

Análise da implementação da Lei nº 13.303/16 de governança corporativa

Pesquisas sobre governança corporativa no âmbito das empresas estatais revelam-se pertinentes pela importância dessas empresas para toda sociedade, assim como dificuldades à governança que permeiam as empresas sob a gestão pública, considerando questões administrativas, jurídicas e econômicas que envolvem os propósitos das políticas públicas nas quais estão inseridas. O advento da Lei nº 13.303/16 busca disciplinar a política da governança nas empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica nos âmbitos federal, estadual e municipal, definindo mecanismos de governança de observância obrigatória pelas estatais objetivando melhorar resultados e aprimorar o desempenho organizacional. O presente estudo parte da discussão acerca do estágio da implementação de políticas públicas em suas diferentes perspectivas, conforme as pesquisas em suas três gerações, bem como, nos resultados, analisando a efetiva implementação da Lei das Estatais e sua relação com o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança corporativa, com o objetivo de acompanhar a performance da governança nas empresas estatais federais, assim como mensurar o implemento das disposições exigidas pela Lei nº 13.303/16. Caracteriza-se como um estudo documental qualitativo partindo da revisão bibliográfica em trabalhos científicos nacionais e internacionais publicados em bases de dados digitais que reúnem artigos científicos, teses e dissertações, e em documentos oficiais publicados em canais de transparência pública governamental. Os documentos foram analisados utilizando o método da Análise de Conteúdo (AC) obedecendo as etapas propostas por Bardin (2006), e compreendeu, em primeiro lugar uma pré-análise, em seguida, a exploração do material e finalmente, o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação a partir de dados coletados em publicações em sítios oficiais do Indicador de Governança Estatal – IGSEST, de domínio público no Brasil contextualizados na análise dos resultados.

Palavras-chave: Gestão pública; Políticas públicas; Governança corporativa; Transparência pública.

Analysis of the implementation of corporate governance law no. 13.303/16

Research on corporate governance in the scope of state-owned companies is relevant due to the importance of these companies for the whole society, as well as the difficulties to governance that permeate companies under public management, considering administrative, legal, and economic issues that involve the purposes of public policies in which are inserted. The advent of Law No. 13,303/16 seeks to discipline the governance policy in public companies and partnerships that explore economic activity at the federal, state, and municipal levels, defining governance mechanisms that are mandatory for state-owned companies to improve results and enhance the organizational performance. The present study starts from the discussion about the stage of implementation of public policies in its different perspectives, according to the researches in their three generations, as well as in the results, analyzing the effective implementation of the Law of State-owned Companies and its relationship with the improvement of the mechanisms of corporate governance, with the objective of monitoring the performance of governance in federal state-owned companies, as well as measuring the implementation of the provisions required by Law No. 13,303/16. Characterized itself as a qualitative documentary study based on the bibliographic review of national and international scientific works published in digital databases that bring together scientific articles, theses, and dissertations, and in official documents published in government public transparency channels. The documents were analyzed using the Content Analysis (CA) method, following the steps proposed by Bardin (2006), and comprised, firstly, a pre-analysis, then, the exploration of the material and, finally, the treatment of the results, the inference and interpretation from data collected in publications on official websites of the State Governance Indicator - IGSEST, in the public domain in Brazil contextualized in the analysis of the results.

Keywords: Public Management; Public Policies; Corporate Governance; Public Transparency.

Topic: **Gestão Pública**

Received: **15/04/2022**

Approved: **17/06/2022**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.


Priscila da Silva Cunha 

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/0749285941563490>

<https://orcid.org/0000-0001-6674-0288>

prisciladasilvacunha@gmail.com

Thiago Nery da Cunha 

Universidade do Vale do Itajaí, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/3860252378690993>

<https://orcid.org/0000-0002-3119-3058>

thiagoneryadm@hotmail.com

José Marconde Souza da Silva

Universidade do Vale do Itajaí, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/2216165973504566>

marconde22@hotmail.com



DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2022.002.0016

Referencing this:

CUNHA, P. S.; CUNHA, T. N.; SILVA, J. M. S.. Análise da implementação da Lei nº 13.303/16 de governança corporativa. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.13, n.2, p.240-251, 2022. DOI:

<http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2022.002.0016>

INTRODUÇÃO

A política pública da governança corporativa demanda por normas legais que a aperfeiçoem por meio de mecanismos de governança, práticas de gestão, regras de publicação de informações, códigos de conduta, que tornem a gestão mais técnica e profissional, com a devida ampliação da transparência das informações, assim como com a redução das intervenções políticas nas estruturas das organizações. Para tanto, depende da atuação efetiva dos formuladores de políticas públicas (BABIC, 2003; CUNHA et al., 2020).

