto que a demissão é um tipo de penalidade disciplinar aplicado em caso de transgressões graves, listadas no art. 132 da Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990, no caso de servidores do Poder Executivo Federal. No entanto, o termo ‘demissão’, em geral usado na iniciativa privada, popularizou ao invés de exoneração, que seria mais pertinente.

Figura 9 - Área de atuação das empresas estatais federais (dados de novembro de 2019)



Fonte: Ministério da Economia (2019b, p. 7).

Observa-se no gráfico elaborado pela SEST que a imensa maioria das estatais está vinculada à área de energia, de forma que considerando sua área de atuação, o Ministério de Minas e Energia é o grande responsável por seu controle. Além disso, há 45 subsidiárias sediadas no exterior, não sujeitas aos normativos brasileiros, mas àqueles de seu país de funcionamento (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b).

A SEST disponibiliza em seu site uma série de documentos que visam nortear a implantação e efetividade do cumprimento da Lei nº 13.303/2016. São manuais e guias referentes à atuação dos Conselhos de Administração, aos Portais de Transparência Pública, ao Plano de Cargos e salários, à Gestão de Pessoas, às Políticas de Governança, e outros assuntos.

3.5 ALTERAÇÕES NAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DECORRENTES DA INTRODUÇÃO DE UMA LEGISLAÇÃO

Esta seção tem por finalidade explicitar a relação entre a introdução de uma legislação na Administração Pública e a necessidade de adequações nas práticas administrativas dos entes subordinados a essa legislação, conforme quarto objetivo específico da pesquisa.

O termo ‘prática(s)’ está presente em várias abordagens teóricas e é de difícil conceituação, na opinião de muitos autores de estudos organizacionais (SCHATZKI, 2006; GEIGER, 2009; BEDANI; VEIGA, 2015; DA SILVEIRA SANTOS; ALCADIPANI, 2015).

Como não é nosso objetivo o aprofundamento desse conceito, serão apresentadas apenas definições gerais.

Para Bedani e Veiga (2015, p. 233), por exemplo, “no singular, o termo prática sugere uma ação repetitiva, periódica, habitual ou rotinizada que desenvolveria determinadas competências, melhorando o desempenho. Prática remete à ideia de uma ação, atividade ou trabalhos específicos”.

Geiger (2009) explica que o conceito apresenta dois pontos de vista principais: o primeiro identifica a prática como uma atividade, rotina ou processo, ou seja, enfatizando as ações realizadas no âmbito organizacional; o segundo defende prática associadas à sua ideia social, de comportamentos e valores reproduzidos em determinado meio social.

Se aproximado à primeira interpretação apresentada por Geiger (2009), Nascimento (2008, p. 5) define práticas administrativas como “seqüências de ações articuladas dos administradores, com sentido objetivo no contexto organizacional, para organizar, planejar, dirigir e controlar as práticas (o trabalho e as rotinas) das pessoas administradas”. É essa definição que será utilizada nesta dissertação.

Essas práticas são constantemente modificadas por influência do meio interno e externo à organização (BEDANI; VEIGA, 2015), sobretudo com vistas à melhoria de desempenho ou a adaptações a circunstâncias específicas (NASCIMENTO, 2008).

Ao aplicar esses conceitos à presente pesquisa, percebe-se que Ferlie, Asburner, Fitzgerald e Pettigrew (1999) argumentam que a introdução da Nova Administração Pública demanda uma mudança transformadora, isto é, profunda em termos de impacto, ampla em termos de abrangência organizacional, atingindo diferentes níveis organizacionais, e conduzida de cima para baixo. Pode-se afirmar que essa mudança, obviamente, interfere nas práticas organizacionais e administrativas.

A respeito da relação entre a introdução de uma legislação e seu cumprimento, Fernandes (2014, p. 44) revela que “apenas a lei em si não garante que ela seja cumprida e incorporada às práticas organizacionais”. Todavia, cabe ressaltar que pelo princípio constitucional da legalidade, a Administração Pública funciona baseando o desenvolvimento de suas atividades a partir de dispositivos legais. Por isso, é obrigatório que ela se adapte a novas normativas, cabendo a seus agentes organizarem-se no prazo estipulado para início da vigência da legislação. Nesse processo, cabem algumas reflexões: todas as entidades estão previamente preparadas para essa transformação? Particularmente no caso das estatais, quais as mudanças observadas a partir da introdução da LRE no ambiente organizacional? Quais os impactos do cumprimento dessa legislação? Entende-se que essas transformações, visando,

além do atendimento à legislação introduzida, a melhoria do serviço prestado, atingem a organização como um todo.

No que tange às medidas práticas para a implantação dos novos dispositivos, Ferlie, Asburner, Fitzgerald e Pettigrew (1999) propõem, para avaliação das transformações organizacionais, os seguintes critérios: estratégias organizacionais; estruturas organizacionais; distribuição de poder; sistemas de controle, e; cultura organizacional.

Em consonância com esses critérios, e para categorização dos tipos de mudanças administrativas desta pesquisa buscaram-se analogias em trabalhos anteriores que tratam de implantação de legislações na Administração Pública, tendo como exemplo casos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, já mencionadas neste trabalho.

Canela e Nascimento (2009), por exemplo, assinalam a necessidade de mudança de cultura, adequações tecnológicas e capacitação de agentes públicos na implantação de legislação em uma organização pública. Em relação à Lei de Transparência, Nóbrega (2017) cita medidas como orçamento específico para aperfeiçoamento de sistemas de informação, com vistas ao atendimento à legislação, além ressaltar a importância da promoção da conscientização da população.

Uma das mudanças tecnológicas destacada por Amorim e Silva (2014) diz respeito ao desenvolvimento da rede mundial de computadores, como uma nova forma de comunicação e instrumento de transparência e visibilidade. Nesse sentido, a internet configura-se como um meio de publicidade dos atos públicos, o que, no caso das estatais, serve a divulgar uma série de informações obrigatórias pela LRE.

As alterações estruturais – ou como denominadas por Sessa e Vargas (2016), ‘mudanças institucionais’ – são as necessárias adaptações hierárquicas, de fluxos e de procedimentos decorrentes da introdução da legislação como, por exemplo, a exclusão ou inclusão e níveis hierárquicos dentro de uma organização, ou na subordinação desta a outros órgãos e entidades. Os autores incluem ainda nessa classe a alteração de rotinas organizacionais. Fernandes (2014) incluem como mudanças estruturais aquelas relacionadas a condições de autoridade e responsabilidade no ambiente organizacional.

Na fala de Bertero (1976, p. 30), uma “mudança organizacional é o resultado da alteração da estrutura organizacional, tornando a estrutura adequada ao desempenho das tarefas, e da mudança comportamental ou atitudinal pela qual novos estilos administrativos são fixados e incorporados à organização”, o que coloca as adaptações de estrutura no cerne da discussão.

Uma pesquisa da Controladoria-Geral da União (CGU, 2011) sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação, apontou que a capacitação dos agentes públicos deve ser planejada por meio de divulgação da nova legislação e treinamento quanto a uma eficaz implantação e posterior cumprimento pleno da lei, em relação a todos os seus dispositivos.

A mudança na cultura organizacional está relacionada ao esforço para viabilizar o cumprimento da lei, como uma das obrigações laborais do agente público. Assim, segundo Fernandes (2014) a implementação de uma legislação (e, infere-se, seu cumprimento) ultrapassa a barreira legal e administrativa, mas envolve outros aspectos, políticos (e por que não, culturais).

Fica claro, portanto, que as legislações conduzem os atos administrativos, as condutas dos agentes públicos e procedimentos adotados no ambiente organizacional, sendo imperioso o planejamento das adequações organizacionais ocorridas na Administração Pública para implementação e cumprimento de dada legislação.

A mudança dos hábitos dos cidadãos também é ressaltada como importante. Passando a ser um cliente da administração Pública, o cidadão deve entendê-la não sob a ótica pejorativa da burocracia, mas como um serviço voltado a seus interesses (MARE, 1995). Nesse sentido, “o governo e sua burocracia vêm (sic) ou devem ver o indivíduo como um cliente porque este é um direito que ele tem como cidadão” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 122). Além disso, Fernandes (2014, p. 86) destaca que a participação popular pode impulsionar a implementação de projetos, já que “se a população tem a postura de cobrar resultados dos dirigentes, exercendo pressão popular, é comum que seja dada maior importância e celeridade a determinado projeto em detrimento de outros”.

Depreende-se que a implantação e o cumprimento de uma legislação introduzida na Administração Pública exigem adaptações que são similares, com pouca variação de caso a caso. Inicialmente é relevante entender o histórico anterior à legislação e as estratégias de implementação. Basicamente, as adaptações administrativas são providências que envolvem, entre outros aspectos: (1) adaptações de tecnologia, (2) adaptações de estrutura, (3) mudanças de fluxos e procedimento, (4) capacitação de funcionários, (5) ajustes da cultura organizacional, (6) mudanças nos hábitos dos cidadãos, que, em certa medida, agem como fiscalizadores do processo, (7) mudanças financeiras, associadas a gastos provenientes dessas adequações. Por fim, cabe verificar questões relacionadas à efetividade da legislação, bem como dificuldades e desafios futuros associados à sua implementação e cumprimento.

Essas questões serão retomadas na Metodologia da Pesquisa, como categorias ao abordarmos a técnica de análise dos dados utilizada.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

As escolhas metodológicas de um trabalho de pesquisa acadêmica têm por base a pergunta de pesquisa e os objetivos do trabalho (GREEN, 2007). Assim, são as questões de pesquisa que estabelecerão a abrangência, a delimitação de um trabalho e os métodos de pesquisa aplicados.

Neste capítulo apresentam-se o tipo de pesquisa, os instrumentos de coleta de dados e a técnica de análise dos resultados, como a metodologia proposta para solucionar as questões de pesquisa, aqui retomadas: quais práticas administrativas da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais foram alteradas para implementação e cumprimento da Lei de Responsabilidade das Estatais? Como ocorreu essa adaptação?

4.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Quanto à classificação por seus objetivos, a presente pesquisa pode ser identificada como descritiva. Richardson (2015) explica ainda que os estudos descritivos podem ser aplicados em trabalhos que abarquem características do funcionamento de organizações, possibilitando ainda ordenar e classificar essas características. Configurado como pesquisa descritiva, o trabalho busca contribuir para estabelecer as relações entre a introdução de uma legislação no ambiente organizacional e suas implicações práticas.

Em relação à natureza, a pesquisa foi básica, por não se preocupar detalhadamente com a aplicação de seus resultados (MORESI, 2003). Considerando o objeto de pesquisa, e a autonomia gerencial das empresas estatais, não seria possível determinar o emprego prático dos conhecimentos gerados com a pesquisa.

Optou-se pela utilização de abordagem de pesquisa qualitativa, mais adequada ao desenvolvimento da pesquisa, pois considerando os elementos a serem pesquisados (princípios legais e práticas administrativas), portanto, não quantificáveis, descartou-se a viabilidade do uso de métodos quantitativos. Justifica-se também a escolha da pesquisa qualitativa, segundo Creswell (2007), pelo fato de que a identificação desses elementos foi realizada a partir de uma comparação entre os dados, os quais dependeram da interpretação do pesquisador.

A pesquisa qualitativa visa o entendimento de aspectos não numéricos em um grupo social, focalizando na interpretação das dinâmicas envolvidas (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Afora esse fator, tende a facilitar maior alcance longitudinal, importante para analisar o

impacto da legislação destacada durante seu período de vigência, além de considerar o contexto do objeto pesquisado (mudanças organizacionais).

Além disso, o raciocínio foi indutivo, a partir da observação do particular para o geral (GIL, 2008), ou seja, podendo propiciar o uso do método em outros estudos e organizações que compartilhem de estrutura semelhante, atendo-se às peculiaridades de cada caso.

4.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados deste estudo de caso abrangeu uma pesquisa bibliográfica e documental, além da aplicação de um questionário e entrevista semiestruturada.

Iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica (com vistas a levantar outros trabalhos já desenvolvidos em assuntos correlatos) e documental (com estudos em legislações, planos e regulamentos associados à LRE e elaborados pelo governo), etapa que foi conduzida durante o primeiro semestre de 2019. Moresi (2003) afirma que a pesquisa bibliográfica “fornece instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa”. Entre outras finalidades, visa compreender o que já foi pesquisado em determinado tema e sob quais aspectos / perspectivas (BRYMAN; BELL, 2007). Sobre a pesquisa documental, Gray (2012) a evidencia como interessante como base para projetos longitudinais e estudos de organizações, portanto se aplicando bem ao objeto deste estudo, empresas estatais.

Especialmente neste estudo, a junção da pesquisa bibliográfica com a documental teve por finalidade construir o arcabouço referencial sobre os marcos da organização política e econômica das empresas estatais. Essa etapa foi fundamental para o entendimento do campo de pesquisa, viabilizando a delimitação e escolha de um objeto que pudesse atender aos objetivos propostos.

Para aumentar a validade do estudo de caso único, recomenda-se o uso de diferentes instrumentos de coleta de dados. Para tal, além da pesquisa bibliográfica e documental que ofereceu subsídios para o entendimento da situação geral das estatais, no estudo de caso aprofundou-se a análise documental na estatal escolhida, por meio da coleta de dados em documentos e relatórios institucionais, alguns disponíveis em sites de transparência pública. A análise documental da CPRM permitiu entender sua constituição e funcionamento, compreendendo como a LRE foi introduzida no ambiente organizacional. Os documentos utilizados nesta etapa da pesquisa apresentam a instituição de forma geral e estão listados no quadro 8, a seguir:

Quadro 8 - Resumo da análise documental

Documento	Emprego
Exposição de Motivos nº 56/69 (CPRM, 1969).	Identificação das justificativas de criação da estatal
Decreto-Lei nº 764, de 15 de agosto de 1969 (BRASIL, 1969).	Legislação que autoriza a constituição da CPRM
Decreto nº 6.658, de 13 de janeiro de 1970 (BRASIL, 1970).	Legislação que aprovou a constituição da CPRM
Lei nº 8.970, de 28 de dezembro de 1994 (BRASIL, 1994).	Legislação que transforma a CPRM em empresa pública
Decreto nº 1.524, de 20 de junho de 1995 (BRASIL, 1995).	Antigo estatuto da CPRM
Estatuto da CPRM (CPRM, 2017)	Contém todas as informações que determinam a forma de funcionamento da empresa
Relatório da Administração 2018 (CPRM, [2019a]).	Identificação da missão, visão e finalidades da empresa; dados sobre mapa de atuação, estrutura e organograma; informações sobre a implementação da LRE.
Revista 50 anos (CPRM, 2019b).	Informações sobre o recebimento de certificados do IG-SEST.
Notícia (CPRM, 2019c).	Notícia sobre o desempenho da CPRM em termos de governança e transparência.
Panorama das estatais (SEST, 2019a).	Dados atualizados sobre dependência de recursos do Estado; número de funcionários; dirigentes e composição de conselhos e administração.

Fonte: Elaborado pela autora.

Também foram utilizados um questionário e uma entrevista semiestruturada como instrumentos de coleta de dados. Ambos foram aplicados *in loco*, no escritório da empresa localizado no Rio de Janeiro, a representantes da área de gestão da CPRM que participaram

do processo de implementação da Lei das Estatais. Os gestores participaram tanto do questionário quanto da entrevista.

Cabe ressaltar que a aplicação de questionário e entrevistas visava identificar detalhadamente os impactos da Lei de Responsabilidade das Estatais a partir de sua implementação na empresa, portanto a escolha desses sujeitos de pesquisa se justificou por serem funcionários que planejaram e participaram ativamente do processo de implantação da LRE na CPRM. Na análise documental, verificou-se que o planejamento do processo de implementação da legislação na empresa foi realizado por uma equipe bastante reduzida, de forma que se buscou entrevistar todos os principais envolvidos no processo, o qual ficou sob responsabilidade da Governança da empresa. Percebeu-se que não seria indicado conduzir entrevistas com funcionários não envolvidos direta e ativamente com a Lei das Estatais, pois suas respostas tenderiam à superficialidade.

O quadro 9, a seguir, apresenta o perfil dos sujeitos que foram entrevistados, identificados por letra e número sequencial.

Quadro 9 - Perfil dos representantes da empresa entrevistados

Data da entrevista	Entrevistado(a)	Área de atuação	Tempo de trabalho na empresa
1º/10/2019	E0 (entrevista piloto)	Governança	19 anos
23/10/2019	E1	Coordenadoria de Integridade e Gestão de Riscos	16 anos
30/10/2019	E2	Coordenadoria de Controles Internos e <i>Compliance</i>	22 anos
22/11/2019	E3	Secretaria-Geral	33 anos
13/12/2019	E4	Governança	16 anos

Fonte: Elaborado pela autora.

O questionário proposto a princípio foi constituído a partir do cruzamento entre as temáticas introduzidas pela LRE e as adaptações administrativas necessárias à sua implementação e cumprimento. As temáticas da LRE corresponderiam às dimensões e blocos avaliativos do IG-SEST apresentados no Quadro 2 – Dimensões e blocos avaliativos do Indicador de Governança; já as adaptações administrativas, se fazem associar ao conceito introduzido por Nascimento (2008) e presente na revisão teórica desenvolvida na seção 3.5.

4.3 – Normas de aquisição de bens								
4.4 – Normas para alienação de bens								
5.1 – Fiscalização pelo Estado e pela sociedade								
6 - Outros								

Fonte: Elaborado pela autora

Para o preenchimento desse questionário, o respondente deveria indicar qual ou quais adaptações administrativas se associaram a qual temática introduzida pela LRE. A partir dessa marcação, o entrevistado seria convidado a detalhar o ocorrido, relatando como se deu a mudança apontada.

Com vistas a testar a validade e compreensão do instrumento, bem como aperfeiçoar sua forma, como indica Creswell (2007), optou-se pela aplicação desse questionário de forma piloto à pessoa identificada como ‘E0’ no quadro 9, pertencente ao rol de funcionários da instituição pesquisada. A aplicação piloto deste questionário revelou que o instrumento era demasiadamente complexo e demorado para ser preenchido, de forma que foi necessário simplificá-lo e focar na entrevista para atingir os objetivos propostos.

Por esse motivo, o modelo final do questionário foi resumido apenas às adaptações administrativas e composto de pergunta fechada sobre o tipo de mudança que mais impactou o ambiente organizacional da empresa durante a implementação e cumprimento da Lei das Estatais, de forma que as demais informações foram coletadas durante as entrevistas. Assim, o questionário apresentou o seguinte layout:

Figura 10 - Questionário aplicado

Que tipo de adaptação administrativa decorrente da introdução da Lei das Estatais teve maior impacto no ambiente organizacional?	
Marque na coluna da direita de 1 a 5, sendo 5 o tipo de adaptação administrativa de maior impacto. (não é preciso marcar todas as linhas)	
Adaptações administrativas	
Tecnologia	
Estrutura	
Fluxos e procedimentos	
Capacitação	
Cultura organizacional	
Mudança de Hábitos	
Financeiras	
Outras	

Fonte: Elaborada da autora.

O questionário foi aplicado presencialmente, antes da entrevista, a todos os entrevistados, e as opções de resposta foram as categorias de adaptações administrativas listadas na seção 3.5. Um espaço para comentários adicionais, de preenchimento não obrigatório, foi inserido ao final do questionário.

A aplicação desse questionário previamente à entrevista teve por finalidade preparar o terreno para próxima etapa, de forma a delinear como a entrevista deveria ser conduzida em cada caso e apontar quais perguntas e assuntos deveriam ser enfatizados, o que foi explicado para os respondentes a priori. Gil (2008) explica que no caso de questões sobre fatos, o respondente pode se equivocar. Nesse sentido, a entrevista posterior também serviu a retificar os possíveis erros ou omissões.

Poupart (2008, p. 222) aponta a entrevista qualitativa como uma importante ferramenta de acesso a práticas organizacionais, “um meio eficaz para, apesar de toda a ambiguidade da expressão, ‘coletar informações’ sobre as estruturas e o funcionamento de um grupo, uma instituição”, o que condiz plenamente com o objeto de pesquisa. Já Creswell (2007) enfatiza a vantagem de a entrevista poder fornecer dados históricos, importantes para a análise proposta. No mesmo sentido, Gil (2008) evidencia a utilidade da entrevista para melhor compreensão do problema, possibilitando uma pesquisa em profundidade. Limitações apontadas por Marconi e Lakatos (2003) – a indisponibilidade dos entrevistados e a dificuldade de adaptação da linguagem – foram minimizadas por meio de contato prévio com os respondentes.

A aplicação da entrevista piloto com ‘E0’ também reorientou as questões previamente planejadas, tornando-as mais concisas e abreviando a duração da coleta de dados. As entrevistas foram conduzidas utilizando um roteiro semiestruturado (incluído no Apêndice B) a respeito das adaptações administrativas ocorridas na empresa. As perguntas, primeiramente, versaram sobre o histórico e implementação da legislação na estatal; depois, buscou-se detalhar como ocorreu cada um dos tipos de mudanças administrativas elencadas na prática; por fim, tratou-se de identificar os impactos referentes à efetividade e ao cumprimento da lei. Todas as entrevistas foram gravadas, mediante autorização, e transcritas para posterior análise.

O objetivo das entrevistas era o detalhamento dos apontamentos obtidos do questionário, conduzindo as perguntas na direção que pudesse captar informações não disponíveis nos documentos anteriormente pesquisados, bem como com a finalidade de captar categorias emergentes e aspectos específicos que não tenham sido planejados a priori.

Esperava-se ainda focar naquelas de maior relevância e impacto, conforme resultados dos questionários. Na visão de Poupart (2008), o entrevistado é um representante da organização com informações privilegiadas, por esse motivo, optou-se por deixar os entrevistados a vontade para se expressarem, a fim de captar informações, categorias e dimensões não previstas no roteiro. Dessa forma, a ordem e a redação fixa das questões foram preteridas muitas vezes em razão da reorientação da entrevista mediante as respostas coletadas. Além disso, cada entrevista também foi reorientada de acordo com os achados de pesquisa das entrevistas anteriormente realizadas.

Justifica-se ainda a não utilização de entrevista narrativa ou aberta, dada a necessidade de orientação para o objeto e assunto pesquisado, e com vistas à maior facilidade de padronização dos resultados (POUPART, 2008).

4.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS

Como técnica de análise dos dados coletados nas entrevistas, utilizou-se a análise de conteúdo, pela forma de interpretação dos dados por inferências (BAUER, 2002). A técnica, estabelecida por Bardin (1977), se presta a uma análise crítica, sistematizada, e desejadamente contrastante com o referencial teórico pesquisado. Além disso, a técnica serve à classificação ordenada das respostas (BAUER, 2002).

Por esse motivo, o propósito foi comparar as alterações administrativas apontadas com as mudanças indicadas na literatura, provocadas por outras leis, e com relatórios de transparência divulgados pelas próprias estatais. Essa técnica, chamada triangulação, tem por finalidade evidenciar convergência e confrontar informações captadas de diferentes fontes (CRESWELL, 2007). A partir dessas comparações, “torna-se possível verificar se há verdadeiramente correspondência entre a construção teórica e os dados observados” (GIL, 2002, p. 90).

O processo de análise, como destaca Gil (2008), não é descolado da coleta de dados. Essa análise está associada a uma avaliação da categorização pré-determinada e da comparação e sistematização dos dados coletados.

Como ensina Bardin (1977), a análise de conteúdo se desenvolve em 3 etapas principais: pré-análise, que envolve a organização, leitura preliminar e separação dos dados coletados que serão examinados; exploração do material, que consiste na definição de categorias e categorização dos dados, e; tratamento dos resultados, quando ocorrem as inferências e finaliza-se a análise crítica.

