

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA**

Leonardo dos Santos Amaral

**A MEDIÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA EM INSTITUIÇÕES
PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO DO BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE
DO SUL.**

Porto Alegre

2017

Leonardo dos Santos Amaral

**A MEDIÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA EM INSTITUIÇÕES
PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO DO BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE
DO SUL.**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado à Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Contemporânea.

Orientador: Prof. Dr. Luís Alberto Guadagnin

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

dos Santos Amaral, Leonardo

A MEDIÇÃO DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA EM
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO DO BANCO DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. / Leonardo dos Santos
Amaral. -- 2017.

37 f.

Orientador: Luiz Alberto Guadagnin.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de
Administração, Especialização em Gestão Pública
Contemporânea, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Governança. 2. Governança Pública. 3. Controles
Internos. 4. Relação com Investidores. I. Guadagnin,
Luiz Alberto, orient. II. Título.

RESUMO

O presente trabalho compreende um estudo de caso sobre as práticas de Governança Corporativa adotadas pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul para aprimorar seus meios de controle internos e externos. Confrontaram-se as práticas em uso pelos demais Bancos Públicos Brasileiros buscando uma padronização para o setor. Utilizou-se modelo estatístico para analisar o comportamento das variáveis contábeis e de estrutura de capital acionário aptas a mensurar o grau de qualidade da Governança aplicada. No artigo, estão contextualizados os acontecimentos históricos que conduziram à atual prática de políticas mais robustas de controle, como a valorização por parte dos acionistas a informações mais concretas, e todo contexto que envolve a Governança em instituições pública. Na análise quantitativa empregou-se o Modelo de Amaral, Correa e Louvet (2011). O estudo requereu também a análise qualitativa de documentos, como as demonstrações financeiras, normas internas e estatutos societários. As análises foram desdobradas em Aplicação do Modelo de Amaral, Correa e Louvet (2011), exame das práticas internas de Governança do Banrisul e aferição da observância das práticas do setor bancário como um todo. O estudo de caso evidencia as práticas utilizadas pelo banco de acordo com as praticadas pelos principais bancos públicos do país e confirma através do grau resultado do modelo que as mesmas estão de acordo com o que é aplicado pelo mercado. Constatou-se que o setor bancário possui peculiaridades em relação as demais empresas utilizadas para confecção do modelo e que os papéis dos bancos públicos podem interferir no grau de qualidade obtido.

Palavras-chave: Governança. Governança Pública. Controles Internos. Relação com Investidores .

ABSTRACT

The measurement of governance quality in public institutions: a case study of the Rio Grande do Sul State Bank.

This paper encompasses a case study of the Corporate Governance practices adopted by the Rio Grande do Sul Bank State to improve its internal and external control means. The practices in use by the other Brazilian Public Banks were confronted with a search for a standardization for the sector. A statistical model was used to analyze the behavior of the accounting variables and the structure of stock capital able to measure the quality degree of the applied Governance. In the article, the historical events that led to the current practice of more robust control policies are contextualized, such as the valuation by shareholders of more concrete information, and every context that involves Governance in public institutions. In the quantitative analysis the Model of Amaral, Correa and Louvet (2011) was used. The study also required the qualitative analysis of documents, such as financial statements, internal rules and corporate by-laws. The analyzes were deployed in Application of the Amaral, Correa and Louvet Model (2011), examining Banrisul's internal Banking practices and assessing the observance of banking sector practices as a whole. The case study shows the practices used by the bank according to those practiced by the country's main public banks and confirms through the degree of the model that they are in accordance with what is applied by the market. It was observed that the banking sector has peculiarities in relation to the other companies used to make the model and that the roles of public banks can interfere in the degree of quality obtained.

Keywords: Governance. Public Governance. Internal controls. Investor relations .

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1 OBJETIVOS	8
1.1.1 Objetivo Geral.....	8
1.1.2 Objetivos Específicos	8
1.2 JUSTIFICATIVA E PROBLEMA	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1. O CONCEITO DE GOVERNANÇA E SUA APLICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO ...	9
2.2. A GOVERNANÇA NO SETOR BANCÁRIO	12
2.3. O BANRISUL E SUAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA	13
2.4. O ACOMPANHAMENTO E GESTÃO DA GOVERNANÇA	15
3. MÉTODO.....	17
4. ANÁLISE DOS DADOS	19
4.1. ANÁLISE QUANTITATIVA DA GOVERNANÇA DO BANRISUL COM APLICAÇÃO DE MODELO ADAPTADO A PARTIR DO DO MODELO DE AMARAL, CORREA E LOUVET.	20
4.2. ANÁLISE QUALITATIVA DA GOVERNANÇA DO BANRISUL EM COMPARAÇÃO COM AS PRÁTICAS DE OUTRAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS.....	25
5. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS	29
REFERÊNCIAS	33
APÊNDICE A – CRONOGRAMA DO TRABALHO	37

1. INTRODUÇÃO

No setor bancário brasileiro, os bancos públicos são responsáveis por boa parte do mercado financeiro. Aproximadamente 55% do crédito é oriundo deles, segundo dados do IPEA (2015). Os Bancos públicos são, ainda, os principais responsáveis por fomentar as políticas governamentais com programas e ações necessárias para atender a necessidades da população. Com tal relevância para a economia do país, a observância das melhores práticas de governança corporativa passa a se constituir em requisito imprescindível para que tais instituições sigam aptas e habilitadas a operar com eficiência e transparência em suas ações. O aprimoramento continuado das práticas de governança corporativa das instituições financeiras com capital exclusiva ou preponderantemente público, e a sua mensuração, ganham relevância inclusive em razão da crise de credibilidade dos governantes, deflagrada pelo desvelar da corrupção institucionalizada. Para instituições de capital aberto, como o Banco do estado do Rio Grande do Sul, são ainda mais importantes, diante das demandas crescentes de informações por parte dos acionistas, dos órgãos reguladores, e da própria população.

Atualmente, o setor público e o setor privado atuam cada vez mais próximos, tanto como parceiros quanto na atuação em mesmos ramos econômicos. Muitas organizações públicas sofrem concorrência direta e dependem de ações de mercado e da implementação de estratégias arrojadas para preservarem a sustentabilidade e a viabilidade econômico-financeira e social. Pereira (2010) salienta que o setor público e o privado possuem focos específicos, mas ainda assim observa-se que ambas possuem em comum questões que envolvem: a separação entre propriedade e gestão; instrumentos definidores de responsabilidades e poder; o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos; e a busca por competitividade e controle.

A propriedade estatal no setor bancário pode também gerar problemas de eficiência, tanto para os próprios bancos públicos como para a economia. Schapiro (2017), explica que existem dois pontos de vista nessa relação. De um lado, as gestões administrativas podem ser pouco efetivas, ocasionando perdas financeiras para esses bancos, em termos de perda de rentabilidade e de convívio com elevadas taxas de inadimplência. De outra parte, podem ocorrer perdas para o agregado da economia, seja pela sobreposição com a atuação de agentes financeiros privados, levando a um possível desgaste do sistema financeiro; seja pelo fato do papel destes bancos incluir o financiamento de atividades desprovidas de retornos públicos significativos.

Hanson (2014) já indicava que fatores como a patronagem, a corrupção e as distorções de eficiência representam custos para empresas de controle público, ou seja, problemas na governança das relações de delegação e de controle, estabelecidas entre as autoridades políticas e os próprios bancos públicos.

Garces (2014) salienta já existir no Brasil uma onda que pressupõem a orientação de que toda a ação do governo para a resolução de problemas ou demandas da sociedade seja menos departamentalizada e mais eficiente. Em seu artigo, elenca dificuldades para implementação de programas que visam à prática da governança. O autor destaca a dificuldade em se cumprir leis que regem os deveres dos gestores públicos, além da questão cultural dentro de cada organização pública, e o fato de que a medição e o acompanhamento das práticas de governança corporativa são uma tarefa complexa.

A readequação de práticas engessadas e sem controle aparente, transmutando-as em políticas mais modernas, com maior flexibilidade e mecanismos de controle mais efetivos, tem o condão de conferir ao setor bancário público maior eficácia na prestação de seus serviços. Viabiliza maior segurança e padronização, que pode auxiliar na desmistificação da burocracia como algo ruim. A padronização, o controle e a efetividade devem ser norteadores da Governança na Gestão Pública. Silva e Ckagnazaroff ilustram as diferenças entre a Governança Pública e a Governança no contexto empresarial, destacando que no contexto empresarial ela está ligada fortemente a propiciar aos *Stakeholders* maior efetividade no controle das instituições, enquanto na Gestão Pública, segundo Fontes Filho (2003), o mais importante é a criação de mecanismos de controle interno e externo para que se possa realizar monitoramento contínuo dos gestores públicos e de suas ações visando aos interesses da sociedade.

