

O RECADO “EXPLOSIVO” DE
BEIRUTE
PARA A GOVERNANÇA DO ESTADO
E CORPORATIVA DO BRASIL



Na terça-feira (04/08/2020) ocorreu uma explosão de dimensões inimagináveis em Beirute, levando à óbito mais de 100 pessoas, deixando outras centenas desaparecidas, deixando milhares de desabrigados e feridos, destruindo cerca de metade da região central da cidade, em proporção mais catastrófica que todas as guerras recentes ocorridas na capital do Líbano.

por **ADRIANA DE ANDRADE SOLÉ** e **JULIANA ESTRELLA**

Nesse incidente, derivado da explosão de uma carga de 2.750 toneladas de Nitrato de Amônio, um material químico, potencial explosivo em condições inadequadas de armazenamento e temperatura, para além de todos os danos humanos, sociais e econômicos do trágico evento, uma informação específica é de fundamental relevância na tragédia – não era desconhecido da administração pública que tamanha carga de alto risco e dano estava armazenada inadequadamente em uma região portuária densamente habitada e economicamente muito ativa.

Segundo as informações divulgadas pela TV Al Jazeera, a carga de nitrato de amônio, por problemas com um cargueiro que não pode seguir viagem para Moçambique, ficou armazenada provisoriamente em um hangar do porto de Beirute por 6 anos, ou seja, o provisório se tornou permanente por inação ou omissão das autoridades com capacidade decisória. E a tragédia não aconteceu por falta de aviso – nesse período, entre 2014 e 2017, em pelo menos cinco ocasiões o responsável pela alfândega local enviou cartas às autoridades, solicitando soluções urgentes para o problema e alertando quanto ao risco, além de sugerir soluções para pôr fim à carga ali estocada (TV All Jazeera). Não suficiente, ao não serem ouvi-

dos pelo executivo, o diretor da administração alfandegária (2017), ainda enviou carta ao judiciário alertando quanto ao risco (TV All Jazeera). Ou seja, pelo menos dois poderes foram alertados por meio de seus representantes.

O problema existia, os riscos eram conhecidos pela administração pública e pelas autoridades do executivo e judiciário. A pergunta que não quer calar é porque nada foi feito pelas autoridades públicas, devidamente avisadas e informadas, mais de uma vez, ao longo de 6 anos? Onde o sistema falhou?

Para compreender um pouco sobre a falta de correspondência entre o papel ao qual as autoridades públicas são investidas – planejar, regular, fiscalizar, publicizar, gerir, dar soluções a questões públicas e punir quando necessário – e a execução tempestiva e eficaz dessas funções é preciso conhecer um pouco de alguns conceitos da ciência política fundamentais à administração pública e que são considerados princípios básicos da boa Governança Corporativa e Pública. Como essência temos *principal-agent*, (os conflitos de agência), e como princípios: *fairness* (senso de justiça), *compliance* (conformidade legal), *accountability* (prestação responsável de contas), *disclosure* (transparência) e *enforcement*.

GOVERNANÇA

Não se pretende nesse breve texto discutir a literatura acerca desses conceitos, que é ampla e com várias vertentes teóricas, mas colocá-los brevemente, de maneira a explicitar a sua relevância na governança do setor público e na relação entre burocracia e as instâncias decisórias políticas.

RELAÇÃO “PRINCIPAL-AGENT” NO ESTADO E CONFLITOS DE AGÊNCIA NAS CORPORAÇÕES

Enquanto nas Corporações temos os agentes principais que são os acionistas e como agentes executores os gestores, no ESTADO, principal são os cidadãos e agent diz respeito a seus representantes. Em termos de Estado, a relação principal-agent pode ser diferenciada em dois tipos – na relação representantes do legislativo ou executivo/representados (cidadãos) ou na relação governantes/burocracia, na qual os governantes ocupam o papel de principal e a burocracia não-eleita, seja ela de livre nomeação ou de carreira, ocupa o papel de agent.