Para as categorias que guiaram a análise, foram criadas definições operacionais, diferentes da definição teórica e constitutiva, a fim de conduzir a análise dos resultados (VIEIRA, 2004). A análise e interpretação dos dados coletados seguiu a categorização das adaptações administrativas evidenciadas no quadro 11, a seguir, com vistas a solucionar a questão de pesquisa proposta.

Quadro 11 - Categorias de análise e definições

Categorias de análise	de	Definição constitutiva	Definição operacional
Histórico e Implementação	e	Como dito por Bertero (1976, p. 30), “A modificação decisória necessária à implementação da reforma e/ou modernização administrativas implica mudança organizacional”. Então essas são as mudanças a partir da aplicação do dispositivo legal (NÓBREGA, 2017).	Situação anterior e posterior à vigência da legislação, bem como as decisões sobre a forma de introdução de seus princípios na organização.
Adaptações de tecnologia	de	Dizem respeito ao desenvolvimento de meios de comunicação, como a rede mundial de computadores, a Internet (AMORIM; SILVA, 2014).	Relacionam-se a conceitos como ‘internet’, ‘tecnologia da informação’, ‘acesso à informação’, ‘transparência pública’, ‘site’.
Adaptações de estrutura	de	São as adaptações de hierarquias, estruturas de subordinação interna e externa e estratégias organizacionais (SESSA; VARGAS, 2016). Incluem-se ainda elementos referentes a infraestrutura, recursos e funções administrativas (FERNANDES, 2014).	Condizem com as mudanças de ordem subordinativa, criação ou exclusão de unidades administrativas e de níveis hierárquicos.

Mudanças de fluxos e procedimentos	Associado a gestão por processos, a mudança de fluxos e procedimentos tem a ver com alterações da sequência de execução das atividades que compõe determinado processo de trabalho (DE SORDI, 2015).	Alterações de rotina, ordem e inclusão ou exclusão de processos de trabalho.
Capacitação	“Descreve o elenco de competências e o direcionamento da visão dos objetivos do trabalho operacional” (DE SORDI, 2015, p. 44).	Referem-se a treinamentos, cursos e qualificações introduzidas no ambiente organizacional com vistas à implementação legal.
Cultura organizacional	“Conjunto de valores, símbolos, crenças, ritos, mitos e hábitos que são socialmente construídos, regulando a ação humana individual e coletiva, deste modo provendo estabilidade e significado ao comportamento social” (FERNANDES, 2014, p. 80).	Interações sociais, regras internas e informais de comportamento.
Mudança de hábitos	Ocorre quando o cidadão passa a entender o serviço público como orientado aos seus interesses (BRESSER-PEREIRA, 1998).	Mensura o alcance da legislação no que tange à participação social do cidadão interessado em seus desdobramentos.
Mudanças financeiras	Gastos extraordinários decorrentes da introdução de legislação.	Associados a recursos gastos com outras adaptações decorrentes da LRE.
Comunicação institucional (categoria emergente)	Desenvolvimento de meios de comunicação para divulgação de informações (MENDEL, 2009).	Comunicação formal e informal, divulgação institucional e práticas de difusão de informações.
Efetividade no	Segundo Barroso (2003, p. 85), “a	Significa a completa

cumprimento	efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais”.	implementação e cumprimento da legislação.
Desafios futuros	Entraves e dificuldades associados à forma como os sistemas sociais respondem à lei (FERNANDES, 2014).	Diz respeito aos próximos passos programados para o cumprimento da LRE

Fonte: Elaborado pela autora

Entendeu-se que a formulação de questões a partir dessa categorização preliminar contribuiu para o retorno de respostas sistematizadas da mesma forma. A construção de definições para as categorias de adaptações administrativas pré-definidas apresentadas no quadro 10 permitiu unificar, para fins de comparação, os resultados coletados provenientes de diferentes entrevistas. Afora isto, esperava-se identificar novas categorias emergentes como achados da pesquisa – o que ocorreu com a categoria de ‘Comunicação Institucional’ durante a coleta de dados.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esse capítulo mostra os frutos da aplicação do estudo de caso, com coleta de dados provenientes de várias fontes – pesquisa bibliográfica e documental, questionário e entrevistas. A partir dos resultados, as discussões buscaram alcançar o último objetivo específico: analisar as adaptações das práticas administrativas da CPRM, decorrente da introdução da Lei de Responsabilidade das Estatais, sob a perspectiva da Nova Administração Pública. Junto à pesquisa documental, passa-se ao resultado dos questionários, na próxima seção.

5.1 RESULTADOS DOS QUESTIONÁRIOS

Retomando os questionários aplicados, tais instrumentos perguntavam ‘Que tipo de mudança administrativa decorrente da introdução da Lei das Estatais teve maior impacto no ambiente organizacional’, e orientavam a marcação de uma sequência de 1 a 5, conforme a mudança administrativa de maior impacto, decorrente da implementação da Lei das Estatais, sendo ‘1’ a mudança de menor impacto e ‘5’ a de maior impacto. No final, procedeu-se uma soma para saber as categorias mais impactantes. Cabe ressaltar que nem todas as linhas precisariam ser marcadas. As respostas ao questionário revelaram os seguintes resultados:

Quadro 12 - Respostas ao questionário

Adaptações administrativas	E1	E2	E3	E4	TOTAL
Tecnologia	-	1	1	3	5
Estrutura	4	5	5	5	19
Fluxos e procedimentos	-	4	4	4	12
Capacitação	3	3	3	2	11
Cultura organizacional	5	2	2	1	10
Mudança de Hábitos	1	-	-	-	1
Financeiras	2	-	-	-	2
Outras	-	-	-	-	0

Fonte: Elaborado pela autora.

O resultado de preenchimento do questionário desvelou que das adaptações administrativas listadas a partir do referencial teórico, destacam-se, nesta ordem, as mudanças

relativas à estrutura, seguida de fluxos e procedimentos, de capacitação e de cultura organizacional. De menor relevância, citam-se ainda as adaptações associadas à tecnologia, financeiras e mudanças de hábitos decorrentes da implementação da Lei das Estatais.

No preenchimento do questionário os respondentes não mencionaram outras adaptações administrativas ocorridas, além das listadas, porém o modo como as adaptações se conduziram na prática foi amplamente comentado durante as entrevistas.

Durante a resposta ao preenchimento, E4 comentou a dificuldade de apontar um único tipo de adaptação administrativa que teve maior impacto, tendo em vista que um tipo de mudança interfere em outro tipo. Para o respondente, “a gente quando identifica um[a mudança] principal, a gente percebe que também teve outro que ajudou esse a ser principal e há uma ligação entre eles” (E4). Essa fala demonstra que na prática gerencial, os processos estão conectados de tal forma que são interdependentes, o que se aproxima da ideia dessas organizações como sistemas.

Além disso, coaduna com o que Ferlie, Asburner, Fitzgerald e Pettigrew (1999, p. 377) chamam de ‘mudança transformadora’, que “vai além dessa definição de mudança estratégica para abranger a mudança em multicamadas e a de multisistemas, inclusive a alteração das bases de poder e a mudança substancial na cultura da organização”. Isso serviu como uma orientação para que a categorização das mudanças administrativas para apresentação dos resultados desta pesquisa não ignorasse a articulação entre cada uma das categorias no processo de gestão.

Os resultados e conseqüentes discussões decorrentes da coleta de dados pelas entrevistas estão apresentados na próxima subseção, obedecendo à seguinte ordenação: histórico e implementação da legislação; detalhamento de cada categoria de mudanças administrativas, conforme ordem do questionário da figura 10, seguida de uma categoria emergente observada; impactos referentes à efetividade e ao cumprimento da lei, e; desafios futuros apontados.

5.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

A análise dos dados coletados nas entrevistas realizadas seguiu a categorização especificada no quadro 11. Cabe lembrar que a categoria ‘Comunicação Institucional’, presente na seção 5.2.9 emergiu como um achado da pesquisa, como será exposto na seção correspondente.

5.2.1 Histórico e implementação da LRE

Ao explicar o histórico de implementação da Lei das Estatais na CPRM, de forma panorâmica, E4 analisou que os legisladores trouxeram alguns objetivos em sua construção:

Primeiro, e mais forte de todos, eles queriam montar uma estrutura dessas empresas estatais. **Queriam adotar um padrão, uma estrutura de governança** nas empresas estatais. Num segundo momento, num segundo objetivo da Lei, era trabalhar com **a escolha dos administradores que iam ocupar os cargos fundamentais dessas empresas estatais** [...], então, eles criaram critérios e vedações para a escolha desses administradores. Depois, eles tiveram outro ponto que daí envolve questões de tecnologia, onde eles trouxeram muitas **exigências de transparência das informações**, de divulgação das informações. Então, há uma necessidade premente da Lei, muito claro e muito objetiva de que uma empresa pública deve ser totalmente transparente em todos os seus atos. [...] Tem outro ponto forte dentro das empresas estatais que foi a parte de **conduta e integridade**. Então, ela gostaria que além dos administradores que os seus empregados também tivessem perfis de conduta, de ética e de integridade. [...] Então ele traz junto do código de conduta, é importante ter também os **canais de denúncia e canais de comunicação** com essa sociedade. [...] Trouxe também um ponto importante que eles consideraram crítico nas empresas estatais, que foi o seu **regime de compras e contratações** (E4, grifos nossos).

Os objetivos da LRE apontados pelo entrevistado (estrutura de governança; requisitos de escolha de administradores; requisitos de transparência pública; códigos de conduta e integridade; canais de comunicação com a sociedade; normas de licitações, compras e contratos) se relacionam com as categorias de análise adotadas na pesquisa. Percebe-se ainda que esses objetivos convergem com as diretrizes de governança corporativa para empresas estatais estabelecidos pela OCDE (OECD, 2018, p. 7) com vistas a “assegurar que as empresas estatais operem de forma eficiente, transparente e responsável”.

Retomando os objetivos apontados, E4 avaliou como uma finalidade da implantação da LRE nas estatais o estabelecimento de “um padrão de atuação focado em *compliance*, cidadania, política pública, interesses institucionais, alinhado com as diretrizes do governo”, de forma que as empresas estatais possam se firmar nas diretrizes governamentais para o atendimento de políticas públicas. A partir dessa fala fica ainda mais claro o propósito do legislador de implantar práticas de administração gerencial, conforme instituído desde o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995).

E4 recordou que, como de praxe, o comunicado sobre a aprovação da Lei das Estatais e estipulando a obrigatoriedade de adaptação da Companhia à legislação recém-aprovada

chegou à empresa através do órgão máximo da instituição, a Presidência. A partir de então, ocorreu a primeira iniciativa com vistas ao atendimento à Lei das Estatais: o Conselho de Administração, o Diretor-Presidente e a Diretoria-Executiva acordaram sobre a necessidade de revisão de seu Estatuto. A norma que estava vigente até então (BRASIL, 1995) datava de 1995 e fora aprovada pelo Decreto nº 1.524, de 20 de junho daquele ano.

E4 explicou que para revisão do documento, foi organizado um grupo especial formado pelo Chefe da Auditoria, o Chefe de Gabinete da presidência, um representante de cada área técnica e o Chefe da Consultoria Jurídica. A inclusão de um membro da área jurídica teve por finalidade a elaboração do novo Estatuto totalmente em consonância com a LRE. Cabe ressaltar que sob orientação da área de Planejamento, Orçamento e Gestão do Ministério da Economia, para tal revisão, a SEST disponibilizou manuais e minutas de documentos com uma base de informações que os documentos institucionais deveriam conter. Após as adaptações, a minuta de Estatuto foi submetida e validada pela SEST e aprovada pela Diretoria-Executiva da empresa. O Estatuto atual foi aprovado e publicado no Diário Oficial da União de 19 de dezembro de 2017. Após a aprovação do atual Estatuto, a CPRM procedeu à criação de uma estrutura de governança, detalhada na subseção 5.2.3.

Registra-se a atuação da SEST dando suporte para que as estatais tivessem subsídios para a implantação da legislação no prazo de adaptação estabelecido. O site da secretaria é até hoje atualizado com informações úteis, publicações diversas e estatísticas sobre as estatais, as quais também serviram de embasamento para este trabalho.

O novo Estatuto (CPRM, 2017) evidencia uma atenção da Companhia em se adaptar à Lei das Estatais em cada uma de suas temáticas. Em linhas gerais, o documento explicita o objetivo da empresa, detalha a estrutura e competência de seus setores de atuação, órgãos colegiados e estatutários, indica os requisitos e vedações para administradores (em consonância à LRE) e introduz a necessidade de elaboração de um Código de Conduta e Integridade.

Evocando a situação anterior à LRE, E1 recordou que parte do que a legislação instituiu já era realizado – como a gestão de risco, controle, auditoria e procedimentos de licitação, por exemplo – porém, de forma desordenada e sem um protocolo, pois não era obrigatório. A Lei das Estatais significou um regramento nessas práticas, no sentido de sua normatização.

E1 afirmou que no seu entendimento, a LRE foi criada para dar uma resposta à sociedade (fazendo menção à operação Lava Jato e aos escândalos de corrupção na Petrobras). Em sua perspectiva,

a gente passou por um processo degenerativo da sociedade. E aí quando você olha os pilares da Lei, por isso que eu sou fã de carteirinha dela, o primeiro fala 'integridade'. Então, assim, a gente tem que permanecer íntegro nos nossos conceitos. [...] E eu acho assim, que tem males que vêm para bem, porque pelo menos ele foi o gatilho para gente hoje tá discutindo a [Lei] 13.303 aqui (E1).

Nesse sentido, E1 enfatizou que ao tomarem conhecimento da legislação no âmbito da empresa, a implantação da Lei foi compulsória e sem muito planejamento (e isso é de praxe), o que critica como um grande desafio, pois não houve uma discussão anterior sobre o assunto na organização. E1 comentou que “a lei chegou e ‘cumpra-se’. É dessa forma. E é o grande erro do nosso país. Não foi uma construção natural”, da onde se infere que faltou um delineamento e uma preparação nos âmbitos das estatais para que a publicação da LRE não fosse captada apenas como um corretivo vinculado à situação de corrupção da Petrobras.

Essa crítica é compatível com o que Paes de Paula (2005) aponta, na experiência da Nova Administração Pública no Brasil, como uma centralização do processo decisório na alta hierarquia da estrutura do aparelho do Estado. Apesar da apontada falta de discussão da matéria no âmbito das estatais, o PLS 555/2015, que deu origem à Lei das Estatais foi protocolado em agosto de 2015, tendo passado por inúmeras discussões e emendas desde então no Senado e Câmara dos Deputados (SENADO, 2015), com toda a atividade legislativa publicizada *on line*. Não é possível afirmar, no entanto, que neste debate tenha sido promovida a contento a ciência e participação de membros das estatais, o que seria muito profícuo.

Igualmente ao respondente anterior, E4 ressaltou que a introdução da Lei das Estatais trouxe uma indagação para essas entidades:

o país está passando por um momento de transformação, e essa lei [LRE] também foi feita de processos muito caóticos na Administração Pública, de anticorrupção, desvalorização do país, de PIB caindo, de crise financeira e política do país. Essa lei também é um verdadeiro movimento de melhoria das pessoas. Então, acho que todas as instituições ainda estão passando por um momento de que estão um pouco ainda num momento de adequação a esse novo ambiente. O que vai se passar com as empresas? (E4).

Para as primeiras estratégias de atendimento e implementação da legislação, a Companhia descartou a discussão da lei ‘ponto a ponto’, o que segundo E1 faria a instituição “perder o foco”, e não seguir um plano de atuação possível. E1 lembrou que, para elaboração

das políticas necessárias à implementação da LRE, a CPRM praticou *benchmarking*⁷ com outras estatais, além de contar com o apoio do Ministério da Economia. Uma das decisões era copiar (de forma adaptada) o exemplo de estatais que já tivessem proveitosamente implantado a LRE, procedimento indicado pela própria SEST.

Nesse sentido, E2 elencou que foram realizados contatos telefônicos, visitas e treinamentos *in company* em outras empresas, porém considera que o diálogo com outras estatais não foi tão satisfatório quanto se esperava, visto que a CPRM tinha necessidades específicas que precisavam ser resolvidas internamente. Ou seja, embora o exemplo de outras estatais pudesse ser observado, as particularidades e situação prévia de cada organização demandavam medidas específicas para implementação da legislação.

Em questionamento se o Ministério específico ou a SEST determinaram uma forma fixa de implementação da LRE, E1 afirmou que isso não aconteceu e rejeitou a ideia, pois “cada cultura em cada instituição vai ter uma abordagem diferente nesse ponto. E tem que ter uma autonomia para isso”.

Apesar de não impor a maneira de implementação da Lei das Estatais, a SEST é vista pela CPRM como uma parceira, e não apenas como um órgão de controle e fiscalização. O atendimento e suporte da Secretaria são eficientes, de forma que a Companhia recorreu a eles em vários momentos, satisfatoriamente. É importante esclarecer que a CPRM está atualmente em um momento de finalização da implementação da Lei das Estatais, cabendo agora as etapas de cumprimento.

E3 avaliou que os funcionários, de forma geral, têm conhecimento sobre a LRE, porém essa compreensão não é ainda plena, pois “a gente pode ter um termômetro de *feedback* das pessoas mais próximas. Mas isso não corresponde a empresa como um todo, a empresa é muito grande”. E1 concordou sobre a necessidade de continuamente difundir a legislação (e as implicações do não atendimento) para os setores da base da pirâmide da empresa. Infere-se ainda que há a necessidade de intensificar a divulgação ampliada pela distribuição da empresa em diferentes estados do país.

As falas dos entrevistados sobre o histórico e implementação da Lei das Estatais na CPRM apontam que a Companhia tomou conhecimento da lei pela administração superior sem um debate prévio à aprovação da legislação, o que pode ter gerado dificuldades no cumprimento. No entanto, as estratégias de implementação foram eficazes, com entendimento

⁷ Segundo Codling (1995, p. 7), trata-se de uma análise comparativa das práticas organizacionais em organizações de setores e localização similares, sobretudo buscando copiar os exemplos do líder daquele ramo de atuação: “as palavras-chave são ‘melhores práticas’ e ‘desempenho superior’”.

da alta gestão sobre os objetivos da lei e decisões de adaptação do Estatuto da empresa, constituição de grupos especiais para deliberações sobre a implementação, disseminação das diretrizes básicas da legislação para os funcionários, normatização de procedimentos que atendem à lei e que já eram realizados, *benchmarking* com outras estatais, sempre contando com o apoio da SEST e do Ministério da Economia.

Entende-se, porém, que faltou um planejamento da implantação da lei pela SEST com participação mais próxima das estatais, as quais poderiam, antes da vigência da lei, se anteciparem a discutir oficiosamente sobre suas adaptações. Além disso, possivelmente, uma deliberação mais assertiva dos órgãos superiores viabilizaria uma implantação mais célere e orientada, além de evitar complicações e atraso na efetividade da lei.

5.2.2 Adaptações de tecnologia

As adaptações de tecnologia que visam possibilitar o cumprimento da Lei das Estatais correspondem principalmente a questões de *software* e de segurança da informação, o que também é uma orientação para outras estatais. E1 resume que a preocupação no que tange às adaptações de tecnologia nas estatais

Não é uma preocupação só da CPRM não. Eu ando muito e é geral.
[...]

E isso é algo que não tinha antes. A sociedade tem uma preocupação não só na CPRM, é para todos. Ou a gente começa a mudar... antigamente você contava votos por cédula, papel. A fiscalização era o que? Cada representante olhando e contando. Agora não. Agora entra dentro de um sistema. Então a sociedade está mudando e a gente tem que acompanhar. Só não sei se a gente consegue acompanhar na mesma velocidade da tecnologia. E aí eu acho que isso é um grande ponto para [pensar] possibilidade de fraudes e discussões, porque a gente não tem a mesma velocidade das ações que não estão acompanhando a tecnologia.

De acordo com E4, a tecnologia vem sendo adaptada conforme a área de governança agrega atividades. Atualmente, a tecnologia foi ajustada para formatação do ambiente de controle e para disponibilização de informações públicas e de canais de acesso para sociedade. Mencionando a transparência ativa, E4 diz que

Exige[-se] muito da tecnologia com sites, uma linguagem mais adequada para a sociedade, com gráficos, com ilustrações, com demonstrações, que a empresa demonstre isso de vontade e não como obrigação. Então, isso passa a ser um desejo das empresas estatais transformar... atuar com transparência.

Averigua-se que, de forma geral, novas tecnologias exigidas com a implementação da Lei das Estatais estão associadas a incrementos de equipamentos de informática, sempre com atenção à disponibilidade de recursos cada vez mais modernos. Uma preocupação é que as ações organizacionais internas e o avanço da tecnologia estejam sincronizados, com os recursos voltados aos objetivos institucionais.

Num processo contínuo, essas mudanças se dão com investimento em equipamentos, melhora da rede, aperfeiçoamento dos acessos de comunicação, revisão dos portais de internet e eficiência dos canais *online*, hoje integrados também com os canais da Lei de Acesso à Informação e do e-SIC (E4).

Outra adaptação em termos de tecnologia implantada diz respeito à transparência ativa, sendo que a atualização do site de acesso à informação pública é uma constante. E3 contou que o site da CPRM recebia algumas críticas e vem sendo reformulado para ajuste à legislação. A Governança, por exemplo, está tendo o cuidado de divulgar Estatuto, Regimento, políticas da empresa e outros normativos em *links* de fácil acesso.

Os requisitos de transparência pública introduzidos com a Lei das Estatais começaram a ser planejados ainda no PDRAE, avançaram com leis anteriores, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação e, por fim, foram ajustados para a realidade das estatais. Tal qual aquelas legislações, as adaptações de tecnologia decorrentes da LRE devem permitir o pleno direito à informação pública, como os princípios indicados por Mendel (2009), entre eles a divulgação máxima, obrigação de publicar ativamente as informações essenciais e a atenção a procedimentos que lhe facilitem o acesso. Igualmente, a disponibilidade de dados favorece o *accountability*, o que autores, em geral traduzem como a prestação de contas por parte de quem ofereceu o serviço, no caso, a Administração Pública (SECCHI, 2009).

Na visão de E1, afora esses fatores, a Tecnologia de Informação (TI) precisa se fortalecer na instituição, pois a comunicação vem se desenvolvendo muito rápido, inclusive com o perigo de disseminação de informações falsas, uma tendência atual. Nesse sentido, E2, mencionou que a elaboração de uma nova política de TI é uma exigência antiga, ainda não alcançada, e agora mais premente com a Lei nº 13.303/2016. A área de Tecnologia da Informação tem trabalhado nessa tarefa com a colaboração de unidades da empresa de todo o país. Ademais, há ferramentas de tecnologia disponibilizadas pela própria SEST que ainda não foram implementadas na CPRM. Não obstante, na visão de E1, as mudanças práticas de tecnologia, até então, foram pouco impactantes, pois são uma preocupação futura.

