

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: ORIGENS CORPORATIVAS, DESDOBRAMENTOS E DESAFIOS

Deusdete Junior Santos¹;

¹Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, MS.

<http://lattes.cnpq.br/3360137547758207>

Gabriela Menezes Bonfim².

²Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, MS.

<http://lattes.cnpq.br/1073011215572681>

ÁREA TEMÁTICA: Gestão Pública e Processos Institucionais.

RESUMO: O presente estudo examina criticamente a governança pública, discutindo suas origens conceituais, interlocuções com a governança corporativa e institucionalização no contexto brasileiro. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica e a pesquisa documental, com abordagem qualitativa. Os resultados evidenciam que as pesquisas sobre a temática são recentes e que há diversificação de definições de governança, governança corporativa e governança pública. Identificou-se, ainda, que o papel do Tribunal de Contas da União é fundamental na formulação de diretrizes e na avaliação da capacidade de governança da Administração Pública brasileira. O estudo contribui ao desnaturalizar a origem corporativa da governança pública e implica a necessidade de participação social substantiva e transparência para além do compliance.

PALAVRAS-CHAVE: Origens da governança. Governança corporativa. Governança pública.

PUBLIC GOVERNANCE: CORPORATE ORIGINS, DEVELOPMENTS AND CHALLENGES

ABSTRACT: This study critically examines public governance, discussing its conceptual origins, interlocutions with corporate governance, and institutionalization in the Brazilian context. The methodology used was literature review and documentary research, with a qualitative approach. The results show that research on the theme is recent and that there is a diversification of definitions of governance, corporate governance and public governance. Furthermore, it was identified that the role of the Federal Court of Accounts is fundamental

in the formulation of guidelines and evaluation of the governance capacity of Brazilian Public Administration. The study contributes by denaturalizing the corporate origin of public governance and implies the need for substantive social participation and transparency beyond compliance.

KEYWORDS: Origins of governance. Corporate governance. Public Governance.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a confiança da população na administração pública diminuiu significativamente, sobretudo em democracias não plenas da América Latina, como Paraguai, Honduras e Brasil (ALMEIDA-SANTOS et al., 2018). Esse descrédito da sociedade no Estado e em sua condução política tem gerado maior exigência por transparência, responsabilização e qualidade nos serviços públicos. Uma atuação estatal deslegitimada gera políticas públicas com maior custo de implementação, uma vez que a adesão social fica comprometida, alimentando um ciclo que aumenta a burocracia e a insatisfação (COSTA, 2019). Nesse contexto, a governança pública tem sido apontada como instrumento capaz de restabelecer a confiança e promover maior envolvimento da sociedade.

A literatura sobre governança pública é relativamente recente e multifacetada. De um lado, autores como Alves (2011), Martins e Marini (2014) e Matias-Pereira (2010) associam governança pública à capacidade estatal de implementar políticas públicas com eficiência, transparência e participação social. De outro, uma vertente crítica, representada por Santos (2005), Moraes (2010) e Toitio (2010), destaca que o conceito tem origem na governança corporativa, surgida no contexto neoliberal da década de 1970 como mecanismo de controle dos acionistas sobre executivos e administradores. Esses autores alertam que a transposição de princípios do setor privado para o público pode reproduzir lógicas de mercado e esvaziar o caráter democrático da gestão estatal. No entanto, a literatura ainda apresenta uma lacuna que é a falta um esforço sistemático que articule, de forma integrada, a origem crítica da governança corporativa, os desdobramentos institucionais da governança pública no Brasil e os desafios práticos dessa transição.

OBJETIVO

O presente artigo tem como objetivo geral desenvolver uma revisão teórica da literatura sobre o conceito de governança pública, bem como resgatar as discussões sobre suas origens no mundo corporativo. Especificamente, busca-se: (a) identificar os atributos da governança corporativa e da governança pública; (b) analisar as aproximações e divergências entre ambas; (c) examinar o papel do Tribunal de Contas da União na indução da governança pública no Brasil; e (d) explicitar as contribuições e implicações do estudo para a gestão pública.

METODOLOGIA

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, do tipo revisão bibliográfica e pesquisa documental. Quanto à natureza, é básica; quanto aos objetivos, é exploratória e descritiva; quanto aos procedimentos, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental. A coleta de dados foi realizada nas bases SciELO, Scopus, Web of Science, Google Scholar e BDTD, utilizando descritores combinados sobre governança corporativa, governança pública e neoliberalismo, sem delimitação de tempo. Foram selecionados trabalhos diretamente relacionados ao escopo do estudo após leitura de títulos, resumos e palavras-chave. Complementarmente, realizaram-se pesquisas documentais nos sítios oficiais do Tribunal de Contas da União, da Presidência da República e da Controladoria Geral da União, com coleta dos referenciais de governança pública (TCU, 2014a, 2014b, 2014c), do Decreto n. 9.203/2017 e do Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018). A análise dos dados seguiu a técnica de análise temática de conteúdo (BARDIN, 2011), com identificação de categorias recorrentes que orientaram a estrutura do capítulo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A governança corporativa consolidou-se como conjunto de mecanismos destinados à regulação das relações entre propriedade, gestão e controle organizacional. Em linhas gerais, seus princípios incluem transparência, prestação de contas, equidade e conformidade normativa.

