

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Mestrado em Administração Pública

Dany Andrey Secco

GOVERNANÇA CORPORATIVA NAS ESTATAIS: cerimônia ou algo mais?

Belo Horizonte

2023

Dany Andrey Secco

GOVERNANÇA CORPORATIVA NAS ESTATAIS: cerimônia ou algo mais?

Trabalho apresentado ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Dra. Flávia de Paula Duque Brasil
Coorientador: Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2023

S444g Secco, Dany Andrey.
Governança corporativa nas estatais: cerimônia ou algo mais?
[manuscrito] / Dany Andrey Secco. – 2023.
[12], 91 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação
João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho, 2023.

Orientadora: Dra. Flávia de Paula Duque Brasil
Coorientador: Dr. Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 80-88

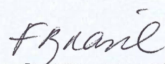
1. Governança Corporativa. 2. Empresa Pública. 3. Institucionalismo. I.
Brasil, Flávia de Paula Duque. III. Título.

CDU 658

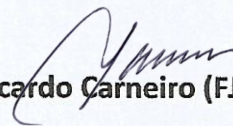
ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2021/2023

Aos vinte e oito de março do ano de dois mil e vinte e três, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “Governança corporativa nas estatais: cerimônia ou algo mais?”, elaborada por **DANY ANDREY SECCO**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutora Flávia de Paula Duque Brasil (FJP)- Orientadora, Doutor Ricardo Carneiro (FJP) - Coorientador, Doutor Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) – Avaliador e Doutora Suylan de Almeida e Silva Midlej (UnB) - Avaliadora. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



Doutora Flávia de Paula Duque Brasil (FJP) – Orientadora



Doutor Ricardo Carneiro (FJP) - Coorientador



Doutor Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) – Avaliador



Doutora Suylan de Almeida e Silva Midlej (UnB)- Avaliadora

DEDICATÓRIA

Àquelas e àqueles que apreciam as cerimônias.

AGRADECIMENTOS

Em uma época em que o etarismo, embora vivo e forte, nem sempre é identificado como um problema real, tive a felicidade de ser admitido no processo seletivo do mestrado aos 55 anos de idade. Muito se fala em ter dedicação e crescimento ao longo de toda a vida, mas nem sempre as portas estão verdadeiramente abertas aos que já passaram de certa idade. Por isso, e pela oportunidade de cursar esse magnífico Mestrado em Administração Pública, meu sincero agradecimento à Fundação João Pinheiro e ao seu corpo docente.

Meus agradecimentos especiais à minha esposa Patrícia, pelo suporte e pela paciência, e à orientadora, Dra. Flávia de Paula Duque Brasil, e ao coorientador, Dr. Ricardo Carneiro, pelos aconselhamentos, ensinamentos e incentivos.

Agradecimentos aos colegas do Mestrado por terem dividido conhecimento, mas também angústias, nessa jornada marcada pela distância imposta pela pandemia da COVID-19.

EPÍGRAFE

“No produto acabado, tanto nas ciências como na poesia, não há vestígio do esforço do processo criativo e das dúvidas e hesitações que o acompanham”.

Giorgio Parisi (A maravilha dos sistemas complexos).

RESUMO

A presente pesquisa aborda a internalização da governança corporativa em quatro estatais e em duas empresas privadas, todas integrantes do Setor “Utilidade Pública/Água e Saneamento” da Bolsa de Valores do Brasil (B3), sob as perspectivas do novo institucionalismo sociológico e da antropofagia organizacional. Buscou-se avaliar como as estruturas e regras da governança corporativa são refletidas no discurso contido nas atas dos respectivos Conselhos de Administração, considerando o período de 2015 a 2022. A metodologia propôs, por meio da contagem das ocorrências de temas que retratavam a governança corporativa, associada à perspectiva de análise de conteúdo de Bardin (1977), verificar a cerimônia que envolveu a adoção do mito da governança corporativa e se havia manifesta presença de necessidades substantivas para a adoção do modelo exógeno no discurso dos Conselhos de Administração. De um modo geral, Copasa, Sanepar e Casan demonstraram que há um novo comportamento, uma nova pauta, uma outra circulação de informações dentro dessas estatais, tudo isso provocado pela adoção da governança corporativa. Ou seja, as atas evidenciam que foi adotada toda uma nova cerimônia para a comunicação das atividades dos Conselhos de Administração. Em outra via, Sabesp, Ambipar e Orizon não se preocuparam em comunicar, cerimonialmente, a adoção do mito, e se limitaram a cumprir, formalmente, as regras a que estão submetidas. Em face do resultado encontrado, sugere-se novos estudos para avaliar se há diferentes consequências de ganho de legitimidade entre uma organização que assume formalmente um mito, daquela que proclama cerimonialmente que o adotou.

