PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DE CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES

Autoria

Vinícius Silva Flausino - vinicius.flausino@usp.br
Prog de Pós-Grad em Admin/Faculdade de Economia, Admin e Contab – PPGA/FEA / USP - Universidade de São Paulo

Hamilton Luiz Corrêa - hamillco@usp.br
Prog de Pós-Grad em Admin/Faculdade de Economia, Admin e Contab – PPGA/FEA / USP - Universidade de São Paulo

Resumo

O Conselho de Administração, maior autoridade na hierarquia de organizações, constitui-se como um órgão colegiado responsável pela formulação, análise e desenvolvimento de estratégias organizacionais. Ele possui um papel crucial de liderança na implementação, avaliação e desenvolvimento da governança de organizações públicas, com vistas à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Diversas teorias foram utilizadas na compreensão do papel dos Conselhos de Administração, principalmente de empresas privadas de capital aberto. Tais teorias também podem ser aplicadas na análise da governança de organizações públicas, de modo geral e, em especial, de seus Conselhos de Administração. Em comum, a Teoria da Agência, a Teoria da Dependência de Recursos, a Stewardship Theory, a Teoria dos Stakeholders, a Teoria da Hegemonia Gerencial e a Teoria da Perspectiva Democrática contribuem de forma unidimensional para esses estudos, e não abarcam toda a complexidade dos Conselhos de Administração, nem da governança de organizações públicas. Assim sendo, destaca-se a necessidade de abordagens multiparadigmáticas a partir de diferentes perspectivas teóricas na análise dos Conselhos de Administração de organizações públicas, bem como reconhece-se a oportunidade do desenvolvimento de teorias que considerem as especificidades da governança dessas organizações.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DE CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES

RESUMO

O Conselho de Administração, maior autoridade na hierarquia de organizações, constitui-se como um órgão colegiado responsável pela formulação, análise e desenvolvimento de estratégias organizacionais. Ele possui um papel crucial de liderança na implementação, avaliação e desenvolvimento da governança de organizações públicas, com vistas à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Diversas teorias foram utilizadas na compreensão do papel dos Conselhos de Administração, principalmente de empresas privadas de capital aberto. Tais teorias também podem ser aplicadas na análise da governança de organizações públicas, de modo geral e, em especial, de seus Conselhos de Administração. Em comum, a Teoria da Agência, a Teoria da Dependência de Recursos, a *Stewardship Theory*, a Teoria dos *Stakeholders*, a Teoria da Hegemonia Gerencial e a Teoria da Perspectiva Democrática contribuem de forma unidimensional para esses estudos, e não abarcam toda a complexidade dos Conselhos de Administração, nem da governança de organizações públicas. Assim sendo, destaca-se a necessidade de abordagens multiparadigmáticas a partir de diferentes perspectivas teóricas na análise dos Conselhos de Administração de organizações públicas, bem como reconhece-se a oportunidade do desenvolvimento de teorias que considerem as especificidades da governança dessas organizações.

Palavras-chave: Conselho de Administração; organizações públicas; governança pública; Teorias da Administração.

1 - INTRODUÇÃO

O Conselho de Administração pode ser caracterizado como o órgão colegiado encarregado do processo de decisão e direcionamento estratégico da organização (IBGC, 2015). Consiste na maior autoridade hierárquica organizacional, e caracteriza-se como o alicerce da governança corporativa, pois representa o nexo crítico onde o futuro da organização é decidido (CLARKE, 2007). Nesse sentido, a Governança Corporativa pode ser caracterizada como o sistema por meio do qual negócios e organizações são dirigidos, monitorados, incentivados e controlados. Ela especifica como deve ser realizada a distribuição de direitos e responsabilidades de maneira equilibrada e justa entre as diferentes partes envolvidas na organização, de modo a criar valor no longo prazo (CLARKE, 2004; GUERRA, 2017; IBGC, 2015).

Por sua vez, a governança pública organizacional pode ser definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão de organizações públicas, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Ela consiste em capacidades e qualidades organizacionais que, a partir da colaboração entre diferentes agentes, públicos e privados, levam à melhoria do desempenho (PASCOAL; OLIVEIRA, 2019; TCU, 2020). Assim como nas empresas privadas de capital aberto, nas organizações da administração pública federal brasileira existe uma estrutura colegiada com poder decisório responsável por direcionar, em nível estratégico, as atividades e a administração de um órgão ou entidade (TCU, 2020).

Apesar do desenvolvimento de perspectivas teóricas sensíveis às especificidades da governança de organizações públicas (CLARKE, 2013; HERACLEOUS; LAN, 2012; LAN; HERACLEOUS, 2010), nos estudos cujo foco são os conselhos de administração de organizações públicas o que se identifica é a predominância da adaptação de teorias clássicas, geralmente desenvolvidas em países desenvolvidos e com foco em empresas privadas de capital aberto (CORNFORTH, 2003), especialmente a Teoria da Agência (TCU, 2020). Assim sendo, o objetivo desta pesquisa é discutir as potencialidades e limitações de diferentes perspectivas teóricas para a análise de conselhos de administração de organizações públicas brasileiras.

Em um contexto em que órgãos fiscalizadores, como a Controladoria Geral da União – CGU e o Tribunal de Constas da União – TCU instam os órgãos e entidades da administração pública federal brasileira a realizar adequações em sua governança com vistas à melhoria do desempenho (BASTOS et al., 2016), esta pesquisa traz contribuições a esse processo, além de colaborar com os estudos referentes à governança pública no Brasil.

2 – GOVERNANÇA DE ORGANIZAÇÕES

O termo “governança” apresenta uma elasticidade conceitual que, não raro, leva a uma proliferação de tipificações e a uma confusão semântica. De modo geral, o termo é sinônimo de governar possíveis objetos, como organizações, governos ou políticas (TCU, 2020). No âmbito de organizações, refere-se aos processos de tomada de decisão internos que as permitem estabelecer suas políticas e objetivos, bem como alcançar e monitorar o progresso no sentido da realização dos mesmos (TRAKMAN, 2008). A tomada de decisão é um processo que contribui para a resolução de problemas, onde, dentre um conjunto de alternativas, uma é

escolhida com o objetivo de atingir as metas organizacionais (SAITI; ABBOTT; MIDDLEWOOD, 2018).

O principal objetivo da governança em uma organização é harmonizar os processos e garantir a coordenação e o monitoramento eficazes de suas atividades de gestão (SAITI; ABBOTT; MIDDLEWOOD, 2018). A boa governança direciona a gestão para garantir a eficácia e eficiência na utilização de recursos organizacionais, de forma que a organização possua condições de responder adequadamente às mudanças ambientais, observando as demandas e necessidades das partes interessadas (TCU, 2020). A governança de organizações também relaciona-se ao desenvolvimento e direcionamento de políticas e recursos organizacionais, e considera as formas de resolução dos conflitos de interesses entre partes interessadas quanto a essas políticas e alocação de recursos (DELBECQ; BRYSON; VAN DE VEN, 2013).

Nessa linha, a Governança Corporativa é o sistema por meio do qual negócios e corporações são dirigidos, monitorados, incentivados e controlados. Ela especifica como deve ser realizada a distribuição de direitos e responsabilidades de maneira equilibrada e justa entre as diferentes partes envolvidas na corporação, de modo a criar valor no longo prazo. Para isso, ela fornece a estrutura por meio da qual os objetivos da corporação, os meios para se atingir esses objetivos e a forma de monitoramento do desempenho são definidos (CLARKE, 2004; GUERRA, 2017; IBGC, 2015). Essas estruturas também facilitam o monitoramento efetivo da corporação, por meio de mecanismos de garantia do cumprimento de leis e de prevenção de comportamentos ilegais ou impróprios (TCU, 2020).