Atualmente, na discussão sobre a modernização contínua da Gestão Pública, a Governança tornou-se um conceito-chave. Através dela é possível adquirir controle sobre os processos públicos, com medições e políticas de controle. Países como Espanha e Canadá, já utilizam a Governança Pública de forma constante e integrada entre suas instituições públicas. Na Espanha, por exemplo, ela é vista como uma potencialidade e utilizada como instrumento de melhora democrática, pois possibilita dentre outras coisas maior transparência das ações e dos gastos públicos (Vitale, 2014).

O ritmo com que ocorrem avanços tecnológicos no setor bancário é acelerado e constante. A melhoria tecnológica se processa de forma semelhante no setor bancário público e no privado. Tal similitude dos ritmos de transformação não se observa, conforme referido por Gamero (2013), no quesito gestão. O autor realça ser de suma importância a manutenção do setor bancário público, considerando que os bancos mobilizam fundos, disponibilizam recursos

e viabilizam empreendimentos, sendo fundamental a adoção de sistemas de governança de gestão e de controle e acompanhamento destes sistemas.

Diante do exposto, o objetivo principal deste trabalho consiste em medir a qualidade das práticas de governança adotadas pelo Banrisul, utilizando modelo já validado em empresas do setor privado, a fim de identificar fatores que podem ser melhor geridos efetividade aprimorados.

1.1 OBJETIVOS

A pesquisa foi desenvolvida com o intuito de medir as práticas de Governança Corporativa do Banrisul, adotando modelo de mensuração já utilizado em instituições financeiras privadas. Os objetivos que nortearam a investigação estão enunciados a seguir.

1.1.1 Objetivo Geral

Medir a qualidade das práticas de da Governança Corporativa adotadas pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Verificar e relatar os princípios de governança pública adotadas no Banco do Estado do Rio Grande do Sul;
- b) Medir o índice de qualidade de governança o Banrisul aplicando o Modelo de Amaral, Correa e Louvet (2011).
- c) Confrontar os resultados apurados no Banrisul com as práticas de outras instituições financeiras, identificando os fatores norteadores da Governança Corporativa, passíveis de melhoria, no Banrisul.

1.2 Justificativa e Problema

Na Gestão Pública, segundo Löffler (2001), o conceito de Governança pressupõe uma nova geração de reformas administrativas e de Estado. Têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela

sociedade civil, visando à solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Kissler & Heidemann (2006) indicam que ainda são raras avaliações científicas sólidas sobre os resultados da governança na esfera pública e que não existe um conceito único de governança pública, mas, sim, uma série de considerações acerca de uma nova estrutura das relações entre Estado, iniciativa privada e atores da sociedade civil. Kliksberg (2015) relata a importância de se manter acesa a vontade de solucionar os novos paradigmas que surgem com a necessidade de uma Gestão Pública mais eficiente e equivalente ou superior às práticas de Governança adotadas por entidades privadas.

Banzas (2005), em seu artigo, elenca uma série de itens que demonstram a potencialidade da Gestão Corporativa para otimizar o desempenho organizacional. São eles:

- Direcionamento de regulamentos, como a proteção aos direitos dos acionistas;
- Forma de execução dos contratos, incluindo aqueles firmados com fornecedores de serviços;
- Esclarecimentos sobre o papel da governança; e
- Garantia de que as empresas irão atuar de forma sadia, isto é, num ambiente livre de corrupção e de suborno, segundo leis e regulamentos e de modo compatível com os interesses dos administradores, dos funcionários e dos acionistas.

Neste sentido, adotou-se como questão de pesquisa: qual é o grau de qualidade das práticas de Governança Corporativa adotadas pelo Banco do estado do Rio Grande do Sul?

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. O Conceito de Governança e sua aplicação no Setor Público

De acordo com Martini e Marins (2014, p. 44), Governança corporativa pode ser definida como o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo o relacionamento entre acionistas/cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. Para Silveira (2002). A governança tem por objetivo aumentar a probabilidade de os fornecedores de recursos garantirem para si o retorno sobre seu investimento, por meio de um conjunto de mecanismos no qual se inclui o conselho de

administração. No setor público esse objetivo se complementa com o desafio de se fazer mais e melhor em prol do interesse público, com políticas de controle bem estruturadas. A governança é parte do contexto econômico geral em que as empresas operam, e inclui políticas macroeconômicas, o nível de concorrência nos mercados, o ambiente jurídico, regulamentar e institucional.

Segundo o Código de Melhores Práticas de Governança do IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2015) governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. O código salienta ainda que nos últimos anos, a governança ampliou seu foco para as demais partes interessadas, demandando dos agentes de governança corporativa um maior cuidado no processo de tomada de decisão. Passou a incluir as análises de fatores como desafios sociais e ambientais globais, regionais e locais, que fazem parte do contexto de atuação das organizações, afetando sua estratégia e cadeia de valor, com impactos na sua reputação e no valor econômico de longo prazo.

A Comissão de Valores Mobiliários - CVM (Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa, 2002), resume a Governança como um conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas.

Banzas (2005) infere que, na literatura convencional sobre governança corporativa, o mercado não é a única força externa da governança com o poder disciplinador sobre o agente. A existência de órgãos regulamentares significa uma força externa adicional, com o poder de disciplinar o agente. Esta força é completamente diferente da exercida pelo mercado. Age na esfera macroeconômica (no nível do setor de operação bancária) e na esfera microeconômica (no nível dos bancos individuais).

Um sistema de governança corporativa é composto pelo conjunto de instituições, regulamentos e convenções culturais, que rege a relação entre as administrações das empresas e os acionistas ou outros grupos às quais as administrações, de acordo com o tipo de modelo, devem prestar contas. As características e o desenvolvimento desses modelos refletem as peculiaridades de distintas formas de organização capitalista e de prioridades políticas e sociais diversas.

Para Guimarães (2010), existem esforços do governo federal no sentido de estabelecer um padrão de governança corporativa para as empresas estatais. Entretanto, ainda existe uma lacuna entre o poder central e os atores das empresas públicas (empregados, conselheiros, diretores e presidente). Esta lacuna, vista como corporativa, é decorrente dos interesses divergentes do acionista-proprietário (União) com os interesses do agente e de seus stakeholders. São divergências latentes decorrentes dos conflitos de interesses entre o poder político que indica seus conselheiros e a burocracia técnica encarregada da gestão da empresa. As dificuldades e as limitações do Estado em exercer um controle sobre as empresas estatais residem no fato de que os governantes, sob pressão política, nomeiam os agentes para os cargos de gestão nas organizações públicas e, estes, cooptados pelo poder político, colocam em primeiro lugar seus interesses individuais, em detrimento das políticas e diretrizes fixadas pelo governo. Gera-se assim a tese de conflito de agência, onde o agente preocupa-se com a maximização da sua utilidade, muito explorado por Jensen e Meckling (1976). A separação entre propriedade e gestão na maioria das grandes empresas permite que os administradores não assumam o ônus financeiro de suas decisões. A separação do controle e da posse da organização surge como desencadeador do problema de agência.

Para Peters (2013), todas as organizações públicas possuem algum traço de Governança em sua gestão, seja por controles internos para respaldo a superiores, seja puramente por necessidade de responder a órgãos reguladores. Salienta-se ainda a importância da responsabilização das ações, especialmente no do setor público, tendo este se tornado um aspecto cada vez mais central para a democracia. Os mecanismos tradicionais da democracia representativa tornaram-se mais fracos, a participação nas eleições continua a diminuir e a afiliação a partidos políticos estabelecidos diminui ainda mais rapidamente. O exercício de articulação das dimensões da governança sempre auxilia a identificação das fontes dos problemas de governo e, portanto, também ajuda no aperfeiçoamento da governança.

