

# **GOVERNANÇA CORPORATIVA NAS COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRAS, CONSTITUÍDAS SOB A FORMA DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA: UMA ANÁLISE NA COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ**

**Nathália Macêdo de Moraes**

**Sumário: Introdução. 1. Referencial Teórico. 1.1. Modelos de Governança. 1.2. Diretrizes de Governança. 1.3. Regime Jurídico das Sociedades de Economia Mista. 2. Resultados e Discussão. 2.1. Caracterização do Setor. 2.2. Análise dos Resultados. 3. Conclusão. Referências Bibliográficas.**

**RESUMO:** Da segregação entre a figura do detentor da propriedade e do gestor surge o campo de estudo da Governança, que objetiva mitigar conflitos de interesses entre poder delegante e delegado. Nas Sociedades de Economia Mista essa discussão torna-se mais peculiar, por entre os sócios figurar o Estado e, além do objetivo comum às sociedades empresárias privadas de gerar valor aos acionistas, as SEMs são instrumentos de atuação do Estado para realização de políticas públicas. O setor de saneamento básico no Brasil tem alta representatividade de SEMs, tendo em vista que de 28 prestadores regionalizados, que atendem respectivamente 79% e 57% da população com água e esgoto, 24 são SEMs que têm gestão em ciclos pré-definidos, necessitando criar recursos organizacionais que transcendam a estes ciclos com estratégias consistentes para o cenário de escassez. Assim, desenvolveu-se uma análise com o objetivo de identificar as diretrizes de governança mais disseminadas na Companhia de Água e Esgoto do Ceará, utilizando como marco teórico as diretrizes emanadas pela OCDE, pelo IBGC e pelo TCU, identificando-se mais semelhanças do que diferenças, distinguindo-se em alguns casos pelo enfoque dado às perspectivas estudadas. Como resultado observou-se que as práticas de GC mais disseminadas originam-se de obrigações legais em decorrência da constituição como Sociedade Anônima de capital aberto, embora sejam relatadas práticas espontâneas de GC em desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Governança Corporativa. Saneamento Básico. Economia Mista.

**ABSTRACT:** The Studies about Corporate Governance (CG) has emerged from the segregation between the figure of owner and the figure of the manager, so the GC has the goal of mitigate the conflicts of interests involving delegation of power. In the Companies with State participation this discussion become more peculiar, because beyond the goal of generate value to the shareholders, these companies are means of implement public politics. In Brasil, the basic sanitation sector is predominantly

constituted by State-owned enterprises, since 28 regional providers, that attend respectively 79% and 57% of population with water and sewer, 24 are State Companies that has management cycles predefined, needing create organizational resources to transcend these cycles with consistent strategies to a shortage scenery. So, it was developed an analysis with the goal of identify governance guidelines that were more disseminated in the Companhia de Água e Esgoto do Ceará, using how theoretical framework the guidelines from OCDE, IBGC and TCU. The study identified more similarities than differences, distinguished in some case by the focus given to the perspective studied. As the result, we could observe that the practices of governance more disseminated are those from legal obligations, though other spontaneous practices of corporate governance have been in development.

**Keywords:** Corporate Governance. Basic Sanitation. State-owned Enterprise.

## INTRODUÇÃO

O setor de saneamento no Brasil, que compreende o sistema de produção e distribuição de água, bem como a coleta, o afastamento e o tratamento do esgoto sanitário e resíduos sólidos, apresenta como característica ser de atuação eminentemente pública. A maioria das empresas que compõem o setor é de sociedades de economia mista ou autarquias, que foram fundadas na década de 1970 e têm contratos de concessão com prazo de duração média de 30 (trinta) anos.

O modelo de gestão dessas organizações é acentuadamente influenciado pelos governos estaduais e está sujeito a redirecionamentos a cada pleito eleitoral, quando novos governantes são escolhidos. Assim, pode-se dizer que estas organizações têm seus planejamentos marcados por certa vulnerabilidade, pois as mudanças de lideranças políticas podem conduzir ao abandono de algumas iniciativas traçadas na direção de um determinado cenário, com a consequente substituição por outros planos que tenham como fundamento as novas ideologias de governo, objetivando ainda a desvinculação da imagem da gestão às realizações de gestores predecessores.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015) as SEMs foram criadas ao longo do século XX pelo poder público como forma de suprir a deficiência de investimento ou mesmo ineficiência do setor privado em determinados segmentos da economia, porém falhas na governança das Sociedade de Economia Mista - SEMs impactam diversos setores da economia

brasileira e clamam pela adoção plena e definitiva de gestão profissional e de boas práticas de Governança Corporativa - GC, para se manter a credibilidade do mercado de capitais e a solidez do sistema financeiro nacional.

Face à representatividade das SEMs no setor de saneamento brasileiro emerge a necessidade de saber como os mecanismos de Governança Corporativa podem coibir eventuais conflitos de agência das Companhias.

Ao longo dos anos, diversos organismos têm desenvolvido guias de boas práticas ou protocolos de orientação para a auditoria dos aspectos de governança, dentre eles, pode-se destacar a proposta da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, de abril de 2005, aplicada às empresas estatais; o referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União – TCU editado em 2013 e a Carta Diretriz 5 do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa publicado em 2015 – voltada para as Sociedades de Economia Mista.

Tramita atualmente na Câmara do Deputados o Projeto de Lei 555/2015 que dispõe sobre o estatuto jurídico, o regime societário e a função social da empresa pública e da sociedade de economia mista que representa uma tentativa de melhor disciplinar questões de governança das estatais.

Diante desse contexto, busca-se investigar por meio da análise de uma empresa de abrangência regional que compõe o setor de saneamento no Brasil, constituída sob a forma de SEM para responder ao seguinte problema de pesquisa: quais diretrizes de governança estão mais disseminadas na Companhia de Água e Esgoto do Ceará?

O estudo tem por objetivo geral identificar as diretrizes de governança mais disseminadas na organização estudada. Para atender ao objetivo geral vislumbra-se percorrer os seguintes objetivos específicos: (1) Identificar semelhanças e diferenças entre as diretrizes da OCDE, do TCU e do IBGC e (2) Identificar práticas de GC mais disseminadas na Companhia de Água e Esgoto do Ceará.

A hipótese é que as diretrizes de GC mais disseminadas são aquelas decorrentes de obrigações legais ou de normativos da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, em razão da natureza de capital aberto.

Sabendo-se que água é um recurso finito e essencial à preservação da vida humana e que de acordo com estudos da ANA (2015) são previstos sérios problemas de escassez de água em um futuro próximo é relevante saber como o setor que opera o tratamento e a distribuição da água no Brasil tem se preparado para uma crise anunciada, pois, tendo em vista que a gestão das companhias de saneamento comporta-se em ciclos pré-definidos é necessário criar recursos organizacionais que transcendam a estes ciclos e que possam mantê-las em condições de programar alternativas estratégicas suficientemente consistentes para este cenário de escassez.

