

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO, BEM ESTAR E CONTINUIDADE: UMA DISCUSSÃO À LUZ DAS FUNÇÕES-OBJETIVO CORPORATIVAS

RODRIGO GAYGER AMARO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

JORGE EXPEDITO DE GUSMÃO LOPES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

JOSÉ FRANCISCO RIBEIRO FILHO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

ELIDIANE SUANE DIAS DE MELO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de investigar o paradigma que tem influenciado os responsáveis pela condução do controle interno no setor público - CISP dos estados brasileiros, no desenvolvimento dos mecanismos de Governança no Setor Público - GSP, evidenciando a opção de função-objetivo que, na percepção dos condutores do CISP, mais atende à finalidade de bem-estar das pessoas e continuidade do estado. A discussão sobre a função-objetivo das organizações pode ser vista segundo Walsh, editor da Revista *Organization Science*, “como a questão teórica e prática mais importante que podemos nos confrontar hoje”. Trata-se de um trabalho indutivo, exploratório e descritivo, que utiliza observação direta extensiva de 51 responsáveis pela condução do controle interno no setor público – CCISP. Os dados foram analisados a partir do SPSS 17 com a utilização de estatística descritiva e do teste não-paramétrico de *Kruskall-Walis*. O trabalho evidencia que os CCISP optam pela teoria dos *stakeholders* inspirada por um paradigma de moralidade como função-objetivo mais adequada para a promoção da GSP. Entretanto, não se pode ignorar a influência da nova administração pública e da visão de um único objetivo na opinião dos CCISP, isso denota a inexistência de um paradigma de GSP consolidado.

Palavras-Chave: Governança no Setor Público. Controle Interno. Função-objetivo.

1. INTRODUÇÃO

A questão do controle nas organizações é uma temática relevante para a matéria da Administração Pública no Brasil e no exterior. Políticas são formuladas para a Governança das organizações que buscam mediar a tensão que distintos interesses podem causar dentro de uma organização. Estas políticas de Governança vêm sendo debatidas hegemonicamente na perspectiva de proteger os proprietários dos eventuais desvios de conduta dos administradores e maximizar o valor acrescentado aos proprietários (visão *shareholder-centric*).

Autores, como Slomski (2007) e Matias Pereira (2008), utilizam-se da teoria do agenciamento para explicar a necessidade de Governança Corporativa – GC no setor público e garantem que ela é capaz de iluminar a Governança no Setor Público – GSP, baseando-se no paradigma estabelecido pelos conflitos de agência, onde os mecanismos de governança seriam responsáveis por preservar os interesses dos principais da priorização dos interesses dos agentes, que buscam maximizar o seu próprio interesse em detrimento da riqueza dos proprietários.

Entretanto, o próprio IFAC no seu *Study 13* sobre governança no setor público problematiza que, “no contexto do setor público, a definição destes princípios devem ser adaptadas para refletir as características principais das entidades do setor público, que os distinguem do setor privado.” Conforme o próprio *Study 13* admite: “o setor público têm de satisfazer uma gama mais complexa de objetivos políticos, econômicos e sociais, o que o submete a um conjunto diferente de constrangimentos e influências externas”, resultando em uma subordinação a formas de prestação de contas (*accountability*) aos seus diversos *stakeholders*, diferentemente de uma organização privada que deve contas somente aos seus acionistas, salvo uma formulação mais ampla do entendimento do resultado final de uma organização privada.

Brennan e Solomon (2008) alertam explicitamente para o fato de que tradicionalmente os códigos de governança têm sido elaborados com o foco na *Agency Theory*, e que isso deve ser revisado pelos teóricos. Segundo Collier (2008, p. 937), tanto o modelo de *Agency Theory* quanto o modelo de *Stakeholder Theory*, têm suas relações mediadas pelas estruturas de governança. A grande questão reside no fato de que, dependendo do centro teórico definido, certamente toda a estratégia da organização muda. Organizações que podem ser destacadas com funções-objetivo conflitantes com uma visão única de maximização da riqueza são o próprio Estado, as sociedades de economia-mista, e as organizações não governamentais, por exemplo.

Por outro lado, Sundaram e Inkpen (2004) argumentam que a Teoria dos *Stakeholders* significa gerir para múltiplos objetivos, e criticam essa visão ao afirmar que – acreditar que haverá maximização do valor da organização desta forma é como acreditar em um complexo mundo da imaginação. (SUNDARAM; INKPEN, 2004, p. 371).

Defesas acaloradas à parte, esta pesquisa reconhece a inegável contribuição da teoria do agenciamento para os estudos contemporâneos e para a estruturação dos modelos de governança atuais. Trata-se apenas de ponderar o alcance da *Agency Theory* aplicada na dimensão dos objetivos do Estado, para que ela não seja utilizada de forma utilitarista pelos técnicos e teóricos. Mesmo porque, segundo Bonnafous-Boucher (2005, p.41), ambas as visões, *Stakeholder Theory* e *Agency Theory*, são frutos de uma mesma orientação filosófica: o Liberalismo.

Neste sentido, aceitar como abordagem pacificada para a governança no setor público, a inspiração de um modelo que trabalhe no sentido de garantir a maximização da riqueza do cidadão pode minimizar o debate em uma zona de compreensão reduzida da realidade empírica. Percebe-se, portanto, um distanciamento entre a ciência e o seu objetivo precípuo, que seria o de prever e controlar o mundo observável, pois, dessa forma, o conhecimento em governança perde a capacidade de explicar o mundo real.

Assim sendo, subsidiar o controle interno com objetivos meramente instrumentais pode colocar em risco a continuidade da organização, prejudicando os próprios interessados, seres humanos que habitam em um mundo onde as consequências das ações podem resultar em uma convivência harmônica ou não, conforme já fora vivenciado em outros tempos. A

reunião de Copenhague, em dezembro de 2009, levanta importantes questões sobre um modelo de governança global, enfatizando questões ambientais essenciais para a sobrevivência do homem.

Portanto, considerando que estes modelos de governança são elaborados por humanos, pessoas de carne e osso, esse trabalho busca compreender qual função-objetivo que vem sendo influenciadora dos responsáveis pela elaboração dos mecanismos próprios dos sistemas de controle interno no setor público (CISP) que dão suporte à Governança no Setor Público (GSP). Dessa forma, esta pesquisa tem como objetivo **investigar o paradigma que tem influenciado os responsáveis pela condução do CISP dos estados brasileiros no desenvolvimento dos mecanismos de GSP, evidenciando a opção de função-objetivo que, na percepção dos condutores do CISP, mais atende à finalidade de bem-estar das pessoas e continuidade do estado.**

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Governança Corporativa e Governança no Setor Público

A administração pública hoje se depara com dois paradigmas, um afirma que a mesma é um campo autônomo de teoria e prática, o outro afirma que o seu objetivo primordial é a “criação e implementação da mudança social para o bem social.” Ambos são complementares e se reforçam mutuamente, contudo, sem independência a administração pública fica limitada em sua capacidade de traçar um curso próprio em busca do bem social. Nos anos 1930 a administração pública era referência para as corporações, hoje a governança pública fornece um conjunto de idéias de como a governança corporativa pode ser melhorada na prática. (HENRY, 2010, p. 40).