A tradição, segundo Majone (2014), faz com que as mudanças nas políticas públicas e nas estruturas da governança sejam tratadas como processos vinculados a serem analisados por subdisciplinas separadas, com diferentes quadros conceituais e ferramentas analíticas, sem uma padronização. Essa separação dificultou as análises do andamento das políticas públicas e o aprimoramento dos conceitos relacionados à administração pública. Progressos podem, com o passar do tempo, levar à concepção de que modelos padronizados de controle sejam os responsáveis por avaliar e monitorar o andamento de práticas utilizadas para gestão pública.

2.2. A Governança no Setor Bancário

No setor bancário, de acordo com Marcassa (2003), a governança envolve a maneira pela qual os negócios e atividades das instituições financeiras individuais são dirigidas por seus conselhos de administração, influenciando como os bancos:

- Determinam seus objetivos;
- Realizam suas atividades rotineiras;
- Gerem os interesses dos parceiros estratégicos;
- Alinham as políticas adotadas com a observância das leis e regulamentos vigentes;
- Protegem os interesses dos depositantes e controladores.

Banzas (2005) destaca ainda que o sistema regulatório é uma das forças externas mais relevantes para a governança corporativa em bancos, visto que objetiva respeitar os interesses privados dos proprietários, de um lado, e o interesse público na estabilidade do sistema financeiro e da economia como um todo, por outro lado.

Silva (2014) aponta que todos os bancos, incluindo os públicos, devem se reportar aos órgãos fiscalizadores na concepção de suas políticas de gestão e controle, como forma de garantir a lisura de seus procedimentos. São eles:

- Conselho Monetário Nacional.
- Banco Central do Brasil - Bacen.
- Secretaria da Receita Federal.
- Comissão de Valores Mobiliários (CVM);
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE.
- Federação Brasileira de Bancos - Febraban.

Em corporações bancárias, o agente deve responder não somente ao interesse do proprietário, mas também ao interesse público expresso pelos regulamentos. A fim de assegurar e proteger o interesse público, o regulamento impõe uma forma de governança externa sobre o agente. O regulamento cria restrições em processos do mercado, limitando sua natureza e espaço e sujeita todas as firmas à ameaça da ação administrativa do regulador. Paiva (2016)

salienta que o setor bancário desempenha um importante papel na economia, por, além de financiar a produção, também financiar o consumo global da população, podendo-se afirmar que a regulação do setor tende mais a buscar e manter a segurança do ambiente econômico e menos a instituir um mercado verdadeiramente competitivo.

O Comitê de Basiléia também está presente entre os disseminadores de boas práticas de gestão, estimulando as instituições financeiras no uso da Governança, como forma de aprimorar seus controles. Preconiza:

1. Reforçar as orientações sobre a governança de risco, incluindo as funções de gestão de risco desempenhadas pelas unidades de negócio, equipes de gestão de risco e funções internas de auditoria e controle (as três linhas de defesa) e a importância de uma cultura de risco para conduzir a gestão de risco dentro de um banco;
2. Expandir as orientações sobre o papel do conselho de administração na supervisão da implementação de sistemas de gestão de riscos eficazes;
3. Salientar a importância da competência coletiva do conselho de administração, bem como a obrigação de cada membro do conselho de administrar tempo suficiente aos seus mandatos e manter-se atualizado sobre a evolução da atividade bancária;
4. Fornecer orientação para supervisores bancários na avaliação dos processos utilizados pelos bancos para selecionar os membros do conselho de administração e da alta administração; e
5. Reconhecer que os sistemas de remuneração constituem uma componente chave da estrutura de governança e incentivos através da qual o conselho e a alta administração de um banco transmitem comportamentos aceitáveis de risco e reforçam a cultura operacional e de risco do banco.

2.3. O Banrisul e suas práticas de Governança

O Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. é uma sociedade anônima de capital aberto que atua sob a forma de banco múltiplo e opera nas carteiras comerciais, de crédito, de financiamento e de investimento, de crédito imobiliário, de desenvolvimento, de arrendamento mercantil e de investimentos, inclusive nas de operações de câmbio, corretagem de títulos e valores mobiliários e administração de cartões de crédito e consórcios. As operações são conduzidas por um conjunto de Instituições que agem de forma integrada no mercado financeiro. O Banrisul atua, também, como instrumento de execução da política econômico-financeira do Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com os planos e programas do Governo

Estadual. Atualmente o banco possui mais de 500 agências espalhadas por todo o Estado do Rio Grande do Sul e mais 9 estados do Brasil, além de um escritório nas Ilhas Cayman.

A instituição em análise possui uma política própria de Controles Internos, com a finalidade de disseminar a cultura de controles internos, visando a assegurar a observância dos parâmetros, procedimentos e padrões estabelecidos pela legislação, autoridades fiscalizadoras, especialmente o Banco Central do Brasil, bem como diretrizes estabelecidas pela Diretoria, visando à adesão e conformidade às leis, regulamentos e demais normas aplicáveis, de modo a assegurar a consecução dos objetivos da instituição. Sua supervisão está amparada na resolução 4792, de 27.10.2014, que estabelece as diretrizes da Metodologia de Avaliação da Eficácia de Controles Internos no Banco, amparada na Política de Controles Internos, que consiste na utilização de metodologia para identificar e avaliar o conjunto de controles estabelecidos para mitigar os riscos.

Desde 2007, o Banrisul adota as práticas de Governança Corporativa relativas ao Nível 1 da BM&FBovespa. Compreende os compromissos de:

- Assegurar que suas ações, representando no mínimo 25% do seu capital total, estejam em circulação no mercado;
- Adotar, sempre que fizer uma distribuição pública, procedimentos que favoreçam a dispersão acionária;
- Cumprir padrões mínimos de divulgação trimestral de informações;
- Seguir políticas mais rígidas de divulgação com relação às negociações realizadas por acionistas controladores, envolvendo valores mobiliários emitidos pela companhia; e
- Disponibilizar aos acionistas um calendário anual de eventos societários.

A diretoria do Banco, de acordo com as determinações de Governança da Bovespa, é composta por um Presidente, um Vice-Presidente e até sete Diretores, residentes no país, que possuam capacitação técnica compatível com as atribuições do cargo, comprovada com base na formação acadêmica ou experiência profissional ou em outros quesitos julgados relevantes, por intermédio de documentos, além de serem residente do Brasil. Deverão ser previamente aprovados pela Assembleia Legislativa do Estado, e ao menos um dos cargos da Diretoria deve ser preenchido por um empregado de carreira do Banco com mais de dez anos de serviços prestados ao banco.

Existe ainda um comitê de auditoria composto por três membros, nomeados pelo Conselho de Administração, com mandato de um ano. O estatuto social da instituição,

responsável pelo registro de todas as regras, destaca ainda necessidade contínua de que haja integração entre todos os órgãos reguladores e de auditoria.

Um Código de Ética e Conduta específico para seus funcionários também faz partes das documentações de auxílio à governança, com leitura obrigatória e assinatura por parte de todos os funcionários no momento de sua admissão. O código serve como um guia prático de conduta pessoal e profissional, com a finalidade de assegurar que a missão e os valores da empresa sejam respeitados. Rodrigues (2015) destaca que o código é amplo, abrange diversos tópicos sobre as relações internas, com funcionários, com clientes, concorrentes e também sobre condutas inaceitáveis dos empregados do Banrisul, e abrange inclusive os princípios norteadores de conduta institucional, como o repúdio à discriminação por qualquer fator e o compromisso por parte dos funcionários de zelar pela imagem da instituição.

O controle dessas ações é totalmente descentralizado. Unidades diferentes possuem papéis-chaves nesses processos, tanto de controle, quanto de aplicação de sanções. A medição global de todos esses itens não possui históricos de realização.

2.4. O acompanhamento e a Gestão da Governança

De acordo com Fontes Filho (2003), as questões de governança, no âmbito da administração pública, têm estado associadas principalmente à esfera macro, incluindo a gestão das políticas governamentais, o exercício de poder e o controle na sua aplicação. Para o autor os maiores problemas estão associados à difusão do poder, a falta de clareza na definição de objetivos, e na dificuldade de mensuração em relação a sua efetividade, além da motivação do próprio funcionalismo que pode impor barreiras na tradução de uma política em realidade. Os principais elementos para avaliação do sucesso da governança das instituições são os resultados obtidos frente à missão proposta ou, em outras palavras, sua efetividade. Logo, nem sempre modelos de acompanhamento padronizados são aplicados.