Esta pesquisa caracteriza-se como teórico-empírica e descritiva, tendo em vista que estão sob exame acontecimentos contemporâneos, isto é, procura-se identificar as práticas que embora amplamente recomendadas por órgãos e institutos de referência nacional e internacional estão efetivamente em uso por uma prestadora de serviços de saneamento básico, de abrangência regional, sociedade de economia mista.

Em relação à pesquisa de campo, ela foi realizada por intermédio da aplicação de 25 questionários com profissionais que atuam em áreas relacionadas ao objeto da pesquisa, entre elas: Contabilidade, Gestão de Riscos, Auditoria Interna, Gestão Empresarial, Comitê de Ética e Comissão de Disciplina. Esses pesquisados foram escolhidos por serem os principais atores vinculados à governança e participarem tanto da construção da estratégia empresarial, quanto das práticas de governança corporativa, não correspondendo a uma perspectiva quantitativa, mas sim à opinião qualificada.

O questionário foi construído de modo a elencar diretrizes e prática para o exercício da boa governança corporativa, relacionados pela OCDE para as empresas estatais, pelo TCU e pelo IBGC, para as Sociedades de economia Mista (SEMs).

Assim, foram relacionadas em planilha todas as diretrizes da OCDE agrupadas por perspectiva. Na sequência, foram consultadas as diretrizes do IBGC para a Sociedade de Economia Mista, de acordo com as semelhanças encontradas, assinalou-se a coluna das duas instituições com a letra x, quando foi observada a

introdução de novas diretrizes pelo IBGC, foram inseridas novas sentenças, buscando-se agrupar em uma perspectiva já prevista pela OCDE ou realizando a inserção de uma nova.

Após a comparação OCDE-IBGC, foi repetido o mesmo procedimento com as diretrizes do TCU. Para o caso do TCU, tendo em vista tratar as perspectivas como componentes de governança e que atribui uma codificação a cada prática, foi inserido o código correspondente à prática na coluna destinada ao Tribunal. Note-se que a busca foi pela complementaridade entre as diretrizes e perspectivas e não pela sobreposição ou exclusão.

Para o questionário elaborado a escolha era do tipo dicotômica em que o respondente deveria informar se aquela seria uma prática observável na Companhia e qual a evidência para as escolhas assinaladas de modo afirmativo. A partir dos resultados encontrados foi realizada reunião de consenso.

O trabalho está estruturado em referencial teórico composto por modelos e diretrizes de governança e regime jurídico das sociedades de economia mista, além da análise dos resultados e discussões.

## **1. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **1.1. MODELOS DE GOVERNANÇA**

A discussão acerca da governança ganha significado a partir da existência de delegação do poder de gerenciar, ou da segregação entre a figura do detentor da propriedade e a figura do gestor, assim, o campo de estudo da governança associa-se à existência de delegação de poder e terá por objetivo mitigar os eventuais conflitos de interesses entre o delegante e o delegado.

De acordo com Nardes, Altounian e Vieira (2014) governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população, quanto maior for essa capacidade, melhor serão empregados os recursos públicos, os espaços para corrupção serão

pequenos e as pessoas capacitadas serão escolhidas para conduzir as ações necessárias, reduzindo o custo Brasil e aumentando os níveis de investimentos internos e externos.

A governança empresarial tem se situado em torno de dois modelos paradigmáticos: o modelo anglo-saxão, ou *outsider system*, e o nipo-germânico, ou *insider system*. São características do *outsider system*: acionistas pulverizados e fora do comando diário das operações; estrutura de propriedade dispersa nas grandes empresas; papel importante do mercado de ações no crescimento e financiamento das empresas; ativismo e grande porte dos investidores institucionais; mercado com possibilidade real de aquisições hostis do controle; foco na maximização do retorno para os acionistas. Por outro lado, o *insider system* caracteriza-se por: grandes acionistas no comando das operações diárias; estrutura de propriedade mais concentrada; papel importante do mercado de dívida e títulos no crescimento e financiamento das empresas; frequente o controle familiar nas grandes companhias, bem como a presença do Estado como acionista relevante; presença de grandes grupos/conglomerados empresariais; baixo ativismo e menor porte dos investidores institucionais; reconhecimento mais explícito e sistemático de outros *stakeholders* não-financeiros, principalmente funcionários (FONTES FILHO, 2003; IBGC, 2015).

Note-se que pelas características expostas, no Brasil, o modelo de governança está melhor traduzido pelo *insider system*, onde a preocupação desloca-se da maximização do valor econômico para as relações com os *stakeholders*, em um ambiente de multi-principal-agente.

Porém, como afirma Fontes Filho (2003), a escolha entre modelos não é uma opção, mas o resultado da evolução histórica da forma de propriedade. Nos países anglo-saxões, o capital originava-se de amplo conjunto de investidores, resultando em uma estrutura de propriedade bastante pulverizada. Por outro lado, no Japão e Alemanha os bancos tiveram papel importante no financiamento do desenvolvimento, assumindo parcela significativa da propriedade direta das empresas.

O IBGC (2015) afirma que o aspecto sensível das SEMs decorre da sua vulnerabilidade diante de interesses político-partidários que podem influenciar sua gestão, muitas vezes em detrimento do interesse público que justifica sua existência, do interesse dos acionistas minoritários, na qualidade de investidores, além do interesse das demais partes interessadas relevantes (stakeholders).

Para Nardes, Altounian e Vieira (2014) existe uma maior dificuldade em compreender os aspectos da delegação no setor público em relação ao setor privado, pois enquanto neste o objetivo primordial será a busca da elevação da rentabilidade sobre o capital investido, naquele a heterogeneidade da população (poder econômico, diferenças culturais e de visão de mundo) cria diversas alternativas concorrentes para os agentes políticos, criando-se o conflito não apenas entre agente (político) e o principal (cidadão), mas também entre principal e principal.

Assim, para que as organizações desenvolvam práticas que dotem a sua estrutura de decisão de governança é que muitas instituições e organismos têm se dedicado ao desenvolvimento de diretrizes para orientação, conforme será descrito na sessão seguinte.

## 1.2. DIRETRIZES DE GOVERNANÇA

A partir do reconhecimento da importância das organizações estatais, alinhada a sua missão de oferecer referências para a atuação de governos, órgãos reguladores e agentes econômicos, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresentou, em abril de 2004, proposta de diretrizes para promover melhores práticas de governança na atuação das empresas estatais (OECD, 2015).

O guia proposto pela OCDE está estruturado em seis áreas, que tratam respectivamente de assegurar um arcabouço regulatório e legal efetivo para empresas estatais; contemplando as seguintes orientações: o Estado atuando como proprietário; equidade no tratamento com acionistas; relações com *stakeholders*; transparência e *disclosure*; e responsabilidades dos conselhos. Cada uma dessas

áreas apresenta uma diretriz geral, seguida por itens de recomendação mais específica.