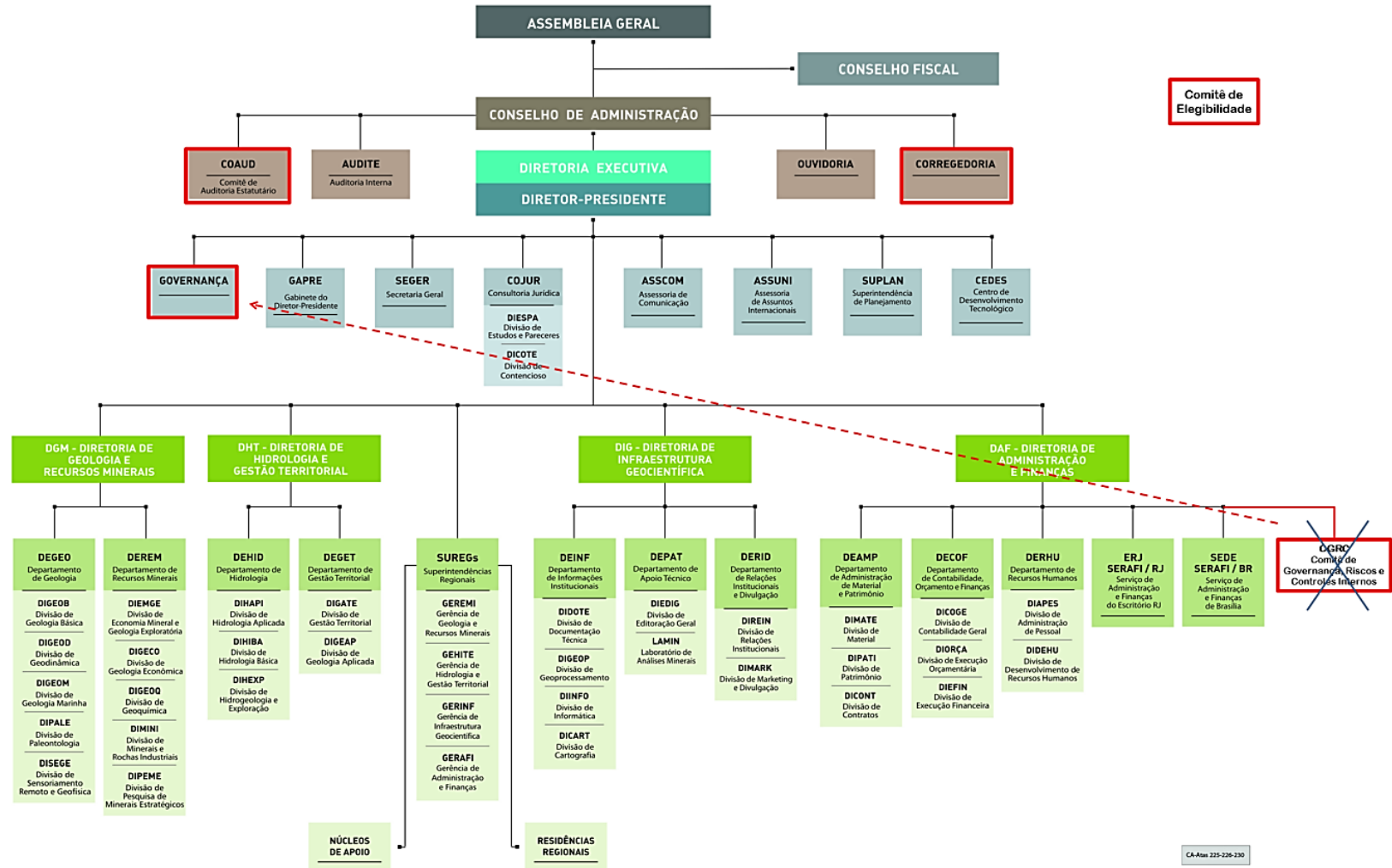
Apesar de as respostas ao questionário indicarem baixo impacto das adaptações em termos de tecnologia em decorrência da implementação da Lei das Estatais na CPRM, as entrevistas revelaram que o desenvolvimento de soluções de tecnologia foi muito importante, concentrado no cumprimento da lei em seus requisitos de transparência. As ações destacadas correspondem a adaptações que garantem a segurança de dados e o funcionamento de *softwares* e sistemas computacionais como os de controle e dos canais de acesso para sociedade, por exemplo. Além disso, não se pode esquecer que o acesso à informação pública deve ser acompanhado, como ocorreu, de um cuidado no tratamento dessa informação para que esta seja o mais clara e acessível possível para o público em geral, como uma orientação da transparência pública (CANELA; NASCIMENTO, 2009; MENDEL, 2009; MOHALLEN; VASCONCELOS; FRANCE, 2017).

5.2.3 Adaptações de estrutura

O questionário aplicado nesta pesquisa e as entrevistas apontaram que as adaptações de estrutura decorrentes da Lei das Estatais foram as que mais impactaram o ambiente organizacional da CPRM. Segundo E4, a primeira avaliação do IG-SEST, em novembro de 2017, focou em identificar as estruturas de governança já existentes nas estatais, momento em que a CPRM já contava com uma estrutura pré-existente, porém ainda incompleta. Como o Estatuto que apresentava a nova estrutura da CPRM ainda estava em elaboração e não havia sido publicado no primeiro ciclo de avaliação do IG-SEST, isso influenciou a baixa nota da empresa no referido ciclo (E4). Foi, portanto, a aprovação do novo Estatuto da empresa (CPRM, 2017) que registrou as adaptações em termos de estrutura em atendimento à LRE.

A comparação entre as versões do Estatuto mostra que o objeto e as competências gerais da CPRM pouco se alteraram. Não obstante, o novo documento ressalta a preocupação da Companhia em atendimento à LRE por meio da adequação de sua realidade institucional, o que significou avanços em termos de governança, área em que estão concentrados os setores criados. Em linhas gerais, essas adaptações estruturais se basearam na constituição de uma estrutura de governança, com a criação de 4 setores: Governança, Corregedoria, Comitê de Auditoria Estatutário e Comitê de Elegibilidade, além da reorganização das competências e atribuições dos setores de forma geral. Essa estrutura está ilustrada na figura 11, a seguir, na qual os novos setores criados estão marcados em vermelho, e suas mudanças serão explicadas na sequência desta subseção.

Figura 11 - Organograma da CPRM com destaque para as novas estruturas criadas

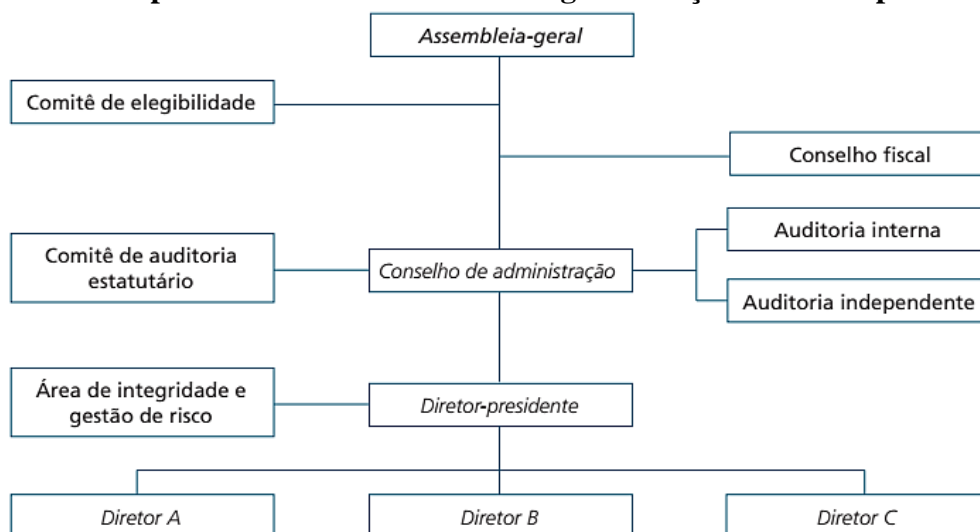


Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de CPRM (2019a).

Cabe lembrar que, diferente do organograma oficial da CPRM (Figura 10), nesta figura, o Comitê de Elegibilidade está representado, porém sem vinculação hierárquica a nenhuma unidade organizacional, de forma a demonstrar sua independência.

Pode-se afirmar que a nova estrutura criada pela CPRM condiz com o modelo de estrutura mínima de governança de uma empresa estatal sugerida por Silva MS (2018) em consonância com a LRE, demonstrada na figura 12, a seguir:

Figura 12 - Proposta de estrutura mínima de governança de uma empresa estatal



Fonte: Silva MS (2018, p. 67).

A criação da Governança foi apontada como primeiro e mais importante passo para implementação da LRE, sendo esta área, estratégica na empresa:

Então, é um desafio muito grande. Para isso é que você precisa ter uma visão da empresa como um todo. Se você não tiver a visão da empresa como um todo, você não será uma boa governança. Então a questão da governança vai além... eu digo que ela é multidisciplinar. Eu tenho que entender os gargalos da empresa, eu tenho que entender os processos da empresa (E1).

No mesmo sentido, E4 evidenciou que

o objetivo principal da Governança é subsidiar a gestão, é tornar os atos de gestão mais seguros. É prever situações que a gestão não tenha que enfrentar mais ali na frente, para que ela possa ter sucesso em seus objetivos. É ter um viés muito de subsidiar a gestão, de estar próximo da gestão em suas decisões e não como um órgão fiscalizador dessa gestão. Então ela é um braço da gestão no sentido de fazer gestão dentro das melhores práticas de governança.

E1 comparou a gestão da empresa a engrenagens, e a Governança ao fluido necessário ao funcionamento dos setores, pois a atuação dos setores de governança se firma no monitoramento dos demais e no controle da efetividade de suas operações. Dada a relevância do setor, ficou estabelecido em norma interna que a ocupação desses cargos seria restrita a funcionários de carreira, que tendem a permanecer efetivos no quadro de pessoal. Essa medida demonstra uma preocupação pelo princípio da continuidade do serviço público, que não deve ser interrompido por imprevistos como a indisponibilidade de pessoal não-efetivo, como explica Meirelles (2016).

E2 esclareceu que a proposta de criação da Governança começou a ser planejada a partir da divulgação da LRE na empresa, quando o assunto foi levado ao conhecimento da alta administração, de forma que a Governança foi uma resposta à Lei das Estatais, logo após a aprovação do atual Estatuto e o setor ficou responsável pela implementação da LRE na Companhia.

Conforme indicado na LRE, a área de Integridade e Gestão de Riscos da empresa, pertencente à Governança, poderia estar vinculada ao Diretor-Presidente da empresa, sendo assumida por ele mesmo ou delegada a um diretor estatutário (BRASIL, 2016a, Art. 16). Assim, na CPRM, a criação da Governança foi precedida pelo estabelecimento de um Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos (CGRC), subordinado ao Diretor de Administração e Finanças, em uma linha hierárquica abaixo do que se tem hoje. Conforme organograma da Companhia, a Diretoria de Administração e Finanças é responsável por 5 unidades: Departamento de Administração de Material e Patrimônio, Departamento de Contabilidade, Orçamento e Finanças, Departamento de Recursos Humanos, além de 2 Serviços de Administração e Finanças dos escritórios do Rio de Janeiro e de Brasília. A atuação do Comitê inicialmente vinculado a essa diretoria, na visão de E2, foi muito positiva, pois facilitou a comunicação da unidade recém-criada com esses setores, no que tange à implantação das exigências oriundas da LRE.

A ideia era a atuação do CGRC de forma provisória, até uma reestruturação mais contundente. E3 explicou que, com redistribuição de funções de confiança, o deslocamento de funcionários e conforme determinação do Conselho de Administração, institucionalizou-se a Governança como um órgão superior, diretamente vinculado à Diretoria-Executiva, abrangendo todas as diretorias operacionais. Na visão de E3, a alteração de subordinação da Governança da Diretoria de Administração e Finanças para Diretoria-Executiva foi uma mudança estratégica, tendo em vista que as unidades do topo da hierarquia da empresa atendem a todas as diretorias específicas. E3 comparou essas adaptações hierárquicas a um

processo de “gestação da governança” e resume que “a Governança, obviamente, ela olha para a instituição como um todo, então é importante ela vir para esse primeiro nível”.

E4 acrescentou que alteração da subordinação da Governança decorreu de sugestão da equipe, porém foi decisão da alta administração. Citou que em outras empresas, “dependendo do porte da Governança, ela ganha um aspecto tão importante que ela passa a ser uma Diretoria de Governança”, o que lhe dá mais independência de atuação e proximidade com a gestão, o que é seu objetivo principal.

Essa mudança de subordinação vai ao encontro das orientações da Controladoria-Geral da União, para a unidade que trate de integridade nas estatais:

É preciso que a instância interna responsável pelo Programa de Integridade tenha o grau de independência necessário para tomar decisões e implementar as ações requeridas para a sua correta aplicação, devendo, sempre que possível, se reportar diretamente ao mais alto nível hierárquico dentro da organização.

[...]

Deve, ainda, ter competência para garantir que sejam apurados indícios de irregularidades de forma efetiva, ainda que se trate de membros da alta direção ou colaboradores de outros setores

[...]

É importante que sejam previstos mecanismos de proteção contra punições arbitrárias decorrentes do exercício normal de suas atribuições” (CGU, 2015, p. 21).

A atuação da Governança está assim detalhada no Relatório de Administração da empresa:

A governança institucional exerce papel fundamental para que toda a CPRM/SGB esteja em conformidade com os seus princípios e valores, refletidos em políticas, procedimentos e normas internas e com as leis e os dispositivos regulatórios a que está submetida, visando aumentar a confiança dos membros da sociedade sobre a forma como é gerida a CPRM/SGB, bem como os recursos colocados à disposição da Empresa. Os princípios básicos da Governança são: transparência, equidade, prestação de contas com responsabilidade (accountability) e responsabilidade corporativa (sustentabilidade). (CPRM, 2019a, p. 17).

Deduz-se que a posição da Governança em um nível mais próximo da alta direção condiz com as orientações da CGU e com a execução do serviço, na atuação estratégica de direcionamento da empresa a seus objetivos e conforme seus princípios.

E2 explicou que, à época, o Secretário Geral se incumbiu de fazer a seleção interna de pessoal, junto ao Departamento de Recursos Humanos, para captar pessoas para atuar na Governança. Esse pessoal foi transferido de áreas distintas da empresa, e deslocados para

compor a equipe de Governança, de acordo com seu perfil profissional e experiência anterior. Segundo E3, o deslocamento de funcionários de outros setores para atender às unidades organizacionais recém-criadas não foi totalmente satisfatório, pois deixou algumas áreas, como a Auditoria, desfalcadas em termos de pessoal, o que demandou a divulgação de chamadas internas para ocupação dessas vagas, além da necessidade de treinamento preliminar para os funcionários deslocados.

E3 mencionou também que o estudo de (re)distribuição dos cargos levou em consideração os mesmos critérios de capacidades profissionais dos funcionários que ocuparam as respectivas funções, de forma que à época de implantação da LRE, o Diretor interino de Administração e Finanças, com ampla experiência na área de auditoria, presidiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos e, posteriormente com a mudança de subordinação, tornou-se responsável pela Governança.

Pelo exposto, nota-se que as estratégias associadas à distribuição de pessoal para composição das áreas de governança se fundamentaram na experiência profissional, notória expertise e formação acadêmica dos funcionários. Essa medida foi importante porque era exíguo o prazo para treinamento de novas pessoas para execução do trabalho e desejava-se que os ocupantes tivessem prévio e abrangente conhecimento sobre a gestão da Companhia, a fim de possibilitar a efetividade da implementação da Lei das Estatais. Percebe-se que tal preocupação tinha objetivo de favorecer o desempenho operacional, novamente aproximando a prestação do serviço a uma lógica de mercado privado, uma das proposições da Nova Administração Pública (FERLIE; ASBURNER; FITZGERALD; PETTIGREW, 1999).

No que tange à estrutura de Governança, E1 mencionou que a mesma foi planejada para ser pequena e com poucos funcionários, pois era necessária uma uniformidade nas respostas e celeridade das políticas desenvolvidas. Não era viável uma equipe grande, sem uma unidade de pensamento e visão da empresa. E1 avalia, porém, que o número de funcionários da unidade atualmente não é suficiente para as novas atividades, associadas ao cumprimento da Lei das Estatais. Hoje, com todas as suas competências, a Governança possui uma equipe de apenas 6 pessoas, sendo a Chefia de Governança, duas Coordenações Executivas (de Integridade e Gestão de Riscos e de Controles Internos e *Compliance*), 2 funcionários colaboradores e uma secretaria, o que significa uma “estrutura muito pequena para o tamanho do desafio” (E1).

Já E4 ponderou que, considerando que a formação da Governança como setor é muito recente (com cerca de um ano de atuação), o tamanho da unidade ainda é satisfatório, podendo se manter assim por aproximadamente mais um ano. Com a construção do plano de

atividades da unidade, o progressivo aumento da demanda de trabalho e da interação com outras áreas de forma mais rotineira e participativa, ou seja, com suas atividades em plena execução, será necessário rever sua estrutura para dar suporte a essas atividades.

De forma geral, há uma necessidade de expansão de pessoal, frente a mais um fator complicador, identificado por E2, que são os planos de demissão incentivada, instituídos pelo governo federal, e responsáveis pelo desligamento e carência de pessoal em diversas áreas.

Na CPRM, o Plano de Desligamento Incentivado e Sucessão Programada (PDISP) ocorreu após a publicação da LRE, em 2018, com cerca de 500 funcionários elegíveis, dos quais aproximadamente 270 saíram da empresa, alguns de grande experiência na área de atuação da empresa (E3). O desligamento de funcionários (da ordem de 15% de seu quadro anterior), aliado à transferência de pessoal para os setores recém-criados na área da governança, bem como a imprevisibilidade de novos concursos, geraram desfalque de pessoal em alguns setores, o que ainda não foi solucionado (E3). Soma-se a esse fator o desligamento de funcionários com larga experiência, alguns com até 40 anos de trabalho, que seriam fundamentais para acelerar a implantação de determinados projetos (E4). Além disso, E3 apontou que a delonga entre concursos provoca um *gap* entre funcionários mais experientes e os recém-admitidos, gerando conflitos de geração, um problema para cultura organizacional.

Apesar de o Comitê de Governança ter previsto a criação da Governança com duas coordenações já desde o início (uma de Integridade e Gestão de Riscos e outra de Controles e Normativos Internos), apenas a primeira coordenação foi prontamente oficializada (CPRM, 2019a). A segunda recebeu o nome de Coordenação de Controles Internos e *Compliance* e só foi constituída em 2019. Sobre isso, E2 explica que

O Comitê [de Governança] já previa duas coordenações, essa coordenação de risco já foi oficializada e instituída logo de início. A outra coordenação, [...], ela oficialmente só foi estabelecida neste ano [2019].

[...]

Em alguns pontos [do IG-SEST], a gente oficialmente não poderia dizer como implementadas, porque se você não tem a Coordenação de Controle e *Compliance*, ainda não havia como responder que algumas práticas daquela coordenação estavam resolvidas.

A respeito da coordenação responsável pelo *Compliance*, E1 recordou a reação dos colaboradores nos primeiros passos de implementação da Lei das Estatais:

[Eles diziam]: “O que é *compliance*?”. *Compliance* vem aplicado, tanto que vem do verbo ‘*to compliance*’, que é ‘fazer cumprir’, não tem hoje uma tradução exata da palavra ‘*compliance*’. Então *compliance* é fazer cumprir, mas você cumprir o quê? Ao pé da letra é dizer que eu tenho que ter

conformidade. O mais próximo do português é ‘estar em conformidade’ (E1).

Deduz-se que esse fator influenciou negativamente a avaliação da Companhia junto ao IG-SEST, visto que muitos requisitos não puderam ser atendidos nos primeiros momentos, pois eram típicos da coordenação que ainda não estava estabelecida. Além disso, como uma ironia, o *Compliance* ou ‘fazer cumprir’, registrado por E1, foi a última estrutura criada na Governança para ‘fazer cumprir’ a Lei das Estatais na CPRM.

Apesar da complexidade atrelada à criação da Governança como um setor, esta não foi acompanhada de recebimento de novos cargos em comissão para vinculação ao responsável pelo setor. A esse respeito, E4 relatou que a empresa depende da aprovação de seu plano de funções para recebimento de novos cargos. Como tal plano estava vigente à época, ocorreu uma redistribuição das funções gratificadas existentes, retirando cargos de funções menos estratégicas naquele momento e vinculando-os às funções recém-criadas.

As falas anteriores demonstram que as adaptações de estrutura ocasionaram transferência de pessoal entre setores, o que associadas à saída de funcionários por aposentadoria, ao natural déficit de pessoal, à inexistência de concurso público ou de outro mecanismo de reposição de vagas, ao plano de desligamento de funcionários e ao não-recebimento de cargos comissionados para vinculação aos setores recém-criados acarretaram em sérias dificuldades operacionais, que comprometeram a efetividade do cumprimento da LRE.

A partir da constituição da Governança, outros setores foram criados para o atendimento da Lei das Estatais: a Corregedoria, o Comitê de Auditoria, e o Comitê de Elegibilidade. A primeira assumiu os trabalhos de processos administrativos disciplinares e sindicâncias; o Comitê de Auditoria tem por finalidade dar suporte à fiscalização das demonstrações contábeis e à efetividade de controles internos; já o Comitê de Elegibilidade dá suporte aos acionistas no que tange à indicação de administradores e conselheiros fiscais.

E4 informou que, após a formação da Governança, a Corregedoria foi a primeira preocupação em termos de estrutura, pois sua constituição era uma determinação do Decreto nº. 5.480, de 30 de junho de 2005, portanto, bem anterior à LRE. A Corregedoria, além de sua subordinação interna à alta administração da empresa, vincula-se externamente à Corregedoria-Geral da União sendo que a Lei das Estatais a cita como canal de comunicação com a sociedade, focado no recebimento de denúncias de irregularidades.

E3 destacou que o Comitê de Elegibilidade, mesmo sendo um comitê estatutário, não está representado no Organograma da Companhia pela necessidade de sua atuação ser independente, para preservar a imparcialidade de seus pareceres. Tais pareceres são baseados nos pré-requisitos e vedações de composição dos Administradores e do Conselho Fiscal, critérios elencados na LRE e reproduzidos no Estatuto interno. E4 avaliou que o trabalho do Comitê de Elegibilidade, analisando o perfil dos candidatos a administradores, traz confiança para o corpo funcional, orientando que os altos cargos da instituição sejam ocupados por pessoas segundo crivo técnico e, portanto, focados no desenvolvimento da Companhia. A atuação desse comitê é um dos exemplos em que a Nova Administração Pública mantém características da administração burocrática, no que tange a controles administrativos e formalidades para admissão de pessoal, segundo critérios rígidos de mérito e experiência (MARE, 1995) e que visa à seleção de pessoal mais preparado para o cargo.

Uma observação interessante é o caráter opinativo – e não deliberativo – do Comitê de Elegibilidade. Isso significa que com o recebimento de uma indicação para administração da Companhia, o Comitê de Elegibilidade analisa o material à luz da LRE, e caso se satisfaçam os requisitos obrigatórios, a indicação positiva é passada à Assembleia Geral; caso negativo, a indicação retorna ao órgão que indicou, o qual pode avaliar se, apesar da rejeição, deseja insistir naquela indicação e motivar com uma justificativa (E3). De todo modo, a sugestão é encaminhada à Assembleia Geral, que fica em um impasse, pois não concorda em legitimar a indicação com o parecer de vedação do Comitê de Elegibilidade, mesmo com a LRE determinando que o parecer negativo da elegibilidade não tem força de impedimento.

E3 lembrou ainda que a Companhia aproveitou a oportunidade de revisão do Estatuto para ajustar competências de unidades que já existiam, o que avaliou como um processo contínuo de melhoria. A alteração do Estatuto, com ajuste das competências dos setores da Companhia, gerou considerável aumento nas atribuições de algumas áreas:

O Conselho de Administração hoje se eu não me engano tem mais atribuições que a Diretoria [-Executiva]. E também aí entra aquelas coisas... por exemplo, não é uma varinha de condão que você chega assim pro Conselho de Administração.