Algumas organizações públicas, mesmo de capital aberto (com controlador público) possuem dificuldades em identificar quais fatores poderiam ser avaliados. A falta de parâmetros para a avaliação dos gestores abre espaço para o surgimento de critérios pouco objetivos, mais apoiados em elementos institucionais como a imagem pública dos dirigentes e seus relacionamentos com outros agentes, diferentemente de empresas privadas que possuem em seus acionistas efetivamente os critérios para avaliação.

Lelis e Mario (2009) salientam que os métodos para monitoramento das ações de controle, com o objetivo de reduzir os conflitos entre as partes das instituições, incluem, dentre outros: auditorias interna e externa, estruturas formais de controle interno, restrições orçamentárias e instrumentos de remuneração que contribuam para a convergências entre os interesses do agente e do principal, sempre de forma individualizada. A auditoria interna pode limitar as ações do agente que, por saber que está sendo monitorado, tem que reduzir sua tendência de contrariar os interesses da organização em virtude dos seus próprios. Nesse caso, a auditoria seria um mecanismo de monitoramento do principal, de quem de fato está gerindo a instituição. Por outro lado, a área também pode ser percebida como útil para que o administrador verifique se seus subordinados estão cumprindo as determinações da alta administração. O entendimento sobre para quem a auditoria interna realiza o monitoramento é o ponto mais importante da discussão sobre a subordinação da área. Em muitas empresas está ligada à presidência, embora os modelos de governança apontem como desejável que a auditoria interna se reporte ao conselho de administração (Lelis e Mario, 2009). As ações de controle normalmente possuem fins específicos, sendo analisadas de forma separada.

A governança tende a se relacionar com a existência e a observância de mecanismos específicos de controle que gerem segurança aos interessados no resultado da organização quanto à melhor maneira de utilizar os recursos colocados à disposição de seus gestores para a obtenção de receitas. Os mecanismos de governança definidos por instituições que defendem a transparência administrativa, como o IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa) e outras entidades, são normalmente genéricos, ou seja, são indicações de boas práticas, podendo as empresas se adaptarem de acordo com suas necessidades. Normalmente englobam a existência de: conselho de administração com membros independentes, auditoria independente, mecanismos voltados ao controle da remuneração dos dirigentes e outros relacionados à proteção dos acionistas, principalmente os minoritários e outros stakeholders.

Nascimento e Reginato (2008), sob a perspectiva do estudo que aplicaram (que infere sobre a importância de a governança caminhar junto com o controle organizacional), entendem que tais práticas minimizam, mas não eliminam totalmente as possibilidades de conflitos de interesses das partes interessadas, devido ao fato de que os mencionados mecanismos de governança não implicam o envolvimento dos profissionais que os representam nas operações da empresa. Embora possuam amplitude que assegura o acesso ilimitado às informações, não participam do processo decisório organizacional, tampouco da rotina operacional da empresa. Por isso aqueles que executam tais mecanismos têm apenas a visão macro do negócio, sem uma conclusão global de como os mecanismos então sendo acompanhados.

Na concepção de Fontes Filho e Picolin (2008), as práticas aplicadas por empresas privadas e públicas, para governança são as mesmas, logo as formas de controle e acompanhamento devem se manter também próximas. Desde o ano de 2005, dada à importância das empresas cujo controle é público, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE estabelece diretrizes para o aprimoramento das práticas de governança nessas entidades, como a existência de um mercado que assegure a justa competição entre essas empresas e as privadas. Salienta que o Estado deve agir de forma ativa e bem informada e que as instituições públicas devem aprimorar sua transparência por meio de fortalecimento dos controles internos; os conselhos de administração devem ser fortalecidos, incluindo a introdução de um processo transparente para indicação de conselheiros.

Para Paraboni, Ramos e Vieira (2017), observa-se que seguindo as diretrizes de Governança, novos instrumentos de controle da Gestão vêm surgindo no cenário nacional, e o discurso da busca de resultados, planejamento estratégico, economicidade, eficiência e efetividade vem cada vez mais permeando as organizações públicas que buscam a aproximação com a iniciativa privada e entidades públicas não estatais. Desta forma, a nova gestão pública tende a incluir novas formas de mensuração de resultados das práticas de controle adotadas.

Estudo realizado por Paraboni, Ramos e Vieira (2017), mostra a aplicação do chamado LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), princípios da Governança, nos municípios Centro-Ocidentais do Estado do Rio Grande do Sul. Foi constatado que apesar do esforço da Região em padronizar as informações de todos os municípios, muita coisa ainda precisa melhorar. Por outro lado, quanto ao quesito legalidade, um dos principais quando analisada a governança corporativa no setor público, percebeu-se que os municípios obtiveram bons índices. Os autores ainda destacam que a falta de padronização do controle em cada município analisado corrobora a ideia popular de que as organizações públicas têm dificuldade em desenvolver processos de aprendizagem para o desenvolvimento dos serviços públicos e para o aumento da eficiência da gestão.

3. MÉTODO

Para Severino (2007), a metodologia é o elemento fundamental do processo de conhecimento realizado pela ciência para diferenciá-la não só do senso comum, como também das demais modalidades de expressão da subjetividade humana. Destaca como ponto de partida

da metodologia a observação dos fatos, mesmo que de forma espontânea e casual, transformando-os com o tempo, com o emprego de uma sistemática organizada e planejada. Optou-se por uma análise através de estudo de caso, utilizando técnica preponderantemente quantitativa, no emprego de modelo já validado, para medir a qualidade das práticas de Governança Corporativa do Banrisul, complementada por técnicas qualitativas, para comparar com aspectos relevantes da Governança de outras instituições financeiras

O estudo tem por objetivo verificar o grau de qualidade das práticas de governança e identificar fatores que podem ser aprimorados na sua gestão. Tais fatores contribuem para as boas práticas de governança, assim como para a adequação às políticas regulatórias. Segundo Boaventura (2004, p. 64): “nessa etapa, o pesquisador irá definir onde e como será efetuada a investigação, o tipo de pesquisa, o universo abrangente, a população, a amostra, os instrumentos de coleta de dados”.

Primeiramente foi realizada uma pesquisa documental para mapeamento de todas as práticas utilizadas pelo banco. Mapeou-se a estrutura das ações relacionadas à governança da instituição em análise. Conforme Goode e Hatt (1969, p.422), o método de estudo de caso “...não é uma técnica específica, é um meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado”. Segundo Yin (2001), o estudo de caso representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados”. Nas definições de Ventura (2007), o estudo de caso como modalidade de pesquisa é entendido como uma metodologia ou como a escolha de um objeto de estudo que vise à investigação de um caso específico, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações.

A partir de ensinamentos de Richardson (1989), o método quantitativo caracteriza-se pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas através de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais complexas. Rodrigues (2007), sustenta que o método quantitativo traduz em números as opiniões e informações para serem classificadas e analisadas, podendo então utilizar técnicas estatísticas.

Para identificação do grau de qualidade da Governança adotada pelo Banrisul foi aplicado o Modelo de Amaral, Correa e Louvet (2011). Tal modelo cria um índice de avaliação da qualidade da governança corporativa das empresas, utilizando como base critérios de eficiência de um conjunto de mecanismos de redução dos problemas das empresas. As dimensões compreendidas no modelo são: composição do Conselho de Administração, estrutura de propriedade e de controle, modalidades de incentivo aos administradores, proteção dos acionistas minoritários e transparência das informações publicadas. Através de pesquisa em

documentos internos e da divulgação dos resultados foram extraídas as informações necessárias para alimentar o modelo com os dados pertinentes às práticas de Governança Corporativa do Banrisul, observadas nos anos de 2016 e 2017. O modelo foi utilizado anteriormente apenas para empresas privadas, sendo um diferencial a aplicação para uma para uma sociedade anônima controlada por um ente federado estadual.

Foram analisados os relatórios de práticas de controle da Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento e Banco do Brasil, com o objetivo de identificar aspectos de Governança que podem não estar sendo adotados pelo Banrisul. O foco da análise consistiu em entender o que estes bancos analisam com maior grau de profundidade e de que forma essas ações podem tornar a governança aplicada no Banrisul mais eficaz. O uso da análise de documentos torna a pesquisa mais abrangente e, por não utilizar apenas pesquisa bibliográfica básica mantém o estudo mais próximo das empresas analisadas. Cellard (2008) destaca que a análise de documentos tem como vantagem a possível amenização da influência do pesquisador a respeito do tema. Para May (2004), a análise documental é rica, por abranger uma ampla variedade de fontes, incluindo estatísticas oficiais, fotografias, textos e dados visuais em geral.