De acordo com *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* - CIPFA (2004) para o exercício da boa governança pública é necessário: ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços; definir claramente as funções das organizações; promover os valores e crenças da boa governança com toda a organização; informar, tomar decisões de forma transparente e gerenciar os riscos; desenvolver a capacidade do corpo gestor de ser efetivo, engajar os *stakeholders* e prestar contas.

Com o intuito de pacificar conceitos e orientar ações de gestores e auditores públicos o Tribunal de Contas da União editou em 2014 o referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, compreendendo essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão. Para o TCU, a cada mecanismo são associados componentes e a estes associam as práticas, conforme Figura 1.

Figura 1 - Componentes do referencial básico de governança



Fonte: TCU (2013)

São componentes do mecanismo liderança: pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional e sistema de governança. Ao mecanismo estratégia associam-se os componentes: relacionamento com partes interessadas; estratégia organizacional e alinhamento transorganizacional. Compõem o mecanismo controle: a gestão de riscos e controle interno, auditoria interna, *accountability* e transparência (TCU, 2013).

No mesmo sentido, o IBGC editou em 2015 a Carta Diretriz – Sociedade de Economia Mista, contemplando os seguintes aspectos: Conselho e Gestão, Transparência e Divulgação de Informações, Fiscalização e Controle, Composição dos órgãos sociais, deveres dos estados e deveres dos administradores.

### 1.3. REGIME JURÍDICO DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

A definição legal das Sociedades de Economia Mista é dada pelo Decreto Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu Art. 5º, III, como: entidade dotada de

personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 37, XIX prevê que somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

Ainda a Carta Magna, em seu Art. 173, § 1º também prevê que:

Art. 173 (...)

§ 1º a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

(...)

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

(...)

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Note-se que em geral, as SEMs se constituíram sob a forma de Sociedades Anônimas e como tal regem-se pela Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dedica os artigos 235 a 240 à previsão das bases mínimas de controle e administração dessas companhias, com destaque para o Art. 238 que prevê que a pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (Art. 116 e 117), mas poderá orientar as

atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação.

De acordo com o IBGC (2015), além do previsto na Lei das Sociedades por Ações (S.A.), da fiscalização realizada pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM (Art. 235, § 1º da Lei 6.404/76), no caso das SEMs de Capital Aberto, e pelas agências reguladoras, no caso das SEMs que atuam em setores regulados, essas organizações sujeitam-se ao controle externo exercido por órgãos de fiscalização, de acordo com o ente federativo controlador da SEM em questão (União, Estado, Distrito Federal ou Município).

De acordo com Fontes Filho e Picolin (2008) as especificidades da empresa estatal apontam para certas particularidades que criam restrição quanto à plena adesão às práticas de governança indicadas ao setor privado:

- 1) estatais estão sujeitas a restrições mais brandas em termos orçamentários, ainda que possível a situação de falência na prática raramente ocorre, gerando pressões adicionais sobre os gastos públicos para equacionar a situação financeira difícil;
- 2) operam em áreas nas quais a competição com o setor privado é pequena ou inexistente;
- 3) os padrões de transparência e prestação de contas são orientados principalmente para o controle dos gastos públicos;
- 4) com frequência, não há um claro proprietário, mas vários potenciais proprietários buscando objetivos diferentes. Ministérios — um ou vários — e o Parlamento podem se alternar na condição de principal (proprietário) frente à empresa, em uma complexa relação de agência, com múltiplos e por vezes dispersos grupos de principais construindo uma cadeia difusa de *accountability*.

## **2. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **2.1. CARACTERIZAÇÃO DO SETOR**

Atualmente, os serviços de saneamento (água e esgoto) no país são prestados mediante três modalidades, por meio: das Companhias Estaduais de

Saneamento Básico (CESBs) – de abrangência regional, das autarquias municipais, conhecidas como Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs) – de abrangência local e das entidades privadas – que podem ter abrangência regional, microregional ou local.

A Tabela 1 apresenta um panorama levantado pelo diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos de 2013, do SNIS. De acordo com o diagnóstico, os prestadores de serviços de abrangência regional são constituídos por 28 companhias, responsáveis pelo abastecimento de água de 4.012 municípios e esgotamento sanitário de 1.268 municípios em todo o país, portanto, para efeito de um estudo que visa compreender a utilização de mecanismos de GC, será realizada análise em uma companhia de abrangência regional, por estar entre o grupo das entidades que têm maior representatividade no setor, em termos de abrangência de atendimento.

Tabela 1- Brasil: Distribuição do prestadores de serviços participantes do SNIS 2013, que responderam aos formulários completos, segundo abrangência e algumas características do atendimento.

Prestadores de Serviços	Qtd.	População urbana dos Municípios		Quantidade de Municípios	
		Água (milhões)	Esgoto (milhões)	Água (milhões)	Esgoto (milhões)
Regional	28	124,9	98,8	4.012,0	1.268,0
Microregional	6	0,7	0,6	18,0	13,0
Local	1351	42,7	48,6	1.030,0	951,0
<b>Total</b>	<b>1385</b>	<b>168,3</b>	<b>148</b>	<b>5.060,0</b>	<b>2.232,0</b>

Fonte: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2013/Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (2014).

Os setores de infra-estrutura, e entre eles se inclui o saneamento básico são caracterizados pela existência de uma grande cadeia de instalações, o que resulta em elevados custos fixos. Segundo Mathias (2001), pode-se caracterizar o setor de saneamento como indústria de rede devido às seguintes características: a) necessidade de elevados investimentos iniciais, b) existência de economias de escala, c) diminuição do custo incremental da oferta do serviço na medida em que o tamanho da rede aumenta e d) criação de externalidades dado o aumento do número de usuários da rede.

O setor pode ainda ser compreendido como um monopólio natural, pois de acordo com Pindyck e Rubinfeld (2005), este se caracteriza por uma situação onde a

empresa tem capacidade de produzir para o mercado inteiro a um menor custo em comparação com uma situação onde houvesse mais empresas.

De modo contrário, DiLorenzo (1996) refuta a tese do monopólio natural para afirmar que se trata de uma ficção econômica, na verdade, o natural é a economia de escala com a ampla concorrência. Porém, mercados difíceis ou caros de operar ou mesmo de manter o monopólio pela ação da iniciativa privada tendem a serem definidos como serviços de utilidade pública, passando a serem caracterizados como monopólios naturais, a exemplo dos serviços de saneamento, energia, gás, rádio, imobiliário, de transporte aéreo, carvão, petróleo e agricultura, para citar apenas alguns.

Ohira (2005) afirma que a eficiência do setor público é elemento importante para se analisar as reformas, entre elas a privatização ou a regulação. O conceito de eficiência econômica deve ser intra-setorial, pois permite comparar o grau de eficiência a partir da análise de atividades produtivas com características (burocráticas, ambientais e funções) similares.