[...]

Ele era um Conselho de Administração que estava com um viés muito voltado para estratégia de atuação da empresa. Porque a CPRM é uma instituição de pesquisa. Então, a produção dela é conhecimento. Então, ela tem uma atuação um pouco diferenciada de outras estatais, é um outro nicho. [...] Tanto que era interessante: todas as reuniões, o presidente do conselho de então pegava temas relacionados à instituição e trazia uma pessoa de fora para fazer uma apresentação para o Conselho de Administração. Isso tudo porque o conselho tinha uma montagem em termos de componentes em que

foi trazido pessoas da área fim, não só, mas ligados às áreas de Geologia, Mineração, etc. (E3).

Na fala de E3, observa-se que houve a necessidade de uma adaptação gradual em termos da atuação desse conselho, antes com um perfil voltado à área de atuação da empresa, e que aos poucos (“não é uma varinha de condão”) foi se ajustando à nova realidade institucional, mais gerencial. Essa fala é compatível com o apontamento de Danilo Gregório, gerente do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), que afirma que a colocação do Conselho de Administração em posição de evidência na estatal é uma ação de grande relevância, pois ele atua na organização como o “guardião do sistema de governança” (IBGC, 2019b). Também se ampliou a demanda por reuniões, o que vem dificultando a disponibilidade desses membros, que estão com mais reponsabilidades agregadas (E3). Então, houve um processo de construção de novas habilidades, voltadas à governança.

Como destacado por todos os entrevistados, constata-se que as adaptações de estrutura ocorreram estritamente em conformidade com a Lei das Estatais e foram vitais para implementação da legislação. Cabe lembrar que só a partir dessa mudança foi possível obter avanço em relação ao nível de governança do IG-SEST. Ressalta-se novamente que a categorização das mudanças teve o objetivo de otimizar a análise, portanto, sendo as adaptações de estrutura apontadas como as de maior impacto, elas influenciaram outros tipos de mudanças, evidenciadas nas outras subseções.

Apesar disso, e a despeito de a Lei das Estatais orientar pela formação de uma estrutura de governança, com o desenvolvimento de novas áreas de atuação, muitas vezes, inexistentes anteriormente nas entidades, o Ministério da Economia não deu subsídios suficientes para essas adaptações, sobrecarregando as estruturas e os funcionários, obrigados a se adequarem e acumularem as novas atividades.

5.2.4 Mudanças de fluxos e procedimentos

Pode-se notar uma mudança de fluxos decorrente da implementação da LRE, visto que parte das competências atribuídas aos novos setores criados já eram da rotina de outros setores, e precisaram ser revistas. Por exemplo, a responsabilidade pela elaboração de normativos, assumida pela Coordenadoria de Controles Internos e *Compliance*, era de responsabilidade da Superintendência de Planejamento. No entanto, E4 explicou que as atribuições associadas a normativos eram menos abrangentes que atualmente:

A parte de normativos tinha uma área chamada de ‘Divisão de Organização e Métodos’, que tinha uma preocupação muito mais com procedimento do que com questões legais. Hoje, o controle interno exige que além de [...] que esses procedimentos tenham algum impacto legal, tem que submeter a um crivo jurídico, a uma análise de governança, para depois ser publicado (E4).

Outra mudança de fluxos teve origem na criação da Corregedoria. E4 relatou que as atividades de corregedoria eram assumidas por comissões especiais, formadas por 3 ou 4 funcionários, designados pelo Presidente da empresa, e que trabalhavam especificamente na sindicância ou ato administrativo necessário a investigar determinada denúncia. Concluído o relatório de sindicância, este era registrado no sistema de acompanhamento da CGU e os empregados retornavam para suas funções de origem. Segundo Relatório de Administração (CPRM, 2019a), com a formação da Corregedoria, uma equipe especializada trabalha exclusivamente para prevenção e apuração de possíveis irregularidades, dano ou desperdício de recursos públicos.

Já a criação do Comitê de Elegibilidade significou uma total mudança do procedimento de escolha dos administradores. Segundo E4,

o Comitê de Elegibilidade já tem uma tarefa pré-definida pelo próprio Ministério do Planejamento (sic), através de um questionário padronizado da lei. Então a lei estabelece uma rotina de atuação desses comitês. É um formulário de autopreenchimento. [...] os candidatos uma vez indicados para determinado cargo, eles devem preencher esse auto questionário, esse questionário de autoavaliação, e devem submeter ao órgão que indicou a pessoa ou a área responsável. [...] Então, eles têm um formulário padronizado a ser preenchido, tem a documentação comprobatória a ser anexada a este formulário, e eles têm declarações anticorrupção, de conflitos de interesse, que eles são obrigados a assumir e assinar esses termos. [Depois,] eles têm que passar por um crivo também da Casa Civil. [...]. O Comitê de Elegibilidade emite um parecer focado exclusivamente nesse *check-list* de cumprimento das obrigações. Ele atende pré-requisitos ‘1-2-3-4’. Isso é um padrão para todas as estatais (E4).

Anteriormente à Lei das Estatais, todo esse processo era simplificado à indicação do Conselho de Administração, que designava os diretores. No evento Governança das Estatais (IBGC, 2019a), o Controlador-Geral do estado do Rio de Janeiro, Bernardo Barbosa, cita que até a edição da LRE, o número de acionistas e diretores aumentava progressivamente, sem justificativa, sendo que a fala de E4 demonstra que a legislação barrou esse processo injustificado.

Segundo E4, o Comitê de Elegibilidade tem pouca dificuldade de atuação, apesar da complexidade dos fluxos e do acréscimo de tempo necessário a sua conclusão, pois seu trabalho é essencialmente objetivo e padronizado, exceto quando é necessário avaliar o perfil

do candidato que tenha formação acadêmica em uma área e notória especialização ou experiência em outra.

A reorganização dessas competências demonstra uma adequação das atribuições e também uma abrangência maior e aderência à lei, no que tange às práticas de governança corporativa. A atuação dessas três unidades - Coordenadoria de Controles Internos e *Compliance*, Corregedoria e Comitê de Elegibilidade vem de um aspecto oriundo de empresa privada, associado ao melhor desempenho operacional, seja pelo controle de resultados, eficiência e pela busca da excelência no trabalho, atributos que vão ao encontro dos empreendidos pela Nova Administração Pública (MARE, 1995).

De forma similar à atuação do Comitê de Elegibilidade e por recomendação do Conselho de Administração, a CPRM criou uma Instrução Normativa interna que funciona como orientação para ocupação de funções de confiança e cargos comissionados, para os quais não havia qualquer vedação antes da LRE. E3 exemplificou com o caso de chefias de unidades regionais, cujos cargos são chave, por isso desejava-se evitar a ocupação dos mesmos por indicações políticas sem experiência ou competência. Segundo o normativo criado, uma comissão interna passa a analisar os currículos com base em requisitos e restrições referentes à ocupação de cargos, de forma a evitar a indicações políticas, não condizentes com o propósito da organização. Ou seja, para as indicações ao Conselho de Administração, Diretoria, Administradores e Conselho Fiscal, o Comitê de Elegibilidade estatutário, criado em atendimento à LRE, atua verificando seus requisitos e vedações; para os demais indicados, a atuação é da Comissão Interna de Elegibilidade.

Evidencia-se que a constituição do Comitê de Elegibilidade como determinação legal influenciou a mudança de outra prática administrativa, não obrigatória por lei, associada à seleção de pessoal. Dessa forma, os critérios foram integrados a toda a estrutura da empresa.

E3 acrescentou que “vai ter locais em que podem ter indicações [políticas] e obviamente nem sempre uma indicação política é ruim, negativa. Às vezes você até precisa de uma pessoa de fora porque você não tem no seu quadro uma pessoa com aquela *expertise*”. E3 citou o caso de profissionais - como jornalistas, por exemplo - cujo cargo não existe no plano de cargos e salários da empresa, e que são necessários para o funcionamento da Companhia. Na mesma linha de raciocínio, E4 exemplificou: “eu posso pegar uma escolha política que às vezes ela não é no sentido mal de má fé, de beneficiar alguém, mas pode ser prejudicial ao desenvolvimento daquela instituição por não ter o perfil adequado que lhe cabe”. Ou seja, a avaliação da indicação política se dá de acordo com a competência e experiência da pessoa.

Na visão de E3 a mais importante mudança de procedimentos se deu na parte de licitações, contratos e pregões. Esses procedimentos deixaram de ser baseados na Lei nº 8.666/1993 para se adequar à Lei das Estatais. Com a LRE, foi necessária a adaptação dos normativos utilizados pelo setor responsável, com a elaboração de um novo instrumento de compras e revisão de todos os editais de compra publicados, bem como a elaboração de um novo parecer jurídico. Isso pode se constituir em adversidades, visto que só é possível avaliar a elaboração do normativo quando é exigida sua aplicação prática. Na análise de E4, essa mudança de procedimentos trouxe mais celeridade ao processo de compras e contratações, bem como redução de custos, uma vez que se abre à possibilidade de processos licitatórios integrados com outros órgãos e com Regime Diferenciado de Contratações.

Dessa análise, percebe-se que as mudanças de fluxos de compras e contratações são claramente associadas ao modelo de administração gerencialista. A esse respeito, Seabra (2001, p. 25) resume que o gerencialismo, introduzido pela Nova Administração Pública “difere da administração tradicional [burocrática] na forma de controle adotada. Enquanto a administração tradicional enfatiza a adesão a regras e procedimentos, o gerencialismo focaliza a flexibilidade de procedimentos e o maior controle dos resultados”. No caso em tela, os processos de compras eram excessivamente demorados, pois se prendiam a inúmeros procedimentos associados às disfunções burocráticas.

Outro procedimento que mudou com a introdução da Lei das Estatais, indicado por E3, foi a periodicidade e a forma de análise de balanços de Auditoria:

Por exemplo, balanço, antigamente a gente só tinha o balanço anual que era orientado pelos auditores externos. Hoje, os balanços intermediários, trimestrais, também são auditados pela auditoria externa e pelo Conselho de Administração. Então, como é que nós vamos nos organizar? O Conselho de Administração vai apreciar o relatório de Auditoria Externa, é um input muito importante para eles. É o que que a auditoria externa achou, porque eles vão olhar se o seu balanço e as demonstrações contábeis sob a luz, de que se eles estão atendendo a legislação contábil, e também à adequação da realidade (E3).

Considerando a importância desse *feedback* da auditoria externa, decorre uma mudança de fluxos, já que quatro demonstrativos anuais passam a ser apresentados ao Conselho de Auditoria, à Diretoria Executiva, ao Conselho Fiscal, etc. Essa mudança de procedimento obrigou a Companhia e seus setores a desenvolver um *timing* planejado para evitar falhas. Para organizar esse fluxo, a Governança atua elaborando o normativo interno que norteia esses procedimentos. Essa mudança de fluxo significou um trabalho extra, aparentemente com excesso de formalismo, o que o aproximaria da burocracia. Cabe lembrar

que o gerencialismo não afasta totalmente os princípios burocráticos quando estes são voltados a controle de resultados (MEDEIROS, 2006). Ou seja, embora os processos tenham se tornado mais demorados, são justificáveis pelo aperfeiçoamento dos resultados.

E3 cita o prazo de gestão unificado do Conselho de Administração e da Diretoria como uma mudança de procedimento no qual a Companhia enfrenta um impasse. Trata-se da recomendação de um período único para gestão dos membros, instituído pelo art. 24, incisos VI e VII do Decreto nº 8.945/2016. No caso de afastamento de um membro, a Companhia fica hesitante entre mudar um conselheiro (para mandato de dois anos) ou tentar manter um interino até o fim do prazo visando reconduzi-lo, caso se esteja próximo ao fim do prazo de gestão unificada. A dificuldade se agrava pois os prazos de gestão unificados do Conselho de Administração e da Diretoria não são coincidentes, entretanto, o Presidente é membro do Conselho de Administração. Além disso, precisam ser cogitados os possíveis atrasos que podem decorrer de todo o processo, considerando o perfil profissional bastante específico de algumas áreas, o que também pode postergar a implantação de alguns projetos. Sobre esse assunto, E3 sintetiza que o prazo de gestão unificado é positivo em alguns pontos, mas “traz alguns complicadores para gestão [...], são dificuldades que você vai tendo que vencer ao longo do tempo, e eu acho que vão se criando jurisprudências, mas foram lacunas [da LRE]”. Nesse sentido, poderia ser viável uma revisão da legislação para solução desses casos inicialmente não previstos.

O crescimento da demanda de reuniões dos administradores aplicado à estrutura da Companhia, distribuída por todo o território nacional, incidiu em uma mudança de procedimentos. E3 contou que tendo em vista os gastos que seriam provenientes de viagens (considerando a sede em Brasília e o escritório administrativo localizado no Rio de Janeiro), a Companhia tem se esforçado para realização do máximo de reuniões por videoconferência. Algumas diligências no Conselho Fiscal, por exemplo, não podem ser feitas com o uso dessa tecnologia, pois sua atuação envolve a fiscalização presencial de unidades administrativas no Rio de Janeiro; outros encontros mais estratégicos, que demandam interatividade, também precisam ser presenciais. Do contrário, busca-se explorar abundantemente essa tecnologia, investindo em novos equipamentos de videoconferência. Observa-se aqui o uso da tecnologia como ferramenta de suporte à gestão.

Outra dificuldade para mudanças de fluxos que E3 evidenciou foi a necessidade de padronização dos procedimentos, por uma particularidade da empresa: sua distribuição em 13 unidades nacionais. Na verdade, essa adversidade ocorre em qualquer procedimento e não somente nos decorrentes da aplicabilidade da Lei das Estatais. Comparando com a

vultuosidade de outras estatais, presume-se que as adaptações administrativas merecem uma atenção em especial dada a possibilidade de ocorrer esse tipo de obstáculo.

No que tange a adaptações de fluxos e procedimentos de trabalho, E1 entende que ainda não é possível mensurar todas essas mudanças, pois elas tendem a ficar mais claras a partir do momento atual, em que a implementação da Lei das Estatais chegou a seu ápice. No ponto de vista de E1, a mudança de fluxos e procedimentos está, em certa medida, associada à mudança de cultura organizacional, “porque você vai ter que mexer em algo que há 30 anos sempre passou por aqui. Então você vai dizer para ele hoje que talvez não seja interessante passar por aqui [gesto para esquerda], tem que passar por aqui [gesto para direita]”, o que significa uma resistência natural dos funcionários da organização pela alteração de suas rotinas de trabalho.

Para dirimir as resistências a mudanças e seus efeitos, E1 citou que a Governança vem buscando saídas associadas à divulgação massiva da Lei das Estatais, bem como das implicações decorrentes do não-atendimento à lei. A partir dessa fala, deduz-se que o próprio planejamento de estratégias de divulgação interna da legislação significou um trabalho extra, emergindo uma categoria de análise não prevista inicialmente, melhor detalhada mais adiante: a comunicação institucional.

Outra mudança de fluxo não comentada pelos entrevistados, mas que se infere que tenha surgido advém das adaptações de tecnologia associadas à transparência ativa. Considerando as possibilidades de sigilo garantidas pela LRE, como valores de contratos, informações protegidas por sigilo bancário e estratégico, além de informações pessoais, por exemplo, cabe à estatal identificar quais informações uma vez divulgadas poderiam comprometer sua estratégia de atuação (MOHALLEN; VASCONCELOS; FRANCE, 2017). Essa tarefa de identificação e tratamento das informações públicas a serem disponibilizadas ativa ou passivamente corresponde a um novo procedimento, já iniciado a partir da Lei de Acesso à Informação, mas aperfeiçoado com a Lei das Estatais.

Além da Governança, que vem coordenando a implementação e cumprimento da Lei das Estatais, E2 estimou que a mudança de fluxos e procedimentos atingiu também setores da Diretoria de Administração e Finanças (no que tange à licitação, compras e contratações), a Consultoria Jurídica, além da Superintendência de Planejamento Estratégico. Resume-se que “toda empresa agora tem outro balizador” (E2).

Pela narrativa dos entrevistados, sobretudo esta última fala de E2, constata-se que embora uma unidade organizacional – Governança – tenha sido criada objetivamente para o atendimento à LRE, o normativo englobou as práticas administrativas e os procedimentos de

toda a estatal, em seus diferentes níveis de atuação. Algumas mudanças de fluxos e procedimentos significaram uma simplificação das práticas, como a celeridade nos processos de compras e licitações; outras, criaram novos procedimentos ou tornaram os processos mais complexos ou demorados, como a revisão de normativos, as atividades da Corregedoria, as escolhas do Comitê de Elegibilidade, a criação e atuação da Comissão Interna de Elegibilidade, a maior periodicidade dos balanços de Auditoria e o aumento da demanda por reuniões e por transparência. Em todos os casos, as mudanças são focadas em controle de resultados e melhora no desempenho operacional, conforme fundamentos da Nova Administração Pública.

5.2.5 Capacitação

A LRE estipula a realização de treinamentos periódicos sobre assuntos relacionados à legislação societária e de mercado de capitais, divulgação de informações, controle interno, código de conduta, a Lei Anticorrupção, e demais temas relacionados às atividades de estatais para os administradores (BRASIL, 2016a, art. 17, § 4º), além de preparação sobre o Código de Conduta e Integridade a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores (BRASIL, 2016a, art. 9º, § 1º, inciso VI). A presente subseção abarca como ocorreram esses treinamentos estabelecidos como obrigatórios, salientando que a obrigatoriedade de capacitação, imposta pela LRE, se aproxima da política de recursos humanos proposta pelo PDRAE, que visa à profissionalização e valorização do servidor público (MARE, 1995).

Para o atendimento desse requisito, gestores da CPRM pertencentes ao Conselho de Administração, Comitê de Auditoria e Diretoria Executiva foram e são obrigados a participar de diversos cursos de capacitação. E3 relatou que foram planejados um treinamento interno de posse (que se constituiu em uma imersão sobre assuntos relacionados à CPRM, seu tipo de atuação, missão e valores, para o entendimento da organização de forma geral) e treinamentos anuais, voltados à área de governança, que podem compreender assuntos como gestão de pessoas, *compliance*, gestão de riscos, além de abarcar o Código de Conduta, Integridade e Gestão de Riscos interno.

A maioria dos treinamentos foi realizada no Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, por ser uma instituição de referência nas práticas de governança, com atuação relevante em todo o país. Entretanto, E1 ressaltou que os treinamentos nessa instituição são caros e oferecidos em poucos horários disponíveis, além de o conhecimento não ser aplicado a

uma prática administrativa específica, o que, em alguns casos, não vinha se mostrando proveitoso para a Companhia.

Soma-se a esse fator o empenho para disponibilidade de agenda individual ou em conjunto volatada para o treinamento desses administradores, devido a outras responsabilidades por eles assumidas. E3 resumiu que eles “são pessoas extremamente ocupadas e até para marcar uma reunião é difícil, quanto mais um treinamento”, motivo pelo qual têm se optado por treinamentos o mais curtos possível.

Para atender à obrigação legal, a CPRM preferiu encaminhar alguns funcionários para o IBGC, e esses são responsáveis por adaptar o conteúdo ministrado para a realidade da Companhia, e disseminá-lo aos membros dos conselhos em cursos internos. Isto é, os cursos externos ocorrem na medida do possível em relação à agenda e custos, porém, como afirmado por E1, “a gente não abre mão do interno. Porque [n]o interno, a gente dá uma visão de dentro da CPRM, uma visão de governança real da CPRM”. Nesse sentido, a linguagem e os exemplos são adaptados a cada público e o conteúdo se torna focado na Companhia. E1 avaliou esses cursos de forma muito positiva, pois os exemplos utilizados no curso internos são contextualizados com a realidade institucional e não genéricos, como seria no IBGC. Além disso, com essa medida a CPRM conseguiu resolver um problema logístico e atender plenamente à legislação, além de contar com a aceitação dos membros.

Como alternativa aos dispendiosos treinamentos em instituições particulares, há cursos em escolas do Governo, como a Escola Nacional de Administração Pública e a Escola de Administração Fazendária, para inserção dos administradores:

O governo traz capacitações voltadas para isso, porque o governo trouxe essa exigência, mas não deu um caminho? Então, tem um caminho, através da ENAP e da ESAF, que são escolas do governo desenvolvidas para capacitação para gestão. [...] Eles ajudam, eles subsidiam. Eles demonstram que houve uma espécie de capacitação, mas a capacitação, ela é inesgotável, é infinita. Você tem que estar em constante atualização, em constante modernização, sempre revendo suas práticas, os seus estatutos e os seus regimes de atuação (E4).

Cabe lembrar que as Escolas de governo, cujo planejamento está presente no PDRAE, surgem com a justificativa do contínuo aperfeiçoamento das capacidades gerenciais e técnicas dos servidores públicos, com vistas ao novo modelo de gestão proposto, gerencial (MARE, 1995). Porém, a última fala de E4 revela que a preocupação do governo de auxiliar na implementação do treinamento obrigatório, por meio de capacitação oferecida por suas

escolas, não é satisfatória em termos de disponibilidade e temáticas disponíveis, cabendo às estatais se adequarem para cumprir essa obrigatoriedade em instituições de ensino privadas.

Prioriza-se também a capacitação aos administradores em início de gestão, para o melhor aproveitamento:

Por que a gente não pega um treinamento desse para abrir a cabeça da pessoa, em termos de gestão, em termos de planejamento, e etc. e bota para fazer logo no começo? E aí faz sentido quando você começa uma gestão. Agora, você vai pegar no último ano de gestão lá, [os que estão saindo], não adianta, você tem que também pensar na Instituição. Você vai investir um dinheiro para aquela pessoa que vai aproveitar aquela capacitação, para trazer um retorno para sua instituição (E3).

Com vistas a maior alcance das capacitações e para atendimento da demanda de treinamentos compatível com a agenda dos dirigentes, a empresa almeja a criação de um programa de treinamento para todos os funcionários, mas E3 avaliou que, pelo fato de a Companhia ter atacado outras frentes, ainda não há maturidade para implementação dessa demanda.

A propósito, além da obrigatoriedade de treinamento dos administradores, imposta pela LRE, tornou-se necessária uma capacitação de funcionários nos novos setores criados, como o Comitê de Auditoria, Corregedoria, Comitê de Elegibilidade e na própria Governança. E3 explicou que por vezes, a primeira atuação do funcionário desses setores foi buscar informações junto à SEST sobre como deveria ser a rotina e fluxo de trabalho de sua unidade.

A pesquisa demonstrou que as adaptações em termos de capacitação ocorreram a partir do treinamento de posse e de manutenção, principalmente em instituições privadas, visto que os conteúdos de cursos de Escolas do governo não se mostraram eficazes para a proposição da LRE. Houve algumas dificuldades devido aos custos, disponibilidade de horário e alteração de dirigentes. Outro contratempo foi a necessidade de suplantar a capacitação imposta pela Lei das Estatais – associadas aos administradores e membros de conselhos – estendendo os treinamentos aos funcionários de setores que sofreram reformulação das atribuições devido à revisão de Estatuto, o que seria interessante estar presente na legislação e contar com o planejamento da SEST. Para solucionar essas questões, optou-se pela realização de alguns cursos internos, com adaptação do conteúdo para realidade institucional e pela programação do oferecimento dos treinamentos no início da gestão, o que se mostrou muito eficaz, além de a Companhia contar, eventualmente, com o apoio da SEST no esclarecimento de dúvidas quanto à atuação de setores recém-criados.