A importância concedida à adoção de boas práticas de governança corporativa se ampliou a partir das mudanças estruturais vivenciadas pela economia brasileira ao longo dos anos de 1990 e 2000. A globalização, a maior abertura econômica, a estabilização monetária e o processo de privatizações foram fatores determinantes da alteração do posicionamento das empresas de capital nacional frente às condições concorrenciais, requerendo a revisão das práticas de governança vigentes até então (Siffert Filho, 1998; Black, Carvalho & Gorga, 2008). Além das mudanças estruturais no cenário econômico, medidas de incentivo para a adoção de melhores práticas de governança ocorreram no âmbito institucional. Uma iniciativa que se destacou nesse processo foi a criação dos níveis diferenciados de governança corporativa pela BM&FBOVESPA (Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros).

Buscou-se com a aplicação deste método verificar o grau de qualidade da Governança do Banrisul, de forma a propiciar uma melhor compreensão do atual estágio da Governança do Banco, como um todo, identificando-se gargalos e oportunidades de melhoria.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Para a aplicação do modelo foram coletados dados de divulgação do Banco do estado do Rio Grande do Sul - Banrisul em sua página de relacionamento com investidores, tais como atas de reuniões, assembleias ordinárias e extraordinárias, fatos relevantes divulgados e suas demonstrações financeiras. Dos anos de 2016 e 2017. As demais análises tiveram como base a Instrução Normativa Interna do Banco de número 46 (IN46) que trata do relacionamento com investidores, além de relatórios e pesquisas acadêmicas com foco nos sistemas de Governanças dos principais bancos públicos brasileiros: Banco Nacional de Desenvolvimento, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil

4.1 Análise quantitativa da Governança do Banrisul com aplicação de modelo adaptado a partir do Modelo de Amaral, Correa e Louvet.

O modelo logístico utilizado para criação do índice de Governança do Banco Banrisul utilizou uma série de variáveis calculadas oriundas dos relatórios de relações com os acionistas amplamente divulgados no mercado. O software escolhido para a aplicação do modelo foi o IBM SPSS Statistics versão 23 e IBM SPSS Modeler versão 16.

O grau resposta do modelo é um coeficiente entre 0 e 1, onde quanto mais próximo de 1 mais as medidas de governança são consideradas como boas por parte dos acionistas. O modelo de Amaral, Correa e Luvet, foi criado através uma amostra de companhias negociadas na Bovespa entre 1997 e 2010. Foram coletados delas os dados para o cálculo das variáveis analisadas – mecanismos de governança, performance financeira e características específicas das empresas nos relatórios de Informações Anuais (IAN) das empresas, obtiveram-se os dados relativos às variáveis das dimensões composição do Conselho de Administração, modalidades de remuneração dos dirigentes e proteção dos minoritários, assim como a informação quanto à participação dos investidores.

O índice de governança foi calculado conforme a metodologia de Nagar e Basu (2002), que consiste em uma média ponderada dos componentes obtidos na análise de componentes principais, em que os pesos decorrem de suas variâncias. A análise de componentes principais transforma a matriz de dados, com N observações de K indicadores, em um novo conjunto de K variáveis ortogonais – Principal Componentes (PC), de modo que a primeira delas tenha a máxima variância possível. Segundo Krishnakumar e Nagar (2008), os dois índices agregados derivados dessa técnica estatística mais frequentemente utilizados são: 1) o primeiro componente principal e 2) a média ponderada de todos os componentes gerados, com ponderações representadas por seus respectivos autovalores.

A expressão é dada por:

$$IQG = \left[\frac{(\lambda_1 PC_1 + \lambda_2 PC_2 + \dots + \lambda_k PC_k)}{(\lambda_1 + \lambda_2 + \dots + \lambda_k)} \right]$$

E para transformação em coeficiente a seguinte expressão:

$$IQG = \left[\frac{IQG_i - \min(IQG)}{\max(IQG) - \min(IQG)} \right]$$

A aplicação do modelo resultou num coeficiente de 0,53, que em comparação com as médias e medianas da amostra utilizada para criação do modelo está ligeiramente menor. Na safra de criação do modelo os dados revelaram um índice IQG médio igual a 0,59, com desvio-padrão de 0,10 e mediana de 0,58. Algumas das explicações possíveis é que o modelo teve como base empresas sem controle público, logo as variáveis utilizadas tendem a ser mais voltadas ao mercado, amplamente dominado por empresas privadas e as distorções podem vir pelo papel que empresas públicas desempenham na sociedade onde nem sempre o lucro é o mais importante.

Importante salientar também que a amostra utilizada para a criação do modelo utilizou informações em linha histórica de mais de 20 anos em relação ao período atual, ou seja, os dados colhidos desde 1997 tendem a ser menos transparentes que os atuais, tendo em vista que a governança nas empresas é algo mais recente. Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2013), o primeiro manual brasileiro de boas práticas foi lançado em meados do ano 2000, e é relatado que apenas três anos depois verificou-se que os investidores estavam dispostos a pagar valor maior por empresas que adotassem essas práticas de Governança Corporativa e que tais práticas não apenas favoreciam os interesses de seus proprietários, mas também a longevidade das empresas.

Abaixo as variáveis utilizadas para aplicação do modelo:

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	INDEP	Porcentagem de administradores independentes no Conselho de Administração. Conselheiros sem vínculo aparente com a companhia ou com os seus controladores (DUTRA; SAITO, 2002).
	SEPAR	Variável dicotômica assumindo o valor (1) quando as funções de CEO e presidente do conselho são exercidas por pessoas diferentes; e (0) em caso contrário.
	TAM_CA	Número total de membros do Conselho de Administração
ESTRUTURA DE PROPRIEDADE	AC1	Porcentagem do capital total mantida pelo maior acionista.
	AC_S2a5	Porcentagem do capital total mantida pelos maiores acionistas, do segundo ao quinto.
	AC_INST	Porcentagem do capital total mantida por investidores institucionais (instituições em geral, incluindo bancos e seguradoras).
	[CV_CT]	Diferença entre a porcentagem do capital votante mantida pelo maior acionista e a porcentagem do capital total que a ele pertence.
INCENTIVOS	Δ (REM)	Variação do valor da remuneração anual total paga a todos os administradores.
	REM_TO	Valor absoluto da remuneração total paga aos administradores, incluindo participação nos lucros.
	PART_LU	Variável dicotômica, assumindo o valor (1) quando a companhia mantém um programa de participação dos administradores nos lucros da companhia; e (0) em caso contrário.
	PLAN_OP	Variável dicotômica, assumindo o valor (1) quando a companhia possui um plano de incentivos para administradores na forma de opções de compra de ações; e (0) em caso contrário.
PROTEÇÃO DOS MINORITÁRIOS	ADR	Variável dicotômica, assumindo o valor (1) quando a companhia mantém um programa de ADRs nível 2 ou 3 em uma bolsa norte-americana; e (0) em caso contrário.
	DIR_VT	Variável dicotômica, assumindo o valor (1) quando o estatuto da companhia concede às ações preferenciais o direito de voto, seja pleno ou restrito a matérias especiais; e (0) em caso contrário.
	DIR_EC	Variável dicotômica, assumindo o valor (1) quando o estatuto da companhia concede a uma ou mais classes de ações preferenciais o direito de eleger um ou mais membros do Conselho de Administração, sem a necessidade de atender às condições de quórum mínimo e de lista tríplice elaborada pelo controlador; e (0) em caso contrário.
	PRC	Variável dicotômica, assumindo o valor (1) quando as ações preferenciais têm prioridade no reembolso do capital em caso de liquidação da companhia; e (0) em caso contrário.