As pesquisas sobre governança corporativa na seara das empresas estatais revelam-se pertinentes tendo em vista a importância que essas empresas representam para toda sociedade, bem como a existência de dificuldades e obstáculos à governança ainda presentes nas empresas sob a gestão pública, visto que além de observar questões administrativas, jurídicas e econômicas, necessitam atingir os propósitos das políticas públicas nas quais estão inseridas (GROSMAN et al., 2016; WHINCOP, 2017; FONTES, 2018; CUNHA et al., 2021).

Assim, com vistas a disciplinar a política da governança nas empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica, no âmbito federal, estadual e municipal, foi instituída a Lei nº 13.303/16, também conhecida como “Lei das Estatais”, que define mecanismos de governança de observância obrigatória pelas estatais, com o objetivo de melhorar seus resultados e aprimorar seu desempenho organizacional (ZYMLER, 2017).

Este estudo, portanto, objetiva adentrar nessa área do conhecimento, analisando a implementação da Lei nº 13.303/16 nas empresas estatais, com a finalidade de responder a seguinte pergunta: as empresas estatais implementaram efetivamente as práticas de governança dispostas na Lei nº 13.303/16? Para tanto, aborda a discussão acerca do estágio da implementação de políticas públicas, em suas diferentes perspectivas, conforme as pesquisas em suas três gerações, bem como, nos resultados, analisa a efetiva implementação da Lei das Estatais e sua relação com o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança corporativa, com o objetivo de acompanhar a performance da governança nas empresas estatais federais, assim como mensurar o implemento das disposições exigidas pela Lei nº 13.303/16.

REVISÃO TEÓRICA

Vários são os conceitos de políticas públicas. Para Boneti (2011), consiste na consequência das interações estabelecidas na esfera do poder, por grupos políticos e econômicos, classes sociais, bem como por outras organizações da sociedade civil. Essas interações especificam uma série de ações designadas ao Estado, que estimulam o encaminhamento do curso de ações de interferência da instituição estatal no âmbito social e econômico. Assim, o Estado se apresenta como um agente que transfere à sociedade as deliberações efetivadas no campo das relações de forças desencadeadas pelos agentes do poder.

Conforme Saravia (2006), a definição de políticas públicas está associada às diversas maneiras de combate aos problemas públicos. Refere-se, portanto, as decisões públicas que se destinam a assegurar o equilíbrio social, ou mesmo, incorporar desequilíbrios com fins de alterar a realidade, ao ponto de ser

considerada como estratégias para a concretização dos objetivos perseguidos pelos grupos que integram o processo de decisão.

Dessa forma, para compreender a amplitude que envolve as políticas públicas faz-se essencial um estudo sobre a análise de seus diferentes estágios, com fins de aprimorar sua capacidade e qualidade, à medida em que fornece informações àqueles que as formulam e, posteriormente, as implementam. Foi com esse objetivo que Lindblom (1959) estabeleceu uma proposta de compreensão do processo de políticas públicas a que conceituou de Ciclo da Política Pública (*policy cycle*). Por esse método, a análise das políticas públicas é subdividida em etapas de um ciclo: percepção de problemas; formação de agenda; formulação de programas e decisão; implementação; e avaliação de políticas públicas¹.

De maneira mais clara, os autores Frey¹; Muller et al. (2002); e Secchi (2010) explicam essas etapas da seguinte forma. A etapa da formulação é estabelecida pelos procedimentos de definição e seleção de problemas que fazem jus a intervenção do Estado, com a devida elaboração de soluções e tomada de decisões. A fase da implementação compreende justamente a execução dessas decisões tomadas na etapa anterior, ou seja, o momento em que é colocada em prática as ações previstas para o alcance dos objetivos estipulados no estágio da formulação. Já a avaliação refere-se aos questionamentos acerca do impacto gerado pela política pública.

A implementação, um dos estágios do Ciclo da Política Pública, por muito tempo foi considerada apenas uma etapa posterior ao estabelecimento das metas e objetivos a serem atingidos. Era assemelhada tão somente ao fato de colocar em prática as decisões estabelecidas pelos agentes políticos quanto às políticas sociais. Segundo Faria (2012), a implementação era um estágio que não abarcava questões relevantes, compreendendo simplesmente uma questão de gestão que, se bem administrada, seria capaz de atingir os resultados almejados.