O surgimento da governança corporativa está associado ao crescimento em tamanho e complexidade das corporações. A partir do momento em que essas organizações se tornaram grandes e complexas, houve a separação entre propriedade e gestão, ou seja, os donos do capital, os *shareholders*, afastaram-se do dia-a-dia das corporações e passaram a contratar terceiros com competências especializadas para gerir as corporações nas quais investiam (CLARKE, 2004). A separação entre propriedade e gestão, contudo, levou à ocorrência de conflitos de agência, que ocorrem quando os interesses daqueles que têm direitos (no caso das corporações, os *shareholders*) não são adequadamente atendidos pelos agentes incumbidos de respeitá-los e atendê-los (nas corporações, os gestores). Tais conflitos crescem conforme mais autonomia é dada aos gestores e menos informação e controle os *shareholders* possuam sobre a organização (TCU, 2020).

A governança corporativa surgiu para fazer frente aos conflitos de agência entre *shareholders* e gestores. Para isso, provê mecanismos para a separação entre gestão

administrativa e controle decisório. A gestão administrativa, de competência dos agentes (gestores), é responsável pela implementação das decisões; o controle decisório, de competência dos *shareholders* (principais), é responsável pela tomada de decisão e pelo monitoramento da gestão administrativa (TCU, 2020). Quanto maiores os problemas de agência de uma organização, maiores suas necessidades de mecanismos de governança adequados, e maior a relação desses mecanismos com o desempenho da organização (NTIM; OSEI, 2011).

Em que pese o termo "governança" possuir longa tradição com relação a questões de governo e Estado, ele pode ser considerado de uso recente quando se trata de sua aplicação no setor público (LINCZUK; OLIVEIRA, 2012). Os princípios e práticas da governança corporativa são aplicáveis às organizações públicas, com adaptações, pois existem diferenças significativas que moldam a forma como governos, departamentos e autoridades são organizados e governados (TCU, 2020). O ambiente político, com seu foco em freios e contrapesos e sistemas de valores que enfatizam noções de ética e códigos de conduta baseados em legislação, implica ênfases bastante diferentes nas estruturas de governança daquelas de uma empresa do setor privado (BARRETT, 2002). Além disso, para cumprir sua ampla gama de funções, as organizações do setor público devem satisfazer uma complexa rede de objetivos políticos, econômicos, sociais e ambientais a curto, médio e longo prazo. Isso as sujeita a um conjunto de restrições e incentivos externos e internos diferente daqueles encontrados no setor privado, o que afeta seus arranjos de governança (IFAC, 2014). Portanto, quando se referir à governança de organizações públicas, é preferível o uso do termo governança pública (TCU, 2020).

A expressão "governança pública" é polissêmica, e seu significado pode variar de acordo com o campo de estudo, com áreas específicas do conhecimento e entre diferentes territórios. Ela também pode ser analisada a partir de diferentes perspectivas (IFAC, 2014; ZORZAL; RODRIGUES, 2015). Adotando uma perspectiva mais ampla, a governança pública pode ser compreendida como os arranjos (políticos, econômicos, sociais, ambientais, administrativos, legais, entre outros) implementados para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2014). Por sua vez, em uma perspectiva mais restrita, aqui adotada, a governança pública organizacional pode ser definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020). Ela consiste em capacidades e qualidades organizacionais que, a partir da colaboração entre diferentes agentes, públicos e privados, levam à melhoria do desempenho (PASCOAL; OLIVEIRA, 2019).

A configuração atual da governança pública é resultado dos paradigmas da "Nova Gestão Pública", que se constituiu como um rearranjo político-econômico realizado por diversos países, especialmente em meados das décadas de 1980 e 1990, e que levou a mudanças estruturais na concepção e na provisão de serviços públicos (TCU, 2020; VAN DOOREN; BOUCKAERT; HALLIGAN, 2015). Nesta seara, há uma crescente adoção de práticas do setor privado no setor público (CHAMBERS; CORNFORTH, 2010; PASCOAL; OLIVEIRA, 2019). Atividades antes desempenhadas diretamente pelos órgãos governamentais passam a ser transferidas para a iniciativa privada e o terceiro setor, sendo que, para tanto, há o desenvolvimento de estruturas e marcos regulatórios que viabilizem, facilitem e incentivem essa transferência. Os cidadãos passam a ser considerados clientes, e são fomentados nas organizações públicas alguns princípios comuns às organizações da iniciativa privada, como: liderança; monitoramento da performance por meio de métricas e indicadores de desempenho; incentivos para a melhoria do desempenho; e competição entre as organizações congêneres (públicas ou privadas) (CHAMBERS; CORNFORTH, 2010; GAUS, 2019).

A entrega sustentável de resultados às partes interessadas é o propósito da governança organizacional. No caso das organizações públicas, as partes interessadas são representadas principalmente pelos usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral, mas também podem abranger outros atores, como agentes políticos, servidores públicos, fornecedores, instituições governamentais ou não governamentais, como órgãos reguladores, organizações da sociedade civil, da academia, da mídia, do setor privado, cada qual com interesse legítimo na organização pública, mas não necessariamente com direitos de propriedade (TCU, 2020). Assim, no setor público, os resultados que se deseja alcançar, os padrões e normas legais e éticos, e os diferentes tipos de intervenção necessários para atingir esses resultados são determinados geralmente por meio de um processo político (IFAC, 2014).

Deste modo, as organizações públicas realizam um balanceamento do atendimento às demandas das diferentes partes interessadas e, para isso, ponderam o contexto situacional e tomam decisões no intuito manter o apoio dessas partes interessadas, de forma a garantir a sua sobrevivência no longo prazo (EDWARDS; CLOUGH, 2005). Para tanto, a definição dos objetivos organizacionais tende a buscar a sobreposição dos interesses das partes interessadas. Contudo, no intuito de garantir a sobrevivência da organização no longo prazo, a satisfação dos interesses das partes mais poderosas, especialmente as que garantem os fundos necessários para o desenvolvimento das atividades da organização, pode ser priorizada (BROADBENT, 2007). Além de considerar tensões semelhantes às das empresas privadas de capital aberto, o balanceamento do atendimento dos interesses de diferentes partes nas organizações públicas

também deve ponderar o risco de captura de mecanismos de participação no processo decisório com vistas ao atendimento de interesses privados e de grupos oportunistas (TCU, 2020).

As práticas de governança podem ser executadas de diferentes formas e com níveis de complexidade distintos, conforme as necessidades da organização. Assim, devem ser observados o contexto no qual se encontra a organização, seus principais objetivos e os riscos a eles associados, para que sejam implementadas práticas de governança com formato e nível de complexidade compatíveis à realidade organizacional (TCU, 2020). Apesar de os arranjos institucionais do setor público apresentarem peculiaridades em diferentes instâncias e países, os princípios de governança são considerados aplicáveis a todos os arranjos administrativos (IFAC, 2014). Tais princípios são: *accountability*, *compliance*, transparência, equidade e integridade. (ZORZAL; RODRIGUES, 2015). No Brasil, o Decreto 9.203, de 22 de Novembro de 2017, que instituiu a política de governança pública dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, definiu como princípios da governança pública: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência (BRASIL, 2017). Partindo-se desses princípios, as funções básicas da governança pública são: avaliar o ambiente, cenários, o desempenho atual e futuro; direcionar e orientar a coordenação de esforços organizacionais no sentido do alcance dos objetivos estipulados; e monitorar os resultados, contrapondo-os com os objetivos estabelecidos e as expectativas das diferentes partes interessadas (TCU, 2020).