TRANSPARÊNCIA	TRANSP1	Suavização dos lucros operacionais publicados mediante a alteração de componentes contábeis (LEUZ; NANDA; WYSOCKI, 2003). Relação entre o desvio padrão do lucro depois do imposto de renda e o desvio padrão do fluxo de caixa das operações: $TRANSP1 = \sigma(LDIR_{it}) / \sigma(CFO_{it})$, em que: $CFO_{it} = LDIR_{it} - ACC_{it}$; e $ACC_{it} = (\Delta CA_{it} - \Delta CASH_{it}) - (\Delta CL_{it} - \Delta DC_{it} - \Delta TP_{it}) - DEP_{it}$. ACC são os componentes contábeis; ΔCA_{it} é a variação nos ativos circulantes totais; $\Delta CASH_{it}$ é a variação no disponível e investimentos de curto prazo; ΔCL_{it} é a variação nos passivos circulantes totais; ΔDC_{it} é a variação na dívida de curto prazo incluída nos passivos circulantes; ΔTP_{it} é a variação no imposto de renda a pagar; e DEP_{it} é a despesa de depreciação e amortização.
	TRANSP2	Suavização e correlação entre a variação em itens contábeis e a variação nos fluxos de caixa operacionais (LEUZ; NANDA; WYSOCKI, 2003), expressa por: $TRANSP2 = \rho(\Delta ACC; \Delta CFO)$.
	TRANSP3	Magnitude dos componentes contábeis, conforme Luz, Nanda e Wysocki (2003). Proxy para a extensão pela qual os insiders podem exercer sua liberdade na publicação dos lucros, expressa pela equação: $TRANSP3 = \Delta ACC / CFO $
	TRANSP4	Resíduo quadrado da regressão do retorno de mercado das ações sobre a receita operacional líquida, estimado como em Skaife, Collins e LaFond (2004): $RET_{it} = \beta_0 + \beta_1 LDIR_{it} + \beta_2 PERDA_{it} + \beta_3 LDIR_{it} * PERDA_{it} + \beta_4 \Delta LDIR_{it} + \epsilon_{it}$ em que: RET_{it} é o retorno da ação da firma “i” no ano fiscal “t” ajustado ao mercado (representado pelo índice Ibovespa); $LDIR_{it}$ é o lucro após o imposto de renda da firma “i” no ano fiscal “t”, dividido pelo valor de mercado no período anterior; $PERDA_{it}$ é uma variável binária, assumindo o valor (1) quando o $LDIR_{it}$ é negativo e (0) em caso contrário; $\Delta LDIR_{it}$ é a variação no $LDIR_{it}$ da firma “i” no ano “t”, dividido pelo valor de mercado no período anterior; $LDIR_{it} * PERDA_{it}$ é o termo de interação; e ϵ_{it} é o termo de erro idiossincrático. Assim, $TRANSP4 = (\epsilon_{it})^2$

Algumas variáveis ainda passaram por tratamentos para adequação a realidade das informações do banco. Principalmente as variáveis do conjunto “Transparência” que possuíam em sua composição fórmulas mais complexas que utilizavam médias históricas de difícil acesso e que necessitavam de comparação, suavização e ajuste de correlação das variáveis em um longo período histórico. Em função disto adotou-se para estas variáveis os seguintes critérios:

- **TRANSP2:** A variável original tratava da suavização e correlação entre a variação em itens contábeis e a variação nos fluxos de caixa operacionais, como o modelo foi apenas replicado, não foram feitas análises de correlação entre as variáveis, e para este caso assumiu-se peso zero para a variável dicotômica.
- **TRANSP3:** Utilizou-se variável dicotômica para determinar se os “insiders” (pessoas que tem acesso a informações privilegiadas nas empresas, participando de

operações importantes e obtendo informações que possam ser usadas de forma ilegal para obter vantagem financeira) possuíam acesso fácil as informações antes mesmo da publicação dos fatos relevantes. Neste caso pôr o banco possuir um amplo controle das atividades de relacionamento com investidores, e por seu comportamento ter o poder de interferir na economia local, optou-se por zerar esta variável assumir o valor de baixa probabilidade deste fato ocorrer (zero).

- TRANSP4: Esta variável utilizava ainda as informações históricas de criação do modelo, a mesma foi aplicada para as informações disponíveis do banco Banrisul do período de 2016.

Quadro 2: Valores e Fontes das informações.

	Variável	Valor	Fonte
CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	INDEP	33	http://ri.banrisul.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=8232
	SEPAR	1	
	TAM_CA	9	
ESTRUTURA DE PROPRIEDADE	AC1	56,97	http://ri.banrisul.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=8231
	AC_S2a5	9,71	
	AC_INST	78,3	
	[CV_CT]	14,14	
INCENTIVOS	$\Delta(\text{REM})$	0,65	ri.banrisul.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=6F7F712B-3CB2-426B.
	REM_TO	3.665823,3	
	PART_LU	1	
	PLAN_OP	0	
PROTEÇÃO DOS MINORITÁRIOS	ADR	1	http://ri.banrisul.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=8233
	DIR_VT	1	
	DIR_EC	1	

	PRC	1	
TRANSPARÊNCIA	TRANSP1	1	http://ri.banrisul.com.br/conteudo_pt.asp?tipo=36949 &id=0&idioma=0&conta=28&ano=2016
	TRANSP2	0	
	TRANSP3	0	
	TRANSP4	1	

4.2 Análise qualitativa da Governança do Banrisul em comparação com as práticas de outras instituições financeiras públicas

Foram analisadas as demonstrações aos acionistas assim como relatórios de gestão e outros trabalhos com foco na governança corporativa dos principais bancos públicos brasileiros: Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco do Brasil (BB). Importante destacar as diferenças da governança em função de suas composições societárias, o Banco do Brasil, assim como o Banrisul, possui participação de acionistas minoritários além do controlador público, já a Caixa Econômica Federal é controlada apenas pelo Governo Federal, logo suas práticas de governança ainda que visem as melhores práticas de gestão são diferentes. Seungo Dutra (2002), a cada 20 % de ações ordinárias no mercado há o direito de um representante dos acionistas ser membro dos conselhos das empresas, logo a Caixa possui em seu conselho apenas membros escolhidos pelo poder Federal, enquanto os demais bancos possuem representantes de seus acionistas também.

A governança na Caixa Econômica Federal ¹ tem por objetivo o aprimoramento do relacionamento com órgãos de controle e fiscalização, órgãos da administração, sociedade, empregados e clientes; o disciplinamento das atribuições e relações entre os órgãos e demais atores da administração; o monitoramento dos negócios de forma mais granular; a efetividade

¹ Fonte: <http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/governanca-corporativa/governanca/Paginas/default.aspx> acessado em 12 de outubro de 2017.

dos foros de governança; a economia no esforço decisório, com clara responsabilidade de decisões nos fóruns; a disciplina na abordagem de temas críticos para o banco; a gestão adequada dos temas inerentes aos negócios e funções da Caixa; o alinhamento estratégico das decisões e ações; a visibilidade na gestão de temas estratégicos e operacionais. Salientando que estes pontos são abordados também nas parcerias dos programas geridos pelo banco como O Minha Casa Minha Vida, e outros programas federais para fomentos específicos.

Segundo o manual de Governança da Caixa Econômica Federal (2016), as regras de governança corporativa aplicadas tendem a privilegiar a deliberação colegiada, de forma mais ágil e descentralizada, por meio da constituição de fóruns internos, de nível estratégico, tático ou operacional. O objetivo é que garantir agilidade, qualidade e segurança e favorecer a necessária sinergia entre as áreas, como forma de evitar o conflito de interesses e resguardar os interesses do próprio banco e de suas subsidiárias. Busca-se o equilíbrio entre decisões colegiadas e autonomia individual dos gestores da Caixa e de suas subsidiárias, por meio de mecanismos de responsabilização pelas decisões tomadas. Para tanto o banco estruturou meios para que fossem cumpridos tais itens de governança, são eles:

- instrumentalização da decisão estratégica;
- organização dos níveis decisórios, retirando pressão operacional de fóruns estratégicos;
- organização de agenda de trabalho e de decisão estratégica;
- visão dos temas essenciais à gestão, com construção de agenda para seu tratamento.

Tal prática de harmonização entre as decisões das empresas pertencentes a Caixa também é vista no Banrisul, que possui ainda outras cinco empresas em seu Grupo e que deve manter padronizado os objetivos do Grupo como um todo. Membros da diretoria também fazem parte dos conselhos das demais empresas para que haja maior eficiência nas decisões que impactem na gestão das empresas do Grupo.