Assim, até meados de 1970, a etapa da implementação não chamava a atenção dos especialistas em políticas públicas, por acreditarem que ela acontecia naturalmente dentro do processo de políticas, sem a necessidade de uma análise e controle mais profundos. A importância de fatores como a gestão, o contexto social e econômico, a briga pelo poder entre as organizações, o apoio político, os recursos econômicos, que atualmente são vistos como grandes influenciadores no sucesso ou insucesso da implementação de políticas públicas, era totalmente desconsiderada. Entretanto, essa postura passou a mudar com alguns estudos sobre a relevância desses fatores e sua influência na implementação das políticas públicas (HOWLETT et al., 2013).

Dessa forma, em 1973 iniciou-se os estudos sobre implementação de políticas públicas, com o trabalho dos autores Pressman et al. (1973) que tem por título Implementação. Depois desta obra, várias outras surgiram para acrescentar conhecimentos acerca dessa etapa tão fundamental no ciclo de políticas públicas (OLIVEIRA, 2006). Segundo Winter (2010), a implementação, desde então, já foi analisada sob vários aspectos, caracterizando diversas estratégias de pesquisa, modelos de avaliação, definições e metodologias, identificadas em três gerações de pesquisas.

¹ <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>

A primeira geração, marcada pelos estudos de casos exploratórios e indutivos com fins de criar teoria, teve como pioneiros os já citados Pressman et al. (1973). Apesar desses estudos terem tido grande relevância quanto a inserção da implementação na pauta de pesquisa de políticas públicas, eles imputaram valor à estruturação legal do procedimento de implementação e a grande parte deles apontou resultados bastante pessimistas com relação a efetividade das políticas implementadas pelos governos (WINTER, 2010).

Nessa geração, a análise da implementação tinha por base políticas públicas como um processo de definição de objetivos e tomada de decisão racionais, separando para tanto, as atividades dos políticos e administradores, além de desconsiderar a participação de outros atores durante esse processo. Dessa forma, foi alvo de várias críticas, já que as limitações de conhecimento dos formuladores de políticas e a responsabilidade na etapa de formulação impossibilitam a estruturação legal do processo de implementação (LOTTA, 2010).

As pesquisas sobre implementação identificadas na segunda geração datam da década de 1980. Essas pesquisas tinham por objetivo dar continuidade ao desenvolvimento através da criação de modelos teóricos, ou seja, estruturas de análise, que permitissem conduzir a pesquisa empírica. Assim sendo, criaram-se duas abordagens antagônicas que classificaram a implementação em: top-down (de cima para baixo), que tem a decisão política como dominante, em um nível central; e bottom-up (de baixo para cima), que considera a relevância dos burocratas e demais profissionais na efetivação das decisões políticas (WINTER, 2010).

O enfoque top-down, portanto, parte do pressuposto que todo o controle pertence aos formuladores que, por sua vez, estão no ponto mais alto das organizações, no qual respondem por fatores organizacionais, políticos, técnicos e de responsabilidades. Dessa forma, possíveis insucessos da implementação da política pública são compreendidos como desvios praticados pelos atores de nível de rua, por não executarem de forma competente e precisa a política pública conforme foi pré-estabelecida. Assim, essa abordagem de cima para baixo inicia com a análise das decisões do governo, bem como avalia se essas decisões foram de fato executadas pelos administradores (HOWLETT et al., 2013).

Uma crítica feita a abordagem top-down é que ela faz a separação entre a formulação e a implementação, desconsiderando, assim, a implementação como um processo político, por meio do qual verifica-se uma gama de incertezas em que pode haver falta de autoridade, capacidade de gestão, legitimidade, informação e recursos. Para tanto, a efetividade da implementação de uma política pública além da capacidade de gerir essas condições, submete-se, principalmente, à escolha dos instrumentos de política e sua adequação a ação pública que está em questão (GIOVANNI, 2015).

Por outro lado, a abordagem bottom-up, de baixo para cima, faz sua análise da implementação de políticas públicas a partir da avaliação dos implementadores de nível de rua, colocando esses atores como centrais para o sucesso ou insucesso dos programas. A implementação, portanto, consiste em um processo dinâmico e interativo em que a formulação e a implementação ocorrem de forma contínua (HOWLETT et al., 2013).

Segundo Winter (2010), no enfoque bottom-up, o grau de discricionariedade que os burocratas de nível de rua possuem na prestação de serviços, bem como na aplicação de regulamentos, os tornam atores

fundamentais na implementação de políticas públicas. Porém, as limitações de recursos, tempo e informações, fazem com que esses burocratas não consigam desempenhar adequadamente sua função da maneira exata com que a política foi estabelecida no papel.

Muito embora essas abordagens tenham reunido importantes estudos quanto a relevância do estágio da implementação no processo de políticas públicas, entre o fim da década de 1980 e os anos de 1990, desencadeou uma busca por novas abordagens que correspondessem a complexidade das políticas públicas que surgiam, culminando, assim, nas pesquisas identificadas como de terceira geração (HOWLETT et al., 2013).