Segundo Marques (2007, p. 12-15) governança corporativa (GC) é um termo que há pouco tempo vem se diferenciando enquanto disciplina autônoma, seus conceitos ainda não estão totalmente definidos e vem evoluindo diariamente. Trata-se de um tema que tem acumulado importância, entretanto suas ferramentas e estrutura analítica ainda estão incompletas. Sua popularidade tem crescido representativamente no meio privado, por representar um conceito agregador dos processos destinados à promoção da *accountability*; no setor público também se encontram processos próprios de *accountability* que podem ser associados à governança corporativa.

Governança corporativa seria “um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência” (MARQUES, 2007, p. 14), segundo o IBGC (2009) esse seria o recurso utilizado para “superar o conflito de agência, decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial”.

Os motivos para a contemporânea preocupação com governança são tantos, quantas são as raízes desse tema. Contudo, duas origens podem ser destacadas em importância, a primeira é resultado de um movimento de “governança corporativa” ocorrido no final da década de 1980, o segundo é resultado de um movimento sobre “governança local” no início da mesma década (BOVAIRD, 2009, p. 218).

De acordo com Bovaird (2009, p. 18) o movimento de governança corporativa foi desencadeado por um processo de perda de controle dos proprietários e dos sistemas nacionais das grandes corporações transnacionais, as quais vinham demonstrando um alto grau de subjetividade na tomada de decisão. Os escândalos da década de 1990 desestruturaram grandes corporações e refletiram nas economias dos países, fortalecendo a

necessidade de mais governança corporativa e mais acompanhamento das ações dos gestores. Já no setor público as preocupações com governança podem ser percebidas após alguns escândalos com parlamentares, o que motivou a criação de códigos de conduta, principalmente em países da Europa Central e Oriental, no entanto isso se difundiu para vários outros países. (BOVAIRD, 2009, p. 218).

Segundo Henry (2010, p. 35), o movimento da nova administração pública impactou de diversas formas a administração pública, trazendo diversos benefícios e influências. Afirma que o paradigma da nova gestão pública levou os teóricos a repensarem o que quer dizer efetivamente “público” em administração pública. O autor afirma, ainda, que essa definição de significado é um antigo problema para o meio acadêmico, isso ocorre porque no contexto da cultura ocidental nunca foi determinada uma concepção estruturada do que é “caráter público” e o que é “caráter privado”. O autor destaca que “caráter público tem sido definido no campo de administração pública a partir dos paradigmas da teoria do agenciamento ou da teoria institucional”.

Para determinar o caráter público e o caráter privado deve se levar em conta três dimensões. A primeira dimensão de destaque seria a da “agência”, a qual discute a conduta dos gestores buscando avaliar se eles estão agindo em seus próprios interesses ou para interesses públicos. A segunda dimensão diz respeito ao “interesse público” e à forma como a riqueza é distribuída pela organização, se apenas uma pessoa é beneficiada ou se toda a comunidade usufruirá dos benefícios da organização. A terceira se refere ao “acesso público”, as organizações de caráter público são mais acessíveis do que as privadas em relação à informação, recursos, atividades e etc. Sete em cada dez livros sobre organizações públicas veem a perspectiva da agência como oposta às dimensões de “interesse público” e “acesso público” para caracterizar “público”. “Apesar de popular existem problemas com a visão de agência”. (HENRY, 2010, p. 35).

Segundo Marques (2007, p. 17) uma estrutura organizacional que busque promover boa governança corporativa no setor público ou privado deve possuir uma clara determinação dos papéis a serem desempenhados e as suas responsabilidades; compreender as relações existentes entre os múltiplos *stakeholders* da organização e outros interesses “para controlar os seus recursos e dividir resultados” dando suporte à gestão, especialmente, aos gestores de nível estratégico.

2.2 Função-Objetivo corporativa: único objetivo (maximização da riqueza dos proprietários) x múltiplos objetivos (maximização do bem estar das partes interessadas)

A discussão sobre a função-objetivo das organizações pode ser vista segundo James P. Walsh, da Universidade de Michigan, Editor da Revista *Organization Science*, “como a questão teórica e prática mais importante que podemos nos confrontar hoje” (WALSH, 2004).

No Brasil não há muitos trabalhos que se aventuraram por esse tema. Dois estudos podem ser apresentados como expoentes dessa discussão. O primeiro pode ser atribuído à Silveira, Yoshinaga e Borba (2005), em que os autores tecem críticas à Teoria dos *Stakeholders* como função-objetivo da corporação, concluindo que a mesma não seria uma teoria robusta o suficiente para ser priorizada em detrimento da Teoria da Maximização da Riqueza dos Proprietários – MRP como função objetivo corporativa.

Outro artigo que pode ser considerado referência nacional nesta discussão é o trabalho empírico de Boaventura *et al* (2009), no qual os autores analisam se há ou não subordinação da função-objetivo dos *stakeholders* à função-objetivo dos *shareholders*. Para tanto, os autores utilizam testes não-paramétricos e paramétricos a partir de dados secundários do Economática e do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE. Os autores

concluem que não há subordinação da função-objetivo dos *stakeholders* a dos *shareholders*, em outras palavras “nas empresas estudadas, os *stakeholders* eram atendidos mesmo que os *shareholders* não o tivessem sido”. (BOAVENTURA ET AL, 2009, p. 304).

No exterior, os textos de Jensen e Meckling (1976), Freeman e Macvea (2001), Jensen (2001), a rodada de discussão entre Sundaram e Inkpen (2004) *versus* Freeman, Wicks e Parmar (2004) e o trabalho de Wright, Mukherji e Kroll (2001) podem ser apresentados como importantes marcos da discussão sobre a função-objetivo da corporação.

Na edição número 15 da revista *Ciência Organizacional (Organization Science)* foi travado um debate (*Crossroads*) entre cinco autores, no qual dois dos autores defendiam a visão *Shareholder-centric* (Sundaram e Inkpen) e três defendiam a visão *Stakeholder-centric* (Freeman, Wicks e Parmar). A “*Crossroads*” aconteceu em torno do seguinte tema: “*Corporate Objective Revisited*”. No editorial deste debate é afirmado que esta discussão acontece em um momento que a sociedade civil está cada vez mais cobrando investimentos das organizações na vida social.