O desafio fundamental que se coloca nesses dois tipos de relações é como representados (*principal*) podem controlar seus representantes (*agent*) no sistema político-eleitoral e como os políticos eleitos (*principal*) podem controlar a burocracia de carreira não-eleita (*agent*) a partir de uma engenharia institucional que possibilite cumprir a vontade coletiva no sistema democrático. É nessa interação da engrenagem que reside um aspecto relevante do problema – os representantes eleitos são simultaneamente agent e principal, dependendo do contexto em que se inserem, atuam como intermediários. São *agent* de seus eleitores e principal da burocracia, com

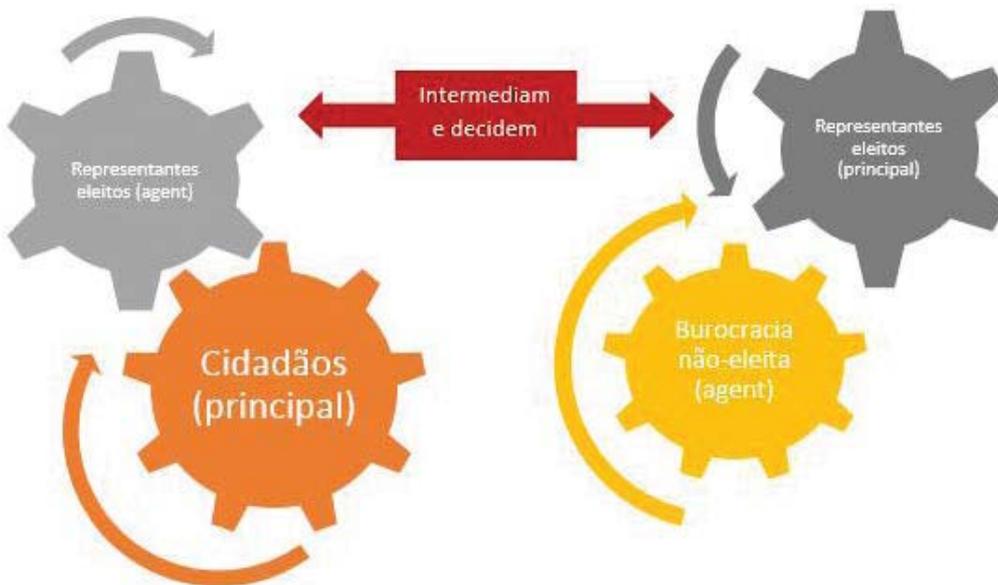
a função primordial de fazer a burocracia cumprir (*enforcement*) as escolhas dos cidadãos. A burocracia, no papel de agent tem o dever de muni-los de informações técnicas para suas decisões.

Contudo, por outro lado, esses mesmos representantes eleitos, com o papel de fazer a burocracia cumprir as escolhas dos cidadãos (*enforcement*), também atuam como decisores, a partir das informações fornecidas pela burocracia. E neste ponto específico, chamamos a também a atenção para as razões essenciais destes conflitos sintetizados pelos axiomas de Klein e Jensen & Meckling na teoria de Governança Corporativa: a inexistência do contrato completo e a inexistência do agente perfeito.

Controlar e dar transparência às decisões dos representantes eleitos e à cadeia de informação da burocracia torna-se um ponto nevrálgico para evitar capturas por grupos de interesses diversos ou por inépcia da burocracia. A inter-relação representantes eleitos e burocracia não-eleita permite privilegiar interesses desses grupos em detrimento dos interesses coletivos dos cidadãos, na ausência de mecanismos de controle, de transparência decisória e de responsabilização.

A figura 1 traz o diagrama das relações *principal-agent* entre cidadãos e representantes e entre representantes e burocracia, no qual as setas representam o sentido das relações na engrenagem institucional e esse sentido não é neutro nas falhas de Governança do Estado.

FIGURA1: DIAGRAMA DE RELAÇÕES “PRINCIPAL-AGENT” NA GOVERNANÇA DE ESTADO CONSIDERANDO-SE ELEITORES, REPRESENTANTES E BUROCRACIA



A engenharia institucional que possibilitará o controle necessário para que os representantes tomem decisões coerentes com as escolhas de seus representados (cidadãos) e a partir de informações técnicas providas pela burocracia, sem serem capturados pelos interesses da burocracia, pelos próprios interesses, ou de outros grupos de interesse é o desafio constante dos governos democráticos. E quando essas ações desviantes ocorrem, a capacidade de responsabilização dos responsáveis ou da cadeia de informação responsável, torna-se o desafio subsequente. E aqui agregamos aos atores principais destes processos (cidadãos e governantes, acionistas e gestores) a importância da qualidade dos sistemas de fiscalização e controle que completam o sistema de Governança: auditorias internas, independentes, comitês de auditoria, *Compliance* e no caso específico brasileiro os Conselhos Fiscais. Não existe Governança em nenhuma instância sem um robusto sistema de fiscalização e controle atrelados aos principais atores.