Segundo Silva et al. (2000), a implementação precisa ser analisada como um processo de conhecimento que proporcione o ajuste de direção e a condução de novas políticas. Este entendimento alinha-se aos dos pesquisadores de terceira geração, que tem a fase da implementação como um jogo por meio do qual existe uma relação e um acordo entre os implementadores e os demais atores participantes da política pública. Assim, a implementação envolve não apenas uma série de agentes públicos, mas também diversos atores não governamentais.

Dessa forma, diante da complexidade das políticas públicas, formuladores e burocratas passam a ter um papel fundamental na escolha das decisões mais apropriadas, levando em conta o contexto social, político e econômico no qual a política está inserida. Assim, para as abordagens de terceira geração, a análise da implementação vai além da atuação dos formuladores do topo e dos burocratas de nível de rua, mas compreende, sobretudo, a extensão das escolhas dos instrumentos adequados para a eficácia da implementação pelos atores envolvidos, ou seja, suas ações diante do contexto do sistema político, recursos disponíveis, suas ideias e natureza do problema em questão (HOWLETT et al., 2013).

Diante do contexto apresentado, a efetiva implementação de boas práticas de governança corporativa na Administração Pública, pode ser considerada, segundo Celegatti et. al (2021) e Cunha et al. (2020), como uma forma de resolução de possíveis conflitos, levando em conta princípios básicos, como o da transparência. Assim, a Lei nº 13.303/16 se apresenta como guia base para que as empresas públicas e sociedades de economia mista possam ter estabelecidos os regimentos que versam sobre compras, licitações e nomeação de diretores dentre outros assuntos.

METODOLOGIA

O presente estudo parte da discussão acerca do estágio da implementação de políticas públicas em suas diferentes perspectivas, conforme as pesquisas em suas três gerações, bem como, nos resultados, analisando a efetiva implementação da Lei das Estatais e sua relação com o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança corporativa, com o objetivo de acompanhar a performance da governança nas empresas estatais federais, assim como mensurar o implemento das disposições exigidas pela Lei nº 13.303/16.

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo documental qualitativo que busca compreender um fenômeno em seu ambiente natural em que ocorre e do qual faz parte, em que, segundo Bogdan et al.

(1994), o investigador é o instrumento principal por captar as informações, interessando-se mais pelo processo do que pelo produto.

Para realização da pesquisa procedeu-se uma revisão bibliográfica em trabalhos científicos nacionais e internacionais publicados em bases de dados digitais que reúnem artigos científicos, teses e dissertações, e em documentos oficiais publicados em canais de transparência pública governamental.

De acordo com Sá et al. (2009), a pesquisa documental, assim como outros tipos de pesquisa, tem como propósito produzir novos conhecimentos, criar formas de compreensão de fenômenos e dar a conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos. Pode ser utilizada no ensino quando o investigador procura captar o fenômeno a partir de perspectivas contidas em documentos, contribuindo com a área na qual ele está inserido, quer seja na educação, saúde, ciências exatas, biológicas ou humanas.

Ainda, segundo Guba et al. (1981), a pesquisa documental compreende o exame intensivo de diversos materiais que não foram utilizados para nenhum trabalho de análise, ou que podem ser reexaminados, buscando-se outras interpretações ou informações complementares, chamados de documentos.

De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (2002), o termo documento consiste em qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. incluindo impressos, manuscritos, registros audiovisuais e sonoros, imagens, sem modificações, independentemente do período decorrido desde a primeira publicação.

Para Lüdke et al. (2012), Alves (1998) e Oliveira (2007), nos estudos caracterizados como pesquisa qualitativa são considerados documentos quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação: leis e regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos, diários pessoais, autobiografias, jornais, revistas, discursos, roteiros de programas de rádio e televisão até livros, estatísticas e arquivos escolares.

Procedeu-se a análise dos documentos utilizando o método da Análise de Conteúdo (AC) que, segundo Bardin (1979), consiste num conjunto de técnicas de análise das comunicações com o objetivo de obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Os dados foram coletados a partir de publicações em sítios oficiais do Indicador de Governança Estatal – IGSEST, de domínio público no Brasil contextualizados na análise dos resultados.

A população compreendeu 200 empresas estatais federais brasileiras contabilizadas até o final do ano de 2020², tendo como amostra não probabilística por conveniência um grupo de 61 empresas estatais federais submetidas a análise do Indicador de Governança Estatal – IGSEST entre os anos de 2016 a 2020.