Há ainda que se ponderar que, para além dos princípios da governança pública, preceitos de economia de mercado podem exercer diferentes níveis de influência nos múltiplos tipos de organizações da administração pública no contexto brasileiro. Além dos órgãos da administração direta (ou seja, aqueles que compõem o sistema federativo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios), integram a Administração Pública, de forma indireta, as autarquias, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as fundações públicas. Em comum, todas elas possuem personalidade jurídica própria e o interesse público como finalidade. Todavia, cada um dos tipos de órgãos da administração pública indireta possui particularidades que os distinguem dos demais. Por exemplo, apenas as sociedades de economia mista e as empresas públicas podem explorar atividades econômicas (CARVALHO FILHO, 2015). Por conseguinte, tais organizações podem definir objetivos que se assemelhem aos de empresas privadas, o que não é o caso para as organizações da administração pública direta, bem como para autarquias, fundações públicas. Assim sendo, verifica-se que, apesar de princípios comuns e de práticas aproximadas com as da governança corporativa, a governança

pública organizacional apresenta especificidades que devem ser observadas quando da análise do fenômeno da governança e de seus mecanismos em organizações públicas.

3 – O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Um dos principais responsáveis pela implementação dos princípios de governança e pela eficácia dos processos organizacionais é o Conselho de Administração (JUIZ; GUERRERO; LERA, 2014). O Conselho de Administração, maior autoridade na hierarquia de organizações, constitui-se como um órgão colegiado responsável pela formulação, análise e desenvolvimento de estratégias corporativas e também pela gestão de riscos, atentando-se tanto para o desempenho organizacional como para a conformidade. Internamente, é o responsável pela liderança e pela orientação da organização e, ao mesmo tempo, constitui no elo entre ela e os principais, a quem busca servir e garantir que os objetivos sejam atendidos (CLARKE, 2007; GUERRA, 2017; IBGC, 2015).

Além de decidir os rumos estratégicos do negócio, dentre suas funções básicas destacam-se a definição da missão, da visão, de valores, e dos objetivos organizacionais, o aconselhamento aos gestores, o monitoramento e controle sobre as ações da gestão administrativa e a criação de relacionamentos institucionais desejáveis para a organização. Em empresas privadas de capital aberto também compete ao Conselho de Administração o poder de contratar, avaliar, demitir e remunerar gestores de nível hierárquico superior e de ratificar e monitorar decisões importantes no intuito de garantir seu alinhamento com os interesses dos *shareholders.* O Conselho pode delegar algumas das funções de controle da decisão a agentes internos, mas mantém o monitoramento e o controle sobre esses agentes. Deste modo, o relacionamento do Conselho com a gestão é fundamental para uma governança saudável (CLARKE, 2007; GUERRA, 2017; IBGC, 2015).

O Conselho de Administração tem um papel crucial de liderança na implementação, avaliação e desenvolvimento da governança de organizações públicas (IFAC, 2014). Também é papel do Conselho de Administração dessas organizações a priorização e o balanceamento do atendimento das demandas de diferentes partes interessadas, não raro com divergentes e contraditórias entre si, de forma a garantir que tais partes continuem contribuindo com a organização. Dada a multiplicidade de partes interessadas e respectivas demandas, tal balanceamento pode consistir em um desafio maior do que o observado em organizações privadas de porte semelhante (DAWSON et al., 2017). Ainda, há que se considerar que, quando comparados aos conselhos de administração de empresas privadas de capital aberto, a

habilidade dos Conselhos de Administração de organizações públicas em conduzi-las é limitada, pois, diferentemente das corporações, as organizações públicas estão sujeitas a algum grau de controle por parte dos governos (CHAMBERS; CORNFORTH, 2010).

Na administração pública federal brasileira, o Conselho de Administração pode ser caracterizado como uma estrutura colegiada com poder decisório responsável por direcionar, em nível estratégico, as atividades e a administração de um órgão ou entidade, não se confundindo com conselhos e comissões de caráter opinativo. O Conselho atua como instância interna de governança, sendo responsável por aprovar a estratégia e as políticas organizacionais, bem como monitorá-las (TCU, 2020). No Brasil, 74,3% dos órgãos de administração pública federal sinalizaram possuir conselhos para seu direcionamento estratégico (PASCOAL; OLIVEIRA, 2019).

O delineamento do Conselho de Administração deve considerar sua estrutura, sua composição e os seus processos. A estrutura refere-se ao tamanho do Conselho, à sua liderança, e aos comitês necessários para desempenhar seu papel; a composição refere-se à combinação de experiências, habilidades e outros atributos dos membros; os processos relacionam-se à forma como o Conselho obtém informações, constrói conhecimento e toma decisões (CARTER; LORSCH, 2004; RIBEIRO et al., 2018). A escolha desses aspectos deve considerar os papeis a serem desempenhados pelo Conselho e a complexidade da organização, pois fomentarão comportamentos e consolidarão a forma como o Conselho atua (CARTER; LORSCH, 2004). As características do Conselho de Administração podem refletir a motivação dos conselheiros e suas habilidades para efetivamente monitorarem e aconselharem os gestores (ANDRES; VALLELADO, 2008).

Com relação ao tamanho, por um lado, Conselhos com maiores números de conselheiros facilitam o desenvolvimento de ações de supervisão, e possuem mais capital humano para aconselhar os gestores das corporações. Por outro lado, possuir muitos conselheiros pode levar a problemas de coordenação, comunicação, controle dos gestores e flexibilidade no processo de tomada de decisão (ANDRES; VALLELADO, 2008). De modo geral, Jensen (2010) recomenda que o número de conselheiros fique entre sete e oito (JENSEN, 2010). Já para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015), o número de conselheiros deve ser ímpar e ficar entre cinco e onze. Não existe um número ideal de conselheiros, de modo que a quantidade pode variar em função do setor de atuação, do porte, do estágio do ciclo de vida e da complexidade da organização (IBGC, 2015). Por exemplo, corporações complexas tendem a ter um número maior de membros em seus Conselhos de Administração devido às suas grandes necessidades de aconselhamento por parte dos conselheiros (ARORA; SHARMA,

2016). De toda forma, de acordo com autores (ANDRES; VALLELADO, 2008; COLES; DANIEL; NAVEEN, 2008), a literatura parece apontar que Conselhos de Administração menores tendem a ser mais adequados para as corporações. No Brasil, o número médio de conselheiros nos Conselhos de Administração de empresas privadas de capital aberto é de 6,79 (BRUGNI et al., 2018).

As diferenças organizacionais, em especial de suas necessidades de supervisão e aconselhamento, podem levar a números diferentes de conselheiros nos Conselhos de Administração de organizações públicas. Mesmo assim, um número adequado de conselheiros estaria entre seis e nove, sendo oito conselheiros uma opção recorrente para esses Conselhos (EDWARDS; CLOUGH, 2005). Não obstante a forma como se configura, o Conselho de Administração de organizações públicas deve conferir a liderança e o direcionamento estratégico da organização, de modo a definir mecanismos de controle e supervisão das ações da gestão, e gerenciar e reportar o desempenho organizacional (IFAC, 2014).

A composição do Conselho de Administração é uma das condições determinantes da sua eficácia, já que o conjunto de atributos dos conselheiros é fundamental para o desenvolvimento de interações ricas e proveitosas à organização (GUERRA, 2017). Os membros dos Conselhos de Administração devem apresentar os conhecimentos e habilidades necessários para exercer um papel de liderança e cumprir seu papel como conselheiro da organização (IFAC, 2014). Existem três classes de conselheiros: os internos, que exercem funções remuneradas na entidade, geralmente possuindo vínculo empregatício; os externos, que se referem a conselheiros sem vínculo atual, mas que não são independentes, por possuírem interesses que podem ser influenciados pela organização; e os independentes, sem quaisquer vínculos com a entidade, e sem quaisquer interesses que possam ser por ela afetados (IBGC, 2015).