O aumento na oferta de recursos para investimentos, com o advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a criação de um novo ambiente jurídico-legal (Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007) indicam que o saneamento básico é um tema que está se consolidando na agenda das políticas públicas do Brasil.

Todavia, conforme afirmam Fortini e Picinim (2009) considerar que o município titular dos serviços por força da Constituição federal não o dota de capacidade para solucionar os problemas de saneamento básico, porque a discussão carece de racionalidade econômica, assim, a atração de capital privado para investimentos na melhoria e ampliação da infra-estrutura, em uma época de recursos públicos escassos e comprometidos com o pagamento de dívidas constitui oportunidade de desenvolvimento de alternativas, sobretudo em municípios carentes, desde que haja um aparato de regulação consistente e contratos equilibrados.

O cenário competitivo do setor de saneamento ainda é relativamente estável, embora a privatização seja um tema sempre em pauta e a participação da iniciativa privada esteja aumentando. De acordo com Alves (2014) no *ranking* das empresas de saneamento, considerando-se a Receita Operacional Líquida do ano de 2013, entre os 20 maiores grupos figuram 4 grupos privados, sendo que um deles já ultrapassa a cifra de R\$ 1 bilhão em receita anual, o que o coloca entre os 10 maiores. Mesmo assim, a predominância das companhias estaduais é notória, já que dos 10 maiores grupos, 9 são estaduais e dentre os 20, 14 são dessa categoria.

De acordo com dados do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (2014), de um total de 28 prestadores que têm abrangência regional, isto é, área de atuação que compreende mais de um município, em grande quantidade, atendidos quer com sistema(s) isolado(s) quer integrado(s), são em sua maioria sociedades de economia mista, num total de 24.

No tópico seguinte, será verificada a disseminação das práticas de GC em uma das prestadoras regionais, sociedade de economia mista.

## 2.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A pesquisa foi aplicada à Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece, criada sob a forma de Sociedade de Economia Mista, pela Lei 9.499, de 20 de julho de 1971, alterada pela Lei 15.348, de 02 de maio de 2013, organizada sob a forma de Sociedade Anônima por ações, com capital aberto (CAGECE, 2014).

A estrutura do capital é composta conforme Tabela 2.

Tabela 2 - Estrutura de Capital da Companhia de Água e Esgoto do Ceará

<b>Acionista</b>	<b>Qtde Ordinária*</b>	<b>Qtde Preferencial</b>	<b>Total</b>	<b>Composição</b>
Governo do Estado do Ceará	148.702.011	38.515	148.740.526	88,73%
Prefeitura Municipal de Fortaleza	18.882.102	-	18.882.102,00	11,26%
Outros	294	18.169	18463	0,01%

Fonte: CAGECE, 2015.

A Cagece está presente atualmente em 151 municípios do Estado do Ceará, com índice de cobertura de abastecimento de água de 98,07% em todo o Estado, isto significa mais de cinco milhões de cearenses com acesso à água tratada e 38,77% de cobertura de esgoto (CAGECE, 2015).

A Companhia tem na sua estrutura de governança o Conselho de Administração, composto por 7 membros, o Conselho Fiscal, com 5 membros, a Diretoria da Presidência e seis diretorias executivas.

No que diz respeito à perspectiva de Arcabouço legal e de regulação observou-se, conforme Quadro 1, que o TCU não elencou práticas tendo em vista que as recomendações contidas nessa perspectiva são recomendações bastante características para estatais e SEMs, tanto para a OCDE quanto para o IBGC essas diretrizes visam evitar que as estatais, por não terem suas atividades previstas e reguladas possam ser favorecidas face ao mercado privado.

Quadro 1 - Diretrizes para a perspectiva Arcabouço Legal e Regulação

<b>1. Arcabouço Legal e Regulação</b>	<b>OCDE</b>	<b>IBGC</b>	<b>TCU</b>
1.1 Deve haver clara separação entre a função propriedade exercida pelo Estado e demais funções da Estatal	x	x	
1.2 Os governos devem simplificar a forma legal da estatal de modo a assegurar o exercício dos direitos pelos credores, inclusive quanto a pedidos de insolvência	x	x	
1.3 As obrigações e responsabilidades da estatal devem ser claramente discriminadas nas leis e normas	x	x	
1.4. As estatais devem se submeter à aplicação das leis gerais e normativas	x		
1.5 O arcabouço legal deve ser flexível de forma a permitir ajustes na estrutura de capital	x		
1.6 As estatais devem se relacionar em bases estritamente comerciais com fornecedores de recursos financeiros	x		
1.7 É desejável que todas as SEMs sejam registradas como companhias abertas		x	
1.8 As sociedades empresárias com as quais as SEMs tenham relações contratuais reiteradas e relevantes (empreiteiras, empresas de publicidade e consultores) não devem realizar contribuições diretas ou indiretas a partidos políticos.		x	

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Na Cagece, o que se observou foi um forte alinhamento com as práticas dessa perspectiva, caracterizada pelas previsões contidas na Lei de criação e pelo Estatuto Social, recentemente reformulados visando a exploração de novos negócios e serviços. Todavia, com relação à diretriz de que as sociedades

empresárias com as quais as SEMs tenham relações contratuais reiteradas e relevantes não devam realizar contribuições diretas ou indiretas a partidos políticos, ainda não há política da empresa que expresse essa recomendação, embora possua Código de Ética, não foi abordada essa questão.

Para a perspectiva Estado atuando como proprietário, houve recomendação das três instituições, conforme se observa no Quadro 2, ao que o IBGC denominou como Deveres do Estado, já o TCU trouxe diretrizes semelhantes distribuídas entre os componentes pessoas e competências; liderança organizacional e estrutura de governança, de acordo com o quadro 2.

Quadro 2 - Diretrizes para a perspectiva Estado atuando como proprietário

<b>2. Estado atuando com Proprietário</b>	<b>OCDE</b>	<b>IBGC</b>	<b>TCU</b>
2.1 O governo deve desenvolver e divulgar uma política de propriedade que defina os objetivos globais da propriedade estatal, o papel do governo na governança corporativa das estatais, e como irá implementar sua política de propriedade	x		
2.2 O Governo não deve se envolver nas atividades diárias e operacionais das empresas;	x		
2.3 O Estado deve permitir que os conselhos das estatais exerçam suas responsabilidades e respeitar sua independência	x	x	
2.4 O exercício dos direitos de propriedade deve ser claramente identificado na adm estatal	x		
2.5 Deve exercitar seus direitos de propriedade de acordo com a estrutura legal de cada empresa — fazendo-se representar nas assembleias e votações; com processo estruturado e transparente de escolha de conselheiros; estabelecendo sistemas de acompanhamento e avaliação das empresas; quando permitido, mantendo diálogo com auditores externos e órgãos estatais de controle; assegurando esquemas de remuneração atrativa aos conselheiros.	x	x	L.1.4, L.3.1, L.3.4
2.6 Reavaliar periodicamente e a sociedade civil discutir a necessidade e a conveniência da intervenção direta do Estado na produção de bens e serviços por meio das SEMs		x	L.4.1
2.7 A utilização do controle acionário para induzir a SEM a perseguir outros interesses que não aquele previsto em lei específica e que motivou sua criação configura abuso de poder de controle		x	
2.8 O Estado deve compensar a SEM pelas perdas suportadas para atender ao interesse público previsto na lei que autorizou sua criação		x	

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

Nessa perspectiva a avaliação dos respondentes foi que a Companhia ainda não está alinhada às diretrizes de governança, em razão da forte influência do governo em assuntos relacionados a gestão de pessoas, bem como na definição de

empreendimentos a serem realizados, que muitas vezes revelam-se inviáveis, mas que são feitos visando o interesse público.