Wright, Mukherji e Kroll (2001) rediscutem os pressupostos da teoria do agenciamento à luz da organização e dos seus grupos, e não somente de indivíduos como agentes e principais, e para isso utilizam *insights* não propriamente da literatura de agência. Suas proposições sugerem um relaxamento na teoria do agenciamento, buscando subsidiar melhor os resultados associados às trocas econômicas, ou seja, ao conflito distributivo.

Os textos nacionais, bem como os internacionais focam prioritariamente na perspectiva da função-objetivo da corporação privada, embora extrapolações sejam possíveis em várias vertentes. É nessa perspectiva que o presente trabalho analisará as funções-objetivo voltadas à Corporação, não necessariamente Corporação privada.

2.2.1 Argumentos dos adeptos da teoria da maximização da riqueza dos proprietários como função-objetivo

Segundo Sundaram e Inkpen (2004a, p. 350), os escândalos de 2001 e 2002 reacenderam o debate sobre o objetivo da corporação, e sobre a função-objetivo da Maximização da Riqueza dos Proprietários – MRP, hegemônica até então. Os autores elaboram mais um conjunto de argumentos para sustentá-la e destacam que estudiosos e tribunais têm discutido a temática dos objetivos da corporação há anos e ainda não chegaram a um consenso.

Para Jensen (2001, p.13) 200 anos de estudos em finanças e em economia têm concluído que o bem-estar é maximizado se todas as empresas trabalharem para maximizar o seu próprio valor total. Isso acontece quando o valor atribuído pelos clientes é superior aos recursos consumidos para o fornecimento do bem ou serviço. O autor argumenta que executivos e economistas certamente concordam que a maximização da riqueza do proprietário é um critério lógico para a tomada de decisão e avaliação do desempenho dos gestores, portanto é adequado como uma função-objetivo única para as firmas.

Sundaram e Inkpen (2004a, p. 350) afirmam que a visão de MRP não deve ser escolhida apenas porque é legalmente legítima, nem porque é ética, nem tampouco pela sua conveniência, mas sim porque se baseia em métricas mensuráveis, porque são as metas favoritas dos gestores na formulação e execução das suas estratégias. Para governar a corporação são necessárias metas e a MRP é a única meta apropriada para os gestores em uma corporação moderna. Segundo os autores, 150 anos de estudos em finanças e economia consolidam a MRP como a única abordagem eficiente como função-objetivo.

Silveira, Yoshinaga e Borba (2005, p. 39) argumentam que a teoria da firma defende o direito residual dos acionistas, pois os donos possuem muito mais compromissos e riscos e menos direitos legais que os demais *stakeholders*, que sabem quanto serão remunerados antecipadamente através dos contratos, os quais se não forem cumpridos geram o direito de recursos judiciais para recebê-los.

Para Jensen (2001, p. 10), a busca pela maximização de mais de um objetivo certamente traria dificuldade no estabelecimento de *trade-offs* para a tomada de decisão, o que faria com que a busca por múltiplos objetivos fosse, por fim, busca por nenhum objetivo. Para o autor a dos *stakeholders* não é vazia de conteúdo, no entanto, peca por não fornecer critérios lógicos para a tomada de decisão. As empresas que adotam a função-objetivo dos *stakeholders* não conseguirão facilmente sobreviver, pois essa visão “politiza a corporação e deixa seus gestores habilitados a exercer suas próprias preferências na utilização dos recursos da empresa”. (JENSEN, 2001).

Para Boaventura *et al* (2009, p. 292), ambas funções-objetivo vêm sendo estudadas por campos diferentes da Administração. A Teoria da Firma (único objetivo, maximização do desempenho econômico), pelo campo das finanças, utilizando essencialmente métodos quantitativos e estudo empíricos para defender seus constructos. Já a teoria dos *Stakeholders* (múltiplos objetivos) vem sendo estudada pela sociologia, comportamento organizacional e administração de conflitos e os estudos empíricos utilizam predominantemente métodos de análise qualitativa.

Entre os estudos comparativos que colocam as duas teorias em oposição, questionam-se a legitimidade dos *Stakeholders*, pois os *Shareholders* disponibilizam o capital sob a condição de que ele seja aplicado em seu interesse, e para tanto assumiriam todas as responsabilidades fiduciárias.

Sundaram e Inkpen (2004, p. 350; p. 353) criticam o fato de estudiosos de administração estratégica terem inclinado-se nos últimos anos para a sobreposição de duas visões que estão em desacordo dentro do ponto de vista financeiro. Os autores desenvolvem cinco principais argumentos na defesa da visão de MRP são eles:

- (1) A meta de maximização da riqueza para o acionista é necessariamente pró-*stakeholder*;
- (2) A maximização da riqueza dos acionistas é um incentivo interessante para que os riscos empresariais possam ser assumidos;
- (3) Trabalhar para mais de um objetivo poderia fazer a governança da firma impossível;
- (4) É mais fácil fazer um acionista deixar de ser um *stakeholder* do que vice-versa, portanto os *stakeholders*, caso desejem controlar o objetivo determinado para a corporação devem passar a ser acionistas também;
- (5) No caso de uma violação do contrato ou de confiança, os *stakeholders* possuem mais proteção que os acionistas, através de contratos e do sistema jurídico.

Jensen e Meckling (1976, p. 307) argumentaram que o próprio debate em torno do objetivo da corporação tinha sido identificado como um fator instável na determinação do objetivo das corporações. Eles apontam que estudos sobre “direitos de propriedade” incitam uma discussão muito mais ampla do que o próprio termo sugere e asseveram que nas recentes discussões o que é importante é que haja “a especificação dos direitos individuais que determinam como os custos e recompensas serão repartidas entre os participantes em qualquer organização”. No clássico trabalho “*The nature of firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*” os autores acima citados concentram seu trabalho na análise das implicações sociais dos direitos de propriedade determinados pelos contratos formais e informais entre os proprietários e os gestores das firmas.

Jensen (2001) critica a teoria dos *stakeholders* como função objetivo da corporação, entretanto reconhece que, para que haja MRP no longo prazo, os gestores não podem ignorar totalmente ou prejudicar alguém importante para a organização. Mesmo assim, o autor mantém a posição pela MRP afirmando que, mesmo levando em consideração o interesse de importantes *stakeholders*, o principal objetivo da firma deve ser a MRP.

Carrillo (2007, p. 101), afirma que esta discussão remonta um debate clássico feito inicialmente em 1930, e que tem tomado força por efeito dos escândalos corporativos no Séc. XXI. Ela considera que o paradigma dominante no campo científico é a visão do *shareholder-centric*. Entretanto, afirma que o equilíbrio entre os interesses de diferentes *stakeholders* é fundamental para a continuidade da organização e não é antagônico à perspectiva de maximização de valor para os próprios *shareholders*. Para tanto, Carrillo (2007) resgata em sua argumentação que isso foi previsto por Kaplan e Norton (1996, tradução livre), “justiça e equilíbrio com os *stakeholders* resultam, a longo prazo, na maximização do valor”.