Os conselheiros podem ser eleitos ou indicados em diferentes proporções, assim como pode haver diferentes combinações de membros internos e externos. Autores (IBGC, 2015; JENSEN, 2010) defendem que, para promover a independência no julgamento dos conselheiros e a integridade do sistema de governança, a indicação de conselheiros internos deve ser evitada. Os membros, em especial os externos e os independentes, devem conferir um julgamento isento em aspectos relativos à estratégia, ao desempenho organizacional, ao consumo de recursos e aos padrões de conduta da organização. Idealmente devem ser independentes da gestão e de quaisquer outros relacionamentos que possam interferir com o desenvolvimento de seu papel, tomando decisões sem serem afetados por influências que comprometam seu julgamento profissional, agindo com integridade, objetividade e ceticismo profissional; e devem ser

percebidos como independentes, evitando circunstâncias que poderiam levar dúvidas quanto à sua integridade (IFAC, 2014).

A proporção de membros externos ou independentes no Conselho de Administração pode ser entendida como um *trade-off* de vantagens e desvantagens. Por um lado, um Conselho de Administração com uma proporção maior de membros externos ou independentes possuirá menos conflitos de interesse no monitoramento de gestores, além de permitir maiores laços com o ambiente externo, de modo a viabilizar insumos significantes para a corporação. Por outro lado, uma maior proporção de membros externos pode levar à dificuldade na execução do papel aconselhador do Conselho, já que os membros externos ou independentes podem não estar familiarizados com a corporação e seus problemas cotidianos. Para além disso, o predomínio de conselheiros internos pode facilitar a articulação entre o Conselho e a gestão (ANDRES; VALLELADO, 2008). A literatura tende a indicar que os Conselhos com maior proporção de membros independentes são mais adequados (MESNIK, 2018), e que existe uma relação positiva entre proporção de membros independentes e desempenho da corporação (DIMITROPOULOS; TSAGKANOS, 2012). Contudo, pode-se afirmar que a proporção adequada relaciona-se com as necessidades de aconselhamento específicas e a complexidade das corporações (MESNIK, 2018).

Nas empresas privadas de capital aberto, é comum haver tanto diretores internos como membros externos no Conselho de Administração, para complementar as habilidades e perspectivas dos membros executivos da empresa e proporcionar maior independência da gestão (JENSEN, 2010). No Brasil, a exigência da proporção de membros independentes nos Conselhos de Administração de empresas listadas na bolsa de valores é de apenas 20% (MESNIK, 2018), e os membros independentes geralmente não formam a maioria dos Conselhos (BRUGNI et al., 2018).

Nas organizações públicas, os membros externos geralmente não são pagos pelos serviços prestados nos Conselhos de Administração, não estando, portando, disponíveis em tempo integral para a organização (IFAC, 2014). Apesar da importância a eles conferida, a figura do membro externo não está necessariamente presente em todos os Conselhos de Administração de organizações públicas (FARRELL, 2005). Ainda, há dúvidas que membros externos possam cumprir com todas as atribuições deles esperadas nos Conselhos de Administração de organizações públicas, como a supervisão dos gestores, a garantia da probidade na organização e a proteção dos interesses das partes interessadas (CORNFORTH, 2003).

Uma medida importante do poder de monitoramento e da eficácia dos Conselhos de Administração é a frequência das reuniões do conselho (IBGC, 2015). Elas também

desempenham um papel importante na promoção da governança, da conformidade e do desempenho das organizações. As reuniões provêm aos conselheiros a oportunidade de estarem juntos, discutir e trocar ideias acerca da forma como eles desejam monitorar os gestores e formular as estratégias da entidade. Assim, por um lado, quanto mais frequentes as reuniões, maior o monitoramento dos gestores e mais relevante o papel de aconselhamento, o que pode levar a um impacto positivo no desempenho da organização (NTIM; OSEI, 2011). De modo semelhante, um número reduzido de reuniões pode impedir os conselheiros de tomar as decisões estratégicas necessárias (GUERRA, 2017). Por outro lado, um número elevado de reuniões pode levar o Conselho a interferir indevidamente em atividades de gestão administrativa, fora de sua alçada (IBGC, 2015). Pode, ainda, simplesmente consistir na resposta da entidade a desempenhos insatisfatórios, ou apenas ser gasto com atividades rotineiras, desnecessárias e que geram custo para a organização, podendo levar a resultados negativos (NTIM; OSEI, 2011).

Na literatura, predomina a indicação que um grande número de reuniões do Conselho de Administração possui um impacto negativo no desempenho das organizações (NTIM; SOOBAROYEN; BROAD, 2017). Contudo, existem resultados conflitantes, e deve ser ressaltada que a concentração dessas produções em países desenvolvidos da Europa e da América do Norte pode levar a diferenças em análises realizadas em outros contextos institucionais (NTIM; OSEI, 2011).

No Brasil, a frequência anual média de reuniões dos Conselhos de Administração das empresas privadas de capital aberto é de 6,14 (BRUGNI et al., 2018). Já na África do Sul, os Conselhos das corporações reúnem-se cerca de 4 vezes ao ano (NTIM; OSEI, 2011). Recomenda-se que a frequência das reuniões seja, no máximo, mensal. Quando necessário, reuniões extraordinárias podem ser convocadas (IBGC, 2015). Em todo caso, é importante ressaltar que a quantidade de reuniões do Conselho de Administração depende da complexidade da organização, e de sua necessidade de aconselhamento (NTIM; OSEI, 2011).

Em que pese possuírem alguma autonomia para definirem sua estrutura e composição (CHAMBERS; CORNFORTH, 2010), os Conselhos de Administração de organizações públicas têm paulatinamente adotado práticas do setor privado (KIRKPATRICK; VALLASCAS; VERONESI, 2017). Por exemplo, observa-se o aumento de estruturas com um número reduzido de conselheiros (CHAMBERS; CORNFORTH, 2010) e da proporção de conselheiros externos na composição do Conselho (FRØLICH; CHRISTENSEN; STENSAKER, 2019). Assim como os Conselhos de Administração de empresas privadas, os Conselhos congêneres de organizações públicas devem realizar reuniões regularmente para o pleno desenvolvimento de suas atividades (IFAC, 2014). Dadas as similaridades dessas

práticas, os Conselhos de Administração de organizações públicas podem ser analisados à luz das teorias elaboradas com foco em empresas privadas, desde que consideradas as distinções e especificidades de cada tipo de Conselho (FARRELL, 2005).

4 - O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO POR DIFERENTES PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Diversas teorias foram utilizadas na compreensão do papel dos Conselhos de Administração, principalmente de empresas privadas de capital aberto. Tais teorias também podem ser aplicadas na análise da governança de organizações públicas, de modo geral e, em especial, de seus Conselhos de Administração. Nesse sentido, destacam-se a Teoria da Agência, aqui apresentada em maior destaque devido à sua disseminação no campo, a *Stewardship Theory*, a Teoria da Dependência de Recursos, a Teoria dos Stakeholders e a Teoria da Hegemonia Gerencial (CORNFORTH, 2003).

A Teoria da Agência, cujos precursores foram os professores Michael Jensen e William Meckling, tem sido a dominante para os arranjos das corporações e da governança corporativa, e seu sucesso aparentemente reside no fato de enfocar os atores mais poderosos das corporações anglo-americanas: os *shareholders* e os CEO's (CLARKE, 2004). Partindo da premissa dos conflitos de agência entre *shareholders* e gestores, a Teoria da Agência propõe que os arranjos de governança corporativa consistem em um meio importante para a garantia de que os agentes desenvolvam suas atividades objetivando o melhor interesse dos *shareholders*. Assim, a principal função do Conselho de Administração é controlar os gestores, portanto, a maioria dos conselheiros de uma organização deve ser independente da sua gestão, e seu papel principal deve ser o de garantir a conformidade gerencial. Nesse sentido, os conselheiros devem ser selecionados a partir de suas competências, e o conselho deve ser idealmente pequeno, de modo a evitar problemas de coordenação (CHAMBERS; CORNFORTH, 2010; CORNFORTH, 2003).