Para compreender os desafios da governança pública no Brasil, é necessário recuperar o debate sobre suas origens no mundo corporativo. A literatura sobre governança corporativa divide-se em duas vertentes: uma que enfatiza seus aspectos éticos e de transparência como soluções para problemas de agência (CARVALHO et al., 2013), e outra, crítica, que a situa como produto do neoliberalismo e como mecanismo de controle dos acionistas sobre executivos (SANTOS, 2005; MORAES, 2010; TOITIO, 2010). Esta pesquisa baseia-se nesta segunda vertente.

O termo governança ganhou repercussão no mundo empresarial a partir da década de 1970, em um momento de disputa política entre os modelos keynesiano e neoliberal (DE ANGELIS, 2005; LORENZETTI; CARRION, 2012). O modelo de governança corporativa se instalou nos anos 1990 como prática para que as organizações “agissem de forma transparente e ética” (TOITIO, 2010, p. 49). Entretanto, há uma perspectiva crítica que explica a governança como forma de controle dos executivos pelos capitalistas (TOITIO, 2010), sendo que “desde meados da década de 1990 a governação se tornou a matriz política da globalização neoliberal” (SANTOS, 2005, p. 5).

No Brasil, a governança pública passou a ser discutida a partir de 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016). O Tribunal de Contas da União produziu três documentos fundamentais entre 2013 e 2014: o

“Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública”, o “Referencial para avaliação de governança em políticas públicas” e os “10 passos para a boa governança”. Posteriormente, o Decreto n. 9.203/2017 definiu governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão” (BRASIL, 2017).

A análise do material coletado permitiu identificar atributos recorrentes da governança corporativa e da governança pública. A governança corporativa tem como finalidade a maximização do valor para o acionista, seus princípios-chave são transparência, *accountability*, equidade e *compliance*, e seu contexto de origem é a crise do Estado de bem-estar social e a ascensão do neoliberalismo. A governança pública, por sua vez, tem como finalidade a geração de valor público e bem-estar social, seus princípios incluem transparência, *accountability*, participação social, eficiência, eficácia e efetividade, e foi difundida no Brasil a partir de 1995 com forte indução do TCU. Sob perspectiva comparativa, observam-se convergências entre governança corporativa e governança pública no que se refere à importância da transparência, monitoramento, prestação de contas e controle organizacional. A seguir é apresentado o quadro 1 comparativo de aproximações entre a governança corporativa e a governança pública.

Quadro 1: Aproximações entre governança corporativa e governança pública.

Aspecto	Governança Corporativa	Governança Pública
Transparência	Obrigações de divulgar informações financeiras e decisões	Obrigações de publicidade dos atos, dados abertos, acesso à informação
<i>Accountability</i>	Prestação de contas aos acionistas	Prestação de contas à sociedade e aos órgãos de controle
Controle	Auditoria interna e externa, conselho de administração	Controle interno, TCU, CGU, controle social
Gestão de riscos	Identificação e mitigação de riscos financeiros e operacionais	Gestão de riscos em políticas públicas e integridade
Eficiência	Redução de custos e maximização de resultados financeiros	Eficiência na alocação de recursos públicos e na prestação de serviços

Fonte: elaborado pelos autores, com base nas fontes consultadas.

Entretanto, permanecem diferenças estruturais significativas. Enquanto organizações privadas operam prioritariamente segundo objetivos econômicos e interesses patrimoniais específicos, a administração pública está submetida a princípios constitucionais, *accountability* social, controle democrático e compromisso com direitos coletivos. O quadro 2 ilustra as principais divergências e tensões.

Quadro 2: Divergências e tensões.

Dimensão	Governança Corporativa	Governança Pública
Finalidade última	Lucro e valor ao acionista	Bem-estar social e valor público
Destinatário da prestação de contas	Acionistas e mercado	Cidadãos, sociedade, controle externo
Participação	Limitada a investidores e <i>stakeholders</i> com poder econômico	Participação social ampla (conselhos, audiências, ouvidorias)
Contexto de origem	Neoliberalismo, financeirização, controle do trabalho	Reforma gerencial do Estado, busca por eficiência e legitimidade
Risco crítico	Captura por interesses privados, especulação financeira	Esvaziamento da democracia, <i>compliance</i> sem participação

Fonte: elaborado pelos autores, com base nas fontes consultadas.

A principal tensão, evidenciada pela vertente crítica (SANTOS, 2005; MORAES, 2010), é que a governança pública pode reduzir-se a um conjunto de técnicas de *compliance* sem avançar na democratização da gestão estatal. Nesse sentido, a mera transposição de princípios corporativos corre o risco de substituir o interesse público pela lógica da eficiência gerencial e do ajuste fiscal.