São ainda utilizados diferentes instrumentos para padronização das normas internas pela Caixa Econômica Federal, tais como: Sistema de Manuais Normativos: que tem por objetivo assegurar aos colaboradores o acesso tempestivo aos normativos para o exercício de suas atribuições. Estão armazenadas e disponíveis as informações normativas padronizadas e estruturadas a todas as unidades da CAIXA e da CAIXAPAR; Roteiro Padrão: ferramenta que permite assegurar compliance no desenvolvimento e no lançamento de produto, serviço, operação ou fundo de investimento, bem como no processo de elaboração e publicação de normativos que necessitem de qualificação e/ou validação das áreas envolvidas; Instrumentos e Ferramentas de Gestão, Controle e Fiscalização, a exemplo de Balanços e Demonstrativos,

Matriz de Conformidade, Gestão de Riscos, Sistema de Controles Internos, Relatório de Sustentabilidade e Balanço Social; Página da Governança: área do sítio da Caixa na Internet com o objetivo de agregar as ações relacionadas à governança corporativa e disseminar informações importantes sobre o assunto. Ainda que com nomenclaturas diferentes há no Banrisul os mesmos mecanismos adotados pela Caixa, as Instruções normativas, os chamados Mips, que visam a padronização dos processos por partes dos funcionários do banco e suas subsidiárias, os conselhos de Administração, Conselho Fiscal, os balanços de divulgação e os relatórios de Sustentabilidade, na qual o Banrisul é um grande precursor com aderência a ISO 14001.²

No Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES a governança é vista como um instrumento de disseminar estratégias e uniformização das normas, visando atenuar problemas como a falta de um mandato e uma estratégia claros que possam guiar as operações (ou mudanças sucessivas do mandato, confundindo os agentes do mercado e o próprio pessoal interno); o mau desenho de produtos financeiros e não financeiros, por falta de compreensão das reais causas das falhas de mercado; a interferência política em operações financeiras, não vinculadas ao mandato ou à competência do BPD; e o posicionamento do governo que gere conflitos de interesses (como regulador, investidor, financiador e defensor dos contribuintes).

Outra prática muito utilizada atualmente pelo Banco de Desenvolvimento é a sua participação societária em empresas nas quais possui grande exposição. De certa forma essa participação vem como uma contrapartida dos empréstimos realizados e busca maior presença do banco nas decisões sobre reestruturação e apetite ao risco de mercado da empresa. Essas decisões passam por várias alçadas como o conselho de administração, diretoria, conselho fiscal e demais comitês de forma interna; e externas como o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União (TCU). O Banrisul apesar de não participar societariamente das empresas, participa dos grupos de reestruturação e contrata de forma independente consultorias para auxílio das empresas nas quais possui grande exposição e que estão em momentos delicados nas finanças.

No site do BNDES ³na internet existe um link específico para acompanhamento dessas operações com grandes empresas, visando tornar transparente o processo de concessão e

² Fonte: http://www.banrisul.com.br/bob/data/Comunicado_de_Progresso_Banrisul_2014-2016.pdf

³ Fonte: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-operacoes-bndes>

possível seu acompanhamento, levando a ideia de que num banco público de fomento o dinheiro usado é para melhoria de todo cidadão do país e por isso o direito de ser um ente fiscalizador também.

Analisando as informações disponibilizadas pelo Banco do Brasil, sua estrutura organizacional possui atribuições definidas e governança estabelecida, com participação da Administração do Banco, o que a torna compatível com a complexidade dos produtos, com a natureza das operações e a dimensão da exposição a risco de mercado. Quanto aos processos e ferramentas esses permitem que o Banco cumpra com suas políticas de risco de mercado, além de tornar possível a identificação, avaliação, mensuração, monitoramento e controle das suas exposições. Possibilitam, ainda, que se cumpram as definições e demandas dos reguladores e da Administração do Banco.

Há de forma documentada na organização os órgãos e instâncias que as ações de governança são estruturadas, como as definições para escolha dos membros da alta administração do Banco do Brasil, dotados primeiramente de critérios técnicos para desempenho das funções, inclusive sobre as melhores práticas de Governança Corporativa, experiência, idoneidade moral, reputação. Compõem também os órgãos de governança o Conselho de Administração, a Diretoria Executiva, o Comitê de Auditoria, o Comitê de Remuneração e Elegibilidade, o Comitê de Riscos e de Capital, e o Conselho Fiscal.

O Banco participa ainda do “Programa Destaque em Governança de Estatais”, voltado a estatais abertas ou em processo de abertura de capital, com o objetivo de incentivar as empresas a aprimorar suas práticas e estruturas de governança corporativa. A iniciativa tem por intuito contribuir para a restauração da relação de confiança entre investidores e estatais, apresentando medidas objetivas e concretas com o fim de colaborar para a redução de incertezas relativas à condução dos negócios à divulgação de informações, notadamente quanto à consecução do interesse público e seus limites, além do componente político inerente a essas empresas. Não foram identificados programas de Governança Corporativa na qual o Banrisul faça parte, ou tenha participado nos últimos anos, mas internamente através de sua Universidade Corporativa as ações de melhores práticas são amplamente divulgadas e estimuladas.

Nas consultas realizadas destaca-se também a disponibilidade para as empresas de controle federal de um departamento específico que gere e assessora questões de Governança, o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST). Ele é um órgão

de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do Planejamento, sendo ligado diretamente à Secretaria-Executiva.

A atuação do DEST se dá sobre as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, ou seja, as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas, denominadas empresas estatais. Cabe ao DEST o acompanhamento e disponibilização das informações econômico-financeiras das empresas estatais, bem como se manifestar sobre os pleitos das empresas estatais. Já Rio Grande do Sul o papel do controle e busca da Governança está na Secretária de Planejamento, Governança e Gestão do Governo Gaúcho que possui um foco maior nas empresas 100% estatais.

5 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Os resultados obtidos com a pesquisa realçam a importância da mensuração das atividades de governança, em todas organizações, para apoiar a otimização do desempenho organizacional. A sistematização das melhores práticas de Governança e a aferição da sua aplicação concreta contribuem para ampliar o respeito à legislação vigente. Medir periodicamente a qualidade da Governança ajuda a atenuar práticas que podem ser nocivas as organizações e fomenta a busca de melhores ações de gestão. Em relação às empresas sob controle público e com capital aberto, como o Banrisul, é de suma importância a medição dessas práticas como forma de demonstrar que a gestão pública de instituição financeira está de fato tomando as melhores decisões para a organização. A aplicação do modelo evidenciou a necessidade de que se desenvolvam e apliquem mais metodologias de acompanhamento para este segmento que, cada vez mais, tende a se adequar a um mercado dinâmico, em constante transformação.

A aplicação do modelo corroborou a importância de mecanismos técnicos e científicos para controle e acompanhamento da Governança para empresas públicas. O interesse em divulgar graus de qualidade deve ser mútuo, tanto dos controladores quanto da população que anseia para que as melhores práticas também sejam aplicadas onde há recurso público envolvido. O coeficiente apurado, de 0,53, apesar de não ser um valor tão expressivo, está muito próximo da média das demais empresas do estudo e ainda sofre impacto de diversos fatores que

transcendem às variáveis analisadas. A diversidade de período amostral, mais antigo em relação à aplicação original do modelo, quanto ao fato de as empresas que compuseram as análises iniciais serem privadas, colaboram para possíveis distorções. O coeficiente é visto como positivo pelo autor, dada a dificuldade de se adaptar algumas variáveis à realidade do banco. Além do que, por se tratar de um banco, já possui uma série de controles adicionais, exercitados pelo Banco Central do Brasil, que tendem a substituir práticas de empresas de outros segmentos.

O momento atual do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, em fase de preparo da ampliação da participação do capital privado na composição do capital social, com a venda de ações detidas pelo Estado do Rio Grande do Sul a investidores via Bolsa de Valores, torna ainda mais importante a análise da Governança e seu confronto com as práticas vigentes no mercado. Em princípio, o controlador permanecerá público, mas um maior número de acionistas minoritários se fará presente nos conselhos e nas deliberações. É premente, pois, qualificar as metodologias e práticas que disseminem e estimulem a melhoria na tomada de decisões, no controle e na prestação de contas.

Os demais bancos analisados participam de programas de Governança do Governo Federal e possuem certificações específicas. Tal não ocorre com o Banrisul e tampouco há o estímulo do Governo Estadual para que o Banrisul assim proceda. Esta é uma lacuna que pode ser suprida. Considerando que o banco possui como clientes também empresas públicas do estado, é importante para a saúde financeira das mesmas que haja qualidade em sua Governança Corporativa. Programas como a Certificação do IBGC ou o Programa Destaque em Governança de Estatais, tendem a trazer mais à tona a cultura e a observância concreta das boas práticas.