5.2.6 Cultura organizacional

A cultura organizacional foi mencionada por E1 como o fator de maior impacto na implantação da Lei das Estatais, pois “a grande dificuldade na implantação e na implementação do que diz a lei é as pessoas entenderem que aquilo é favorável”. E1 comentou que quando as primeiras discussões sobre a legislação começaram na CPRM, havia muitas dúvidas no que tange à importância e aos possíveis resultados da implantação da Lei na Companhia. A Lei das Estatais, a princípio, foi vista como mais uma burocracia, em seu sentido pejorativo, que demandaria um trabalho extra, desnecessário e sem nada de positivo.

Observa-se que essa ideia de ‘perda de tempo’ coaduna com as já apontadas disfunções da burocracia. Segundo Matias-Pereira (2008, p. 76), a burocracia é tão rejeitada por problemas que advém de

estratégia (foco e convergência de programas e ações), da estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros), dos processos (sujeitos às regras padronizadas altamente burocratizadas), das pessoas (com inúmeras distorções relativas à distribuição, carência, qualificação e remuneração), dos recursos (inadequados, desde os logísticos e instalações à tecnologia da informação, embora haja focos de excelência) e da cultura (excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas).

A resistência organizacional a mudanças foi motivo de atenção em encontro promovido pelo IBGC (2019a), em que o Controlador-Geral do estado do Rio de Janeiro, Bernardo Barbosa, afirmou que “todo cidadão deve acreditar que a aderência às regras é fundamental para que toda a sociedade funcione bem”, o que, obviamente deve ser ressaltado no caso de agentes públicos.

Outra dificuldade destacada foi em relação a definições operacionais simples, como ‘o que é governança?’. E1 explicou que nos primeiros momentos,

[...] cada pessoa tinha uma ideia. Quando a gente normatiza e a lei é o arcabouço maior de uma norma, ela regulamenta as normas, quando você normatiza, quando você regimenta uma coisa, o que você está fazendo? Você está dando um padrão de uniformidade. Não é o ‘meu entendimento’, por isso que uma norma e uma lei tem que ser clara e objetiva. Eu tenho que dirimir ao máximo, a capacidade de interpretações diferentes.

Por esse motivo, um primeiro passo foi uniformar os conceitos antes de difundir na Companhia, para que os funcionários conseguissem entender a norma e as definições apresentadas. E1 citou que

as pessoas não tinham, e ainda hoje acredito que pode ser que tenha um lado da empresa que ainda não consiga entender o que é governança. O que eu digo é que a gente vai estar muito bem é quando você passar ali no corredor e perguntar “você sabe que é governança?” e o cara souber. Aí eu te digo que a gente atingiu o nosso propósito. Hoje eu te digo que isso ainda não acontece.

E1 comentou que alguns funcionários associaram a legislação como uma lei anticorrupção, comentando que isso “não cabe na CPRM [...] aqui não tem o que roubar”. As falas demonstram que apesar dos mais de 3 anos decorridos da publicação da Lei das Estatais, o entendimento sobre a legislação ainda não é geral. Essa ideia da legislação somente como uma ferramenta de combate à corrupção é oriunda da forma como a lei foi divulgada (JEREISSATI, 2016), porém o julgamento superficial de que não há corrupção em determinada estatal contraria o fato de que muitos escândalos de corrupção nos últimos anos estiveram associados com essas empresas (MOHALLEN; VASCONCELOS; FRANCE, 2017), cabendo, pois, uma resposta de transparência pública, monitoramento e responsabilização, como é o caso da LRE.

Segundo E2, com a chegada da LRE e as primeiras mudanças ocorridas na alta gestão, aumentaram os questionamentos e dúvidas sobre a norma, por uma questão de curiosidade entre os funcionários, de forma que as ações de divulgação da Lei das Estatais na Companhia, evidenciadas na categoria emergente, de Comunicação Institucional, tiveram uma receptividade muito grande pelas equipes. E4 pontuou que “quando você fala em governança da empresa, você está falando da alta gestão da empresa. E num país como o nosso, isso sempre para sociedade foi uma escolha muito política. Então, a sociedade enxerga isso como? A alta gestão das empresas estatais são cargos políticos”. Numa concepção preliminar, a LRE viria para evitar indicações políticas que pudessem ser prejudiciais ao desenvolvimento das instituições, sendo recebida, portanto, de forma positiva pelos empregados. Igualmente, o estabelecimento da Corregedoria, como um canal de denúncias e de transparência de informação, foi apontado por E4 como um fator de conforto para os funcionários da empresa.

No que tange à cultura organizacional, observa-se que as novas diretrizes instituídas pela LRE, inicialmente, foram motivo de resistência dos empregados, porém ações educativas trouxeram tranquilidade para o trabalho deles em suas áreas de atuação, pois visavam mudar a lógica de funcionamento da estatal introduzindo critérios de transparência, e responsabilidade social, e desfazendo a imagem negativa que essas entidades ganharam.

Retomando a fala de E1, que em distinção ao demais, julgou a cultura como o fator de maior impacto no ambiente organizacional decorrente da implementação da LRE, pode-se

reinterpretar que, na verdade, a cultura não é o fator de maior impacto ou a maior mudança organizacional que ocorreu, mas é um grande desafio para o funcionamento da Companhia, o que pode ser replicado para as estatais e possivelmente para a Administração Pública como um todo. Não à toa, a dimensão cultural mereceu um capítulo de destaque no PDRAE, sendo que o ‘novo gerente’, substituto do ‘administrador público burocrático’ (JUNQUILHO, 2004) precisou passar por uma adaptação cultural (que ainda está em curso), o que é sempre complexo, para entender suas novas diretrizes organizacionais.

5.2.7 Mudança de hábitos

Em questionamento sobre mudanças de hábitos associadas ao interesse de cidadãos a respeito da Lei das Estatais, E1 afirmou que a demanda por transparência passiva aumentou ligeiramente a partir da publicação da lei, porém ainda não na velocidade esperada. Já é possível notar uma mudança de hábitos, com questionamentos sobre a LRE chegando através do SIC, o que é avaliado como positivo, independente da relevância dos questionamentos (E1). Além disso, na opinião de E4, as pessoas parecem mais confortáveis em utilizar os canais de comunicação disponibilizados e demonstram um entendimento mais preciso de como usá-los:

Hoje não tem ninguém com dúvida com relação à lei; as pessoas estão usando agora os canais para exercerem seus direitos. [...] Hoje dificilmente se pergunta do cumprimento da lei. Hoje as pessoas estão usando efetivamente os canais para os seus problemas ou pessoais ou institucionais. [...]. Então, acho que passou a ter mais relevância e mais credibilidade a atuação desses canais (E4).

Da fala de E4, depreende-se que os canais de comunicação criados ou fortalecidos pela Lei das Estatais – Corregedoria, Ouvidoria e canais de transparência de informações – adquiriram credibilidade pelo usuário, com uso mais contundente pela população em geral, seja o cidadão comum, sejam instituições de pesquisa ou mídia. Esses canais são compatíveis com o projeto de sistemas de gestão pública do PDRAE, cujo objetivo é “permitir a transparência na implementação das diversas ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo e a sociedade” (MARE, 1995, p. 66).

A introdução dos mecanismos de controle, como códigos de conduta e integridade, requisitos de transparência e regras para escolha de administradores e membros de conselhos, significou também uma mudança de hábitos, no sentido da percepção da oferta de um serviço

público de melhor qualidade. Segundo E4, numa alusão às sociedades por ações, essas mudanças têm por objetivo atender ao principal acionista da empresa, a sociedade.

O interesse de cidadãos pelo funcionamento da Administração Pública em geral vem aumentando nos últimos anos. Dada a abrangência da Lei das Estatais e considerando a comoção pública que o assunto vem ganhando, pressupunha-se como uma mudança de hábitos o aumento do interesse de cidadãos pelo tema. No entanto, as falas dos entrevistados apontaram que, apesar da utilização dos canais de comunicação disponibilizados com a LRE, a procura por esses serviços ainda é aquém do esperado.

A simplificação de serviços e implantação de sistemas de acesso pelo cidadão são projetos introduzidos pelo PDRAE, com vistas ao melhor contato do administrado com a Administração Pública e pela excelência do serviço prestado (MARE, 1995). Diante disso, muda-se o papel do cidadão:

Enquanto a administração pública tradicional se voltava para o usuário e a ênfase do NPM oscilou de cliente e, posteriormente, consumidor, na lógica de governança o foco é o cidadão como parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas. O cidadão não apenas como beneficiário final do serviço público, como também um ator importante no processo de construção de valor público (CAVALCANTE, 2017, p. 12).

No caso da LRE, o aumento do interesse do cidadão por temas associados à legislação também pode ser considerado um argumento para estimular a propagação das diretrizes de governança na empresa.

Numa avaliação dos pedidos ao SIC encaminhados à CPRM não é possível constatar qualquer aumento (ou tendência ao aumento) no número de acessos após a edição da LRE. Também não estão disponíveis informações sobre pedidos de acesso à informação pública cujo conteúdo esteja relacionado à LRE, porque as estatísticas de transparência pública não mostram as perguntas classificadas por assunto. Esses serviços poderiam ser aperfeiçoados pela Controladoria-Geral da União, que centraliza os pedidos de acesso à informação pública de todo o Poder Executivo Federal.

5.2.8 Mudanças financeiras

A gente está vivendo um momento de restrição orçamentária, é quase uma questão de sobrevivência de você melhorar sua eficiência, fazer mais com menos. É uma coisa que a gente tem que estar sempre olhando, porque afinal de contas é dinheiro público (E3).

Esta subseção é aberta com a fala de E3, tendo em vista que a conjuntura econômica do país influencia diretamente o funcionamento interna das estatais. Nesse caso, espera-se uma atuação de contenção de gastos ainda mais associada à eficiência estatal. Nesse cenário, uma preocupação com a Lei das Estatais é que sua implementação seria acompanhada de gastos extraordinários relativos a outras categorias de mudanças discutidas.

Um dos exemplos já mencionados decorreu do aumento da necessidade de viagens de administradores para reuniões, o que significaria uma despesa extra. Buscando solucionar esta questão, algumas reuniões presenciais passaram a ser substituídas por videoconferência. Porém, isso não significou uma diminuição relevante nos gastos, já que é uma economia desprezível frente ao número de funcionários e as particularidades das outras atividades de campo da CPRM, que naturalmente envolvem muitas viagens.

Outro caso originou-se a partir dos treinamentos obrigatórios. Apesar da necessidade de realização obrigatória de cursos anuais, os quais já foram mencionados como onerosos para a estatal, E2 destacou que o Ministério não disponibilizou recursos extraordinários para essa finalidade. Por isso, os cursos realizados são custeados com verba prevista no orçamento de capacitação da empresa. Como explicou E2, essa restrição também está associada a um contingenciamento de recursos que ocorre todo ano. Trata-se de um período do ano em que há uma seleção mais cuidadosa, com certa refreada dos gastos. Uma saída para essa política contingencial, é apontada por E2:

A gente está trabalhando com as informações que tem. A gente tem muita opção de publicações na internet, no órgão dentro da própria SEST, dentro da própria CGU, a gente tem se pautado muito no que eles têm publicado. Isso também tem servido como orientação para a gente produzir as nossas orientações.

Verifica-se que, apesar da obrigatoriedade e dos iminentes benefícios oriundos de novos treinamentos, e do fato de os cursos se constituírem gastos excepcionais e não previstos, a Companhia não solicitou mais verba de capacitação, e vem trabalhando e se desenvolvendo com as informações de que já dispõem. Os entrevistados não relataram essa indisponibilidade de recursos extra de forma negativa, porque entendem que já se adaptaram a essa questão. Não obstante, segundo E1, a ausência de recursos específicos para essa finalidade provoca uma restrição da quantidade e qualidade dos cursos que podem ser realizados.

Em contrapartida ao aumento de gastos, E1 reportou-se ao controle interno, ação de implantação obrigatória segundo a LRE, cujas práticas possibilitam controle de gastos e

viabilizam economia de recursos. Nesse sentido, tratando o gasto público com maior eficiência, liberam-se recursos para outras áreas e programas. Ou seja, ainda que tenha ocorrido uma necessidade de gastos extraordinários decorrentes da implementação da lei, no ponto de vista de E1, esses custos “são justificados e retornam para o tesouro muito rápido, o retorno disso é muito rápido. Porque você vai otimizar pessoas, você vai otimizar custo, você vai ter controle, você vai reconhecer seu processo”. Em suma, para E1, o grande benefício da instituição da LRE é o benefício da governança, da melhoria continuada da gestão, e isso inclui aperfeiçoar a aplicação de recursos.

Outra economia, mencionada na subseção que trata de mudanças de fluxos e procedimentos se deu a partir das novas regras de licitações, contratos e pregões, que após implementação, significaram redução dos custos pelo uso do Regime Diferenciado de Contratações (E4). A revisão da antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) já era há muito esperada, pois seus procedimentos eram longos e falhos,

essencialmente, porque, ao adotar uma perspectiva estritamente burocrática, ao pretender regulamentar tudo, tirando autonomia e responsabilidade do administrador público, atrasou e encareceu os processos de compra do Estado e das empresas estatais, sem garantir a redução da fraude e dos conluíus (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 293)

E3 citou como uma dificuldade a semelhança de tratamento entre as estatais pela LRE, não importando seu tamanho. Assim, empresas de grande ou pequeno porte estão sujeitas às mesmas regras: “a única diferença entre uma empresa do porte da Petrobras e uma empresa do porte da CPRM é vedação. Então, as exigências são as mesmas, é muito mais difícil para uma empresa pequena” (E3). Um exemplo dado foi decorrente da obrigatoriedade de criação do Comitê de Auditoria, visto pelos funcionários como mais uma unidade com pouca utilidade, significando só burocracia sem efetividade, dado o tamanho da empresa e a escassez de recursos. E3 explicou que no caso deste Comitê estão envolvidas gratificações por vezes maiores que as de um membro do Conselho de Administração, posto que os valores pagos àquele grupo são fixos e estabelecidos pela SEST. Já as remunerações do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal são calculadas a partir de percentual da remuneração da Diretoria, variando proporcionalmente ao porte da empresa. Devido a esse imbróglio, e por orientação do Conselho de Administração, a Companhia chegou a argumentar com a SEST sobre a obrigatoriedade de instituição do Comitê de Auditoria, a qual foi confirmada pela Secretaria.

De forma geral, E4 avaliou que os custos decorrentes da implementação da Lei das Estatais não foram tão impactantes para a empresa. Citando a Governança, os gastos do setor com 3 funções são ínfimos para o universo da empresa (mais de 1500 empregados). Estima-se que a área consuma “em torno de R\$ 40 mil por ano de custeio, mais o salário das pessoas, então proporcionalmente a um orçamento de R\$ 540 milhões a R\$ 600 milhões da empresa, [esse gasto] não chega a 1% do custo da empresa investido na Governança” (E4), portanto, insignificante perante o resultado que a unidade já demonstrou desde sua constituição e pode ainda proporcionar futuramente.

Em resumo, observa-se um balanço em termos de mudanças financeiras provenientes da implementação da Lei das Estatais. Houve despesas extraordinárias decorrentes dos treinamentos obrigatórias para administradores e membros de Conselhos, pela alteração de cargos na estrutura organizacional e novos fluxos e procedimentos criados; em contrapartida, economia de gastos com a introdução do controle interno e com as novas normas de licitação e compras. De forma geral, as mudanças financeiras derivadas da implementação da LRE são insignificantes para as práticas administrativas, apontando algumas dificuldades, mas que foram superadas.

5.2.9 Comunicação institucional (categoria emergente)

Essa categoria decorre da necessidade de divulgação da Lei das Estatais pela Governança da CPRM aos demais setores. E1 explicou que essa demanda surgiu para disseminar o entendimento da legislação pelos outros níveis (táticos e operacionais) da Companhia e visando a implementação quando esta dependia de ações específicas de outros setores da empresa, as quais poderiam gerar certa resistência de cumprimento. E2 avaliou que a LRE foi

um pontapé para um novo comportamento de relacionamento entre as áreas, acho que foi muito importante nesse sentido. Porque é um normativo que já está fazendo com que as áreas se conversem mais.

[...]

Os órgãos não estão mais trabalhando tão isolados dentro de suas áreas como há pouco tempo atrás. Eu acho que essa cultura já está começando a mudar.

As novas decisões de comunicação vêm se baseando em reuniões, e-mails corporativos e informativos internos explicando a legislação e a consequente criação da Governança. Nas cerca de quinze campanhas educacionais e informativos já elaborados, foram divulgados o Código de Integridade, a importância de criação de uma matriz de risco

antes de desenvolver um projeto, os benefícios associados aos novos critérios de escolha de administradores e gestores, entre outros assuntos associados à Lei das Estatais e de relevância para a Companhia (E4).

Porém, para E1 essa forma de divulgação precisa ser aprimorada para as próximas etapas, com a organização de saraus, debates e ações mais participativas. Trata-se de projeto futuro, que seria um bate-papo com certa informalidade para atrair mais funcionários à discussão, pois se estima que uma apresentação longa e formal desmotivaria os colegas a participarem e se envolverem.

Para E1, o momento agora é de “capilarizar”, ou seja, distribuir conhecimentos, com a ajuda da Assessoria de Comunicação da Companhia, para que todo o pessoal tenha compreensão de como a Lei das Estatais se insere no ambiente organizacional. A comunicação busca ainda evitar ruídos de interpretação e demonstrar que a Lei das Estatais possui finalidades para além de seu objetivo anticorrupção.

Uma importante ação de comunicação ocorrida recentemente diz respeito à divulgação do recebimento do certificado de nível 1 de governança. E2 comentou que para essa comemoração houve um congresso que contou com a presença de colaboradores e representantes de todas as unidades regionais, evento que também viabilizou a transmissão de informações da Governança para que essas fossem distribuídas para as unidades de todo o Brasil.

E3 explicou que, com a constituição da Governança, seus funcionários passaram a ser convidados a participarem, com cadeira cativa, das reuniões do Conselho Fiscal, visto que as deliberações das sessões são do interesse das coordenadorias da Governança:

Nas reuniões do Conselho Fiscal é interessante porque você tem acesso a problemas. E é um insumo muito importante para Governança, porque, por exemplo, a partir de ‘qual a origem desse problema?’, ‘isso é processo?’, ‘isso é normativo?’, ‘como eu posso atuar pra que isso não venha a acontecer?’, ‘onde é que tá [o problema]?’ (E3)

Também vem sendo ampliada a comunicação com o Comitê de Auditoria Estatutário, com quem a Governança desenvolve um trabalho de parceria, visto que seus resultados são importantes elementos para a condução dos trabalhos desse setor (E3). E4 complementa que na alta administração, a Governança também se relaciona com a Superintendência de Planejamento, Auditoria Interna, Corregedoria e Ouvidoria. Já nas diretorias técnicas, seu trabalho envolve divulgação, educação e treinamento com relação à conduta, integridade e ética, além de projetos específicos.

De forma generalizada, a comunicação da Governança se dá com todos os setores da empresa, sobretudo no que tange a elaboração de suas respectivas matrizes de risco e normativos internos, demandados pelas áreas específicas. Neste último caso, cada área vai demandar um normativo em particular, enquanto a Governança será responsável pela produção do normativo, sua estrutura e aderência a outros regimentos internos.

As falas que mencionaram adaptações administrativas em termos de comunicação interna indicam que elas foram necessárias como forma de divulgação da Lei das Estatais, inicialmente em um sentido educativo, de instruir os funcionários de diferentes setores sobre a legislação e os assuntos correlatos a cada área de atuação da empresa. Num segundo momento, a comunicação se fortaleceu com vistas à implementação e ao atendimento da lei, como tem sido o caso da inserção da Governança nas reuniões do Comitê de Auditoria Estatutário e em sua interface com outros setores que demandam ou prestam contas à Governança. Observa-se, pois, que a comunicação interna precisa ser uma constante, não só para divulgação da LRE, mas para o fortalecimento das ações gerenciais.

5.2.10 Efetividade no cumprimento

Qual é o diferencial de uma empresa pública? É que ele não vai buscar o lucro. A lucratividade dele é o benefício à população. Então quando a gente senta como gestor aqui na cadeira de uma empresa pública, a gente tem que sempre que ter em mente a nossa missão: é buscar a melhor qualidade de serviço público (E1).

Essa fala de E1 traduz bem a finalidade da empresa estatal na busca pela efetividade do serviço prestado, a qual pode ser medida por vários instrumentos. Como já mencionado, a SEST regularmente avalia as estatais quanto ao cumprimento da LRE, por meio do questionário IG-SEST, disponibilizando um relatório personalizado ao final de cada ciclo avaliativo. Os questionários IG-SEST, correspondentes a 4 etapas de avaliação, e seus relatórios conclusivos foram importantes instrumentos de monitoramento da efetividade de atendimento à Lei. Na visão de E4,

O que o IG-SEST faz é criar uma forma de *check-list* da lei, por regulamento, e fazer esses testes com as empresas estatais. E atribui nota para ter uma ideia de *performance*, do que que tá faltando, em que fase está do projeto de implementação. Acredito que no futuro, o IG-SEST já perca o sentido e teremos outro tipo de avaliação, outros tipos de indicadores muito mais voltados para a atuação dessas áreas (E4).

No entanto, para além dessa finalidade de monitoramento, o relatório do IG-SEST também serviu à CPRM como um instrumento de planejamento e roteiro de suas ações internas. Assim, os resultados de cada ciclo avaliativo, que gradativamente se tornaram mais detalhados e rigorosos, foram essenciais para programar ações futuras de cumprimento, conforme a fala do então Diretor de Administração e Finanças da Companhia, “ter acréscimo na nota neste contexto mostra que estamos no caminho certo” (CPRM, 2019b, p. 54).

Segundo E1, ao invés de estudar a legislação esmiuçadamente para seu atendimento, a companhia optou por fazer uma ‘engenharia reversa’, já que estavam previamente apresentados no regulamento do IG-SEST quais seriam os itens de avaliação. Para o atendimento aos itens do IG-SEST, a Governança tratou de distribuir as demandas nos diversos setores da empresa, como as áreas de tecnologia da informação, de recursos humanos, compras, etc., a fim de que cada uma delas atendesse às solicitações pertinentes. Para E2, essa foi “uma forma que foi muito prática e comum para que as áreas fossem aderindo o conhecimento”, e aos poucos envolveu vários setores. Ou seja, o plano de atendimento à LRE baseado no questionário IG-SEST “foi uma bela ponte, um bom argumento para a gente se comunicar e se estreitar com essas áreas e trazer para essa nova vertente” (E2), já que as demandas eram específicas para os setores, mas as respostas eram gerais, da instituição como um todo.

Por esse motivo, durante a implementação da legislação, a melhora nos índices de governança tornou-se uma meta interna na Companhia com destaque, segundo E1, para o apoio da Diretoria-Geral e do Conselho de Administração nesse processo. E3 completou afirmando que a efetividade na implementação da Lei das Estatais na CPRM precisou da concordância da Administração Superior, para o destacamento de pessoal para atendimento de áreas nas quais antes não havia tanta atenção.

Entende-se que a distribuição do questionário IG-SEST norteou as ações da CPRM, contribuindo, não só para o alcance a um bom nível de governança, mas para a real implementação da legislação. Constata-se que o IG-SEST, criado com objetivo de “acompanhar o desempenho da qualidade da governança das empresas estatais federais, para fins de mensuração do cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei nº 13.303/2016” (SEST, 2017a, p. 3-4), superou as expectativas, pois, mais do que medir o cumprimento da legislação, amparou as estatais com orientações quanto aos itens não cumpridos a cada ciclo, possibilitando o (re)planejamento das ações de governança e melhorias dos processos.