Silveira, Yoshinaga e Borba (2005) inauguram a discussão nos periódicos brasileiros e colocam em oposição as duas visões de função-objetivo da corporação. Em seu trabalho, analisam a teoria da maximização da riqueza dos acionistas e a teoria do equilíbrio de interesses entre os públicos afetados pela companhia (*stakeholders*). Para isso colocam três questões básicas, como três dimensões de análise. A primeira seria a dimensão da sociedade: qual objetivo gera um maior bem estar para a sociedade? A segunda, a dimensão da empresa: qual função-objetivo é capaz de garantir mais eficiência e produtividade? A terceira seria a dimensão profissional: qual função-objetivo especifica de forma clara como os executivos e conselheiros devem tomar decisões e ser avaliados?

Segundo Silveira, Yoshinaga e Borba (2005, p. 38), a teoria dos *Stakeholders*, que vem sendo desenvolvida durante décadas, ainda não foi capaz de estruturar uma formalização conceitual robusta e unificada. Contudo, deve-se registrar que na dimensão da sociedade, os autores definem o bem estar a partir da ausência de externalidades e monopólios. O bem estar social é atingido quando todas as empresas de um determinado ambiente procuram maximizar seu valor de mercado.

Nesse sentido, Jensen (2001, p. 9) propõe uma Teoria da MRP “iluminada”, que seria o mesmo que ele chamou de teoria *Stakeholder* (STH) “iluminada”. Essa iluminação seria justamente a preocupação em garantir a maximização da riqueza no longo prazo, o que faria com que os gestores pudessem legitimamente se preocupar com a continuidade das operações, portanto, com as demais partes interessadas no resultado da organização. Assim, acredita Jensen (2001), é possível unificar as teorias MRP e STH e garantir uma única função-objetivo.

2.2.1.1 A questão crítica do uso do *Balanced Scorecard* (BSC)

Segundo Filho (2005, p. 22), o BSC pode ser entendido como uma estratégia de competição, que produz um valor superior para os *stakeholders*, valores quantitativos e qualitativos, buscando observar o comportamento de ativos tangíveis e intangíveis das organizações. Tavares (2005, p. 350) afirma que o BSC foi proposto pela primeira vez por Kaplan e Norton em 1992, e tratava-se de uma ferramenta que buscava traduzir os objetivos estratégicos da organização em um conjunto de indicadores de desempenho, a partir dos quais seriam acompanhadas além da perspectiva financeira, as perspectivas dos “clientes”, dos “processos organizacionais internos” e da “aprendizagem organizacional e inovação”.

Para Jensen (2001, p. 17), o *Balanced Scorecard* é a materialização da visão de *stakeholders* na perspectiva gerencial e carrega as contradições dessa teoria. Trata-se de

tentar administrar para múltiplos objetivos e isso é impossível, pois é sabido matematicamente que só é possível maximizar para um único sentido e não para vários. O BSC é como pedir para os gestores maximizarem para mais de um sentido ao mesmo tempo, sem conhecer adequadamente o intercâmbio entre as variáveis. Trata-se, portanto, de tomar decisões sem a utilização mínima da racionalidade.

O entendimento de que medidas estritamente financeiras não são suficientes para a promoção de uma gestão eficaz é um dos motivos impulsionadores do BSC. Jensen (2001, p. 19) também concorda que medidas mais próximas dos níveis inferiores da organização são mais capazes de medir o desempenho individual. Contudo, isso não pode tirar de foco a avaliação, em última instância, a partir de uma medida econômica. Os gerentes típicos não são capazes de lidar com um conjunto de indicadores, formado por duas dúzias de variáveis, pois “o resultado será uma confusão”.

O BSC não oferece claramente os indicadores e a relação entre eles e isso prejudica o sistema de recompensas e punições, portanto nem é um painel de indicadores em essência e não produz informação capaz de distinguir vencedores e perdedores. Há casos de gerentes financeiros que até hoje não sabem como usar o painel de indicadores, porque em última análise o resultado financeiro é o que vale. “A falta de uma medida dimensional única, pela qual uma organização ou departamento ou pessoa que possa mensurar o seu desempenho, significa que essas unidades ou pessoas não podem tomar decisões racionais”. (JENSEN, 2001, p. 19).

Jensen (2001, p. 21) associa a teoria dos *stakeholders* a um ressurgimento de atores que foram derrotados com o fim do comunismo, e que agora se utilizam dessa teoria para interferir nas trocas do mercado e do capitalismo. Esses atores se legitimam nessa teoria em conjunto com o BSC para ter acesso a poder nas organizações e utilizar as forças do mercado para redistribuir a riqueza. Jensen alerta para o fato de que muitos gestores têm apoiado essa visão para fortalecer o seu poder na organização. O autor alerta que, caso adotada a teoria dos *stakeholders*, tenderá a reduzir o bem estar social.

Contudo, como fazer para gerir organizações que possuem múltiplos objetivos? Como é o caso do Estado. Glasspool (2002, p. 510) afirma que as organizações públicas têm utilizado o BSC satisfatoriamente e o customizado para as suas necessidades, sendo uma ferramenta imprescindível para o estabelecimento de metas e obtenção de resultados.

2.2.2 Argumentos dos adeptos da teoria do equilíbrio das partes interessadas como função-objetivo

Freeman, Wicks e Parmar (2004, p. 364) argumentam que duas perguntas estão articuladas com a teoria dos *stakeholders*. A primeira seria, “qual o propósito da empresa?”. Isso traz para perto as principais partes interessadas e contribui para o estabelecimento de uma finalidade tanto para a organização, como para a definição das métricas financeiras que serão utilizadas; e a segunda seria “qual a responsabilidade que a gestão tem com os *stakeholders*?”. Isso faz com que os gestores reflitam sobre o tipo de relacionamento que irão estabelecer com as partes interessadas na busca da sua finalidade organizacional. Em outras palavras, os critérios morais que devem embasar a sua atuação junto aos *stakeholders*.

A teoria dos *stakeholders* leva em consideração que valores morais são elementos indissociáveis da atividade das organizações, contrariando autores que tentam separar a dimensão ética da dimensão econômica. O desafio segundo Freeman, Wicks e Parmar (2004, p. 364) é fazer dos negócios um espaço em que a moralidade tenha capilaridade. Trata-se de fazer negócios de uma forma mais ética, o que os autores consideram um trabalho de Sísifo, pois consideram ética empresarial um oxímoro. Segundo os autores, muitos defensores de um

único objetivo para a corporação defendem distinguir consequências econômicas de valores éticos, o que para eles é uma visão estreita da atividade humana de criação de valor.