A análise dos dados obedeceu às etapas propostas por Bardin (2006), e compreendeu, em primeiro lugar uma pré-análise, em seguida, a exploração do material e finalmente, o tratamento dos resultados, a

² <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/igsest/regulamentos%20IG-SEST>

inferência e a interpretação.

RESULTADOS

A implementação da Lei nº 13.303/16 trouxe um cenário promissor quanto à ascensão da governança corporativa nas empresas estatais, com o aumento de sua autonomia e a transparência no alcance dos propósitos de políticas públicas. Em sua pesquisa intitulada “A nomeação de dirigentes de estatais a partir da lei nº 13.303/16”, Gomes (2017) formula evidências de que a eficácia das empresas estatais só pode ser alcançada por meio da implementação de práticas de boa gestão, firmadas em preceitos éticos com o objetivo de afastar prováveis comportamentos imorais.

Com o fim de analisar a efetiva implementação da Lei das Estatais e sua relação com o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança corporativa, o governo federal, por meio da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), elaborou o Indicador de Governança Estatal - IG-SEST, com o objetivo de acompanhar a performance da governança nas empresas estatais federais, com a finalidade de mensurar o cumprimento das disposições exigidas pela Lei nº 13.303/16, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 8.945/16 (BRASIL, 2017).

Para tanto, a SEST vem trabalhando com efetivo empenho na implementação da Lei nº 13.303/16, buscando auxiliar as empresas estatais na adoção de ações que permitam a implementação de práticas de mercado mais eficientes, bem como um nível maior de eficácia em governança corporativa. A figura 1 demonstra a linha do tempo com os principais marcos de atuação da SEST.



Figura 1: Linha do tempo com os principais marcos de atuação da SEST. **Fonte:** Brasil (2017).

Na concepção do IG-SEST, elaborou-se um questionário de aplicação, inicialmente nas empresas estatais de controle direto da união e, nos ciclos posteriores, a ser aplicado também nas empresas estatais de controle indireto da união, cujos temas foram agrupados em três dimensões: Dimensão I - Gestão, Controle e Auditoria; Dimensão II - Transparência das Informações; e Dimensão III - Conselhos, Comitês e Diretoria. Os resultados alcançados por meio do IG-SEST, registrados numa escala de 0 a 10, retratam as práticas implementadas de acordo com seu grau de importância, precisão e complexidade de realização. Assim, a partir dessa nota, as estatais federais são enquadradas em 4 níveis de governança, conforme seu progresso na implementação da Lei nº 13.303/16 (BRASIL, 2017).

O gráfico (Figura 2) mostra a evolução das médias das notas das estatais federais verificadas nos 4

ciclos do IG-SEST, que mensuram as práticas de governança exigidas pela Lei nº 13.303/16 durante seu processo de implementação, ocorridos entre 2016 até o ano de 2019.

Tabela 1: Níveis de Governança do IG-SEST

NOTA	NÍVEL DE GOVERNANÇA
7,60 a 10,00	Nível 1
5,10 a 7,59	Nível 2
2,60 a 5,09	Nível 3
0,00 a 2,59	Nível 4

Fonte: Adaptada de Brasil (2017).

Verifica-se, a partir dos resultados das médias obtidas em cada ciclo do IG-SEST (Gráfico 1), que houve uma evolução no tempo quanto ao fortalecimento das práticas de governança corporativa. Segundo o ME/SEST, em seu portal eletrônico, quando da divulgação dos relatórios de cada ciclo, este resultado reflete o empenho das empresas estatais da união na promoção de avanços e adequações no processo de implementação de seus Estatutos Sociais em conformidade com a Lei nº 13.303/16.

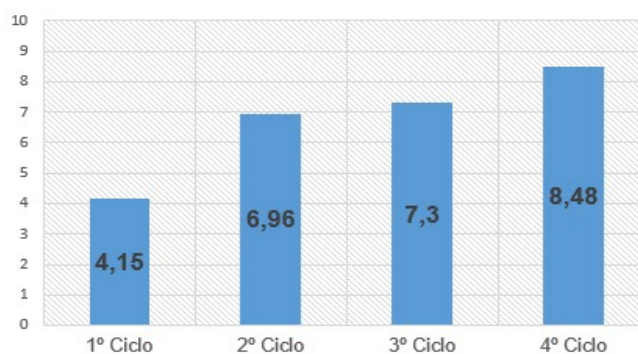


Figura 2: Evolução das médias das notas do IG-SEST nos ciclos ocorridos entre 2016 e 2019. **Fonte:** Adaptada de Brasil (2017).