A primazia dos *shareholders* em relação às demais partes interessadas seria problemática, não estaria amparada pelo marco regulatório estadunidense, nem pela maioria das decisões judiciais daquele país, e não guardaria relação com a forma como as organizações são geridas. Assim, em última instância, a primazia dos *shareholders* seria prejudicial às organizações. Esse pressuposto também ignoraria os diferentes perfis de *shareholders*, assumindo que todos eles teriam como objetivo a maximização no momento presente do valor investido, o que levaria as corporações a atuarem de forma a sacrificar resultados futuros em nome de retornos

imediatistas, prejudicando os *shareholders* cujo objetivo de retorno do investimento é de longo prazo. As premissas da Teoria quanto à natureza humana seriam simplistas, ignorando outras motivações individuais além das utilitárias (CLARKE, 2013; STOUT, 2012; WISEMAN; CUEVAS-RODRÍGUEZ; GOMEZ-MEJIA, 2012).

A Teoria da Agência também simplificaria demasiadamente a realidade complexa das organizações, apresentando-se como uma teoria eterna e universal. Deste modo, a Teoria não traria a delimitação de seu escopo e do contexto adequados para sua aplicação (CLARKE, 2013; WISEMAN; CUEVAS-RODRÍGUEZ; GOMEZ-MEJIA, 2012). Ao encontro desses apontamentos, Eisenhardt (1989) propõe que a Teoria da Agência adequa-se: a situações em que existe risco de conflito entre principal e agente, e em que há a possibilidade de oportunismo do agente; a contextos de incerteza que facilitariam a ocorrência desses riscos e; a situações em que há a dificuldade de avaliar o comportamento do agente (EISENHARDT, 1989a). Os pressupostos da Teoria da Agência não seriam adequados em contextos diversos, como os de organizações com sistemas colaborativos de governança, ou organizações situadas em conjunturas diferentes daquelas das economias de mercado maduras (HERACLEOUS; LAN, 2012).

Apesar de não adequada, a transposição da Teoria da Agência para organizações públicas é possível, na medida em que pode ocorrer conflitos de agência quando os gestores passam a buscar a satisfação dos próprios interesses em detrimento dos objetivos da organização. Nesse sentido, o papel do Conselho de Administração de organizações públicas possuiria uma atuação voltada à supervisão e ao controle, para impedir os excessos de gestores públicos e garantir que os interesses dos proprietários sejam preservados. Contudo, a partir daí surgem ambiguidades devido à falta de precisão na definição de quem é o principal, ou possui direitos de propriedade da organização (CHAMBERS; CORNFORTH, 2010).

No seu Referencial Básico de Governança Organizacional, o TCU adota e referencia a Teoria da Agência, indicando que todas as pessoas que no desenvolvimento de seus papeis institucionais implementam a estrutura do Estado brasileiro consistem em agentes, ou agentes públicos, e como tal estão necessariamente a serviço do povo. Assim, na visão do TCU, o povo brasileiro é caracterizado como principal das organizações públicas devido à previsão na Constituição Federal de que dele emana todo o poder (TCU, 2020). Interpretação semelhante também é utilizada por outros autores (FERNANDES RIBEIRO FILHO; LOPES VALADARES, 2017).

Tal adaptação permite a operacionalização dos princípios da referida Teoria nas análises cujo objeto é a governança de organizações públicas, de modo geral, e, especificamente, os

Conselhos de Administração dessas organizações. Contudo, há limitações nessa adaptação. Por exemplo, por via de regra, os cidadãos, como principais, não poderiam fazer exercer seu poder na organização (nem diretamente, nem por meio do Conselho de Administração) tal qual os *shareholders* fariam em empresas privadas de capital aberto. Também não se pode afirmar que os interesses dos cidadãos, como principais das organizações públicas, são claramente definidos e, se o são, se serão priorizados em detrimento dos das demais partes, como aconteceria em empresas privadas de capital aberto considerando-se os preceitos da Teoria da Agência. Assim, apesar de trazer possibilidades, o uso dessa Teoria nos estudos que analisam a governança pública organizacional pode lhes trazer contradições, que devem ser consideradas pelos pesquisadores.

A *Stewardship Theory*, fundamentada na perspectiva das relações humanas e tendo como marco o trabalho seminal dos professores Lex Donaldson e James Davis em 1991, parte de pressupostos opostos aos da Teoria da Agência. Ela assume que os gestores desejam fazer um bom trabalho e, portanto, administrarão recursos da organização de modo eficaz. Nesse sentido, os gestores e os principais (bem como seus representantes no Conselho de Administração) são vistos como parceiros, e a função primordial do Conselho não é garantir a conformidade gerencial, mas melhorar o desempenho organizacional. Nessa perspectiva, os membros do Conselho de Administração devem ser selecionados com base em sua experiência para que estejam em posição de agregar valor às decisões da organização (CHAMBERS; CORNFORTH, 2010; CORNFORTH, 2003).

A *Stewardship Theory* também pode ser transposta para a análise dos Conselhos de Administração das organizações públicas, não havendo grandes discrepâncias com relação à análise realizada em Conselhos de empresas privadas de capital aberto. Nesse prisma, o papel do Conselho é o de trabalhar em conjunto e orientar os gestores no intuito de se obterem os melhores resultados para a organização, portanto, seus membros devem ser selecionados a partir de seus conhecimentos e habilidades (CHAMBERS; CORNFORTH, 2010). A ênfase da *Stewardship Theory* na colaboração entre principais e gestores, bem como na confiança do desenvolvimento e na adequação do trabalho dos gestores, podem não refletir a complexidade das organizações públicas. Tendo em vista os vários objetivos perseguidos por essas organizações, as diferentes partes interessadas com demandas distintas e nem sempre sobrepostas, e considerando-se a disponibilidade restrita de recursos, essa perspectiva teórica traz poucos subsídios para se analisar a criação de consensos entre as partes de modo a orientar a atuação da gestão.

A Teoria da Dependência de Recursos, que teve como precursores os professores Jeffrey Pfeffer e Gerald Salancik, considera as organizações como interdependentes com seu ambiente, de modo que, para sua sobrevivência, necessitam crucialmente de outras organizações para a obtenção de recursos. Nessa perspectiva, o Conselho de Administração é percebido como um meio para a redução das incertezas ao criar vínculos influentes entre as organizações. Deste modo, sua principal função seria manter boas relações com as principais partes interessadas externas a fim de garantir o fluxo de recursos para a organização, bem como ajudá-la a responder às mudanças externas. Assim, os conselheiros são selecionados pelos vínculos externos e conhecimento que podem trazer para a organização, e também para cooptar influências externas (CORNFORTH, 2003; NTIM; SOOBAROYEN; BROAD, 2017).

A Teoria da Dependência de Recursos pode ser aplicada na análise dos Conselhos de Administração das organizações públicas, de acordo com autores. Nesse sentido, os conselheiros, em especial os externos, tornar-se-iam importantes mediadores na obtenção de recursos críticos à organização pública, como informações e fomento. Desse modo, um maior número de conselheiros, principalmente os externos, possibilitaria o aumento de recursos disponíveis para a organização, trazendo resultados positivos. Além do aspecto estrutural e da composição do Conselho, um maior número de reuniões seria adequado à luz dessa Teoria, de modo que a maior frequência de reuniões poderia contribuir com a articulação entre os conselheiros (FARRELL, 2005; NTIM; SOOBAROYEN; BROAD, 2017). Assim, a perspectiva da Teoria da Dependência de Recursos proporciona um quadro distintivo para a compreensão da governança de organizações públicas a partir da inter-relação destas com outras organizações e agentes relevantes em busca dos recursos necessários. Contudo, traz poucos subsídios para a compreensão de outros aspectos relevantes à governança da organização pública, como os arranjos de poder e a articulação entre as diferentes partes interessadas.