A progressiva melhora na avaliação da CPRM pelo IG-SEST foi um dos destaques da apresentação do 4º ciclo do IG-SEST. Primeiramente, porque dentre as empresas ativas que

foram avaliadas, a CPRM é a que apresentou a menor nota no 1º ciclo avaliativo; além disso, considera-se um importante salto o aumento de sua nota avaliativa de 5,85 no 3º ciclo, para 9,39 no 4º ciclo. Por fim, novamente destaca-se que, considerando os quatro ciclos de avaliação, a CPRM foi a estatal que apresentou maior evolução das notas.

A figura 13, a seguir, mostra o recebimento do certificado de nível 1 do IG-SEST pela Diretoria e por funcionários da Governança da CPRM, durante o 4º ciclo de avaliação do indicador.

Figura 13 - Entrega do Certificado IG-SEST de nível 1 à CPRM



Fonte: CPRM (2019c).

Legenda: Ao centro da foto, o Diretor-Presidente da CPRM, Sr. Esteves Pedro Colnago, segurando o certificado do IG-SEST, com o Chefe da Governança da CPRM, Sr. Juliano de Souza Oliveira e o Diretor de Governança e Avaliação de Estatais da SEST, Sr. Ricardo Moura de Araújo Faria do lado esquerdo da foto e o Secretário de Coordenação e Governança das Empresas Estatais da SEST, Sr. Fernando Antônio Ribeiro Soares, e a Coordenadora Executiva de Gestão de Riscos e Integridade da Governança da CPRM, Sr^a Luzia Cristina Valente Rodrigues ao lado direito.

O certificado de melhor nível de governança pela avaliação da SEST foi recebido pela CPRM no ano de comemoração de seu cinquentenário. Na apreciação do Diretor-Presidente da empresa,

Começar os 50 anos da instituição no nível 1 de governança é uma grande satisfação para todos nós. Esse reconhecimento é o resultado do esforço de um trabalho coletivo capitaneado pela Diretoria de Administração e Finanças, que tem mobilizado toda a instituição em busca de um novo modelo de gestão focado em resultados, governança e qualidade dos produtos e serviços (CPRM, 2019c).

O apoio da alta administração na efetividade de implementação da Lei das Estatais foi citado por todos os entrevistados, que destacaram que sem a contribuição desses dirigentes não seria possível alcançar o objetivo. E4, por exemplo, relatou que

o que fortaleceu a criação da Governança foi envolvimento da alta administração. Sem o envolvimento da alta administração para construção dessa estrutura é muito difícil uma área conseguir se desenvolver.

[...]

É uma área que para poder ter força na Instituição toda, [tem que] partir do alto escalão. Então, acho que isso é um ponto chave para a gente implementar as áreas. Todas as nossas propostas e os nossos pedidos foram aceitos pela administração. Não teve um ponto que eu pudesse dizer para você que a alta administração não abraçou. Então as empresas que hoje não estão no primeiro nível, eu te asseguro com tranquilidade e com segurança, que não tiveram apoio da alta administração para implementação dessas medidas. Porque todas essas medidas não são complicadas. Quer dizer, não é que não são complicadas, todas essas medidas foram orientadas, são factíveis (E4).

A fala do Diretor-Presidente da empresa demonstra seu apoio como membro da alta direção da Companhia na consecução de resultados de implementação da LRE, ressaltado pelos funcionários como indispensável nesse processo. Pelo exposto, entende-se que o estabelecimento das políticas propostas só foi possível por se tratar de uma medida ‘de cima para baixo’ para que pudesse, dentro da hierarquia, atingir a todos os níveis.

E1 indicou alguns itens da LRE que foram mais trabalhosos para implementação: as normas de licitação e a fiscalização pelo Estado e pela sociedade. Justifica que as mudanças em termos de compras e licitações foram substanciais e, no caso da fiscalização, faltam pessoas para esse tipo de trabalho. Cita, por exemplo, que essa atribuição na CPRM é do controle interno, resumido a uma sala, cujos funcionários precisam apresentar uma visão macro e sistêmica de todos os processos da empresa, a fim de monitorá-los. Retoma-se aqui o tamanho da Companhia, com 13 unidades regionais em todas as regiões do Brasil, com o que se compreende a fala de E1.

Finalizando, a LRE é analisada por todos como transformadora dos processos de gestão, embora a sua implementação tenha sido acompanhada por dificuldades. A Governança, criada a partir e em atendimento à lei, tem se inserido nos diferentes setores e níveis administrativos, inclusive nos órgãos e conselhos deliberativos como consultores, o que significa uma evolução das determinações da Lei das Estatais na Companhia, que culminou com a melhor avaliação da SEST em relação a seu nível de governança.

5.2.11 Desafios futuros

Dentre os desafios futuros apontados, E1 indicou que a tendência é que a CPRM se torne mais proativa, visto que, até então, suas ações de implementação da LRE ocorreram em resposta ao IG-SEST. Agora, após o alcance do nível 1 e faltando 61 décimos para nota máxima, o principal planejamento diz respeito a manter o padrão de governança.

Estima-se a probabilidade de futura mudança no instrumento de avaliação, de maneira que se presume que o próximo ciclo de avaliação do IG-SEST focará em efetividade no cumprimento da legislação, não só em implantação. Isso conduz as estatais para ações preditivas, porém de acordo com E1, não há nenhuma diretriz de como será a nova avaliação.

Outra meta parte da necessidade de difundir a LRE através da Governança principalmente para os setores tático e operacional. Para E1, esse fator será satisfeito “quando a gente não tiver que parar para olhar nenhum artigo [da lei], eles acontecem naturalmente”. Igualmente, E4 destacou a importância da naturalização das diretrizes da Lei das Estatais pelos setores técnicos, de forma que as ações de governança, como elaboração de matriz de risco e normativos, estudo de controles internos e da aderência ao Código de Conduta e Integridade, antecedam os projetos de qualquer setor.

Observa-se a premência de que a Lei das Estatais agora seja internalizada para os setores mais de chão de fábrica, visto que a alta gestão já está devidamente ciente de suas proposições – pois participou e conduziu a implantação da legislação na Companhia – mas possivelmente a base da pirâmide, não. Outro desafio futuro é avaliar o impacto da LRE ao longo do tempo, no que tange aos princípios de governança introduzidos, bem como as adaptações administrativas que se seguiram, como apontado por Silva MS (2018).

Em outra fala do Controlador-Geral do estado do Rio de Janeiro, Bernardo Barbosa, no evento sobre Governança das Estatais promovido pelo IBGC (2019a), ele ressalta que a gestão das estatais deve ser vista como um trabalho conjunto, da sociedade como um todo, pois sua má administração é associada ao alto custo de funcionamento da máquina pública. No mesmo sentido, e pensando no cenário externo, E4 salientou que o desafio atual da CPRM, e nas estatais de forma geral, se associa ao convencimento sobre a importância da governança nos processos gerenciais, como ferramenta de efetividade das políticas planejadas e inserida na história de toda a empresa. Em sua síntese,

A gente enxerga governança em todos os ambientes, [...] olha a responsabilidade social que tem nisso. No momento em que eu consigo trazer mais eficiência para minha empresa, fazer mais com menos. A minha

empresa recebe recurso do mesmo cofre que a educação recebe, que o transporte recebe, que a segurança recebe, que todas as necessidades básicas da população estão ali, dependendo daquele recurso. [...] E se as empresas fossem eficientes? E se as empresas gastassem com mais eficiência? Tivessem mais zelo com o gasto público, tivesse mais cuidado com o gasto público? Esses cofres não seriam tão demandados, e eles teriam dinheiro para gastar com mais educação, mais saúde. Então cada R\$ 1 gasto que é feito dentro dessa casa, sem pensar em governança, sem pensar em *compliance*, em integridade e gestão de risco, as pessoas têm que ter essa consciência de que as pessoas estão tirando R\$ 1 da educação para gastar aqui. Então, tá tudo envolvido. Essa responsabilidade da empresa pública e das pessoas que atuam com recursos públicos, ela tem que estar presente, senão não tem sentido (E4).

De forma contundente, E1 afirma que a governança é um projeto permanente nas instituições públicas:

Governança veio para ficar. É uma estrada de uma única mão e não tem volta. Seja para CPRM, seja para qualquer governo que entre. Não tem mais como voltar atrás. O que pode acontecer é arrefecer, em função de determinados partidos que entrem, um viés político diferente. Mas não tem mais como voltar atrás.

[...]

Isso é a grande importância da [lei] 13.303. Quando ela veio com força de lei, ela veio dizendo ‘eu vim com data de chegada, mas sem data de saída’ (E1).

Em todas as categorias analíticas observou-se a presença dos princípios de governança determinados pela OCDE para estatais (OECD, 2018), como relatado a seguir. O princípio I, por exemplo, que trata da comprovação do interesse público para o funcionamento das estatais, pode ser constatado a partir da revisão do Estatuto social da CPRM, no qual a Companhia reafirma seu interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional.

O princípio II da OCDE, que indica que o Estado mantenha controle efetivo da atuação das estatais, pode ser percebido no monitoramento da empresa pelos órgãos de controle externo e pela subordinação da estatal ao controle da SEST e seus instrumentos e indicadores, como é o caso do IG-SEST. Outros exemplos são a obrigatória aprovação de seu Estatuto pelas instâncias superiores; as vedações estipuladas para composição dos conselhos, e; a divulgação de informações por meio de canais de transparência pública. O controle das estatais também fica claro na subordinação da Corregedoria interna à Corregedoria-Geral da União, supervisionando todas as suas atividades, bem como a partir da apresentação de balanços de auditoria, que com a LRE, passaram a ser trimestrais.

Os princípios III e IV das diretrizes da OCDE basicamente não se aplicam à CPRM, pois tratam, respectivamente da garantia de competição entre estatais e concorrentes e da

igualdade de tratamento aos acionistas. Porém a Companhia não atua no mercado, sendo uma das que possui maior percentual de dependência de recursos públicos (SEST, 2019a).

O princípio V trata das relações entre as estatais e seus *stakeholders*. Identifica-se sua aplicação na divulgação do Código de Conduta, Integridade e Gestão de Riscos, bem como dos normativos de controle interno; na interação da Governança com os demais níveis hierárquicos da empresa e com outras estatais, pelas práticas de *benchmarking*; no relacionamento de parceria com a SEST; na criação e funcionamento de canais de acesso com a sociedade, o que é caso da Corregedoria; na atuação do Comitê de Elegibilidade no tocante aos representantes da empresa nos conselhos.

O sexto princípio, sobre as normas de transparência pública, é caracterizado na criação e revisão dos portais de acesso à informação e canais de denúncia para um formato mais legível e de fácil acesso, assim como na divulgação proativa de relatórios, demonstrações contábeis, etc.

O último princípio da OCDE, de número 7, orienta sobre a atenção à autonomia dos conselhos das empresas estatais. O estudo de caso evidenciou conselhos, comitês e diretoria como fiscalizadores da gestão, no interesse do desenvolvimento da empresa, e a efetividade de sua atuação está garantida pela oferta de treinamentos periódicos, bem como pelos requisitos para aprovação de seus membros, por critérios técnicos, de experiência profissional e formação acadêmica pertinente.

Em resumo, pode-se apontar como desafios futuros a pretensão de fortalecer a estrutura de governança criada, para desenvolver os pilares de transparência e *accountability* das ações e persistir na comunicação institucional como difusora das políticas de integridade, conduta e normas de governança da empresa, associadas à Lei nº 13.303/2016.

Essa busca por eficiência vai ao encontro do que Aragão (2018) aponta como novos contextos e estratégias de atuação das estatais, em que essas entidades passaram a lidar com a concorrência privada e a continuar a exercer serviços públicos. Isso demandou uma adaptação da regulação e dos instrumentos legais, mas, mais que isso, uma adaptação gerencial mais voltada aos mecanismos de controle provenientes da iniciativa privada, de forma que “o modelo de gestão estatal não pode mais ser aquele antigo marcado pela coerção econômica e indiferença à racionalidade do mercado, mas, sim, voltado para as boas práticas do setor privado” (ARAGÃO, 2018, p. 395).

Todo o exposto é compatível com a sentença de Chagas (2019, p. 110):

Por isso, é possível afirmar que o momento ideológico, social e econômico vivenciado é salutar para a definição de sua prescindibilidade enquanto estruturas ligadas ao Estado – ainda mais se considerado o constante desvirtuamento da atuação dessas sociedades, ao longo do tempo, que culminaram em escândalos de corrupção e em demonstrações de uma gestão temerária e desvirtuada do interesse público – o ocasionou a necessária revisão da atuação e relevância dessas sociedades enquanto parte do Estado.

Nas falas desta categoria de análise observa-se que há uma busca incessante – por vezes, aparentemente inalcançável – por eficácia e bons níveis de desempenho. Percebe-se que os desafios futuros da CPRM são, na verdade, um desafio da Administração Pública como um todo, como forma de manterem sua função e justificativa pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo vem retomar as questões propostas na dissertação – quais práticas administrativas da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais foram alteradas para implementação e cumprimento da Lei de Responsabilidade das Estatais? Como ocorreu essa adaptação? – e apresentar as principais conclusões obtidas a partir dos resultados da pesquisa, realizada na CPRM.

A pesquisa bibliográfica serviu para o alcance de quatro objetivos específicos. Inicialmente, como primeiro objetivo específico, foi possível apresentar a configuração geral da Administração Pública brasileira para caracterizar as empresas estatais, com o entendimento do papel dessas entidades, considerando sua configuração geral e diretrizes. Na sequência, atendendo ao segundo objetivo específico, apresentaram-se os principais marcos da organização política e econômica das empresas estatais na Administração Pública brasileira – incluindo os modelos de gestão que influenciaram a criação, funcionamento e movimento de estatização e desestatização dessas entidades – e investigou-se possíveis conexões com movimentos vindos do exterior para “aprimoramento” da gestão pública. Toda essa construção sem olvidar o *New Public Management* como movimento motivador da reforma administrativa que criou um ambiente político favorável ao surgimento de legislações como a Lei das Estatais.

Outro objetivo concluído (o de número 4) com a pesquisa bibliográfica foi o de explicitar a relação entre a introdução de uma legislação e a necessidade de adequações na Administração Pública, a partir do princípio da legalidade e das respostas administrativas correlatas. Em acréscimo ao levantamento bibliográfico, a pesquisa documental foi importante para apresentar os itens que compõem a Lei de Responsabilidade das Estatais e a situação atual dessas entidades, o que assegurou a conclusão do objetivo específico 3.

No estudo de caso, a pesquisa documental focou em relatórios, normas, atas, formulários, notícias e outros documentos institucionais, que apresentaram a forma de funcionamento da CPRM e apontaram superficialmente para a introdução da Lei das Estatais na Companhia. O questionário – aplicado a representantes da gestão da CPRM que participaram ativamente da implementação da legislação na Companhia – possibilitou a conclusão do quinto objetivo específico: identificar os impactos da introdução da Lei de Responsabilidade das Estatais no ambiente organizacional da CPRM, guiando quais pontos da entrevista deveriam ser enfatizados. Isto posto, as entrevistas com essas pessoas propiciaram o aprofundamento dos resultados do questionário, para a compreensão de como as adaptações

administrativas apontadas ocorreram na prática. Cabe ressaltar que não houve discrepâncias relevantes nas opiniões e relatos das entrevistas.

O último objetivo específico – analisar as adaptações das práticas administrativas da CPRM decorrentes da introdução da Lei de Responsabilidade das Estatais sob a perspectiva da Nova Administração Pública – foi atingido a partir de correlações entre os resultados da pesquisa e o referencial teórico explorado.

Nesse sentido, conclui-se que o desenvolvimento deste trabalho, com a metodologia de pesquisa proposta, os instrumentos de coleta de dados e as técnicas de análise escolhidas, conduziu para respostas satisfatórias às questões colocadas e ao alcance dos objetivos geral e específicos da pesquisa.

Sinteticamente, os resultados apontaram que a implementação da Lei de Responsabilidade das Estatais na CPRM exigiu uma série de adaptações das práticas administrativas, totalmente integradas na práxis organizacional, o que demandou a participação de toda a empresa e o emprego efetivo de sua infraestrutura. O histórico de implementação indica que o processo foi centralizado na alta hierarquia da empresa, com disseminação das diretrizes da LRE para os outros âmbitos. Nesse caso, as avaliações do IG-SEST serviram como importante subsídio e norteador da introdução de novas práticas e as estratégias de implementação da Lei das Estatais foram satisfatórias para a CPRM, contando com o apoio da SEST.

As adaptações em termos de estrutura foram apontadas como imprescindíveis para a implementação e cumprimento da LRE, a partir da revisão do Estatuto da empresa e com a criação de novos setores, no que se destaca a concepção da Governança como responsável pela condução das ações de implantação da lei, revisão das atribuições e subordinações de outros setores já existentes, além da redistribuição de cargos.

Embora as adaptações de estrutura tenham sido evidenciadas, a partir disso, outros tipos de mudanças ocorreram, o que é natural, dada a estrutura em sistema. A formação de uma nova estrutura teve por consequências mudanças: de tecnologia (com a criação e aperfeiçoamento de sistemas de informação e de controle e divulgação de informações públicas); de fluxos e procedimentos (visto que novas atribuições foram estabelecidas aos setores e outras, revisadas); de capacitação (associadas ao treinamento obrigatório para administradores e membros de conselhos, e estendida a funcionários dos setores criados); de cultura organizacional (que precisou se moldar numa atitude voltada às novas diretrizes gerenciais, com ações de transparência e monitoramento); de hábitos (relacionados ao aumento do interesse e confiança do cidadão na busca por informações públicas e no uso dos

canais de denúncia); de caráter financeiro (em alguns casos, decorrentes de gastos extraordinários – como os treinamentos obrigatórios e criação de cargos – e, em outros, de economia de recursos a partir da aplicação da LRE – devido às novas normas de licitações e compras, além do controle interno); e de comunicação institucional, categoria emergente da pesquisa (necessária para difusão da legislação para todos os níveis organizacionais, de forma instrutiva e para o atendimento da lei).

A implementação da LRE na CPRM foi atestada pela evolução do desempenho segundo o Índice de Governança da SEST, com aumento da ordem de 820% comparando o 1º e o 4º ciclo de avaliação, o que coloca a empresa em posição de destaque em termos de governança corporativa e de efetividade de sua atuação, em comparação com todas as estatais analisadas pela SEST. Como novos desafios, citam-se a manutenção desse padrão, a otimização das políticas de integridade e governança, e a reafirmação de sua função pública, sempre considerando o contexto político vigente.

É possível afirmar que a introdução da LRE na Companhia e as adequações administrativas correlatas permitiram o aperfeiçoamento das ações gerenciais da Companhia, o que coaduna com o apontado na seção que trata da relevância do estudo. Afora esse fator, constatou-se que tais adequações administrativas propiciaram a introdução dos princípios de governança para estatais instituídos pela OCDE (OECD, 2018).

Percebe-se que as categorias de análise adotadas nesta pesquisa vão ao encontro das adaptações administrativas observadas em estudos anteriores sobre a implementação de outras legislações na Administração Pública (FERLIE; ASBURNER; FITZGERALD; PETTIGREW, 1999; CANELA; NASCIMENTO, 2009; AMORIM; SILVA, 2014; FERNANDES, 2014; SESSA; VARGAS, 2016; NÓBREGA, 2017).

A contribuição desta pesquisa para o meio acadêmico se dá a partir de seus resultados como diagnóstico de como uma estatal se organiza internamente para o atendimento a um novo normativo introduzido. Nas adaptações administrativas, evidenciam-se diversos aspectos da reforma gerencial introduzida pelo PDRAE, como controle de resultados, busca por eficiência, seleção de pessoal por critérios técnicos e outras características que aproximam o serviço público do setor privado. Fica evidente a promoção da Lei das Estatais como um instrumento que transformou a forma de gestão estatal, com introdução de princípios de governança corporativa como pilares de funcionamento dessas entidades. Junto a outras pesquisas da área de Administração, conclui-se mais um estudo sobre a Lei das Estatais, que mesmo com o tempo de discussão de seu Projeto de Lei e seu prazo de vigência, ainda é

pouco explorada, diante de toda relevância dessas entidades para a formação da Administração Pública brasileira.

Para as práticas organizacionais, os resultados da pesquisa mostram-se relevantes à medida que demonstram que a adaptação da Administração Pública para o cumprimento de uma legislação torna-se complexa, pois demanda prévia discussão, planejamento, treinamento e a previsão de subsídios do governo. Apesar dos contratemplos e dificuldades, demonstra-se que o efetivo cumprimento vem trazendo benefícios para toda a organização.

Como limitação do trabalho, menciona-se a indisponibilidade de acesso a uma gama mais ampla de empresas estatais, em decorrência do prazo de duração da pesquisa. Cabe destacar que durante a pesquisa, de 2018 até fim de 2019, 17 empresas estatais federais foram privatizadas (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b). Nesse sentido, essa limitação fez emanar uma lacuna de pesquisa, a reprodução do estudo em outras estatais, de outro nível – estadual ou municipal –, de outras categorias e amplitudes, como as sociedades de economia mista, por exemplo, a fim de confrontar seus resultados.

Além disso, as falas dos entrevistados sugerem outros interessantes assuntos a serem investigados em futuras pesquisas: os limites de autonomia do comitê de elegibilidade; a forma de remuneração de conselhos; a percepção e as dificuldades da lei sob a ótica de funcionários de setores operacionais; a economia e o aumento de gastos provenientes da lei; as dificuldades associadas às trocas de gestão; a observação do grau de cumprimento da Lei das Estatais por entidades que foram privatizadas no período; além das inúmeras possibilidades de aprimoramentos da LRE.

Uma perspectiva interessante seria a observação desses assuntos pelo *Critical Management Studies*, principalmente pela ideia de anti-performatividade (FOURNIER; GRAY, 2000), pois em vários trechos das entrevistas ficou clara a inquietação dos gestores em alcançar melhor desempenho, maior eficiência, buscar resultados mais concretos e ‘fazer mais com menos’ (expressão citada *ipsis litteris* por 2 respondentes).

Como crítica aos resultados obtidos, pode-se afirmar que a reprodução de critérios da iniciativa privada em empresas estatais – ainda resultado da reforma gerencial, sob a égide da Nova Administração Pública – deve ser feita com cautela, pelo risco de transformar as estatais em entidades desvinculadas de sua justificativa constitutiva, de execução de uma política pública.

Afora esse fator, foi possível concluir que a efetividade do cumprimento de uma legislação depende de seu ajuste à realidade organizacional que se pretende atingir. Não cabe introduzir um normativo como uma poção mágica infalível. Por isso, é de esperar que a

máquina pública tenha planejamento o suficiente para assistir e conduzir mais ativamente a implementação de novos normativos jurídicos, inclusive contando com pesquisas que desenvolvam mapeamentos dos processos necessários ao cumprimento de legislações. Além disso, resgatando a relevância das empresas estatais no desenvolvimento do país, o delineamento de suas ações futuras nas empresas estatais deve levar em consideração o cenário externo de atuação.

Bresser-Pereira (1998) concluiu sua obra sobre a reforma do Estado que ele comandou comentando que, durante a reforma lhe foi sugerido ‘falar menos e fazer mais’, o que, segundo ele não foi feito, dada a urgência na promoção de discussões sobre o assunto. Essa recomendação é compatível com a ‘cura neoliberal’, falácia idealizada de cima para baixo, que desconsidera o envolvimento das participações sociais nas políticas públicas (PRZEWORSKI, 1993).