A consecução do propósito da pesquisa ocorreu, não apenas com a aplicação do modelo para medir a qualidade das práticas de Governança do Banrisul, mas também pelo confronto com a realidade vigente nos demais Bancos públicos. De início, pretendia-se apenas aferir o grau de qualidade das ações de Governança aplicados pelo Banrisul. No decorrer da pesquisa ampliou-se o escopo da investigação, analisando as práticas adotadas por outros grandes bancos públicos brasileiros. Com isto, o artigo propicia uma visão mais ampla das ações de controle tomadas por outros bancos de composição similar ao banco analisado. A compilação das práticas adotadas, assim como a divisão dos itens analisados nas dimensões estipuladas pela metodologia de Amaral, Correa e Louvet, tendo como resposta um índice único, ou seja, agrupando e analisando as práticas como um todo, é algo novo não só para o Banrisul, mas para as instituições financeiras com capital exclusiva ou preponderantemente público.

A pesquisa pode auxiliar na criação de uma metodologia própria de controle de governança, analisando-a como um todo e não só como uma reunião de práticas específicas para controles delimitados. Traz uma nova forma de análise, contribuindo no âmbito acadêmico e na Gestão Pública, pelo estímulo a novos estudos voltados a aplicar modelos de medição global da qualidade das práticas de Governança Corporativa na esfera pública. É muito importante ter metodologias que possam amparar uma visão analítica, servindo de norte para as decisões. Como aprendizado pessoal, o presente artigo auxiliou o conhecimento “do todo” das práticas de Governança, não só do Banrisul, como dos demais bancos públicos brasileiros.

Outras organizações públicas que possuem o mesmo perfil do Banrisul podem, através da aplicação do modelo de Amaral, Correa e Louvet (2010), e até mesmo da consolidação de suas práticas de Governança, modernizarem sua gestão e incorporarem outros mecanismos que ajudem a alavancar este índice.

Durante a pesquisa foi encontrada muita dificuldade na obtenção de informações importantes para as análises, o que, a par de obstaculizar o andamento do trabalho, também serviu para evidenciar que há muito por ser feito na sistematização das práticas e dos indicadores de Governança Corporativa, no âmbito do Banrisul. As informações referentes ao item de Transparência não foram tão simples de serem localizadas. A base para entendimento das políticas dos outros bancos foi apenas o conjunto de relatórios divulgados, não se obtendo acesso a informações sobre novas implantações e ou mudanças de suas práticas, posto que ainda não divulgadas.

Outra limitação encontrada foi a dificuldade em comparar ações adotadas, pois as mesmas não são padronizadas e cada empresa tende a adotar ações de acordo com suas necessidades. As diferenças de focos, de estrutura, de composição societária, dificultam a padronização da divulgação de suas formas de controle. A realidade do Banrisul é também diferente dos demais bancos em relação ao seu tamanho, sua atuação está muito mais concentrada em apenas um Estado, assim como sua carteira de crédito e quantidade de clientes é bem menor.

Para futuras pesquisas, o presente trabalho pode servir como ponto de partida para novas formas de mensuração da Governança, e como elemento de análise da evolução das práticas de Governança, aferindo se o grau de qualidade da Governança é percebido como aceitável ou não pela diretoria e pelos acionistas. Pode contribuir para criação de um modelo específico para organizações similares, que possuem um controle acionário público e que traga variáveis mais

próximas desta realidade e também para a padronização das ações dos bancos públicos que podem compartilhar entre si o aprendizado no que tange à Governança.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Eduardo. O papel de bancos públicos para o desenvolvimento econômico e social. 2017.

Banco do Estado do Rio Grande do Sul - acesso em 18 de maio de 2017 – disponível em <http://banrisul.com.br/>

BANZAS, M. S. **Governança corporativa no setor bancário: evolução recente no mercado brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Administração). Instituto COPPEAD de Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

Basel Committee. **Principles for enhancing corporate governance**. Basel Committee, 2014.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da Pesquisa: monografia, dissertação, tese**. São Paulo: Atlas, 2007.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

Comitê de valores Mobiliários. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. 2014.

CORREIA, Laíse Ferraz; AMARAL, Hudson Fernandes; LOUVET, Pascal. **Um índice de avaliação da qualidade da governança corporativa no Brasil**. Revista Contabilidade & Finanças, v. 22, n. 55, p. 45-63, 2011.

DUTRA, Marcos Galileu Lorena; SAITO, Richard. Conselhos de administração: análise de sua composição em um conjunto de companhias abertas brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, n. 2, p. 9-27, 2002.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: **VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá, 2003.

GARCES, A., & Silveira, J. P. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Revista do Serviço Público. 53-77, 2014.

GUIMARÃES, Antonio Teodoro Ribeiro. **A Governança Corporativa em Empresa Pública e a Visão de suas Práticas pelos Stakeholders**. 2010.

HANSON, James. The transformation of stateowned banks. In: CAPRIO, Gerard et al. The future of state-owned financial institutions. Washington, DC: Brookings Institute, 2004. p. 13-49.

HOLTZ, Luciana; NETO, Alfredo Sarlo. Efeitos das Características do Conselho de Administração sobre a Qualidade da Informação Contábil no Brasil. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, n. 66, p. 255-266, 2014.

Jensen, M. C., & Meckling, W. **Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure**. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305-360, 1976.

Kissler, L., & Heidemann, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?**. Revista de Administração Pública, 479-499, 2006.

KLIKSBERG, B. **Um novo paradigma em gestão pública**. Revista do Serviço Público, 475-490, 2015.

LELIS, Débora Lage Martins; MARIO, Poueri do Carmo. **Auditoria interna com foco em governança, gestão de riscos e Controle interno: análise da auditoria interna de uma empresa do setor energético**. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 9º. 2009.

LÖFFLER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung**. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 5-36, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. 2010.

MARCASSA, A. C. **Mecanismos de governança corporativa em bancos**. Anais da Semana de Contabilidade do Banco Central. Brasília, 2015.

MARTINI e MARINS, Revista do TCU, ano 46, nº 130, 2014.

MAY, T. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

NASCIMENTO, Auster Moreira; REGINATO, Luciane. Divulgação da informação contábil, governança corporativa e controle organizacional: uma relação necessária. **Revista Universo Contábil**, v. 4, n. 3, p. 25-47, 2008.

PAIVA, José Fernando Martins de. **Governança corporativa e a distribuição de dividendos no setor bancário brasileiro**. 2016. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança?. **Revista do TCU**, n. 127, p. 28-33, 2013.

PORTER, M. E. **Os caminhos da lucratividade: como implementar uma verdadeira vantagem competitiva**. HSM management, 1, 88-94, 1997.

RODRIGUES, William Costa et al. **Metodologia científica**. Faetec/IST. Paracambi, 2007.

RODRIGUES, Angelo. Davis et al. Uma análise comparativa da adoção das práticas de governança corporativa nas empresas brasileiras com controle público em relação às privadas. **Revista da Faculdade de Administração e Economia**, v. 6, n. 1, p. 87-102, 2014.

RODRIGUES, Larissa Longarai. **Governança corporativa: adesão às melhores práticas de governança pela instituição financeira Banrisul S/A**. 2015.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Legalidade ou discricionariedade na governança de bancos públicos: uma análise aplicada ao caso do BNDES. **Revista de Administração Pública**, 2017.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23 Ed. Ver. E atual. – São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, F. D. A., Martins, T. C. P. M., & CKAGNAZAROFF, I. B. **Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional**, 2013.

SILVA, Elaine Cristina Da. **As instituições financeiras e os desafios na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo**. 2014.

SILVEIRA, A. D. M. D. **Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil**. Universidade de São Paulo, 2002.

THOENIG, J. C. **A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública**. *Revista do Serviço Público*, 51(2), 54-71, 2014.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SoCERJ**, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

VITALE, E. “¿Qué democracia en red?”, *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, nº 5, pp. 17-26, 2014.

Yin R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2a ed. Porto Alegre: Bookman; 2001.

_____; OECD guidelines on the corporate governance of state-owned enterprise. 2005.

Disponível em:

<http://www.oecd.org/corporate/corporateaffairs/corporategovernanceofstateownedenterprises/34803211.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2017.

APÊNDICE A – CRONOGRAMA DO TRABALHO

Abaixo apresento o cronograma de realização das atividades que envolveram o processo de construção deste artigo.

Atividades 2017	Prática I				Prática II				
	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov
Pesquisa do tema									
Definição do tema									
Pesquisa bibliográfica									
Metodologia									
Ajustes do projeto									
Coleta de dados									
Análise dos dados									
Defesa em Banca									