A Teoria dos *Stakeholders*, inicialmente descrita pelo professor Edward Freeman, baseia-se na premissa de que as organizações devem ser responsáveis por outros grupos na sociedade além dos seus *shareholders*. Ao se incorporar diferentes *stakeholders* nos Conselhos de Administração, espera-se que as organizações sejam mais propensas a responder a interesses sociais mais amplos do que aos interesses específicos de um grupo. Assim, para o desenvolvimento de políticas e estratégias organizacionais, o Conselho desempenharia um papel político na negociação e resolução de conflitos de interesses das diferentes partes interessadas (CORNFORTH, 2003).

A aplicação dos princípios da Teoria dos *Stakeholders* é menos controversa no setor público e, na prática, mais comum. Há exemplos de sua aplicação em estudos do Reino Unido,

especialmente no campo da educação. Sob essa perspectiva, o Conselho passa a ser um espaço de representação das diferentes partes interessadas, que, então, podem negociar um consenso adequado quanto às estratégias organizacionais, bem como supervisionar a atuação dos gestores (CORNFORTH, 2003; FARRELL, 2005). Nessa linha, um número maior de membros garantiria a representação de mais partes interessadas, e um maior número de reuniões que contribuiria com as discussões e o alcance do consenso, o que, em ambos os casos, estaria associado a melhores resultados para a organização (NTIM; SOOBAROYEN; BROAD, 2017). Contudo, há que se considerar que, mesmo assim, a baixa participação pode limitar os resultados, e levar à dominação do Conselho pelos gestores (FARRELL, 2005). A Teoria dos *Stakeholders* constitui um arcabouço referencial para a análise da governança de organizações públicas, adequando-se às particularidades dessas organizações. Ainda assim, dado o foco na construção de consensos e a natureza contextual dos mesmos, o pesquisador pode ter dificuldades na comparação entre organizações congêneres, bem como na análise de séries históricas de uma mesma organização, tendo em vista a mutabilidade de seus objetivos.

Por fim, a Teoria da Hegemonia Gerencial, também conhecida como modelo "carimbo", remete às ideias dos autores Adolf Berle e Gardiner Means de que, apesar de os *shareholders* possuírem e controlarem grandes corporações, seu controle efetivo foi cedido aos gestores. Assim, o Conselho de Administração atuaria efetivamente somente em momentos de crise, e em tempos normais o poder geralmente permaneceria com os gestores. Nessa perspectiva, o Conselho acaba tendo como função "carimbar" as decisões da gestão, possuindo uma função essencialmente simbólica para dar legitimidade às ações gerenciais. Embora tenha sido desenvolvida no estudo de grandes corporações, muitos dos processos por ela descritos parecem igualmente relevantes para organizações públicas. Nessa perspectiva, o Conselho possui uma função meramente simbólica na maioria do tempo. A natureza predominantemente voluntária do envolvimento dos membros do Conselho em organizações públicas, bem como as restrições em seu tempo de atuação, provavelmente significam que o poder do Conselho é ainda mais limitado do que no setor privado (CHAMBERS; CORNFORTH, 2010; CORNFORTH, 2003). Por esta perspectiva, com maior reflexo no Conselho de Administração do que na governança da organização de modo geral, adequam-se análises dos aspectos simbólicos do Conselho. Sua composição, seus ritos e discursos podem, por exemplo, revelar aspectos relevantes da cultura daquela organização.

Para além das Teorias transpostas do setor privado, a Teoria da Perspectiva Democrática possui estreita relação com o setor público – pelo menos, no contexto das democracias ocidentais. Suas premissas incluem: eleições abertas com base em uma pessoa, um voto;

pluralismo, ou seja, os representantes representam interesses diferentes; prestação de contas ao eleitorado; a separação dos representantes eleitos, que fazem a política, da gestão executiva, que implementa as decisões políticas. A Perspectiva Democrática sobre a governança sugere que o trabalho do Conselho de Administração é representar os interesses de um ou mais grupos constituintes ou grupos aos quais a organização atende, para tanto, supervisionando os gestores. O ponto central dessa visão é que qualquer membro do eleitorado pode se candidatar à eleição como membro do Conselho, sendo que seus conhecimentos e habilidades não são requisitos primordiais. O papel do Conselho, então, é escolher entre os interesses de diferentes grupos e definir a política geral da organização (CORNFORTH, 2003). Na prática, a Teoria da Perspectiva Democrática guarda semelhanças com a Teoria dos *Stakeholders*, com algumas especificidades, como, por exemplo, o acesso aos espaços de representação ocorrer por meio de eleições, e desde que as partes interessadas possuam direito de voto. Da mesma forma como ocorre para aquela Teoria, a Perspectiva Democrática também parece adequar-se à realidade da governança de organizações públicas, mas também pode trazer limitações para análises comparativas dada a vinculação dos objetivos organizacionais a seus respectivos contextos.

Individualmente, cada uma das teorias apresenta contribuições, ainda que unidimensionais, para a compreensão do papel desempenhado pelos Conselhos de Administração de empresas privadas de capital aberto. Contudo, quando se passa para a análise dos Conselhos Administração de organizações públicas, há especificidades a serem consideradas. As Teorias apresentadas são criticadas por apresentarem o trabalho dos Conselhos de forma fragmentada, focando em partes pequenas enquanto perde-se a magnitude do todo. Nesse sentido, é preciso abandonar o raciocínio linear, privilegiando-se análises multiparadigmáticas que considerem os paradoxos, as ambiguidades e as tensões envolvidas na governança, de modo geral, e, em especial, na atuação dos Conselhos (CORNFORTH, 2003). Dada a limitação e a unidimensionalidade das Teorias apresentadas, tem-se, também, a oportunidade de criação de Teorias que reflitam a complexidade da governança de organizações públicas, em especial aquelas situadas fora do contexto dos países desenvolvidos.

5 – DESENVOLVENDO NOVAS TEORIAS PARA A GOVERNANÇA DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O EXEMPLO DA PERSPECTIVA LEGAL DA TEORIA DA AGÊNCIA

O desenvolvimento de Teorias é uma atividade central para os pesquisadores e, tradicionalmente, autores têm desenvolvido Teorias ao combinarem observações da literatura existente, bom senso e experiência (EISENHARDT, 1989b). Contudo, a falta de consenso sobre

o que se caracteriza como Teoria pode explicar por que é tão difícil desenvolver uma Teoria nas ciências sociais aplicadas, em especial no campo da administração (SUTTON; STAW, 1995). Para Ketokivi, Mantere e Cornelissen (2017), as Teorias possuem analogias centrais, que contribuem para a compreensão e abstração da realidade, auxiliando o pesquisador a enfocar determinados problemas e por fim, construir premissas. Assim, para os autores, a construção de novas teorias pode ocorrer quando surgem novas analogias, ou quando a analogia central de alguma teoria é desafiada de modo consistente (KETOKIVI; MANTERE; CORNELISSEN, 2017).

No sentido apontado por Ketokivi, Mantere e Cornelissen (2017), a perspectiva legal da Teoria da Agência questiona a primazia dos *shareholders* e estabelece um novo principal, a própria organização (CLARKE, 2013; HERACLEOUS; LAN, 2012; LAN; HERACLEOUS, 2010), pois, para seus proponentes, as organizações são legalmente donas de si mesmas. Neste sentido, o agente deve perseguir os interesses da organização, buscando, para tanto, balancear o atendimento das demandas de diferentes partes interessadas, mesmo daquelas que eventualmente possam ser conflitantes com os objetivos dos *shareholders*. A priorização das demandas seria analisada de modo situacional, visando à manutenção do suporte de diferentes partes interessadas ao longo do tempo, de forma a garantir a sobrevivência da organização no longo prazo (CLARKE, 2013; HERACLEOUS; LAN, 2012; LAN; HERACLEOUS, 2010). Assim, a organização é vista não como um nexo de contratos, analogia central da Teoria da Agência, mas como um nexo de investimentos específicos (HERACLEOUS; LAN, 2012). A contraposição da analogia central da Teoria da Agência pela perspectiva legal da Teoria da Agência poderia habilitar a perspectiva legal como uma Teoria distinta, e não apenas uma perspectiva da Teoria da Agência (KETOKIVI; MANTERE; CORNELISSEN, 2017).