Longe de querer esmiuçar essa ideia, registra-se que na atualidade, com a evolução da tecnologia da informação e comunicação e a promoção do controle social e cidadania, não cabe qualquer decisão política sem um amplo debate, o que já vem sendo organizado pela própria sociedade. A implementação de reformas políticas, e num âmbito mais restrito, de uma legislação específica na Administração Pública, como é o caso da Lei das Estatais, precisa da participação e cobrança da sociedade, mas, sobretudo depende essencialmente do envolvimento, atuação e qualificação dos agentes públicos envolvidos. Isso só será efetivo se todos entenderem a legislação, projeto ou programa público e seus benefícios funcionais e políticos.

Além disso, é possível afirmar que, a despeito de a reforma gerencial ter sido planejada em 1995, na prática, as dimensões institucional-legal e gerencial foram introduzidas a contento, porém a construção da cultura gerencial no serviço público, pela complexidade envolvida, ainda está em curso, e ora parece mais evidenciada, ora mais afastada dos objetivos de governo.

Finalizando, reafirma-se o mérito da LRE no combate à corrupção nas estatais, sendo que apenas isso já seria um argumento válido para sua aprovação e continuidade. Entende-se, pois, que, para além disso, o Estatuto das Estatais normatizou o funcionamento dessas entidades para uma postura proba e eficiente, que evidencia o interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional que justificam sua criação. Nesse caso, é presumível que o efetivo cumprimento da legislação por parte das estatais seria uma prova da necessidade de manutenção dessas entidades como instrumento estratégico de atuação do Estado. No entanto, apesar de ter decorrido quase duas décadas entre a previsão constitucional, elaboração e

discussão de seu projeto de lei e a aprovação da LRE, somado a todos os esforços para seu cumprimento por parte das estatais, a legislação cai por terra quando estatais com ótimo nível de governança e efetividade da LRE são privatizadas, como foi o exemplo da BR Distribuidora, vendida em julho de 2019 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b).

Apesar de todas as evidências da atuação estatal como propulsora da economia e desenvolvimento do país, atualmente, observa-se uma incerteza quanto ao futuro das empresas estatais, associada ao impulso do movimento cíclico voltado à desestatização, reafirmado por conta da orientação governamental. Essa hesitação também ficou subentendida em alguns trechos das entrevistas. Lembrando, “a adesão ao projeto neoliberal não esgotava suas razões na macroeconomia, mas sim na promessa de maior eficiência na provisão de bens e serviços, que agora seriam ofertados pelo setor privado, inerentemente mais eficiente” (COSTA, 2016, p. 231). A posição do atual governo, neoliberal, aparenta, por vezes, frisar as estruturas estatais como algo 'falido', ineficiente e corrupto, o que pode ser parte de um projeto de sucateamento, que visa ganhar apoio da população para privatização em massa, desmonte do Estado e priorização do setor privado. Mas isso é discussão para um outro trabalho.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília: ENAP, 1997.

AMORIM, Michelle Ribeiro Lage de; SILVA, Felipe de Souza da. Impactos da implantação da Lei de Acesso à Informação no Serviço Público: uma análise das dificuldades e benefícios à cidadania. In: SIMPÓSIO DE EXCELENCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 11, 2014. **Anais...** Resende, 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ASSIS, Luiz Eduardo Altenburg de. **Parcerias empresariais público-privadas: as parcerias e outras formas associativas em oportunidades de negócio na Lei das Estatais**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

AUGUSTO, O. Muitas estatais ainda não se adequaram à nova lei . Entenda o que muda. **Correio Braziliense Online**, Brasília, 16 maio 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/05/16/internas_economia,680959/o-que-e-a-lei-das-estatais.shtml. Acesso em: 12 jun. 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Persona, 1977.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2 ed. Petrópolis, Vozes, 2002. p. 189-217.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BEDANI, Marcelo; VEIGA, Heila Magali da Silva. Práticas organizacionais: uma contribuição teórica. **Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 8, n. 2, p. 428-442, jul.-dez. 2015.

BEDONE, Igor Volpato. **Releitura da dicotomia serviço público vs. Atividade econômica como critério definidor do regime jurídico das empresas estatais à luz da Lei nº 13.303/2016**. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

BENTO, Leonardo Valles; BRINGEL, Polyana de Oliveira Martins. Limites à transparência pública das empresas estatais: análise crítica da aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) a empresas públicas e sociedades de economia mista. In: ENCONTRO DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. 22, 2014. **Anais...** João Pessoa, 2014.

BERTERO, Carlos Osmar. Mudança organizacional e processo decisório. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 29-40, mar.-abr. 1976.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Geração editorial, 2014.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento. **Programa Nacional de Desestatização – Relatório de atividades 1997**. Rio de Janeiro, BNDES, 1998.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento. **Programa Nacional de Desestatização – Relatório de atividades 2002**. Rio de Janeiro, BNDES, 2003.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento. **Programa Nacional de Desestatização – Relatório de atividades 2015**. Rio de Janeiro, BNDES, 2016a.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento. PPP, concessão e privatização: quais as diferenças?. **BNDES**. Rio de Janeiro, 28 out. 2016. 2016b. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/tipos_desestatizacao. Acesso em 23 maio 2019.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11 ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

BRANCO, Leo. Governo Bolsonaro reafirma desejo de privatizar estatais. **O Globo**. São Paulo, 27 fev. 2019. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/governo-bolsonaro-reafirma-desejo-de-privatizar-estatais-23486061>. Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n° 764, de 15 de agosto de 1969**. Autoriza a constituição da sociedade por ações Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - C.P.R.M. dá outras providências. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0764.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto n° 6.658, de 13 de janeiro de 1970**. Aprova a constituição da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - C.P.R.M. e dá outras providências. 1970. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66058-13-janeiro-1970-407550-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Lei n° 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as sociedades por ações. 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 26 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.** Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8031.htm. Acesso em: 13 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: Acesso em: 7 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.970, de 28 de dezembro de 1994.** Transforma a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) em empresa pública e dá outras providências. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1989_1994/L8970.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 1.524, de 20 de junho de 1995.** Aprova o Estatuto da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1524.htm. Acesso em 17 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.** Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm#art35. Acesso em: 13 maio 2019.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc19.htm. Acesso em 8 maio 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 11 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 16 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016.** Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2016b. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8945.htm. Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CEPÊDA, Vera Alves; MEDEIROS, Tiago Batista. O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. **Temas da Administração Pública**, v. 9, n. 1, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Caráter cíclico da intervenção estatal. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 3, jul.-set. 1989.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público - RSP**, ano 47, v. 120, n. 1, p. 07-40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP; São Paulo: Ed. 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O paradoxo da esquerda no Brasil. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 74, p. 25-45, mar. 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As três interpretações da dependência. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 38, p. 17-48, jul.-dez. 2010a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. Texto para discussão n. 274. São Paulo: FGV-EESP, nov. 2010b.

BRYMAN, A.; BELL, E. **Business Research Methods**. 2. ed. New York: Oxford, 2007.

BUGARIN, P. S. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do TCU**, v. 32, n. 87, p. 39-50, 2001.

CAIXA. **Apresentação – Sobre a Caixa**. Brasília: [2019]. Disponível em: www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx. Acesso em: 15 abr. 2019.

CALIXTO, L. R. **A dinâmica de implementação das práticas de governança corporativa nas estatais do estado do Rio de Janeiro com o advento da lei federal nº 13.303/2016**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CANELA, Guilherme.; NASCIMENTO, Solano (coord.). **Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas**. Brasília: Artigo 19, 2009.

CARVALHO, Mauricéia dos Santos. **A governança corporativa das empresas estatais da União**. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas,

2018.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Tendências da Gestão Pública após hegemonia do *New Public Management*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. 41, 2017. **Anais...** São Paulo, 2017.

CERIONI, Clara. Cinco anos da Lava Jato: os resultados e desafio da operação. **Exame**, São Paulo, 17 maio 2019. Disponível em <https://exame.abril.com.br/brasil/cinco-anos-da-lava-jato-os-resultados-e-desafios-da-operacao/>. Acesso em 6 jun. 2019.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Sumário Eletrônico: Pesquisa Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Roberto DaMatta (coord.). Brasília, 2011.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia de implantação de Programa de Integridade nas empresas estatais**: orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais. Brasília, 2015.

CHAGAS, Carolina Feitosa Dolabela. **O papel do estatuto jurídico das empresas estatais (Lei nº 13.303/16) na concretização dos interesses públicos e econômicos das sociedades de economia mista**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2019.

CODLING, Sylvia. **Best practice benchmarking: A management guide**. Gower Publishing, Ltd., 1995.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829–874, 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da; MIANO, Vítor Yoshihara. Estatização e desestatização no Brasil: o papel das empresas estatais nos ciclos da intervenção governamental no domínio econômico. **Revista de Gestión Pública**, v.2, n. 1, p. 145-181, jan.-jun. 2013.

COSTA, Frederico Lustosa da; PECCI, Alketa. Desestatização como estratégia de reforma do Estado: análise preliminar da privatização no Brasil da Nova República. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 3, p. 191-205, maio-jun. 1999.

COSTA, Gloria Maria Moraes da (coord.). **Memórias do desenvolvimento**. Ano 5, n. 5. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2016.

COUTINHO, Leandro de Matos. **Compliance anticorrupção, A Lei das Estatais e a defesa do estado democrático de direito**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) -Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2018.

CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais. **Exposição de Motivos nº 56/69**. 17 jul. 1969. Disponível em: https://www.cprm.gov.br/publique/media/sobre/exposicao_motivos_1969.pdf. Acesso em 8 nov. 2019.

CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – Serviço Geológico do Brasil. **Estatuto da Companhia de Pesquisa de Recursos Mineirais - CPRM**. 2017. Disponível em: https://www.cprm.gov.br/publique/media/sobre/estatuto_social.pdf. Acesso em 11 nov. 2019.

CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – Serviço Geológico do Brasil. **Relatório da Administração 2018**. [2019a].

CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – Serviço Geológico do Brasil. **Revista 50 anos**. Brasília: [CPRM], 2019b.

CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – Serviço Geológico do Brasil. CPRM está entre as estatais com melhor desempenho em governança e transparência. **CPRM**, Brasília, 9 ago. 2019. 2019c. Disponível em: <https://www.cprm.gov.br/publique/Noticias/CPRM--esta-entre-as-estatais-com-melhor-desempenho-em-governanca-e-transparencia-5820.html>. Acesso em: 23 dez. 2019.

CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – Serviço Geológico do Brasil. **Vídeo institucional – 50 anos do Serviço Geológico do Brasil**. Brasília, 14 ago. 2019. 2019d. Vídeo 2min48seg. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=LatjFGO2_GY. Acesso em: 10 fev. 2020.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. S. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DA SILVEIRA SANTOS, Leonardo Lemos; ALCADIPANI, Rafael. Por uma epistemologia das práticas organizacionais: a contribuição de Theodore Schatzki. **Organizações & Sociedade**, v. 22, n. 72, 2015.

DANTAS, Fernanda Nunes. **Análise da sustentabilidade empresarial nas Companhias Docas Brasileiras**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

DE HOLANDA, Sergio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

DE SORDI, Jose Osvaldo. **Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração**. São Paulo: Saraiva, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32 ed. Rio de Janeiro, Forense, 2019.

DINIZ, Eli; LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia**. Brasília: IPEA/CEPAL, 1986.

DOCA, GERALDA; JUNGBLUT, Cristiane. Lei das estatais sofre pressões de políticos, sindicatos e entidades. **O Globo**, São Paulo, 30 jun. 2016. Economia, p. 24.

DREIFUSS, René Arnaud. **1964: A conquista do estado: ação política, poder e golpe de estado**. Petrópolis: Vozes, 1981.

DUSSEL, Enrique. Eurocentrism and Modernity (Introduction to the Frankfurt Lectures). **Boundary 2**, vol. 20, n. 3, p. 65-76, 1993.

ELETRÓBRAS. **História**. Brasília, 2017. Disponível em <https://eletrobras.com/pt/Paginas/Historia.aspx>. Acesso em: 6 maio 2019.

ÉPOCA. 7 grandes estatais brasileiras que já foram privatizadas. [São Paulo], **Época**, 29 abr. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2019/04/7-grandes-estatais-brasileiras-que-ja-foram-privatizadas.html>. Acesso em: 22 maio 2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3 ed. São Paulo, Globo, 2001.

FELÍCIO JÚNIOR, R. M. **Governança corporativa no setor público: uma análise crítica sobre a Lei de Responsabilidade das Estatais à luz das práticas recomendadas pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. **A nova Administração Pública em ação**. Tradução de *The New Public Management in action*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FERNANDES, Beatris Kemper. **Legalidade e resposta organizacional: análise da implementação da lei geral da micro e pequena empresa em municípios paranaenses**. 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Mestrado e Doutorado em Administração, Universidade Positivo, Curitiba, 2014.

FERREIRA, Jorge. O nome e a coisa: o populismo na política brasileira. In: Jorge Ferreira(org.). **O populismo e sua história**. Debate e crítica. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2001.

FGV – CPDOC. Fundação Getúlio Vargas. **Banco do Brasil**. Rio de Janeiro, [200-?]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-do-brasil-1>. Acesso em: 15 abr. 2019.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 209-238, 2018.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, 2008.

FOURNIER, Valérie; GRAY, Chris. At the critical moment: Conditions and prospects for critical management studies. **Human relations**, v. 53, n. 1, p. 7-32, 2000.

FRAZÃO, A. O que esperar da Lei das Estatais: novo diploma realmente resolverá o problema de gestão? **Jota**, São Paulo, 1 fev. 2017. Disponível em: <https://jota.info/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/o-que-esperar-da-lei-das-estatais-01022017>. Acesso em: 12 maio. 2018.

GAZETA do povo. Paulo Guedes: ‘Estatais são como filhos que fugiram e hoje são drogados’. Curitiba, **Gazeta do Povo**, 8 mar. 2019. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/paulo-guedes-estatais-sao-como-filhos-que-fugiram-e-hoje-sao-drogados-bty7avnn08qf3eu7qctaohoyj/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

GEIGER, D. Revisiting the concept of practice: toward an argumentative understanding of practicing. **Management Learning**, v. 40, n. 2, p. 129-44, 2009.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução: Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOBONEWS Miriam Leitão. Os planos de Salim Mattar para a desestatização no país. [São Paulo]: **Globo**, 16 jan. 2020. Vídeo 23 min. Disponível em: <https://globosatplay.globo.com/globonews/v/8243184/>. Acesso em: 17 jan. 2020.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA DE MELLO, Rodrigo; SILVA, Alieson Borbosa da. (orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. Paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 115-146.

GRAY, David. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GREEN, Nicola. Formulating and refining a research question. In: GILBERT, Nigel; STONEMAN, Paul (ed.). 3rd edition. **Researching Social Life**. London: Sage, 2007. p. 41-62.

HEINEN, J. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

HOLLAND, Márcio. Uma proposta de metodologia para avaliação de conformidade legal. **Seminário: a nova Lei das Estatais**. Brasília, Tribunal de Contas da União, 29 maio 2017. Disponível em: http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/arquivos/marcio_holland.pdf. Acesso em: 28 jan. 2020.

IBARRA-COLADO, Eduardo. Organization Studies and Epistemic Coloniality in Latin America: Thinking Otherness from the Margins. **Organization**, v. 13, n. 4, p. 463-488, 2006.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5ª ed. São Paulo, IBGC, 2015.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança corporativa em empresas estatais listadas no Brasil**. São Paulo, IBGC, 2017.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2019, Rio de Janeiro. **Palestra Governança das estatais**, 2 jul. 2019, Rio de Janeiro. 2019a.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Estatais na América Latina (Brasil, Argentina, Venezuela e México). In: CONGRESSO IBGC – DIÁLOGOS SOBRE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 20, 2019. **Gravação...**, Rio de Janeiro. 2019b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WSvdxuaJVrk&feature=youtu.be>. Acesso em: 30 dez. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto – PIB**. [2019]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em 11 jun. 2019.

JAGUARIBE, Helio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/1067-O_Nacionalismo_na_Atualidade_Brasileira.pdf. Acesso em: 26 jan. 2020.

JASPER, Fernando. Corrupção e má gestão nas estatais agravam a recessão. **Gazeta do Povo**, [Curitiba], 6 mar. 2017. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/corruptao-e-ma-gestao-nas-estatais-agravaram-a-recessao-6843bekvyklu1wvej8gpt8i4t/>. Acesso em: 7 jun. 2019.

JEREISSATI, Tasso. Entenda o PLS 555, de 2015: Projeto de Lei de Responsabilidade das Estatais. **Tasso**. [Brasília], 23 fev. 2016. Disponível em: <https://www.senadortasso.com.br/entenda-o-pls-555-de-2015-projeto-de-lei-de-responsabilidade-das-estatais/>. Acesso em: 22 maio 2019.

JOAKINSON, Eduardo. **Método de diagnóstico da conformidade na governança corporativa de sociedades de economia mista segundo a Lei nº 13.303/2016**. 2018. Dissertação (Mestrado em Governança e Sustentabilidade) – Instituto Superior de Administração e Economia do Mercosul, Curitiba, 2018.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 1, p. 137-156, 2004.

KLIASS, Paulo. A configuração das empresas estatais federais: evolução de 2003 a 2017. **Boletim de análise político-institucional - IPEA**. Brasília, n. 15, jul.-dez. 2018.

LAPORTA, T. Estatais ainda não se adequaram à nova lei de gestão, mostra estudo. **G1 – Globo**, [Rio de Janeiro], 15 ago. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/estatais-ainda-nao-se-adequaram-a-nova-lei-de-gestao-mostra-estudo.ghtml>. Acesso em: 6 jun. 2018

- LIMA, Daniel Souza Plutarco. **Fatores explicativos das práticas de governança corporativa aplicadas ao Conselho de Administração em uma empresa de economia mista do segmento bancário**. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2018.
- LIMA, Hermes. Significação do nacionalismo. In: **Cadernos do Nosso Tempo**. IBESP, n. 4, abr.-ago. 1955, p. 85-100.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 2, p. 5-32, abr.-jun. 1998.
- LOVATO, R. P. **Compliance e programa de integridade na Lei das Estatais: instrumentos de prevenção e gestão de riscos**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2018.
- LOZARDO, Ernesto. Governança corporativa das estatais. **Valor Econômico**, São Paulo, 6-8 out. 2018. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34339. Acesso em 11 jun. 2019.
- MACIEL, I. M. **A responsabilidade dos administradores de empresas estatais brasileiras – O controle dos atos de gestão pelos Tribunais de Contas**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.
- MAINIERI, Fernanda Cortes Lopes. **A Lei das Estatais e suas repercussões nas estruturas de governança corporativa das empresas de energia elétrica**. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2018.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo, Atlas, 2003.
- MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.
- MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. Coleção Pátria grande. 6 ed. Florianópolis: Insular, 2017.
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 1 (101), p. 58-74, jan.-mar. 2006.
- MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, jan.-abr. 1997.
- MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61–82, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MÁXIMO, Wellton. Lucro das estatais federais aumentou 147% em 2018. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 30 abr. 2019. Disponível em: agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-04/lucro-das-estatais-federais-aumentou-147-em-2018. Acesso em 20 maio 2019.

MEDEIROS, P. H. R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organizações e Sociedade**, v. 13, n. 37, p. 143–160, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo comparado**. 2ª ed. Brasília, UNESCO, 2009.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Histórico**, 1º abr. 2015. 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/coordenacao/historico>. Acesso em: 15 jun. 2018.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria de Coordenação de Governança de Empresas Estatais - SEST. **Boletim das empresas estatais federais**. Volume 10. Brasília, 2019a.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria de Coordenação de Governança de Empresas Estatais - SEST. **Boletim das empresas estatais federais**. Volume 12. Brasília, 2019b.

MOHALLEN, Michael Freitas; VASCONCELOS, Beto; FRANCE, Guilherme. **Integridade e transparência de empresas estatais no Brasil**. Transparência Internacional Brasil. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017.

MORENO, Jorge Bastos. Ex-diretor diz que recebeu propina por Pasadena. **O Globo**, São Paulo, 19 set. 2014, O País, p. 3.

MORESI, E. **Metodologia de pesquisa**. Brasília: Universidade Católica de Brasília - UCB, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan.-fev. 2013.

NASCIMENTO, Paulo Tromboni. O sentido objetivo da prática administrativa. **Cadernos EBAPE BR**, v. 6, n. 1, p. 1-17, 2008.

NÓBREGA, Camila. **Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência**. (livro eletrônico). São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2017.

NUNES, A. B. **As boas práticas de governança como mecanismo de geração de valor e mitigação de riscos – novas perspectivas trazidas pelo estatuto jurídico das empresas estatais às sociedades de economia mista de capital aberto**. 2018. Dissertação (Mestrado

Profissional em Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. **Diretrizes da OCDE de governança corporativa para empresas estatais**: edição 2015. Paris: OECD Publishing, 2018.

OYAMADA, Gino. Um Brasil de costas para a Lei das Estatais: Quais as razões para a baixa adesão às vésperas da norma vigorar?. **Revista Amanhã** (on line), Porto Alegre, 21 jun. 2018. Disponível em <http://www.amanha.com.br/posts/view/5754/um-brasil-de-costas-para-a-lei-das-estatais>. Acesso em: 28 mar. 2019.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, set. 2008.

PEREIRA, R. Brasil é campeão em número de estatais entre economias mais desenvolvidas. **Estadão**, São Paulo, 03 nov. 2018. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-campeao-em-numero-de-estatais-entre-economias-mais-desenvolvidas,70002581967>. Acesso em: 28 mar. 2019.

PINHEIRO, Armando Castelar. A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir. In: CONFERÊNCIA ANUAL DE DESENVOLVIMENTO GLOBAL, 2, 2000. **Anais...Tóquio**, 2000.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, set.-dez. 2016.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et al. (Eds.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 215–253.

PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 209-226, abr. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 jan. 2020.

QUEIROZ, Cid Heraclito. **A lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da reforma do Estado**. Brasília: BNDES, 2001.

RIBAS, Felipe Santos. **Governança corporativa nas sociedades de economia mista. Abordagem comparada e funcional da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2019.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: Métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RUOCCO, Amanda Ammar. **Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016): um olhar a partir das teorias da captura e da agenda**. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

SAFATLE, Claudia. Governo aperta os controles nas estatais. **Valor Econômico**, São Paulo, 26 jan. 2018. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/5283527/governo-aperta-os-controles-nas-estatais>. Acesso em: 6 jun. 2018.

SAFATLE, Vladimir. O mito do desenvolvimento econômico na era Lula. In: SOUZA, Pedro de (org.). **Brasil, sociedade em movimento**. São Paulo, Paz e Terra, 2015. p. 71-76.

SAMPAIO, A. S. **A não incidência da licitação nas empresas estatais que exercem atividade econômica**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2018.

SASSINE, Vinicius; BECK, Martha. Cartel envolve 23 empresas e foi impulsionado por cartas-convite, delata grupo Setal. **O Globo**, São Paulo, 20 mar. 2015, on line. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/cartel-envolve-23-empresas-foi-impulsionado-por-cartas-convites-delata-grupo-setal-15654974>. Acesso em 6 jun. 2019.

SCHATZKI, T. R. On organizations as they happen. **Organization Studies**, v. 27, n. 12, p. 1863-73, 2006.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Linha doutrina: as empresas estatais no direito administrativo econômico atual**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, p. 19-43, jul.-ago. 2001.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347–369, 2009.

SENADO. Projeto de Lei do Senado nº 555, de 2015 - RESPONSABILIDADE DAS ESTATAIS - AGENDA BRASIL 2015. **Senado**, Brasília, [25 ago. 2015]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122838>. Acesso em: 4 jan. 2020.