ACCOUNTABILITY: PRESTAÇÃO RESPONSÁVEL DE CONTAS À SOCIEDADE

No sistema político, *accountability* diz respeito a tornar governos responsáveis por suas ações (World Bank 1994) e é central à boa governança.

“A capacidade de *governance* implica a capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência — ou seja capacidade de *enforcement* — de regras universalistas nas transações sociais, políticas sociais e econômicas, penalizando ou desincentivando o comportamento *rent seeking*, promovendo arranjos cooperativos e reduzindo os custos de transação” (MELO, 1996, p.69).

A efetividade dessa resposta depende de uma engenharia institucional que envolve diversos fatores do sistema político-eleitoral e incentivos institucionais à maior correspondência entre o desejo amplo dos representados e a ação dos representantes.

Muitas respostas ainda estão por serem esclarecidas, especialmente, i) entender os caminhos da burocracia entre as instâncias técnicas (autoridades portuárias) e as instâncias decisórias (autoridades com poder decisório e de *enforcement* no executivo e no judiciário), ii) quais desincentivos do sistema político levaram essas autoridades a ignorar os alertas técnicos e não cumprir as suas funções, para as quais foram investidas, e iii) quais as falhas no processo de governança do Estado Libanês.

O desastre já aconteceu e a tragédia sobre a vida de milha-

“

Como consequência prática, as últimas notícias do Líbano retratam o cenário de impacto negativo no ecossistema produtivo. No contexto brasileiro, trazendo ao nosso racional eventos de igual importância e proporção, os últimos desastres ocorridos no setor de mineração acrescentam a “pitada” da recorrência, 2015 Samarco e 2018 Brumadinho, o que coloca a nossa Governança do Estado em cheque, como regulador e fiscalizador.

”

res não será revertida e nem irá se apagar. Essa conta é do Estado, por omissão ou inação. Todavia, Beirute nos serve como aprendizado, a ser dissecado e estudado, para entender como *governance*, *accountability*, relação *principal-agent* e *enforcement*, dentre outros, necessitam de interagir em um modelo institucional adequado, no contexto do Estado, para que as funções do poder público ocorram de maneira efetiva e tempestiva, evitando outras tantas tragédias semelhantes.

Como consequência prática, as últimas notícias do Líbano retratam o cenário de impacto negativo no ecossistema produtivo.

No contexto brasileiro, trazendo ao nosso racional eventos de igual importância e proporção, os últimos desastres ocorridos no setor de mineração acrescentam a “pitada” da recorrência, 2015 Samarco e 2018 Brumadinho, o que coloca a nossa Governança do Estado em cheque, como regulador e fiscalizador.

GOVERNANÇA

Os recursos minerais, inclusive os do subsolo são bens da União. Diante dessa premissa é assegurado, nos termos da Constituição da República de 1988, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração ou compensação financeira por essa exploração. Compete a União organizar a administração dos recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição e o consumo de produtos minerais nos termos do Código de Mineração vigente, o Decreto Lei 227/67. Diante das disposições constitucionais e legais relacionadas a atividades de mineração, se entende que a Propriedade dos recursos naturais é da União, porém é outorgada às empresas a autorização ou a concessão o aproveitamento do bem conforme interesse nacional.

Há uma clara ligação entre os Princípios da Governança Corporativa e os que regem as melhores práticas internacionais de mineração, sintetizados na figura 2 abaixo, adaptado de Andrade Rossetti (2014) por Solé Schoroeder (2019). Em um momento em que estamos discutindo tanto transparência quanto responsabilidade é indispensável ir mais a fundo na

questão Competência, principalmente a competência que existe no Estado para fiscalizar e regular os *players* do setor.

Diante desse pilar, competência, fica clara a necessidade da responsabilização técnica. A própria estruturação legal, que coloca os interesses da União como primários, obriga aos órgãos reguladores, para atender aos interesses do país em ter o bem mineral melhor aproveitado, a cumprir o pilar da competência conforme os códigos internacionais.

O caso do Líbano vai ao encontro dos eventos recentes na mineração brasileira no que se refere às falhas de Governança de Estado e ao impacto tanto social quanto no setor produtivo, com efeitos muito mais amplos do que se supõem em um primeiro olhar. O Estado se mostra falho quanto as suas competências inerentes e precípuas – fiscalização e regulação – e a sua capacidade insuficiente de enforcement, relativa a adoção de medidas corretivas e punitivas, que deveriam ser tempestivas, antecipando-se preventivamente à ocorrência dos eventos, diante da ausência observada de compliance às regras pré-estabelecidas, e com isso, deixa patente os danos decorrentes dessas falhas de governança.