A reformulação da Teoria da Agência pela perspectiva legal possibilita uma maior sensibilidade aos fatores institucionais, é mais adequada a contextos diferentes dos de economias de mercado maduras, além de ser mais consistente com sistemas de governança corporativa caracterizados por comportamentos colaborativos (HERACLEOUS; LAN, 2012; LAN; HERACLEOUS, 2010). A caracterização da própria organização como principal torna a perspectiva legal da Teoria da Agência adequada para a análise da governança do setor público (DAWSON et al., 2017). Contudo, a inexistência de um objetivo único pode dificultar a avaliação de desempenho organizacional, pois um denominador comum de desempenho deve observar as necessidades das partes interessadas (WISEMAN; CUEVAS-RODRÍGUEZ; GOMEZ-MEJIA, 2012).

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conselho de Administração exerce funções fundamentais para as organizações, sejam elas públicas ou privadas, tais como o direcionamento estratégico, a garantia da conformidade, a definição da missão, visão e valores organizacionais, bem como a salvaguarda da integridade na organização. Com a reconfiguração da governança pública a partir dos paradigmas da "Nova Gestão Pública", os princípios, mecanismos e arranjos da governança corporativa passam a ser paulatinamente adotados por organizações públicas. Contudo, tais organizações apresentam especificidades, que devem ser consideradas quando da análise da governança pública organizacional.

As pesquisas que têm como objeto os Conselhos de Administração de organizações públicas podem se utilizar das Teorias já sedimentadas no campo da administração. Contudo, tais Teorias, em sua maioria, foram elaboradas em países desenvolvidos, e têm o foco em empresas privadas de capital aberto. Assim, a utilização das mesmas deve ser ponderada, de modo a serem consideradas tanto suas potencialidades como suas limitações.

Como observado, a Teoria da Agência, amplamente utilizada para o estudo de Conselhos de Administração, pode trazer incoerências para tal análise em organizações públicas, pois, na prática, não se pode definir claramente quem se caracterizaria como o principal dessas organizações. A Teoria da Dependência de Recursos e a Teoria dos *Stakeholders* trazem contribuições para a pesquisa da governança de organizações públicas, e em especial de seus Conselhos de Administração, sendo o foco da primeira a intermediação de recursos necessários para a organização, e a segunda a criação de consensos entre as partes interessadas. A *Stewardship Theory* parece não trazer elementos suficientes para a análise dos Conselhos dessas organizações, e, por fim, a Teoria da Hegemonia Gerencial pode ser usada para averiguação de suas funções latentes. Em comum, tais Teorias apontam no sentido de análises unidimensionais, e não abarcam toda a complexidade dos Conselhos de Administração, nem da governança de organizações públicas.

Nesse sentido, é necessário ao pesquisador que busca investigar a temática a combinação das Teorias em análises multiparadigmáticas, que possam melhor refletir a realidade. Alternativamente, pode-se partir para a utilização de teorias que guardam maior relação com organizações públicas, como, por exemplo, a Teoria da Perspectiva Democrática – que, contudo, também possui limitações. Por fim, a necessidade de adaptações, bem como a busca pela combinação de aspectos de diferentes perspectivas teóricas em análises referentes à governança pública organizacional pode representar uma oportunidade para o desenvolvimento

de novas Teorias, como, por exemplo, a Perspectiva Legal da Teoria da Agência. Seja a partir de novas analogias, seja a partir do desafio de analogias centrais de Teorias estabelecidas, o pesquisador interessado no desenvolvimento da temática tem um caminho aberto para explorar possibilidades e, talvez, desenvolver teorias mais adequadas à realidade das organizações públicas, de modo a refletir com mais adequação a governança pública e seus respectivos mecanismos.

REFERÊNCIAS

ANDRES, Pablo De; VALLELADO, Eleuterio. Corporate governance in banking: The role of the board of directors. **Journal of Banking and Finance**, *[S. l.]*, v. 32, n. 12, p. 2570–2580, 2008. DOI: 10.1016/j.jbankfin.2008.05.008.

ARORA, Akshita; SHARMA, Chandan. Corporate governance and firm performance in developing countries: evidence from India. **Corporate Governance**, *[S. l.]*, v. 16, n. 2, p. 420–436, 2016. DOI: 10.1108/CG-01-2016-0018.

BARRETT, Pat. Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. *In*: INTERNATIONAL QUALITY & PRODUCTIVITY CENTRE SEMINAR 2002, **Anais** [...]. [s.l: s.n.] p. 1–49. Disponível em: https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf?acsf_files_redirect.

BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt; SOUZA, Graceane Coelho; RIBEIRO, Jorge Luiz Lordelo Sales; PEIXOTO, Adriano de Lemos Alves. **O Papel Dos Conselhos Superiores Na Estrutura De Governança Das Universidades Federais Brasileiras: O Caso Da UFBA**. [s.l: s.n.]

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de Novembro de 2017.**Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm.

BROADBENT, Jane. If you can't measure it, how can you manage it? Management and governance in higher educational institutions. **Public Money and Management**, *[S. l.]*, v. 27, n. 3, p. 193–198, 2007. DOI: 10.1111/j.1467-9302.2007.00579.x.

BRUGNI, Talles Vianna; FÁVERO, Luiz Paulo Lopes; KLOTZLE, Marcelo Cabús; PINTO, Antonio Carlos Figueiredo. Conselhos de Administração Brasileiros: uma Análise à Luz dos Formulários de Referência. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, *[S. l.]*, v. 11, n. 1, p. 146–165, 2018.

CARTER, Colin B.; LORSCH, Jay W. **Back to the Drawing Board - Designing Corporate Boards for a Complex World.pdf**. Boston: Harvard Business School Press, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual De Direito Administrativo**. [s.l: s.n.]. v. 1

CHAMBERS, Naomi; CORNFORTH, Chris. The role of corporate governance and boards in organisational performance. *In*: **Connecting Knowledge and Performance in Public Services**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1–24. DOI: 10.1017/CBO9780511762000.007.

CLARKE, Thomas. **Theories of Corporate Governance**. [s.l.] : Routledge, 2004.

CLARKE, Thomas. Boards and Directors: The Political Mechanisms of Corporate Governance. *In*: **International Corporative Governance**. New York: Routledge, 2007. p. 32–52.

CLARKE, Thomas. Deconstructing the Mythology of Shareholder Value: A Comment on Lynn Stout ' s "The Shareholder Value Myth ". **Accounting, Economis, and Law**, *[S. l.]*, v. 3, n. 1, p. 15–42, 2013. DOI: 10.1515/ael-2013-0006.

COLES, Jeffrey L.; DANIEL, Naveen D.; NAVEEN, Lalitha. Boards: Does one size fit all? **Journal of Financial Economics**, *[S. l.]*, v. 87, n. 2, p. 329–356, 2008. DOI: 10.1016/j.jfineco.2006.08.008.

CORNFORTH, Chris. The changing context of governance – emerging issues and paradoxes. *In*: **The Governance of Public and Non-Profit Organisations: What do Boards do?** [s.l: s.n.]. p. 1–19. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500110.

DAWSON, Gregory S. et al. An Examination of Effective IT Governance in the Public Sector Using the Legal View of Agency Theory. **Journal of Management Information Systems**, *[S. l.]*, v. 33, n. 4, p. 1180–1208, 2017. DOI: 10.1080/07421222.2016.1267533. Disponível em: https://doi.org/10.1080/07421222.2016.1267533.

DELBECQ, André L.; BRYSON, John M.; VAN DE VEN, Andrew H. University Governance: Lessons From an Innovative Design for Collaboration. **Journal of Management Inquiry**, *[S. l.]*, v. 22, n. 4, p. 382–392, 2013. DOI: 10.1177/1056492612471996. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1056492612471996.