A terceira perspectiva, Tratamento equitativo entre os acionistas, apresentou semelhanças entre as diretrizes da OCDE e do TCU apenas, com diretrizes mais enfáticas do que as apresentadas pelo IBGC quanto a equidade e preservação dos interesses dos acionistas minoritários, conforme Quadro 3.

Quadro 3 - Diretrizes para a perspectiva tratamento equitativo entre acionistas

<b>3. Tratamento equitativo entre acionistas</b>	<b>OCDE</b>	<b>IBGC</b>	<b>TCU</b>
3.1 A entidade de coordenação ou função propriedade e a estatal devem assegurar a equidade no tratamento aos acionistas	x		E.1.2
3.2 As empresas devem observar um alto grau de transparência com todos os acionistas e partes interessadas	x		E.1.2, C.3.6
3.3 As estatais devem desenvolver uma ativa política de comunicação e consulta com todos os acionistas	x		L.4.1, E.1.2
3.4 A participação de acionistas minoritários em assembleias deve ser facilitada	x		L.4.1, E.1.2

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Embora para este aspecto também não tenha sido identificado alto alinhamento das práticas da Cagece com as diretrizes, foi entendido que a criação de canais com os Conselhos de Administração e Fiscal por meio do portal da Companhia na internet, de certa forma, já corresponde a uma prática para fortalecer a equidade entre os acionistas.

No que diz respeito à Relação com *Stakeholders*, a OCDE possui três diretrizes e uma delas é compartilhada tanto com o IBGC quanto com o TCU, que é a diretriz que recomenda ao conselho da empresa estatal o dever de desenvolver e aplicar programas de *compliance* relacionados a códigos de ética internos, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 - Diretrizes para a perspectiva relação com stakeholders

4. Relações com stakeholders	OCDE	IBGC	TCU
4.1 O governo, a entidade coordenadora e as próprias estatais devem reconhecer direitos dos stakeholders estabelecidos por lei ou por acordo	x		
4.2 Grandes empresas estatais ou aquelas de capital aberto listadas em bolsas de valores devem comunicar em relatório suas relações com stakeholders.	x		
4.3 O conselho da empresa estatal deve desenvolver e aplicar programas de compliance relacionados a códigos de ética internos.	x	x	L.2.1
4.4 Estabelecer mecanismos de controle adequados para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros dos conselhos, da alta administração e de gerentes.			L.2.2
4.5 Contribuir para a boa reputação da organização por meio de boas relações com o cidadão e com outras instituições.			L.2.4
4.6 Assegurar que decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos fornecidos pela organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, equitativo, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.			E.1.5

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

Para a companhia objeto do estudo, entendeu-se que existem práticas que reforçam o alinhamento com as diretrizes, notadamente as elencadas nos itens 4.1, 4.2 e 4.5 do Quadro 4, entre elas a existência de um Código de Ética e de seu Comitê gestor, programas sociais da companhia que buscam a aproximação com a comunidade, além do modelo de planejamento estratégico adotado, baseado no *balanced scorecard*.

A perspectiva transparência e abertura das informações (*disclosure*) por ser um dos pilares da governança foi uma das que apresentou maior número de diretrizes e para uma delas houve convergência de orientações das três instituições, com destaque para o fortalecimento da auditoria interna.

Observa-se no Quadro 5 que o TCU elenca a maior parte das diretrizes dessa perspectiva no componente *accountability* e transparência, mas outros estão associados aos componentes gestão de riscos e relações com as partes interessadas, porém com o conteúdo relacionado a essa perspectiva, observa-se que o TCU trouxe ainda outros aspectos não elencados pela OCDE e pelo IBGC, entre eles relação com a mídia, a publicidade quanto à aprovação das contas

proferida pelos órgãos de controle externo, a avaliação da satisfação das partes interessadas, e apuração de fatos irregulares e contrários à governança.

Quadro 5 - Diretrizes para a perspectiva transparência e abertura de informações

<b>5. Transparência e abertura de informações (disclosure)</b>	<b>OCDE</b>	<b>IBGC</b>	<b>TCU</b>
5.1 A entidade de coordenação deve desenvolver e divulgar relatórios consistentes e agregados sobre as empresas	x		
5.2 Estatais devem desenvolver eficientes procedimentos e funções de auditoria interna, sob o controle do conselho e se reportando a ele ou ao comitê de auditoria	x	x	C.2.1
5.3 Devem estar sujeitas a auditoria externa independente anual, baseada em padrões internacionais	x		
5.4 Estatais devem estar sujeitas aos mesmos padrões de qualidade e auditoria que companhias listadas em bolsa (abertas)	x		C.3.1
5.5 As estatais devem abrir informação material sobre todos os assuntos descritos nos princípios de governança corporativa da OCDE: clara declaração dos objetivos da companhia deve ser fornecida ao público em geral, bem como relatórios reportando quanto ao cumprimento desses objetivos; a estrutura de propriedade e votação das estatais deve ser transparente; atenção específica deve ser dada à adequada abertura de fatores de risco material; a comunicação deve detalhar qualquer assistência financeira, inclusive garantias, recebida do Estado e compromentimentos que realize em benefício das estatais; transações materiais realizadas com entidades relacionadas.	x		E.1.3, C.1.4, C.3.1
5.6 O relatório de administração deve divulgar detalhadamente a motivação da orientação estratégica dos negócios sociais da SEM conferida pelo Estado, as diretrizes estabelecidas, seus fundamentos e os respectivos custos da implementação a serem suportados tanto pela SEM como pela cadeia produtiva		x	E.2.3, E.2.4
5.7 Os órgãos dos âmbitos Federal, Estadual, Distrital e Municipal responsáveis pelas participações societárias do Estado devem, trimestralmente, prestar contas das suas atividades ao Poder Legislativo competente e à sociedade		x	
5.8 As SEMs devem informar as regras aplicáveis às tarifas ou preços, as diretrizes expressas e documentadas recebidas do acionista controlador para sua fixação, a regulação aplicável a tal determinação e as regras aplicáveis à obtenção de licenças, autorizações e permissões		x	
5.9 As SEMs devem divulgar os principais termos de contratos relevantes com seus principais parceiros (inclusive empreiteiras, empresas de publicidade ou consultores)		x	
5.10 Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras instituições e com auditores			E.1.4
5.11 Publicar, juntamente com os relatórios periódicos, parecer da auditoria interna quanto à confiabilidade das informações prestadas, a regularidade das operações subjacentes e o desempenho das operações			C.3.2
5.12 Publicar a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo e eventuais avaliações da adequação e do desempenho dos sistemas de governança e de gestão realizadas pelos órgãos de controle externo			C.3.3, C.3.4
5.13 Avaliar, periodicamente, o grau de satisfação das partes interessadas com as estratégias e ações da organização, a satisfação quanto a serviços e produtos fornecidos, assim como avaliar a imagem, a reputação e a confiança do público na organização			C.3.5
5.14 De ofício, garantir que sejam apurados os fatos com indício de irregularidade ou contrários à política de governança, promovendo a responsabilização em caso de comprovação			C.3.7