SESSA, Celso Bissoli; VARGAS, Neide César. A Lei da Transparência e Lei de Responsabilidade Fiscal e sua aplicação ao governo subnacional no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate**. São Paulo, vol. 27, n. 2, ed. 50, p. 104-121, dez. 2016.

SEST – Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Regulamento do indicador de governança**. Brasília, MP, 2017a.

SEST – Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Apresentação IG-SEST – 1º ciclo** – Secretário Fernando Soares. 10 nov. 2017. 2017b. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/empresas-estatais-igsest/apresentacoes/apresentacao-igsest_1ociclo_secretario-fernando.pdf. Acesso em: 08 nov. 2019.

SEST – Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Apresentação IG-SEST – 2º ciclo** – Secretário Fernando Soares. 11 maio 2018. 2018a. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/empresas-estatais-igsest/apresentacoes/apresentacao-igsest_2ociclo_secretario-fernando.pdf. Acesso em: 08 nov. 2019.

SEST – Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Apresentação IG-SEST – 3º ciclo** – Secretário Fernando Soares. 23 nov. 2018. 2018b. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/empresas-estatais-igsest/apresentacoes/apresentacao-igsest_3ociclo_fernando-soares.pdf. Acesso em: 08 nov. 2019.

SEST – Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais. Ministério da Economia. **Panorama das Estatais**, painel interativo de atualização diária. 2019a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/panorama>. Acesso em: 7 jun. 2019.

SEST – Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais. Ministério da Economia. **Apresentação IG-SEST – 4º ciclo** – Secretário Fernando Soares. 9 ago. 2019. 2019b. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/empresas-estatais-igsest/apresentacoes/apresentacao-igsest_4ciclo_fernando-soares.pdf. Acesso em: 08 nov. 2019.

SETTI, R. Jeitinho para burlar as regras. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 15, 14 maio 2018.

SILVA, Fernando Domingues. **Implantação da Lei nº 13.303/16 de governança corporativa: um estudo do impacto no desempenho das empresas estatais. 2018.** Dissertação (Mestrado Profissional em Economia e Finanças) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

SILVA, Mauro Santos. Governança corporativa de empresas estatais: notas sobre o novo modelo adotado no Brasil (Lei nº 13.303/2016). **Boletim de Análise Político-institucional - IPEA**, n. 15, p. 61-70, jul.-dez. 2018.

SOARES CAMPOS, Rosana; S. CAMPOS, Christiane S. Neoliberalismo e dependência na América Latina. **Espacio Abierto**, v. 23, n. 1, p. 45-70, jan.-mar. 2014.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 242, p. 109-118, out.-dez. 2005.

THORSTENSEN, Vera Helena; FARIA, Antonio Pedro. A OCDE e a governança corporativa de empresas estatais. **Working Paper** 513 – CCGI n. 17, p. 1-15, out. 2019.

TOMAZELLI, I. Mais da metade das empresas federais ainda não cumpre a Lei das Estatais. **Estadão**, São Paulo, 26 jan. 2018. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/governanca,mais-da-metade-das-empresas-federais-ainda-nao-cumpra-a-lei-das-estatais,70002166035>. Acesso em: 6 jun. 2018.

TRANSPARÊNCIA Internacional Brasil. **Índice da percepção da corrupção 2018**. Disponível em: <https://ipc.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

VALVERDE, Trajano de Miranda. Sociedades anônimas ou companhias de economia mista. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 429-441, abr. 1945.

VENTURA, Manuel. Bolsonaro cria a NAV Brasil, primeira estatal de seu governo. **O Globo** (on line), São Paulo, 20 nov. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-cria-nav-brasil-primeira-estatal-de-seu-governo-1-24090045>. Acesso em: 17 jan. 2020.

VICENTE, Ísis Carolina Massi. **Empresas estatais entre o público e o privado: uma análise à luz do pensamento de Jürgen Habermas e do Estatuto Jurídico das empresas estatais**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração**. Pesquisa qualitativa em administração, v. 2, p. 13-28, 2004.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa do Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan.-mar. 1984.

WANDERLEY, Sergio; BARROS, Amon. Decoloniality, geopolitics of knowledge and historic turn: towards a Latin American agenda. **Management & Organizational History**, p. 1-19, 2018.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Volume 2. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANNI, Pedro Pinto; MORAES, Gustavo Hermínio Salati Marcondes de; MARIOTTO, Fabio Luiz. Para que servem os Estudos de Caso Único. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - ANPAD, 35, 2011. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

ZIMMER, Fabiano Nobre. **Governança corporativa e corrupção: a importância da probidade empresarial para a boa administração e governança de sociedades de economia mista**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

APÊNDICE A – Autorização para identificação da CPRM na pesquisa

De: "Sergio Eduardo de Pinho Velho Wanderley" <sergio.wanderley@unigranrio.edu.br>

Para: "Jose Antonio Castellano" <jose.castellano@cprm.gov.br>

Cc: "Rejane Prevot Nascimento" <[REDACTED]>, "Daniele Zeferino" <danielezeferino@gmail.com>

Enviadas: Segunda-feira, 2 de dezembro de 2019 11:04:35

Assunto: dissertação mestrado Unigranrio sobre CPRM

Prezado Sr. Esteves Pedro Colnago Diretor-Presidente da CPRM
A/C Sr. José Antonio Tebaldi Castellano - Chefe de Gabinete

Gostaríamos de agradecer a oportunidade de realizarmos essa pesquisa na CPRM. Aproveitamos para cumprimentá-lo pelos excelentes resultados no último relatório da SEST sobre a implementação da Lei de Governança das Estatais (13.303/16), que é objeto dessa pesquisa.

Eu copio nessa mensagem a coordenadora de nosso programa, prof. Rejane Prevot, e a aluna do mestrado Daniele Zeferino.

A acadêmica Daniele dos Santos Zeferino, estudante do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA, devidamente matriculada (o) nesta instituição de ensino, está realizando a pesquisa intitulada "Efeitos da implementação da Lei de Responsabilidade das estatais nas práticas administrativas de uma empresa estatal", sob minha orientação.

Em contato com [REDACTED] ela vem executando coleta de dados em sua instituição, por meio de análise em documentos públicos e entrevistas com funcionários que participaram do processo de implementação e cumprimento da Lei das Estatais. A finalidade da pesquisa é entender as mudanças organizacionais decorrentes da legislação.

Vimos por meio desta solicitar permissão para a divulgação dos resultados e suas respectivas conclusões com a identificação expressa do nome da CPRM preservando o sigilo dos entrevistados e pautados pela ética. Queremos informar que o caráter ético desta pesquisa assegura que as informações coletadas serão utilizadas estritamente para fins acadêmicos.

Desde já agradecemos a compreensão e a colaboração no processo de desenvolvimento deste futuro profissional e da pesquisa científica em nossa região.

Atenciosamente,
Sergio E P V Wanderley - prof. PhD PPGA

Dissertação de mestrado Unigranrio sobre Lei da Estatais

Jose Antonio Castellano <jose.castellano@cprm.gov.br>

4 de dezembro de 2019 17:04

Para: Sergio Eduardo de Pinho Velho Wanderley <sergio.wanderley@unigranrio.edu.br>

Cc: Rejane Prevot Nascimento <[REDACTED]>, Daniele Zeferino <danielezeferino@gmail.com>

Prezado Prof. Sérgio Wanderley,

Reportamo-nos à pesquisa da acadêmica Daniele dos Santos Zeferino, "Efeitos da implementação da Lei de Responsabilidade das estatais nas práticas administrativas de uma empresa estatal".

Para o Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração, da UNIGRANRIO, sob sua orientação.

Importante o estudo, diante do potencial poder transformador na administração das empresas públicas, da chamada "Lei das Estatais".

Em nome do Diretor-Presidente do Serviço Geológico do Brasil - CPRM, Esteves Pedro Colnago, informamos nossa autorização para a divulgação dos resultados e conclusões com a identificação da CPRM.

Com cerca de 1.500 empregados, dos quais 342 mestres e 126 doutores, sentimo-nos honrados em colaborar com estudos acadêmicos e com a pesquisa científica brasileira.

Colocamo-nos à disposição para eventuais informações adicionais.

Atenciosamente,

José A. Castellano
Gabinete da Presidência
CPRM - Serviço Geológico do Brasil
Tel 21 2295.5337

APÊNDICE B – Roteiro da entrevista

Identificação do Entrevistado

Cargo
 Tempo de trabalho na empresa
 Área de atuação
 Formação

Histórico e implementação

- Como a entidade tomou conhecimento da necessidade de se adequar à LRE?
- Como foram as primeiras impressões no ambiente organizacional?
- Quais estratégias iniciais foram pensadas para implementação?
- Foi criado algum comitê interno ou grupo de trabalho específico?
 - Foi positiva a criação desse comitê?
 - É de praxe a criação de unidades específicas como essa?
 - Esse comitê foi criado por determinação do ministério?
- Houve subsídio ou suporte do governo ou ministério para implementação da lei?
 - Esse suporte foi suficiente para sanar todos os imprevistos?
- É possível afirmar que todos os funcionários têm conhecimento pleno sobre a LRE?
 - Os funcionários entendem as implicações do não atendimento à lei?

Tipos de adaptações

- Quais adaptações em termos de TECNOLOGIA se destacam?
- Ocorreram mudanças de ESTRUTURA / HIERARQUIAS para possibilitar o atendimento da LRE?
 - O órgão perdeu ou ganhou cargos comissionados?
 - Essas mudanças afetaram o desempenho da organização?
- Houve mudanças nos FLUXOS E PROCEDIMENTOS de trabalho?
 - Como foi a reação dos funcionários?
 - Perceberam-se diferenças de acordo com o nível (estratégico, tático, operacional)?
- Os gestores principais participaram de CAPACITAÇÃO para implementação da LRE?
 - As equipes tiveram treinamento?
 - Esse treinamento foi local, *on line* ou na sede?
 - Todos os funcionários participaram?
 - A capacitação foi satisfatória para o entendimento e aplicação de todas as temáticas da LRE?
- Foi disponibilizado suporte do ministério para os casos omissos ou não previstos?
- A CULTURA ORGANIZACIONAL foi um fator dificultador?
 - Como os funcionários foram motivados para implementação da LRE em suas áreas de atuação?
 - Passado o prazo de adaptação, permaneceu alguma resistência interna?
 - Houve incorporação de trabalho extra, decorrente do cumprimento da LRE, a algum setor?

- Observa-se MUDANÇA DE HÁBITOS, em relação ao interesse de cidadãos no cumprimento da LRE?
- Aumentou o número de solicitações e demandas ao SIC relacionadas ao cumprimento da legislação?

- Foram necessários aportes FINANCEIROS específicos para a implementação da LRE? Há gastos extraordinários decorrentes do cumprimento da LRE?
- Algum item da LRE viabilizou economia de recursos?

- Há OUTROS tipos de mudanças administrativas não mencionadas que seja importante destacar?

Efetividade do cumprimento

- Quais pontos fracos e dificuldades no cumprimento da lei?
- A obtenção do melhor nível de governança do IG-SEST era uma meta interna?
- Que medidas foram essenciais para alcançar o nível 1 de governança?
- Que benefícios internos já foram constatados a partir da implementação da LRE?
- Que pontos da LRE não interferem nas rotinas organizacionais?

Desafios futuros

- Quais resistências ainda ocorrem para o cumprimento da LRE?
- Quais os próximos passos, após a implementação da LRE?

ANEXO A – Empresas estatais federais sediadas no Brasil

<p>Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - Amazul Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. - Ceitec Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM Companhia Nacional de Abastecimento - Conab Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBCC Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh Empresa de Pesquisa Energética - EPE Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. - Trensurb Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. - GHC Indústria de Material Bélico do Brasil - Imbel Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. - Nuclep Vallec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.</p>	<h1>18</h1> <p>Dependentes</p>	<p>Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF Banco da Amazônia S.A. - Basa Banco do Brasil S.A. - BB Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB Banco nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES Caixa Econômica Federal - Caixa Casa da Moeda do Brasil - CMB Ceagesp - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. - Ceasaminas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras Companhia das Docas do Estado da Bahia - Codeba Companhia Docas do Ceará - CDC Companhia Docas do Espírito Santo - Codesa Companhia Docas do Estado de São Paulo - Codesp</p>	<h1>28</h1> <p>Não Dependentes</p>	<p>Companhia Docas do Pará - CDP Companhia Docas do Rio De Janeiro - CDRJ Companhia Docas do Rio Grande Do Norte - Codern Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobrás Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev Empresa Gerencial de Projetos Navais - Emgepron Empresa Gestora de Ativos - Emgea Financiadora de Estudos e Projetos - Finep Petróleo Brasileiro s.a. - Petrobras Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro Telecomunicações Brasileiras s.a. - Telebras</p>
--	--------------------------------	---	------------------------------------	---

Fonte: SIEST/MP

Empresas Estatais Federais com Subsidiárias



Eletrobras

71

Acauã Energia S/A
 Amapari Energia S/A
 Amazonas Geração e Transmissão de Energia S/A – AmGT
 Angical 2 Energia S/A
 Arapapá Energia S/A
 Brasil Ventos Energia S/A - Brasil Ventos
 Caititú 2 Energia S/A
 Caititú 3 Energia S/A
 Carcará Energia S/A
 Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - Eletronorte
 Chuí Holding S/A
 Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - CGTEE
 Companhia Hidroelétrica do São Francisco - CHESF
 Complexo Eólico Pindaí I
 Complexo Eólico Pindaí II
 Complexo Eólico Pindaí III
 Coqueirinho 2 Energia S/A
 Corrupião 3 Energia S/A
 Eletrobras Participações S/A - Eletropar
 Eletrobras Termonuclear S/A - Eletronuclear
 Eletrosul Centrais Elétricas S/A - Eletrosul
 Energia dos Ventos IX S/A - EDV IX
 Energia dos Ventos V S/A - EDV V
 Energia dos Ventos VI S/A - EDV VI
 Energia dos Ventos VII S/A - EDV VII
 Energia dos Ventos VIII S/A - EDV VIII
 Eólica Cerro Chato IV S/A
 Eólica Cerro Chato V S/A
 Eólica Cerro Chato VI S/A
 Eólica Cerro dos Trindades S/A
 Eólica Chuí I S/A
 Eólica Chuí II S/A

Eólica Chuí IV S/A
 Eólica Chuí IX S/A - Chuí IX
 Eólica Chuí V S/A
 Eólica Chuí VI S/A
 Eólica Chuí VII S/A
 Eólica Geribatu I S/A
 Eólica Geribatu II S/A
 Eólica Geribatu III S/A
 Eólica Geribatu IV S/A
 Eólica Geribatu IX S/A
 Eólica Geribatu V S/A
 Eólica Geribatu VI S/A
 Eólica Geribatu VII S/A
 Eólica Geribatu VIII S/A
 Eólica Geribatu X S/A
 Eólica Hermenegildo I S/A - Hermenegildo I
 Eólica Hermenegildo II S/A - Hermenegildo II
 Eólica Hermenegildo III S/A - Hermenegildo III
 Eólica Irabuitã S/A
 Fronteira Oeste Transmissora de Energia S/A - Fote
 Furnas Centrais Elétricas S/A - Furnas
 Geradora Eólica Arara Azul S/A - Arara Azul
 Geradora Eólica Bentevis S/A - Bentevis
 Geradora Eólica Ouro Verde I S/A - Ouro Verde I
 Geradora Eólica Ouro Verde II S/A - Ouro Verde II
 Geradora Eólica Ouro Verde III S/A - Ouro Verde III
 Geradora Eólica Ventos de Angelim S/A - Ventos de Angelim
 Geradora Eólica Ventos de Santa Rosa S/A - Ventos de Santa Rosa
 Geradora Eólica Ventos de Uirapuru S/A - Ventos de Uirapuru
 Itaguaçu da Bahia Energias Renováveis S/A - IBER
 Livramento Holding S/A
 Papagaio Energia S/A

Paraíso Transmissora de Energia S/A – Paraíso
 Santa Vitória do Palmar Holding S/A
 Tamanduá Mirim Energia S/A
 Teiú 2 Energia S/A
 Transenergia Goiás S/A - TGO
 Transmissora Sul Brasileira de Energia S/A - TSBE
 Transmissora Sul Litorânea de Energia S/A - TSLE



PETROBRAS

20

5283 Participações S/A
 Araucária Nitrogenados S/A - ANSA
 Baixada Santista Energia S/A - BSE
 Breitener Energética S/A - Breitener
 Breitener Jaraquí S/A - Breitener Jaraquí
 Breitener Tambaquí S/A - Breitener Tambaquí
 Companhia de Desenvolvimento e Modernização de Plantas Industriais - CDMPI
 Eólica Mangue Seco 2 S/A
 Gás Brasileiro Distribuidora S/A - GBD
 Líquigás Distribuidora de Gás S/A - Líquigás
 Petrobras Biocombustível S/A - PBIO
 Petrobras Comercializadora de Energia S/A - PBEN
 Petrobras Gás S/A - GasPetro
 Petrobras Logística de Exploração e Produção S/A - PBLOG
 Petrobras Negócios Eletrônicos S/A - E-PETRO
 Petrobras Transporte S/A - Transpetro
 Termobahia S/A - Termobahia
 Termomacacé Comercializadora de Energia S/A - Termomacacé S/A
 Transpetro BEL 09 - TRANSBEL
 Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S/A - TBG



13

Ativos S/A Gestão de Cobrança e Recuperação de Crédito - Ativos Gestão
 Ativos S/A Securitizadora de Créditos Financeiros - Ativos Securitizadora
 BB Administradora de Cartões de Crédito S/A - BB Cartões
 BB Administradora de Consórcios S/A - BB Consórcios
 BB Banco de Investimento S/A - BBBI
 BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S/A - BB Corretora
 BB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A - BB DTVM
 BB Elo Cartões Participações S/A - BB Elo
 BB Leasing S/A Arrendamento Mercantil - BB Leasing
 BB Seguridade Participações S/A - BB Seguridade
 BB Seguros Participações S/A - BB Seguros
 BB Tecnologia e Serviços S/A - BBTS
 BESEC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A – BESECVAL



5

Caixa Cartões Holding S/A - Caixa Cartões
 Caixa Holding Securitária S/A - Caixa Holding
 Caixa Loterias S/A - Caixa Loterias
 Caixa Participações S/A - CaixaParCaixa
 Seguridade e Participações S/A - Caixa Seguridade



2

Agência Especial de Financiamento Industrial - FINAME
 BNDES Participações S/A - BNDESPAR

112

SUBSIDIÁRIAS

Fonte: Ministério da Economia (2019b, p. 40).

ANEXO B – Notas das estatais nos ciclos avaliativos do IG-SEST

NOME	NOTA 1º Ciclo	NOTA 2º Ciclo	NOTA 3º Ciclo	NOTA 4º Ciclo	VAR NOTAS	% NOTAS
ABGF	3,02	6,55	6,95	8,60	1,64	23,7%
AMAZUL	4,48	7,47	8,13	6,53	-1,60	-19,7%
BASA	7,81	9,27	9,39	8,90	-0,48	-5,1%
BB	10,00	10,00	10,00	10,00	0,00	0,0%
BB DTVM	-	-	10,00	10,00	0,00	0,0%
BB SEG	-	-	10,00	10,00	0,00	0,0%
BNB	7,71	9,79	8,97	10,00	1,03	11,5%
BNDES	9,48	9,48	9,50	10,00	0,50	5,3%
CAIXA	7,51	9,69	9,75	10,00	0,25	2,6%
CAIXA PAR	-	-	6,23	5,58	-0,65	-10,4%
CAIXA SEGURIDADE	-	-	-	9,64	-	-
CBTU	1,74	6,41	7,70	6,93	-0,77	-10,0%
CDC	3,84	5,10	4,18	4,78	0,60	14,2%
CDP	5,70	7,21	5,49	5,01	-0,48	-8,8%
CDRJ	3,91	5,86	6,28	4,64	-1,64	-26,1%
CEAGESP	2,76	6,13	3,62	5,07	1,46	40,3%
CEASAMINAS	2,17	4,75	1,34	4,67	3,34	249,6%
CEITEC	2,22	7,07	9,46	10,00	0,54	5,7%
CMB	5,49	7,79	8,76	9,10	0,33	3,8%
CODEBA	2,16	6,53	5,51	7,82	2,31	41,8%
CODERN	2,53	5,84	4,99	9,30	4,31	86,3%
CODESA	3,77	4,92	7,60	9,11	1,51	19,9%
CODESP	4,92	7,84	7,11	8,53	1,42	20,0%
CODEVASF	2,44	5,32	5,26	7,91	2,65	50,3%
CONAB	3,62	7,90	8,85	9,87	1,02	11,5%
CPRM	1,02	5,67	5,85	9,39	3,54	60,5%
DATAPREV	4,23	7,71	7,42	9,87	2,45	33,0%
EBC	5,40	7,26	7,94	9,68	1,74	21,9%
EBSERH	1,94	2,14	6,87	7,25	0,37	5,4%
ECT	3,13	7,42	8,06	7,16	-0,90	-11,1%
ELETRORBRAS	8,08	10,00	10,00	10,00	0,00	0,0%
AMAZONAS GT	-	-	-	8,32	-	-
CGTEE	-	-	-	9,75	-	-
CHESF	-	-	6,88	9,87	2,99	43,5%
ELETRONORTE	-	-	-	9,50	-	-
ELETRONUCLEAR	-	-	-	9,50	-	-
ELETROSUL	-	-	8,21	9,75	1,54	18,7%
FURNAS	-	-	-	8,22	-	-
EMBRAPA	3,29	6,47	4,37	6,94	2,56	58,6%
EMGEA	8,03	9,70	10,00	9,63	-0,37	-3,7%
EMGEPON	2,90	5,00	6,74	7,16	0,42	6,2%
EPE	2,45	7,69	9,61	10,00	0,39	4,0%
EPL	1,19	5,14	6,24	5,77	-0,47	-7,5%
FINEP	3,94	7,26	8,46	9,01	0,55	6,5%
GHC	4,34	7,80	7,20	10,00	2,80	39,0%
HCPA	1,46	6,02	5,56	7,02	1,46	26,3%
HEMOBRAS	1,43	3,77	5,46	9,38	3,92	71,7%
IMBEL	2,39	6,13	5,24	7,45	2,22	42,3%
INB	2,84	5,37	4,23	6,55	2,33	55,0%
INFRAERO	4,39	9,25	8,95	9,58	0,64	7,1%
NUCLEP	3,09	5,60	5,21	9,58	4,38	84,1%
PETROBRAS	10,00	10,00	10,00	10,00	0,00	0,0%
BR DISTR	-	-	9,03	10,00	0,97	10,8%
GASPETRO	-	-	-	8,88	-	-
LIQUIGÁS	-	-	-	8,22	-	-
TRANSPETRO	-	-	8,50	8,62	0,12	1,5%
PPSA	3,40	6,03	5,54	5,44	-0,10	-1,8%
SERPRO	6,14	9,49	9,38	10,00	0,62	6,6%
TELEBRAS	2,41	6,10	7,24	8,76	1,52	21,0%
TRENSURB	3,17	6,32	6,11	10,00	3,89	63,6%
VALEC	3,15	5,79	7,31	9,14	1,84	25,1%
MÉDIA (exceto subsidiárias)	4,15	6,96	7,13	8,29	1,17	16,4%
MÉDIA GERAL	4,15	6,96	7,30	8,48	1,19	16,3%

Fonte: Obtida pelo Sistema de Informação ao Cidadão – SEST.