DISCUSSÃO

Para os pesquisadores de implementação da terceira geração, é o resultado atingido não apenas pela atuação dos formuladores do topo e dos burocratas de nível de rua, mas, sobretudo, pelas escolhas dos instrumentos adequados para a eficácia da implementação por todos os atores envolvidos (HOWLETT et al., 2013).

O 1º ciclo teve seu resultado divulgado em novembro de 2017, no qual a SEST, através do IG-SEST, procurou proporcionar e apoiar iniciativas das estatais federais que buscassem implementar com presteza as disposições legais, tendo em vista o prazo legal para a implementação dos requisitos da Lei nº 13.303/16 se dá em 30 de junho de 2018. Assim, o 1º ciclo objetivou permitir, por meio dos métodos de análise, que as estatais federais direcionassem a atenção aos pontos onde houvesse maior carência de melhoria da governança. Essa margem de discricionariedade, quanto a forma e momento para a aplicação dos regulamentos, apesar da exigência da lei, que torna os burocratas de nível de rua importantes atores na implementação de políticas públicas, é o que Winter (2010) aborda no enfoque bottom-up.

A melhora do resultado do 2º ciclo, divulgado em maio de 2018, quanto à Dimensão I (Gestão,

Controle e Auditoria), ocorreu, sobretudo, devido à implementação da área de Gestão de Riscos, o cumprimento de atividades de Controle Interno e a concretização de treinamentos acerca do Código de Conduta e Integridade. Foi também a partir deste ciclo que todas as empresas estatais começaram a desenvolver o PAINT e o RAIN, bem como a viabilizar um canal de denúncias, tanto internas quanto externas, e a conectar o Conselho de Administração à Auditoria Interna.

Quanto à Dimensão II (Transparência das Informações), das 47 empresas estatais da união examinadas: 18 divulgaram a Carta Anual de Governança Corporativa; 16 viabilizaram ao público a Política de Divulgação de Informações Relevantes; 25 publicaram o Relatório Integrado ou de Sustentabilidade; e 12 publicaram a Política de Transações com Partes Relacionadas.

Já quanto à Dimensão III (Conselhos, Comitês e Diretoria), o destaque encontra-se: na instituição dos Comitês de Elegibilidade e de Auditoria, assim como a designação de vedações e requisitos para seus membros, conselheiros fiscais e administradores; na participação de membros independentes no Comitê de Auditoria e no Conselho de Administração; e no fato de aproximadamente metade das empresas analisadas realizarem treinamento para conselheiros e administradores.

Na análise do 3º ciclo, divulgada em novembro de 2018, quanto à Dimensão I (Gestão, Controle e Auditoria), o IG-SEST apresentou maiores critérios de evidenciação, condição esta de efetividade das áreas de governança corporativa. Novos tópicos foram acrescentados ao questionário IG-SEST, dentre os quais: a realização de rodízio dos titulares máximos nas áreas de Controle Interno, Auditoria Interna, Gestão de Riscos, Corregedoria, Ouvidoria, Conformidade e Compliance; exigência de Auditoria Independente executada por auditor que seja registrado na CVM; obrigatoriedade de interação do Conselho de Administração com ambas auditorias, interna e independente; e a publicação da Política de Participações Societárias para as estatais que tenham participações.

Quanto à Dimensão II (Transparência das Informações), das 54 empresas estatais da união examinadas: 42 divulgaram a Carta Anual de Governança Corporativa; 38 viabilizaram ao público a Política de Divulgação de Informações Relevantes; 42 publicaram o Relatório Integrado ou de Sustentabilidade; e 33 publicaram a Política de Transações com Partes Relacionadas; vale ressaltar também a publicação das atas das Assembleias Gerais, reuniões do Conselho Fiscal e do Conselho de Administração e dos currículos dos membros da Diretoria e do Conselho de Administração.

Já quanto à Dimensão III (Conselhos, Comitês e Diretoria), novos itens foram acrescentados ao questionário, dentre os quais: obrigatoriedade de atuação dos Comitês de Elegibilidade e de Auditoria Estatutário; publicação do Regimento interno do Conselho Fiscal e do Coaud, bem como a realização de reunião periódica entre os mesmos; criação de uma Política de Gestão de Riscos que seja aprovada pelo Conselho de Administração; realização pelo Conselho de Administração da avaliação dos diretores da empresa; e posse de membros independentes no Coaud e no Conselho de Administração.

O 4º ciclo do IG-SEST, cujo resultado foi divulgado em agosto de 2019, quanto à Dimensão I (Gestão, Controle e Auditoria): apresentou um maior desempenho dos Controles Internos e das áreas de Gestão de Riscos ao encaminhamento dos relatórios à Diretoria, ao Comitê de Auditoria Estatutário e aos conselheiros

de Administração e Fiscal; das 61 estatais federais analisadas, todas possuem e divulgam o Código de Conduta e Integridade; e destas, 58 promoveram treinamentos periódicos sobre o Código aos seus empregados; e houve maior atuação da Ouvidoria no encaminhamento de relatórios aos Diretores e membros do Coaud.