As afirmações que entendem a maximização do valor para os acionistas como o único objetivo da corporação, por essa ser uma “teoria científica modelada apropriadamente por ideólogos chamados de economistas”, são vistas de forma irônica. Muitos teóricos da administração se submeteram a essa visão por um modismo típico de quem queria ser aceito pelos “irmãos economistas” e como consequência as teorias em administração passaram a ser formuladas promovendo a separação entre a dimensão humana e a dimensão econômica. Maximizar a riqueza dos proprietários não tem conteúdo ideológico neutro, os direitos dos acionistas seriam no máximo direitos de primeira face, e isso não justifica ignorar os direitos dos outros. (FREEMAN, WICKS E PARMAR, 2004, P. 365).

Boaventura *et al* (2009), testaram se existia subordinação entre as funções-objetivo dos *stakeholders* (social) e dos *shareholders* (econômica), a partir da utilização de empresas que publicam balanço social no modelo do IBASE. Os autores descobriram que a função-objetivo dos *stakeholders* pode ser alcançada sem que se alcance a função-objetivo de maximização da riqueza dos proprietários.

Asher, Mahoney e Mahoney (2005, p. 13) consideram que o fato de se entender como único merecedor legítimo dos retornos residuais da firma os acionistas é um equívoco. Eles argumentam em primeiro lugar que *stakeholders* como funcionários, principalmente em empresas de capital humano, são demandantes residuais; os credores também seriam importantes demandantes, além dos fornecedores que hoje estão articulados em uma rede de complexas de interdependências. Os autores ponderam que não se trata de abandonar os acionistas como importantes reclamantes, mas sim de permitir a consideração de outros pretendentes aos benefícios residuais.

Freeman, Wicks e Parmar (2004) argumentam que dividir o mundo em abordagens entre acionistas e partes interessadas é equivalente a comparar “maçãs” com “frutas”. Ou seja, *stakeholders* é gênero e *shareholder* é espécie. Segundo os autores, contrastar ambos não vai levar a lugar algum, a menos que haja um caráter eminentemente ideológico de sobrepor uma espécie sobre o próprio gênero.

Sobre a dificuldade de se estabelecer formas de resolver os conflitos entre as partes interessadas, Freeman, Wicks e Parmar (2004) argumentam que esse problema é superestimado pelos críticos como ponto fraco da teoria dos *stakeholders*, como se não houvesse método para a criação de critérios para a distribuição da riqueza. Nesse aspecto, os autores ponderam que a teoria da maximização da riqueza sofre dos mesmos problemas que aponta, uma vez que reconhece que para a obtenção do melhor empenho dos *stakeholders* é necessário criar um conjunto de incentivos mais amplo que os financeiros. “Ironicamente, poderíamos argumentar que a teoria de *stakeholder* dá aos gerentes mais recursos e uma maior capacidade para lidar com esse desafio, porque eles podem oferecer recompensa não só financeira”.(FREEMAN, WICKS E PARMAR, 2004)

Freeman, Wicks e Parmar (2004) desenvolvem cinco argumentos para responder às principais críticas de Sundaram e Inkpen (2004) à teoria dos *stakeholders* como função-objetivo da corporação, seriam eles: (1) A meta de equilibrar os interesses criando valor para os *stakeholders* é necessariamente pró-acionista, uma vez que um acionista também é um *stakeholder*, portanto criar valor para as partes interessadas significa também criar valor para o acionista; (2) A criação de valor para os *stakeholders* motiva a assunção de riscos uma vez que os gestores trabalham em constante contato com grupos de *stakeholders*, que “aceitam riscos inerentes ao desenvolvimento de novas idéias, produtos e programas.” Segundo os

autores “a recente onda de alianças corporativas e o surgimento de questões como a gestão da cadeia de suprimentos são a prova que os *stakeholders* podem ver seus interesses em comum.” (3) Uma única função objetivo dificulta a gestão e a governança, tornando-as talvez impossíveis. “O problema com o foco em um único objetivo é que o mundo é complexo, e os gerentes e diretores são racionalmente limitados (pelo menos nós podemos ver isso nos economistas em suas próprias suposições).” O fato de orientar prioritariamente a organização para maximizar a riqueza econômica limita a ponderação de questões éticas e morais com outras partes, pois simplesmente o negócio é fazer dinheiro para o acionista. A questão é que não há nenhum fundamento moral claro para maximização da riqueza do acionista “nem há uma discussão sobre como os gestores lidam com os outros desafios morais e legais que enfrentam no dia-a-dia da empresa.” Qualquer visão que exclua a moralidade do debate reduz a responsabilidade de gestão e torna mais provável a promoção de um comportamento antiético. (4) Certamente é mais fácil transformar *stakeholders* em acionistas, pois os acionistas já são *stakeholders*. (5) Quando há violação de contratos os acionistas têm proteção a partir dos mecanismos como o mercado financeiro, coisa que os *stakeholders* não possuem. O foco de toda a Lei *Sarbanes – Oxley* que tratou da transparência e da validade da informação financeira foi para proteger os acionista.

3. PROCEDER METODOLÓGICO

O presente estudo pode ser classificado como uma pesquisa quantitativa de natureza exploratória e descritiva, utilizando-se da observação direta extensiva, sendo o método de estudo indutivo. Exploratório, pois busca proporcionar mais conhecimento acerca do assunto. Descritivo, porque busca evidenciar a percepção dos “condutores do controle interno no setor público” sobre a função-objetivo utilizada na elaboração dos mecanismos de GSP. Direta extensiva por utilizar-se de questionário para medir opiniões e atitudes.

3.1 Seleção da População Alvo e Amostragem

Para discutir a função-objetivo da GSP foi utilizada a perspectiva do controle interno no setor público pelo entendimento de que o CI seria o agente estruturador da governança no setor público. Esse entendimento parte do raciocínio de que, por estar dentro da administração pública, o controle interno tem acesso a uma quantidade de informações e exerce uma influência diferenciada em comparação com o controle externo e o controle social. Definiu-se, portanto, estudar os condutores dos controles internos em nível estadual por acreditar que nos últimos anos estes profissionais têm assumido grande parte das atribuições para a viabilização da governança pública.

Sendo assim, a população alvo dessa pesquisa foca os responsáveis pela condução dos controles internos estaduais brasileiros ligados ao Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – CONACI, até o mês de novembro do ano 2009. Entende-se que este grupo é um relevante responsável pela condução do CISP nos estados brasileiros, portanto a amostra foi escolhida por exercer liderança no processo de estruturação do CISP e, conseqüentemente, da GSP.

Para fins de pesquisa, a população foi segmentada em quatro grupos, conforme apresentado no quadro 1.

Titulares dos órgãos de CISP filiados ao CONACI.
Técnicos que atuam no CISP indicados pelo CONACI para participar de grupos de trabalho que discutem diretrizes para o CISP.
Profissionais do CISP que participam da lista de discussão permanente do CONACI.
Acadêmicos convocados pelo CONACI para participar dos grupos de trabalho que discutem diretrizes para o CISP.