DIMITROPOULOS, Panagiotis E.; TSAGKANOS, Athanasios. Financial performance and corporate governance in the European football industry. **International Journal of Sport Finance**, *[S. l.]*, v. 7, n. 4, p. 280–308, 2012.

EDWARDS, Meredith; CLOUGH, Robyn. **Corporate Governance and Performance An Exploration of the Connection in a Public Sector Context**. Canberra: University of Canberra, 2005.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: Assessment and Review. **Academy of Management Review**, *[S. l.]*, v. 14, n. 1, p. 57–74, 1989. a.

EISENHARDT, Kathleen M. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**, *[S. l.]*, v. 14, n. 4, p. 532–550, 1989. b. Disponível em: https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=367004164142d06d2a2dd77755f0730c15c3d482.

FARRELL, Catherine M. Governance in the UK public sector: The involvement of the governing board. **Public Administration**, *[S. l.]*, v. 83, n. 1, p. 89–110, 2005. DOI: 10.1111/j.0033-3298.2005.00439.x.

FERNANDES RIBEIRO FILHO, Wander; LOPES VALADARES, Josiel. Governança: Uma Nova Perspectiva De Gestão Aplicada À Administração Pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, *[S. l.]*, v. 3, n. 5, p. 11–13, 2017. DOI: 10.18540/jcecvl3iss5pp0721-0723.

FRØLICH, Nicoline; CHRISTENSEN, Tom; STENSAKER, Bjørn. Strengthening the strategic capacity of public universities: The role of internal governance models. **Public Policy and Administration**, *[S. l.]*, v. 34, n. 4, p. 475–493, 2019. DOI:

10.1177/0952076718762041.

GAUS, Nurdiana. Is State Control in Higher Education Governance Always Bad?: New Public Management and the History of Indonesian Higher Education Reform Policy. **Asian Politics and Policy**, *[S. l.]*, v. 11, n. 2, p. 294–313, 2019. DOI: 10.1111/aspp.12462.

GUERRA, Sandra. A máquina de tomar decisões. *In*: **A caixa-preta da governança**. Rio de Janeiro: Best Business, 2017. p. 33–56.

HERACLEOUS, Loizos; LAN, Luh Luh. Agency Theory, Institutional Sensitivity, and Inductive Reasoning: Towards a Legal Perspective. **Journal of Management Studies**, *[S. l.]*, v. 49, n. 1, p. 223–239, 2012. DOI: 10.1111/j.1467-6486.2011.01009.x.

IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. DOI: 10.1007/s13398-014-0173-7.2. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CMPGPT.pdf.

IFAC. **Interntional Framework: Good Governance in Public Sector**. New York. Disponível em: https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/international-framework-good-governance-public-sector.

JENSEN, Michael C. The Modern Industrial Revolution, Exit, and the Failure of Internal Control Systems. **Journal of Applied Corporate Finance**, *[S. l.]*, v. 22, n. 1, p. 43–58, 2010. DOI: 10.1111/j.1745-6622.2010.00260.x. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-6622.2010.00260.x.

JUIZ, Carlos; GUERRERO, Carlos; LERA, Isaac. Implementing Good Governance Principles for the Public Sector in Information Technology Governance Frameworks. **Open Journal of Accounting**, *[S. l.]*, v. 03, n. 01, p. 9–27, 2014. DOI: 10.4236/ojacct.2014.31003.

KETOKIVI, Mikko; MANTERE, Saku; CORNELISSEN, Joep. Reasoning by analogy and the progress of theory. **Academy of Management Review**, *[S. l.]*, v. 42, n. 4, p. 637–658, 2017. DOI: 10.5465/amr.2015.0322.

KIRKPATRICK, Ian; VALLASCAS, Francesco; VERONESI, Gianluca. Business Experts on Public Sector Boards: What Do They Contribute? **Public Administration Review**, *[S. l.]*, p. 1–12, 2017. DOI: 10.1111/puar.12754.Business.

LAN, Luh Luh; HERACLEOUS, Loizos. Rethinking Agency Theory: The View From Law. **Academy of Management Review**, *[S. l.]*, v. 35, n. 2, p. 294–314, 2010.

LINCZUK, Luciane Mialik Wagnitz; OLIVEIRA, Antonio Golçalves De. A governança como instrumento para a sustentabilidade da (res) pública: da aplicação no mundo corporativo à Administração Pública. **Revista Mineira de Contabilidade**, *[S. l.]*, v. 13, n. 48, p. 25–30, 2012.

MESNIK, Samy Sznajder. **A Relação da Independência do Conselho de Administração com o Desempenho Financeiro das Empresas de Capital Aberto no Brasil**. 2018. Fundação Getúlio Vargas, *[S. l.]*, 2018.

NTIM, Collins G.; OSEI, Kofi A. The Impact of Corporate Board Meetings on Corporate Performance in South Africa. **African Review of Economics and Finance**, *[S. l.]*, v. 2, n. 2, p. 83–103, 2011.

NTIM, Collins G.; SOOBAROYEN, Teerooven; BROAD, Martin J. Governance structures, voluntary disclosures and public accountability: The case of UK higher education institutions.

Accounting, Auditing and Accountability Journal, *[S. l.]*, v. 30, n. 1, p. 65–118, 2017. DOI: 10.1108/AAAJ-10-2014-1842.

PASCOAL, Márcia Néa Oliveira; OLIVEIRA, Oderlene Vieira. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, *[S. l.]*, v. 11, n. 2, p. 1–16, 2019.

RIBEIRO, Lucas Daniel Ramos; FERNANDES, Aleixo; PERPÉTUO, Flávio De Carvalho; DOS SANTOS, Luiz Silva; STOROPOLI, José Eduardo. Strategic Leadership: Top Executives and their Effects on Organizations - A Critical Review of Finkelstein and Hambrick. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, *[S. l.]*, v. 17, n. 4, p. 146–158, 2018. DOI: 10.5585/ijsm.v17i4.2701.

SAITI, Anna; ABBOTT, Ian; MIDDLEWOOD, David. University governance: insights from England and Greece. **International Journal of Educational Management**, *[S. l.]*, v. 32, n. 3, p. 448–462, 2018. DOI: 10.1108/IJEM-05-2016-0091.

STOUT, Lynn A. New Thinking on “Shareholder Primacy”. **Accounting, Economis, and Law**, *[S. l.]*, v. 2, n. 2, p. 1–22, 2012. DOI: 10.1515/2152-2820.1037.

SUTTON, Robert I.; STAW, Barry M. What Theory is Not. **Administrative Science Quarterly**, *[S. l.]*, v. 40, n. 3, p. 371, 1995. DOI: 10.2307/2393788.

TCU. **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCUReferencial Básico de Governança Organizacional**Brasília, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799.

TRAKMAN, Leon. Modelling University Governance. **Higher Education Quarterly**, *[S. l.]*, v. 62, n. 1–2, p. 63–83, 2008. DOI: 10.1111/j.1468-2273.2008.00384.x. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2273.2008.00384.x.

VAN DOOREN, Wouter; BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John. **Performance Management in the Public Sector**. 2nd Editio ed. London: Routledge, 2015. DOI: https://doi.org/10.4324/9781315817590.

WISEMAN, Robert M.; CUEVAS-RODRÍGUEZ, Gloria; GOMEZ-MEJIA, Luis R. Towards a Social Theory of Agency. **Journal of Management Studies**, *[S. l.]*, v. 49, n. 1, p. 202–222, 2012. DOI: 10.1111/j.1467-6486.2011.01016.x.

ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. Disclosure e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança. **Informação & Informação**, *[S. l.]*, v. 20, n. 3, p. 113–146, 2015. DOI: 10.5433/1981-8920.2015v20n3p113.