Quanto à Dimensão II (Transparência das Informações), destacam-se: 60 empresas publicaram a Carta Anual de Governança Corporativa e 58 efetuaram a divulgação dos currículos dos administradores; acima de 80% das estatais publicaram as atas das Assembleias Gerais e as reuniões dos Conselhos Fiscal e de Administração; e acima de 85% delas publicaram a Política de Transações com Partes Relacionadas, a Política de Divulgação de Informações Relevantes, as Demonstrações Financeiras Trimestrais Auditadas, o Relatório Integrado ou de Sustentabilidade e a remuneração dos conselheiros e administradores nos seus sites eletrônicos.

Já quanto à Dimensão III (Conselhos, Comitês e Diretoria): das 61 empresas analisadas, 55 publicaram o Regimento Interno do Comitê de Auditoria Estatutário e mais de 55 promoveram treinamentos para os membros do Conselho Fiscal e de Administração e para a Diretoria; em 82% dessas empresas há avaliação pelo Conselho de Administração de seus diretores; em 85% as informações contábeis são analisadas pelo Coaud antes de sua divulgação; em 72% há membros independentes no Conselho de Administração; além de uma maior atuação do Comitê de Elegibilidade e de Auditoria Estatutário. A tabela 2 apresenta a evolução da implementação das práticas de governança dispostas na Lei nº 13.303/16, separadas por dimensão, desde o ano 2016 até o ano de 2019.

Tabela 2: Implementação das Práticas de Governança por Dimensão

DIMENSÃO	2016	2017	2018	2019
I-Gestão, Controle e Auditoria				
Média de Atendimento	57%	62%	87%	91%
II-Transparência das Informações				
Média de Atendimento	50%	60%	87%	95%
III-Conselhos, Comitês e Diretoria				
Média de Atendimento	40%	56%	97%	99%
GERAL				
Média de Atendimento	48%	59%	91%	95%

Fonte: Adaptada de Brasil (2017).

Dessa forma, verifica-se, em todas as três dimensões, um crescimento considerável na implementação das práticas de governança, tendo em vista a média de atendimento geral do ano de 2016 (48%) e a média no ano de 2019 (95%), ocorrido depois do período de transição. Assim, traz evidências de que a Lei nº 13.303/16 foi, na prática, implementada pelas empresas estatais federais analisadas, afastando, dessa maneira, a desconfiança do não cumprimento pelas estatais das disposições exigidas pela referida lei. Para a abordagem top-down, esse sucesso na implementação da Lei nº 13.303/16 explica-se pela precisa e competente execução por parte dos gestores das empresas estatais, conforme as disposições já pré-estabelecidas na lei pelos formuladores da política pública (HOWLETT et al., 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O entendimento da política de governança corporativa no contexto da gestão pública enseja a promoção de um ambiente organizacional mais efetivo e transparente e, especificamente quanto a atuação das empresas estatais, incentiva o desenvolvimento do país através de diversos meios de intervenções nas esferas política, econômica e social, na medida em que fortalece, gradualmente, os mecanismos de governança.

Este estudo buscou analisar a implementação da Lei nº 13.303/16 nas empresas estatais, apresentando como fundamentação teórica a discussão acerca do estágio da implementação de políticas públicas, em suas diferentes perspectivas, conforme as pesquisas em suas três gerações.

Na análise da implementação da Lei nº 13.303/16, pode-se perceber um marco regulatório sobre a temática da governança corporativa a ser aplicada nas empresas estatais brasileiras, assim como um constante e relevante fortalecimento da governança pelas empresas estatais na busca pelo implemento das disposições da citada lei. Para tanto, teve como modelo estrutural o IG-SEST, indicador de governança da SEST, que permitiu analisar a implementação da Lei das Estatais pelas empresas a partir dos ciclos do IG-SEST publicados.

Como resultado, trouxe evidências que a Lei nº 13.303/16 foi de fato implementada pelas estatais, tendo em vista o crescimento significativo das práticas de governança pelas empresas desde o ano de 2016 até o ano de 2019, ano da publicação do último ciclo do IG-SEST. Ainda, aponta-se como limitação da pesquisa a análise apenas das estatais federais. Dessa maneira, recomenda-se que novos estudos promovam o acompanhamento dos próximos ciclos do IG-SEST, repliquem numa amostra de estatais estaduais, bem como se utilizem de outras técnicas estatísticas de análises, que mensurem o fortalecimento das práticas de governança por meio da implementação de novos mecanismos de governança corporativa pelas empresas estatais.