Quadro 1 – Composição dos grupos amostrais da pesquisa.

Fonte: Própria, 2010.

3.2 Coleta de Dados

A Coleta dos dados se deu por meio de questionário (*survey*). Martins e Theóphilo (2007, p. 93) e Marconi e Lakatos (2008, p. 86) orientam que a sua aplicação seja feita sem a presença do pesquisador, podendo ser administrado remotamente. Assim, o questionário foi administrado por meio eletrônico a partir da ferramenta de formulário *online* gratuita disponível na *world wide web* (*Google docs* – formulário *online*).

As perguntas foram elaboradas com a utilização da escala *likert* de sete pontos proposta por Hair *et al* (p. 187, 2005) e Martins e Theóphilo (2007, p. 93), sendo 1 para discordo totalmente e 7 para concordo totalmente. Os autores garantem que quanto mais pontos, mais precisão será obtida quanto à intensidade de discordância ou concordância de uma afirmação.

Os questionários foram submetidos a 24 (vinte e quatro) titulares dos órgãos de controle interno dos estados brasileiros, a 14 (quatorze) técnicos indicados pelos titulares para participarem de grupos de trabalho sobre CISP, 06 (seis) acadêmicos que também estão acompanhando os grupos de trabalho do CONACI sobre CISP e para mais 426 (quatrocentos e vinte seis) profissionais do CISP que participam do fórum de discussão dos membros do CONACI. Ver tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – Composição da amostra.

	Enviado	Respondido	Taxa de resposta
Titulares	24	8	33%
Técnicos	14	9	64%
Profissionais*	426	28	7%
Acadêmicos	6	6	100%
Total	470	51	10,9%

*Como todos os titulares e os técnicos também participam do fórum de discussão por e-mail eles foram retirados do total de profissionais, ou seja $464 - 24 - 14 = 426$.

Fonte: Própria, 2010.

3.3 Utilização do Teste *Kruskal-wallis* (K-W)

O teste *Kruskal-wallis* foi adotado visa analisar o nível de consenso na percepção dos responsáveis pela condução do CISP sobre as variáveis estabelecidas. Para tanto foi testada a natureza populacional dos quatro grupos (titulares, profissionais do CISP, técnicos e acadêmicos) visando avaliar a sintonia quanto à função-objetivo que deve inspirar a GSP.

Siegel (1979) afirma que o teste *Kruskal-wallis* (*K-W*) verifica se *k* grupos independentes (não necessariamente do mesmo tamanho) são oriundos da mesma população ou de populações com médias idênticas; deve ser utilizado quando a escala é no mínimo ordinal. O *Kruskal-wallis* é o teste não-paramétrico mais eficiente para *k* amostras independentes, tendo poder-eficiência de 95,5% em comparação com a mais poderosa prova paramétrica, a prova *F*. O “*Kruskal-Wallis* comprova a hipótese de nulidade de que *k* amostras provenham da mesma população ou de populações idênticas com relação às médias.” (SIEGEL, 1979, p. 209).

Segundo Bisquerra, Sarriera e Martinez (2004, p. 77), o grau de significação (*p-value*) corresponde à probabilidade de errar ao rejeitar H_0 . O grau de significância está relacionado com o nível de significância estabelecido para o teste, em geral é 0,01 ou 0,05 (o caso do presente estudo). Como consequência da prova de contraste tomam-se as seguintes posições: “nada se opõe a aceitar a hipótese nula”, ou “rejeita-se a hipótese nula ao nível de significação de α ”. Os autores resumem a relação dos dois conceitos como:

Se $p > \alpha$ Nada se opõe a aceitar H_0 ;
 Se $p \leq \alpha$ Rejeita-se H_0 com $p =$ (valor obtido).

Para desenvolvimento das análises utilizou-se como padrão, no *Statistical Package for the Social Sciences* v. 17,0 - SPSS[®], com nível de significância de 5%, que representa, segundo Bisquerra, Sarriera e Martinez (2004, p. 76), o risco de erro assumido no caso da rejeição da hipótese nula.

Tabela 2 – Operacionalização do teste

	Grau de Significação	Situação de H_0	Conclusão
<i>p-value</i>	0,000-0,050	Rejeitada, aceita-se H_1	Não há concordância entre os grupos
<i>p-value</i>	0,051-0,500	Não se pode rejeitar H_0	Fraca concordância entre os grupos
<i>p-value</i>	0,501-1,000	Não se pode rejeitar H_0	Forte concordância entre os grupos

Fonte: Própria, 2010.

As conclusões inferenciais serão obtidas a partir do *p-value* retornado pelo SPSS. Revorêdo (2006) e Araújo (2007) utilizaram a classificação, quanto aos níveis de concordância, em fraca e forte concordância entre os grupos. O mesmo critério será utilizado nesse trabalho. Caso o *p-value* seja menor ou igual a 0,05 H_0 deve ser rejeitada. Caso seja maior, até 0,50, aceita-se H_0 e classifica-se como fraca concordância entre os condutores do CISP sobre a variável; caso seja maior, que 0,50 até 1,00, classifica-se como forte concordância. Ver tabela 2.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Os CCISP da amostra analisada são todos graduados em nível superior, sendo em sua maioria oriundos do curso de Ciências Contábeis, com idade superior a 35 anos e atuam há mais de três anos na área de controle interno no setor público.

Mais de 80% possui algum tipo de pós-graduação, portanto trata-se de uma amostra altamente especializada. Isso fortalece a representatividade da pesquisa, no sentido de que são sujeitos responsáveis pela confecção dos mecanismos de GSP, experimentados na prática do CISP e na teoria, com especializações, mestrados e doutorados. Ressalta-se, ainda, que os CCISP entrevistados são oriundos de 15 estados da Federação, cobrindo todas as regiões. Portanto, trata-se de uma amostra abrangente dos profissionais responsáveis pela elaboração dos mecanismos de GSP em todo o país.

A seguir são apresentadas as variáveis presentes no questionário da pesquisa.

V1. A maximização da riqueza do cidadão é uma métrica mensurável.

Em relação à afirmativa acima (V1), as respostas se apresentam de forma bem dividida. No grupo dos Acadêmicos, 17% concordam com a afirmação, enquanto 33% não apresentam opinião formada e 50% discordam. Os técnicos apresentam 33% de concordância, 11% de neutralidade e 56% de discordância. Os Titulares têm um percentual de 63% de concordância, 13% de neutralidade e 25% de discordância. Já os Profissionais concordam em um percentual de 43%, apresentam 29% de neutralidade e 28% de discordância. No total 33% tendem a discordar e 43% tendem a concordar. Ou seja, não existe clareza quanto à capacidade de se mensurar a maximização da riqueza do cidadão.