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

Os respondentes identificaram o atendimento às diretrizes 5.3, 5.8, 5.9, 5.10 e 5.14, consubstanciados pelas seguintes práticas: exame das demonstrações por auditorias externas, publicação dos termos de contrato em diários oficiais, existência de assessoria de comunicação, existência de uma Comissão Permanente de Disciplina e de norma interna de processo disciplinar, informações disponibilizadas no portal da Companhia; Informações divulgadas para cumprir as normas da CVM; além do controle exercido pelas agências reguladoras para controle da tarifa.

As diretrizes da perspectiva denominada pela OCDE de responsabilidades do conselho de administração da empresa, conforme Quadro 6 são listadas pelo IBGC em Composição dos Órgãos Sociais e pelo TCU no componente Pessoas e Competências. Houve convergência das instituições para várias diretrizes, identificando-se que apenas quatro delas foram mencionadas apenas por uma instituição.

Observou-se nesta e em outras diretrizes do IBGC a preocupação em neutralizar questões político-partidárias (6.8, 6.9 e 6.10), por outro lado o TCU busca a profissionalização dos conselhos, com diretrizes que recomendam a capacitação e a definição de papéis.

Quadro 6 - Diretrizes para a perspectiva responsabilidades do conselho de administração

<b>6. Responsabilidades do Conselho de Administração</b>	<b>OCDE</b>	<b>IBGC</b>	<b>TCU</b>
6.1 Os membros dos conselhos devem ter mandato e responsabilidades claramente definidos	x	x	
6.2 Devem exercer julgamento objetivo e independente. O conselho deve ser formado por membros com relevante competência e experiência, e incluir um número suficiente de não-executivos e membros independentes. O número de seus membros deve ser limitado e sua nomeação ocorrer por processo transparente	x	x	L.1.1
6.3 Nas empresas onde a representação dos empregados no conselho é autorizada, devem ser desenvolvidos mecanismos para garantir que sua voz seja exercida efetivamente	x		
6.4 O presidente do conselho deve ter relevantes competências para desempenhar seu papel e deve ser separada a figura do presidente do conselho e a do presidente executivo	x	x	
6.5 Os conselhos devem desempenhar suas funções de monitoramento da gestão e direcionamento estratégico, sujeitos aos objetivos ditados pelo governo e pela entidade coordenadora. Devem ter poder para indicar e destituir o presidente executivo	x	x	E.2.5
6.6 O conselho pode constituir comitês especializados para apoiá-lo em suas funções essenciais, particularmente comitês de auditoria, risco, de remuneração, nomeação e ética	x	x	C.1.1, C.1.2, C.1.3, C.2.1
6.7 Os conselhos das estatais devem fazer avaliação anual de seu desempenho	x	x	L.1.3, L.3.1
6.8 A SEM não pode reproduzir as características do regime político-partidário vigente de coalizão, por meio do qual partidos políticos cooperam na criação de condições de governabilidade, com base no loteamento político de cargos		x	
6.9 O Estado deve evitar que membro do executivo ou, ainda, profissionais que ocupem cargos de confiança no âmbito da administração direta do acionista controlador sejam administradores de SEMs		x	
6.10 O profissional eleito para os órgãos sociais da SEM deve declarar eventuais relações político-partidárias, esclarecer suas ligações com o acionista controlador, informar quem o indicou para o cargo e descrever como ocorreu o processo de sua seleção.		x	
6.11 Os administradores devem, ainda, elaborar uma matriz dos riscos identificados, bem como os meios para mitigá-los, com ênfase naqueles relacionados ao exercício de poder de controle pelo Estado.		x	C.1.1, C.1.2, C.1.5
6.12 Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas.			L.1.2
6.13 Definir os papéis e distribuir as responsabilidades entre os membros dos conselhos, da alta administração e os gerentes, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.			L.3.2, E.4.2
6.14 Responsabilizar-se, perante as estruturas de governança (internas e externas), pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.			L.3.3, E.2.1, E.2.2, E.4.4

Fonte: Elaborado pela Autora (2015).

Na análise empreendida, foi reconhecido o atendimento às diretrizes elencadas em 6.1, 6.5, 6.12 e 6.13, evidenciadas por previsões contidas no Estatuto ou na Lei 6.404/76, a exemplo das assembleias e reuniões dos Conselhos. Também foi observado o cuidado em assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional, pelo volume de recursos investidos em treinamento e pela existência de um Centro de Excelência voltado para a capacitação dos colaboradores.

A avaliação positiva para os demais itens foi comprometida pelo aspecto que o IBGC (2015) considera como o ponto sensível das SEM que diz respeito à vulnerabilidade diante de interesses político-partidários que podem influenciar sua gestão, tendo em vista que a seleção dos membros dos conselhos e da alta gestão não ocorre conforme práticas de mercado, da mesma forma que não há uma avaliação de seus membros quanto ao desempenho, além das vinculações político-partidárias, eventualmente existentes.

As três últimas perspectivas foram acrescentadas àquelas inicialmente previstas pela OCDE e se referem ao que o TCU denomina componentes (Gestão de Riscos e Controle Interno, Alinhamento Transorganizacional e Estrutura de Governança). Identificando-se apenas uma diretriz coincidente entre o TCU e o IBGC (7.1).

Com relação à gestão de riscos e controle interno observa-se que a preocupação principal diz respeito à profissionalização e independência das auditorias internas. Embora o item 5.2 da perspectiva transparência e abertura das informações contenha orientação para o desenvolvimento de funções e procedimentos de auditoria, observa-se que há enfoque na vinculação da auditoria ao Conselho de Administração, por esse motivo entendeu-se pela manutenção das diretrizes em perspectivas distintas.