REFERÊNCIAS

ALVES, A.. O Método nas Ciências Sociais. In: ALVES, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F.. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais**: Pesquisa Quantitativa e Qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1999. p.99-197.

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 6023**: informação e documentação, referências, elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

BABIC, V.. Corporate governance problems in transition economies. In: SOCIAL SCIENCE RESEARCH SEMINAR. **Anais**. Winston-Salem: Wake Forest University, 2003.

BARDIN, L.. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979

BOGDAN, R.; BIKLEN, S.. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Lisboa: Porto Editora, 1994.

BONETI, L. W.. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Brasília: DOU, 2016.

BRASIL. **Revista das Estatais**. Brasília: MP, 2017.

CELEGATTI, N.; SOUSA, R. C. S.; TORO, P. E. Z.; COLAUTO, R. D.. Práticas de Governança Corporativa: o caso de uma entidade do terceiro setor. **ConTexto**, v.21, n.49, p.73-85, 2021.

CUNHA, T. N.; FREITAS, D. S. B.; ARAÚJO, R. M.. Governança Corporativa e Lucro Estatal: Uma Análise a Partir da Lei das Estatais. **Rev. FSA**, v.17, n. 12, p.52-79, 2020.

CUNHA, T. N.; MARCON, R.; SILVA, J. C.; GAMBIRAGE, C.. Corporate governance in state-owned companies: effects on performance. **Revista de Negócios**, v.26, n.1, p.49-62, 2021.

FARIA, C. A. P.. **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FONTES, J. R. F.. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a lei de responsabilidade das estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista do Serviço Público**, v.69, 2018.

GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A.. **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: FUNDAP, 2013.

GIOVANNI, G.. Implementação. GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A.. **Dicionário de Políticas Públicas**. 2 ed. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 2015.

GOMES, C. P. B.. A nomeação de dirigentes de estatais a partir da lei 13.303/16. **Revista Juris UniToledo**. Araçatuba, v.2, n.2, 2017.

GROSMAN, A; OKHMATOVSKIY, I; WRIGHT, M.. State control and corporate governance in transition economies: 25 years on from 1989. **An International Review**, v.24, n.3, 2016.

GUBA, E.; LINCOLN, Y.. **Effective Evaluation**. São Francisco: Jossey-Bass, 1981.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A.. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOTTA, G. S.. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionados e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MULLER, P.; SUREL, Y.. **A análise das políticas públicas**.

Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, J. A. P.. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.2, p.273-287, 2006.

OLIVEIRA, M.. **Como fazer Pesquisa Qualitativa**. Petrópolis: Vozes. 2007.

SÁ, J. S.; ALMEIDA, C.; GUINDANI, J.. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v.1, n.1, 2009.

SARAVIA, E.. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E.. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, L.. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, P.; MELO, M.. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Característica e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: UNICAMP, 2000.

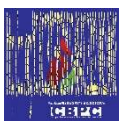
WHINCOP, M. J.. **Corporate Governance in Government Corporations**. Brisbane: Routledge, 2017.

WINTER, S. C.. Perspectivas de Implementação: Status e Reconsideração. In: PETERS, G.; PIERRE, J.. **Administração Pública: Coletânea**. Brasília: Enap, 2010.

ZYMLER, B.. Considerações sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016). **Interesse Público**, v.19, n.102, p.15-26, 2017.

Os autores detêm os direitos autorais de sua obra publicada. A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detêm os direitos materiais dos trabalhos publicados (obras, artigos etc.). Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas ou digitais sob coordenação da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.

Todas as obras (artigos) publicadas serão tokenizadas, ou seja, terão um NFT equivalente armazenado e comercializado livremente na rede OpenSea (https://opensea.io/HUB_CBPC), onde a CBPC irá operacionalizar a transferência dos direitos materiais das publicações para os próprios autores ou quaisquer interessados em adquiri-los e fazer o uso que lhe for de interesse.



Os direitos comerciais deste artigo podem ser adquiridos pelos autores ou quaisquer interessados através da aquisição, para posterior comercialização ou guarda, do NFT (Non-Fungible Token) equivalente através do seguinte link na OpenSea (Ethereum).

The commercial rights of this article can be acquired by the authors or any interested parties through the acquisition, for later commercialization or storage, of the equivalent NFT (Non-Fungible Token) through the following link on OpenSea (Ethereum).



<https://opensea.io/assets/ethereum/0x495f947276749ce646f68ac8c248420045cb7b5e/44951876800440915849902480545070078646674086961356520679561157922051057516545/>