A V1 retornou no teste de K-W um *p-value* de 0,306, o que representa uma fraca concordância entre os grupos, contudo, não permitindo rejeitar a hipótese nula de que as amostras são resultantes da mesma população ou de uma população com a mesma média.

V2. A estratégia da gestão do controle interno deve ter como meta a ser perseguida a maximização da riqueza dos cidadãos em detrimento do equilíbrio das demandas das partes interessadas (*stakeholders*).

Ao discutir a afirmativa (V2) a opção de discordância predominou entre os grupos. Os Acadêmicos discordam em um percentual de 67%. Os Técnicos apresentam uma discordância de 78%, enquanto 88% dos Titulares discordam da afirmação. Já os Profissionais discordam em um percentual de 71%. No total a maioria afirma que a maximização da riqueza não deve ser priorizada em relação ao equilíbrio das demandas das partes interessadas.

Identificou-se uma forte concordância de respostas entre os CCISP em relação à variável V2, com um *p-value* de 0,657 para o teste de K-W, o que não permite a aceitação de H_0 com 95% de confiança.

V3. Trabalhar no sentido de EQUILIBRAR OS INTERESSES DOS *STAKEHOLDERS* do Estado brasileiro naturalmente contribui para a maximização do bem-estar em busca da felicidade dos cidadãos e continuidade do Estado.

O debate em torno da afirmação (V3), demonstrou a predominância de concordância da afirmação entre os grupos verificados. Os Acadêmicos apresentaram um percentual de concordância de 100%, seguidos por um percentual de 88,88% de concordância dos Técnicos e 87,5% dos Titulares. Já no grupo dos Profissionais, 78,57% concordam com a afirmação. No total a expressiva maioria dos CCISP concorda com a afirmação. Destaca-se a intensidade da concordância de acordo com a escala utilizada, onde aproximadamente 40% dos respondentes concordam totalmente.

O teste de hipóteses de K-W apresentou um *p-value* de 0,504, o que demonstra uma forte concordância entre os grupos CCISP e a aceitação da hipótese nula, ou seja, as amostras dos CCISP, em relação à esta variável, são entendidas como oriundas de uma mesma população ou de uma população com a mesma média.

V4. Trabalhar no sentido de MAXIMIZAR A RIQUEZA DO CIDADÃO, naturalmente, contribui para a maximização do bem-estar, em busca da felicidade dos cidadãos e continuidade do Estado.

A discussão sobre a afirmação (V4) demonstrou uma variação na percepção dos grupos. No grupo dos Acadêmicos, 50% discordam da afirmação, enquanto 33% concordam. No que diz respeito aos Técnicos, há 33% de discordância e 33% de concordância. Já os Titulares apresentam 50% de discordância e 38% de concordância. Os profissionais distribuíram-se em 40% concordantes e 50% discordantes. No total percebe-se que não há maioria significativa em relação à concordância ou discordância da afirmativa. Destaca-se que a intensidade da concordância ou discordância é bem mais branda que a intensidade de concordância com a variável V3.

A V4 obteve um *p-value* de 0,798, o que demonstra uma forte concordância entre os grupos CCISP e a aceitação da hipótese nula, ou seja, as amostras dos CCISP, em relação a esta variável, são entendidas como resultantes de uma mesma população ou de uma população com a mesma média.

V5. O BSC contribui decisivamente para a obtenção da missão institucional do Estado.

O debate sobre a afirmação (V5) apresentou predominantemente a percepção de concordância entre a maior parte dos grupos. Entre os Titulares há um percentual de concordância de 88%, destaca-se que 50% deles concordam totalmente. Os Técnicos concordam em 78% dos casos, enquanto Profissionais apresentam um percentual de

concordância de 71%. Já os acadêmicos apresentam uma concordância de 50%. No total a grande maioria dos CCISP concorda com a afirmativa.

Quando analisada a natureza populacional da afirmação da variável V5, identificou-se com o teste de K-W um *p-value* de 0,371, o que denota uma baixa concordância entre os CCISP, sobre a contribuição do BSC para a obtenção da missão institucional do Estado. Contudo, não se pode rejeitar H_0 , ou seja, em relação à variável, as amostras são oriundas da mesma população ou de populações com a mesma média.

V6. O BSC na Gestão Pública permite que os gestores tomem decisões claras e possam ser avaliados pelo dirigente máximo do poder executivo.

A discussão acerca da afirmativa (V6) apresentou 100% de concordância entre os Titulares, sendo que 50% concordaram totalmente, a maior intensidade de concordância dentre os grupos. Os Acadêmicos e Técnicos concordam em 67% dos casos avaliados, já 65% dos Profissionais concordam com a afirmação.

Em relação à variável V, o K-W evidenciou um *p-value* de 0,174, o que denota uma fraca concordância entre as amostras, mas não permite rejeitar H_0 , garantindo que os quatro grupos, em relação a esta variável, são resultado de uma mesma população ou de uma população com a mesma média.

6. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Os CCISP encontram-se divididos quanto à capacidade de se medir a maximização da riqueza dos cidadãos. A maioria dos acadêmicos e técnicos discordam quanto a capacidade de se mensurar a maximização da riqueza do cidadão. Os titulares e os profissionais são mais crentes da capacidade de se medir a riqueza do cidadão. Esse ponto é relevante para essa pesquisa, pois se não há entendimento de que é possível mensurar a maximização da riqueza para o cidadão, não seria sensato também defender como única função objetivo para o Estado a MRP.

A ampla maioria dos CCISP acredita, ainda, que a estratégia do controle interno não deve priorizar a MRP, em detrimento do equilíbrio das demandas das partes interessadas (*stakeholders*), o que corrobora com um modelo de GSP inspirado pela teoria dos *stakeholders*. A ampla maioria dos CCISP também acredita que equilibrar os interesses dos *stakeholders* naturalmente contribui para a maximização do bem estar em busca da felicidade dos cidadãos e continuidade do Estado, confirmando que os CCISP compreendem GSP como o *Study 13* do IFAC, sendo o objetivo do Estado atender a grupos de interesse mais amplos do que simplesmente os proprietários (cidadãos).

Já em relação à capacidade da maximização da riqueza do cidadão naturalmente contribuir para a maximização do bem estar em busca da felicidade dos cidadãos e continuidade do Estado, não houve maioria expressiva entre os que concordam e os que discordam, denotando uma divisão de opiniões. Portanto, não se pode destacar plenamente a influência da visão de MRP entre os CCISP. Contudo, os CCISP estão mais convencidos, quanto à capacidade de se garantir felicidade e continuidade com o equilíbrio das demandas das partes interessadas, do que com a MRP.