Nesse sentido, a governança pública não deve ser compreendida como mera adaptação instrumental de ferramentas empresariais, mas como arranjo institucional complexo orientado à produção de legitimidade, coordenação estatal, integridade administrativa e entrega de políticas públicas socialmente relevantes. Sua efetividade depende menos da simples adoção de protocolos formais e mais da articulação entre capacidade institucional, participação social qualificada e compromisso com resultados públicos substantivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como propósito responder à questão: *como a governança pública, originada no mundo corporativo em um contexto neoliberal, tem sido conceituada, institucionalizada e desafiada no setor público brasileiro?* A análise confirmou que a governança corporativa não é neutra, tendo surgido como mecanismo de controle dos acionistas. No Brasil, a governança pública foi induzida pelo TCU, mas persiste o risco de redução a *compliance* sem participação social substantiva.

Embora a incorporação de instrumentos de controle, planejamento, monitoramento e gestão de riscos possa fortalecer a capacidade institucional da administração pública, sua adoção acrítica pode converter a governança em mecanismo predominantemente burocrático e formalista.

Conclui-se que a governança pública apresenta maior potencial transformador quando articulada à transparência efetiva, accountability substantiva, coordenação interinstitucional

e participação social qualificada. Mais do que replicar práticas empresariais, a administração pública demanda arranjos institucionais compatíveis com os princípios democráticos e com a finalidade de promoção do interesse coletivo.

O estudo oferece três contribuições: teórica (desnaturaliza a origem corporativa), analítica (sistematiza atributos, aproximações e divergências) e prática (sugere avançar para além do *compliance* com participação social e transparência substantiva).

Como limitação, este estudo restringe-se à revisão bibliográfica e documental, sem desenvolvimento empírico em organizações públicas específicas. Recomenda-se que pesquisas futuras investiguem comparativamente a implementação de mecanismos de governança em diferentes níveis federativos, ampliando a compreensão sobre sua efetividade prática e seus impactos institucionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA-SANTOS, Paulo Sergio; DANI, Andreia Carpes; DAL MAGRO, Cristian Bau; MATIAS-PEREIRA, José; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Efeitos da Qualidade da Governança Pública no Sentimento de Confiança da População em Países da América Latina. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 228–238, 2018. DOI: 10.21118/apgs.v10i4.5518. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5518>. Acesso em: 19 maio. 2026.

ALVES, D. P. **Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social**. In: **Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados**. Brasília: ESAF, 2011. p. 231 - 294. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/6-concurso-monografias-2011.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2026.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 16 mai. 2026.

BRASIL. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 10 passos para a boa governança. Versão 2. Brasília: TCU, 2014a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 15 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>

br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a_web.pdf. Acesso em: 18 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, 2014c. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222133/referencial%20basico%20governanca%20-%202a%20edicao%20-%20tcu.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 mai. 2026.

CARVALHO, S. et al. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

CIEPLEY, D. A. Neoliberalism and the Corporation: Mutually Contradictory and Corrupting. **SSRN Electronic Journal**, 2018. Disponível em: <https://www.revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/683>. Acesso em: 18 mai. 2026.

COSTA, N. S. DA. **Administração Pública e Governança: Uma análise da Universidade Federal da Paraíba à luz da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016**. Dissertação (Mestrado) – João Pessoa: UFPB, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/19374>. Acesso em: 18 mai. 2026.

DE ANGELIS, M. The Political Economy of Global Neoliberal Governance. **Review (Fernand Braudel Center)**, v. 28, n. 3, p. 229-257, 2005.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 130, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 16 mai. 2026.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MEZA, M. L. F. G.; MORATTA, N. G.; GROSCHUPF, S. L. B. Governança Pública. In: OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (Org.). **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**. UTFPR Editora, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 16 mai. 2026.

MORAES, L. de C. G. Governança corporativa no capitalismo mundializado: implicações para os trabalhadores. In: IV SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA - IMPERIALISMO, NACIONALISMO E MILITARISMO NO SÉCULO XXI, 2010. **Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina [...]**. Londrina: Grupo de Estudos de Política da América Latina, 2010. p. 60–69. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais_ivsimp/gt3/6_LiviaMoraes.pdf. Acesso em: 15 mai. 2026.

SANTOS, B. de S. A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política

e legalidade cosmopolita subalterna. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 72, p. 07-44, 2005. DOI <https://doi.org/10.4000/rccs.979>. 2026. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hgNrfWjKs9cRxx434YmKNQh/?lang=pt>. Acesso em: 15 mai. 2026.

TOITIO, R. D. “Responsabilidade” e “governança” corporativas: hegemonia e apassivamento. In: IV SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA- IMPERIALISMO, NACIONALISMO E MILITARISMO NO SÉCULO XXI, IV., 2010. **Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina** [...]. Londrina, PR: Grupo de Estudos de Política da América Latina, 2010. v. IV, p. 48–59. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais_ivsimp/gt3/5_RafaelToitio.pdf. Acesso em: 15 mai. 2026.