FIGURA2: ADERÊNCIA DOS PRINCÍPIOS E CÓDIGOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA COM OS DA MINERAÇÃO (SOLÉ E SCHOROEDER, 2019)



“

Estas falhas de Governança de Estado impactam diretamente tanto a sociedade quanto o ecossistema produtivo. No que se refere ao social, um olhar mais atento às reportagens da imprensa, tanto referentes à Beirute quanto a Mariana ou Brumadinho, já deixam, per si, evidente a dimensão do estrago.”

Essa falha não é aleatória ou casual, mas em grande parte derivada da engenharia institucional que estrutura as relações representadas na figura 1. Estas falhas de Governança de Estado impactam diretamente tanto a sociedade quanto o ecossistema produtivo. No que se refere ao social, um olhar mais atento às reportagens da imprensa, tanto referentes à Beirute quanto a Mariana ou Brumadinho, já deixam, per si, evidente a dimensão do estrago.

Todavia, a outra dimensão – o impacto no ecossistema do setor produtivo – tende a ser subestimado, pois a conta não se resume ao estrago econômico provocado por aquele evento, o qual, no melhor cenário, será reparado por seus responsáveis. O impacto no ecossistema produtivo transcende ao evento e promove consequências presentes e futuras no potencial econômico e de investimento daquelas empresas que se encontram no ecossistema atingido. Nesse sentido, a sociedade e, mais especificamente no que tange a investimentos, o mundo corporativo, não se atentar ao bom funcionamento da Governança do Estado traz danos duplos às cor-

porações e ao ecossistema no qual se inserem. Estas sofrem o impacto direto da ineficiência na Governança do Estado, diante dos estragos provocados por uma de suas corporações membro, mas adicionalmente todo o ecossistema também sofre indiretamente, ao pagar a conta relativa a retornos e investimentos futuros, seja via limitações no investimento potencial, seja via gastos públicos para sanar as sequelas sociais, ambientais e produtivas do desastre ocorrido.

Lembremo-nos: o Estado aloca e realoca recursos! Portanto, os tributos pagos por essas corporações e pela sociedade, destinados a outros fins, são realocados para atender o desastre decorrente da falha de Governança de Estado, e essa conta se fecha destituindo-se outras áreas de recursos, ou tributando mais o setor privado.

O recado fundamental que os eventos recentes em Beirute e na mineração brasileira nos traz é: olhemos com carinho a saúde da Governança de Estado porque ela pertence a todos nós, é nosso problema também, e nos afeta o bolso! **RI**



ADRIANA DE ANDRADE SOLE

é Engenheira Eletricista, pós graduada em Gestão Empresarial e Engenharia Econômica. Conselheira de Administração da SCGÁS, recertificada pelo IBGC e Conselheira Independente da Editora Fórum. Consultora de Governança Corporativa do Instituto de Desenvolvimento do Mercado de Capital. Fundadora do canal do YouTube: Governança Já. Co-autora dos livros Código de Conduta: Evolução, Essência e Elaboração: A ponte entre a Ética e a Organização, Editora Fórum, 2019; Governança Corporativa - Fundamentos, Desenvolvimento

e Tendências, pela Editora Atlas. Co- autora do livro Gestão Integrada do Território, IBIO, 2012. Co-inventora da patente PI 9100363. Professora convidada e associada da Fundação Dom Cabral, IBMEC MG e ENA Fundação Escola de Governo de Santa Catarina.

adrianasole@globo.com



JULIANA ESTRELLA

é Doutora em Ciência Política, former fellow na University of Texas at Austin -Vilmar Faria Fellowship Program for Quantitative Analysis and Public Policy, mestre em Ciência Política e Bacharel em Administração de Empresas (UFMG). Atuou como consultora em trabalhos para instituições como IETS, IPEA, FGV-Rio, PUC-Rio, PNUD/ MDS, CGAP/ World Bank, Bankable Frontier Associates, Coffey International Development, Instituto Rede, UFF, Sebrae (Negócios de Impacto Social e Prefeito Empreendedor), Concremat

Ambiental, em políticas públicas e sociais, negócios de impacto social, desenhos de implantação, monitoramento e avaliação de impacto social, e pesquisas sociais e de mercado. Recentemente vem se concentrando em políticas públicas e saúde.

julianaestrella.vcp@gmail.com