Quadro 7 - Diretrizes para as perspectivas gestão de riscos, alinhamento transorganizacional e estrutura de governança

<b>7. Gestão de Riscos e Controle Interno</b>	<b>OCDE</b>	<b>IBGC</b>	<b>TCU</b>
7.1 As diversas instâncias de controle das SEMs devem atuar de forma complementar e independente, com observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência		x	L.2.3
7.2 Prover condições para que a auditoria interna seja independente e para que os auditores internos sejam proficientes			C.2.2
7.3 Garantir que seja desenvolvido e mantido um programa de garantia de qualidade e melhoria da auditoria interna			C.2.3
7.4 Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.			C.2.4
<b>8. Alinhamento Transorganizacional</b>	<b>OCDE</b>	<b>IBGC</b>	<b>TCU</b>
8.1 Estabelecer mecanismos que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas.			E.3.1
8.2 Estabelecer, de comum acordo, objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia			E.3.2
<b>9. Estrutura de Governança</b>	<b>OCDE</b>	<b>IBGC</b>	<b>TCU</b>
9.1 Estabelecer e manter política de delegação e de reserva de poderes, de forma a assegurar a capacidade de avaliar, dirigir e monitorar a organização.			E.4.1
9.2 Definir, de forma clara, procedimentos e regulamentos afetos a gestão da estrutura interna de governança, bem como os seguintes processos: elaboração, implementação e revisão de políticas; tomada de decisão, monitoramento e controle.			E.4.3

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

Na companhia objeto do estudo houve consenso para a perspectiva gestão de riscos e controle interno apenas para o item 7.1, os respondentes entenderam que o trabalho da auditoria interna e dos órgãos de controle externos e de regulação atendem à diretriz.

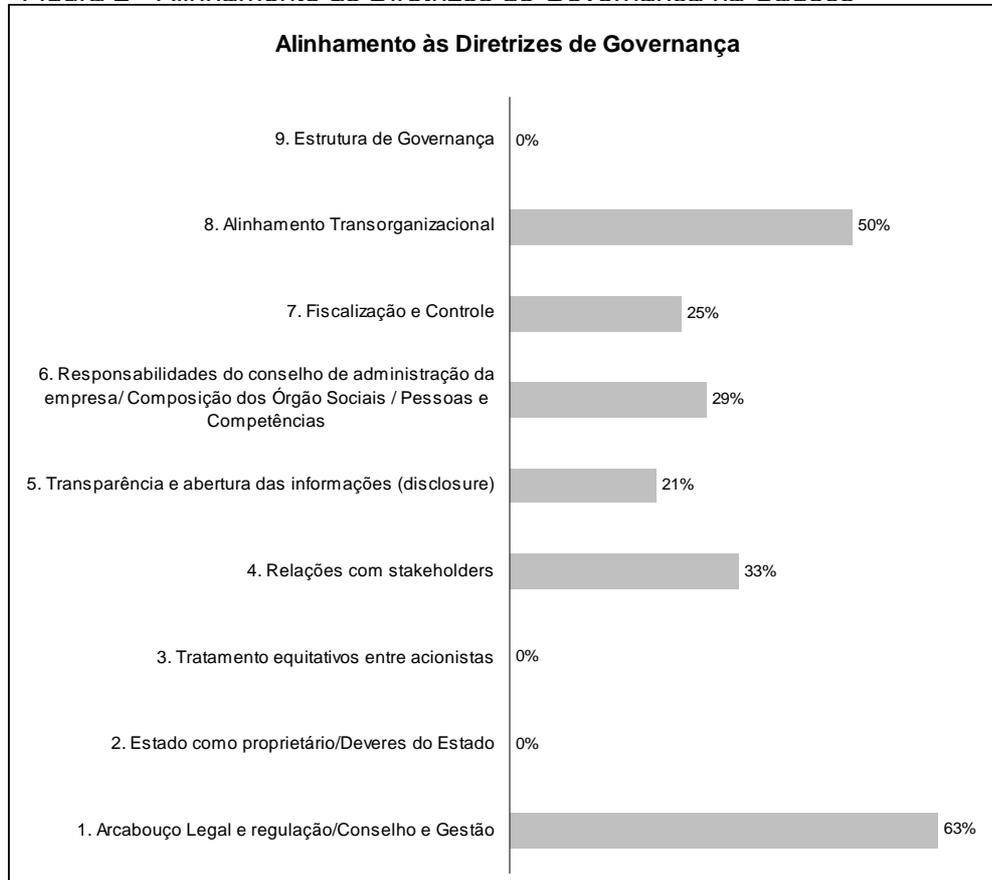
Com relação ao alinhamento transorganizacional esta é uma perspectiva do TCU que defende que para a governança efetiva é preciso definir objetivos coerentes e alinhados entre todos os órgãos de um governo, envolvidos na implementação da estratégia, para que os resultados esperados possam ser alcançados. Para essa perspectiva os pesquisados entenderam que há práticas que evidenciam o atendimento à diretriz 8.2, mas o mesmo não ocorre em relação a 8.1. Houve o entendimento que há a tentativa de alinhar internamente os diversos setores da organização por meio do planejamento estratégico, mas o alinhamento com outras esferas do governo não ocorre de forma articulada e que esse alinhamento deveria ser uma preocupação maior do governo e que quando se

efetiva esse alinhamento ele ocorre pela participação de representantes em comitês governamentais, a exemplo dos comitês de bacias e de combate à seca.

A última perspectiva elencada trata das questões afetas à Estrutura de Governança, nesse aspecto o grupo não alcançou o consenso. Normas internas, Planejamento Estratégico, Resoluções que tratam de atribuições e alçadas foram mencionadas como práticas que atendem às diretrizes de Estrutura, porém essas práticas não estão, há princípio, associadas à governança.

Em síntese os resultados encontrados estão representados pela Figura 2.

Figura 2 - Alinhamento às Diretrizes de Governança na Caece



Fonte: Elaborada pela autora

Dessa forma, observa-se que o maior alinhamento está relacionado às práticas da perspectiva arcabouço legal e regulação, corroborando com a hipótese de que seria encontrado maior alinhamento com as práticas decorrentes de obrigações legais.

### 3. CONCLUSÃO

A motivação inicial para realização deste trabalho surgiu da observação da estrutura decisória da sociedade de economia mista e dos eventuais conflitos de agência decorrentes da conjugação de interesses públicos e privados no âmbito de uma mesma organização, notadamente no setor de saneamento básico brasileiro pela complexa natureza da prestação do serviço e pelos aspectos econômicos e sociais envolvidos.

Assim, como referenciais teóricos principais, foram utilizadas as diretrizes da OCDE para estatais, a Carta Diretriz do IBGC para Sociedades de Economia Mista e o referencial básico de governança do TCU aplicável à administração pública.