A maioria dos CCISP concordam que o BSC contribui decisivamente para a obtenção da missão institucional do Estado e isso confronta a opinião de Jensen (2001), que afirma que o BSC é a materialização da teoria de múltiplos objetivos e que isso certamente levaria as organizações à descontinuidade. Os CCISP consideram ainda que, na gestão pública, os gestores com o uso do BSC podem tomar decisões claras e serem avaliados pelo dirigente

máximo do poder executivo. É interessante ressaltar ainda que, nesse último aspecto, os titulares, dirigentes máximos do sistema de controle interno nos Estados foram unânimes na concordância quanto à contribuição do BSC.

Ou seja, os CCISP compreendem que a metodologia de gestão fomentada pelo BSC é aderente aos propósitos da administração pública, justamente por contribuir para a obtenção da missão institucional do Estado e por avaliar claramente os agentes públicos. Portanto, se os CCISP compreendem o BSC como aderente à gestão pública, pode-se afirmar que eles concordam com uma gestão para múltiplos objetivos em detrimento de um único objetivo.

Portanto, esse trabalho evidencia que os CCISP optam pela teoria dos *stakeholders* inspirada por um paradigma de moralidade como função-objetivo mais adequada para a promoção da GSP. Entretanto, não se pode ignorar a influência da nova administração pública e da visão de um único objetivo na opinião dos CCISP, isso denota a inexistência de um paradigma de GSP consolidado.

O homem não obtém felicidade exclusivamente com a maximização da riqueza, então, não se deve definir como marco de governança e controle das organizações públicas, que são feitas por homens para homens, apenas a perspectiva da maximização da riqueza do cidadão. Este trabalho evidencia que os CCISP compreendem essa questão e, portanto, tendem a discordar de um modelo de GSP que leve em consideração, na tomada de decisão, apenas os interesses de maximização da própria utilidade do cidadão, em detrimento de questões de sustentabilidade de longo prazo e de busca de bem estar e felicidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, F. S. **Controle interno no poder executivo federal: um estudo exploratório quanto à percepção dos auditores internos das instituições federais de ensino (IFES) sobre a atuação da controladoria geral da união (CGU)**. Recife, 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). – Programa Multidisciplinar Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (UnB, UFPB, UFPE e UFRN), Centro de Ciências Sociais Aplicadas, UFPE.

ASHER, C. C.; MAHONEY, J. M.; MAHONEY, J. T. Towards a property rights foundation for a stakeholder theory of the firm. **Journal of Management and Governance**, v. 9, p. 5-32, 2005.

BISQUERRA, R.; SARRIERA, J. C.; MARTÍNEZ, F. **Introdução à estatística: enfoque informático com o pacote estatístico SPSS**. Porto Alegre: Arned, 2004.

BOAVENTURA, J. M. G. *ET AL.* Teoria dos *stakeholders* e teoria da firma: um estudo sobre a hierarquização das funções-objetivo em empresas brasileiras. **RBGN – Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, vol. 11, n. 32, p. 289-307, 2009.

BONNAFOUS-BOUCHER, Maria. Some philosophical issues in corporate governance: role of property in stakeholder theory. **Corporate Governance**, v. 05, nº 2, p. 34-47, 2005.

BOVAIRD, Tony. Public Governance: Balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**. 2007, v. 71, nº 02, p. 217-229.

BRENNAN, Niamh.; SOLOMON, Jill. Corporate governance, accountability and mechanisms of accountability: an overview. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 2008, Vol. 21, No 7, p. 885-906.

- CARRILLO, Elena F. Pérez. Corporate Governance: Shareholders Interests and Other Stakeholders Interests. **Corporate Ownership & Control**. 2007, v. 4, nº 4.
- COLLIER, Paul M. Stakeholder accountability: A Field study of the implementation of a governance improvement plan. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 2008, Vol. 21, No 7, p. 933-954.
- CONACI. Sítio institucional. Disponível em: <www.conaci.org.br> Acesso em: 12/02/2009.
- FILHO, E. H. **Balanced Scorecard e a gestão estratégica**: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- FREEMAN, R. E.; MCVEA, J. **A Stakeholder Approach to Strategic Management**. In: HITT, M.A.; FREEMAN, R. E.; HARRISON, J. S. Handbook of strategic management. Blackwell Business, 2001.
- FREEMAN, R. R.; REED, D. L. Stockholders and stakeholders: A new perspective on corporate governance. **California Management Review**. V. 25, nº 3, spring, 1983.
- FREEMAN, R. E.; WICKS, C. A.; PARMAR, Bidhan. Stakeholder Theory and “The Corporate Objective Revisited”. **Organization Science**. v. 15, nº 3, may-june, 2004, p. 364-369.
- GLASSPOOL, J. **Business the Ultimate Resource**. Londres: Bloomsbury Publish, 2002.
- HAIR JR, Joseph F.; *et al.* **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- HENRY, N. **Public administration and public affairs**. USA: Pearson Education, 2010.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. Study 13. Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. 2001.
- JENSEN, M. C. Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function. **Journal of Applied Corporate Finance**. Vol. 14.3, 2001.
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal Financial Economics**. Vol. 3, p. 304-360, 1976.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P.. **A estratégia em ação**: balanced scorecard. 15.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa** – 7 ed. - São Paulo: Atlas, 2008.
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. A. **Metodologia da investigação científica para as ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MATIAS PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.
- MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **RAC**, v. 11, n. 2, abr/jul, 2007.
- REVORÊDO, W. C. **O papel do tribunal de contas na promoção da efetividade dos hospitais públicos do estado de pernambuco: um estudo baseado na visão dos stakeholders**. Recife, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multidisciplinar Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (UnB, UFPB, UFPE e UFRN), Centro de Ciências Sociais Aplicadas, UFPE.
- SIEGEL, S. **Estatística não paramétrica para as ciências do comportamento**. São Paulo: McGRAW-HILL do Brasil, 1979.

SILVEIRA, A. D. M.; YOSHINAGA, C. E.; BORBA, P. R. F. Crítica à teoria dos *Stakeholders* como função-objetivo corporativa. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, V. 12, n. 1, p.33-42, jan-mar, 2005.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo, Atlas, 2007.

SUNDARAM, Anant k.; INKPEN, Andrew C. The Corporate Objective Revisited.

Organization Science. v. 15, n° 3, may-june, 2004a, p. 350-363.

SUNDARAM, Anant k.; INKPEN, Andrew C. Stakeholder Theory and “The Corporate Objective Revisited”: A Reply. **Organization Science**. v. 15, n° 3, may-june, 2004b, p. 370-371.

TAVARES, M. C. **Gestão Estratégica**. São Paulo: Atlas, 2005.

WALSH, J. P. Introduction to the “Corporate Objective Revisited” Exchange. **Organization Science**. v. 15, n° 3, may-june, 2004, p. 370-371.

WRIGHT, Peter.; MUKHERJI, Ananda.; KROLL, Mark J. A reexamination of agency theory assumptions: extentions and extrapolations. **Journal of Socio-Economics**, v. 30 (2001), p. 413-429.