Para atender ao objetivo específico de identificar semelhanças e diferenças entre diretrizes da OCDE, do TCU e do IBGC foi realizada revisão de literatura e análise comparativa entre as diretrizes propostas resultando na elaboração de quadros comparativos por diretriz, contendo 9 perspectivas e 62 diretrizes, das quais 21 foram sugeridas por apenas uma instituição.

Destacam-se entre as principais diferenças identificadas as recomendações do IBGC em afastar questões político partidárias da esfera de decisão das SEMs buscando não apenas que a nomeação de conselheiros seja feita de forma transparente e profissional, como também sugerem a OCDE e o TCU, mas também que não sejam feitas escolhas entre membros que participem do governo (ministros, secretários etc) ou que façam doações a partidos políticos. Esta recomendação também se estende a pessoas físicas e jurídicas que mantenham outras relações com a SEM, fornecedores de produtos ou serviços, por exemplo.

A perspectiva *relação com stakeholders* também apresentou diferenças entre as instituições, com enfoque da OCDE no conhecimento e na divulgação dos direitos das partes interessadas e do TCU no estabelecimento de mecanismos de controle para evitar que decisões sejam influenciadas por preconceitos, vieses ou conflitos de interesse, buscando a boa reputação da organização.

Na perspectiva que trata da transparência pode-se colocar em relevo a diretriz do IBGC de que as SEMs prestem contas trimestralmente ao poder legislativo, o que

representa uma inovação já que não há uma sistematização da prestação de contas com aquele poder, essa prestação, quando ocorre, se dá em audiências públicas para a discussão de temas individualizados. Nesse quesito, o TCU concentra as recomendações na regular prestação de contas, com publicidade e pareceres dos órgãos pertinentes, além da adoção de medidas para apuração de responsabilidade quando identificadas irregularidades que comprometam a governança, o que reflete a atuação do próprio Tribunal.

Deve-se colocar em destaque ainda as perspectivas alinhamento transorganizacional e estrutura de governança, introduzidas pelo TCU, que dizem respeito à busca por atender a um objetivo comum de forma coordenada e concatenada entre os diversos órgãos da administração e se possível também com a iniciativa privada, para a primeira e por definir, implantar e manter em operação o sistema de governança da organização, para a segunda.

Para o segundo objetivo específico, que diz respeito à identificação das práticas de GC de maior disseminação na Companhia de Água e Esgoto do Ceará, observou-se que para as perspectiva Arcabouço Legal e Regulação e Responsabilidade do Conselho de Administração da Empresa houve a observação de alinhamento das práticas com o maior número de diretrizes, 5 e 4 respectivamente, observando-se que as práticas de GC mais disseminadas ou mesmo consolidadas na companhia originam-se de obrigações legais em decorrência da constituição como Sociedade Anônima de capital aberto, entre eles a apresentação das demonstrações contábeis (forma, periodicidade, publicidade, pareceres das auditorias), ou em decorrência de outras previsões normativas ou estatutárias.

Por outro lado, outras práticas não decorrentes de obrigações normativas foram mencionadas para muitas das diretrizes, entre elas o modelo de gestão estratégico, baseado no *balanced scorecard*, que busca o equilíbrio para o alcance de resultados contemplando o maior número de partes interessadas, com a definição de objetivos e metas de forma clara e a periódica avaliação dos resultados.

Código de ética, investimento em treinamento da alta administração e do corpo funcional e a área reservada para a relação com investidores no portal da

Companhia na internet também são práticas que revelam o alinhamento com a boa governança e que não decorrem de obrigações normativas, demonstrando que embora ainda não seja dotada de práticas que fortaleçam todas as perspectivas de governança, há uma atuação espontânea em desenvolvimento.

No estudo foi apresentada análise categorizada das práticas de GC adotadas por uma companhia de saneamento básico, buscando-se expandir a compreensão acerca da transição do campo teórico para a prática da gestão, todavia é possível citar como limitação da pesquisa o fato de representar as circunstâncias daquela organização, não podendo ter seus resultados generalizados, mas apenas expandir a compreensão do desdobramento das diretrizes na prática da organização estudada, portanto, para futuros estudos, sugere-se a aplicação do questionário desenvolvido a outras organizações do setor.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco. Setor privado já compete com as estaduais no saneamento. **Revista Saneamento Ambiental**, São Paulo, ano XXIV, n.176, set/ ago. 2014. Edição Especial.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 de jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.404/1976, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 1976. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 de jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 de jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445/2007, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 de jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 de jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2013**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. **Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/Home.aspx> . Acesso em: 05 de jul. 2015.

CAGECE. **Estatuto Social**. Fortaleza, 2014. 16p. Disponível em: <http://www.cagece.com.br/governanca/estatuto-social>. Acesso em: 15 Jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Estrutura do Capital**, Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://www.cagece.com.br/governanca/composicao-do-capital>. Acesso em: 25 Ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Índice de cobertura de Fortaleza, Interior e Estado - Anos 2000 a 2015**. Fortaleza, 2015. Documento interno.

CIPFA. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. **The good governance standard for public services**, 2004. Disponível em: <<http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf>>. Acesso em: 16 Ago. 2015.

DILorenzo, Thomas J. The myth of natural monopoly. **The review of Austrian economics**. v. 9, n. 2, p. 43-58, 1996. Disponível em: <https://mises.org/library/myth-natural-monopoly-0>. Acesso em: 27 set. 15.

FARIA, S. A. de; FARIA, R. C. de. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos. **Engenharia Sanitária e Ambiental**. São Paulo, v. 9, n.3, p. 202-210, jul/set. 2004.

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. **Anais...** Panamá, CLAD, 2003.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, Nov./Dez. 2008.

IBGC. Sociedade de economia mista. **Série Carta Diretriz, 5**. São Paulo, SP - IBGC, 2015. Disponível em [http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CARTA\\_DIRETRIZ\\_5.pdf](http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CARTA_DIRETRIZ_5.pdf). Acesso em: 05 Jul 2015.

\_\_\_\_\_. **Principais Modelos**. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18167>. Acesso em 15 Ago 2015.

MATHIAS, M. C. P. P. Modos de Organização Industrial e Regulação nas Indústrias de Infra-estrutura no Brasil. In: IV Encontro de Economistas de Língua Portuguesa, 2001, Évora. **Anais...** Évora, 2001.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises**, 2005. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/corporate-governance-of-state-owned-enterprises/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises\\_9789264009431-10-en#page4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/corporate-governance-of-state-owned-enterprises/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises_9789264009431-10-en#page4) >. Acesso em: 15 ago. 2015.

OHIRA, T.H. **Fronteira de eficiência em serviços de saneamento no Estado de São Paulo**. 2005. 124f. Dissertação (Mestrado em Agricultura) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2005.

PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (Org.). **Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da lei 11.445/2007**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PINDYCK, R. S; RUBIFELD, D. L. **Microeconomia**. 6. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2005.