Palavras-chave: Novo Institucionalismo; Governança Corporativa; Antropofagia Organizacional; Empresas Estatais.

ABSTRACT

This research addresses the internalization of corporate governance in four state-owned companies and in two private companies, all members of the "Public Utility/Water and Sanitation" Sector of the Brazilian Stock Exchange (B3), from the perspectives of sociological new institutionalism and organizational anthropophagy. It was sought to evaluate how the structures and rules of corporate governance are reflected in the discourse contained in the minutes of the respective Boards of Directors, considering the period from 2015 to 2022. The methodology aimed, by counting the occurrences of themes that portrayed corporate governance, associated with the perspective of content analysis of Bardin (1977), to verify the ceremony that involved the adoption of the myth of corporate governance and whether there was a manifest presence of substantive needs for the adoption of the exogenous model in the discourse of the Boards of Directors. In general, Copasa, Sanepar and Casan demonstrated that there is a new behavior, a new agenda, another circulation of information within these state-owned companies, all this provoked by the adoption of corporate governance. In other words, the minutes show that a whole new ceremony was adopted for the communication of the Boards of Directors' activities. On the other hand, Sabesp, Ambipar and Orizon were not concerned in communicating, ceremonially, the adoption of the myth, and limited themselves to comply, formally, with the rules to which they are submitted. In view of the results found, new studies are suggested to evaluate if there are different consequences of legitimacy gain between an organization that formally assumes a myth and one that ceremonially proclaims that it has adopted it.

Keywords: New Institutionalism; Corporate Governance; Organizational Anthropophagy; State-owned Companies.

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Quantitativo de atas dos Conselhos de Administração | 56 |
| Tabela 2 – Distribuição nos blocos indicados na metodologia | 58 |
| Tabela 3 – Número de políticas instituídas | 73 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Evolução das referências de governança para a Copasa | 62 |
| Figura 2 – Evolução das referências de governança para a Sabesp | 65 |
| Figura 3 – Evolução das referências de governança para a Sanepar | 66 |
| Figura 4 – Evolução das referências de governança para a Casan | 68 |
| Figura 5 – Evolução das referências de governança para a Ambipar | 70 |
| Figura 6 – Evolução das referências de governança para a Orizon | 71 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Traços culturais brasileiros | 25 |
| Quadro 2 – Internalização de tecnologias exógenas no contexto nacional..... | 31 |
| Quadro 3 – Contexto organizacional e internalização de tecnologias exógenas . | 31 |
| Quadro 4 – Reações <i>versus</i> fatores internos | 33 |
| Quadro 5 – Princípios da governança corporativa segundo a OCDE | 37 |
| Quadro 6 – Definições de governança corporativa | 38 |
| Quadro 7 – Questões extra legem do 5º ciclo IG-Sest | 48 |
| Quadro 8 – Questão <i>versus</i> objetivo da GC..... | 49 |
| Quadro 9 – Questões <i>extra legem</i> do 6º ciclo IG-Sest..... | 51 |
| Quadro 10 – Empresas da B3 - “utilidade pública/água e saneamento” | 53 |
| Quadro 11 – Categorias e elementos analíticos..... | 55 |
| Quadro 12 – Conteúdo das atas considerado na análise..... | 57 |
| Quadro 13 – Relação de políticas instituídas pelas Companhias..... | 74 |
| Quadro 14 – Questões do IG-Sest refletidas nas atas | 75 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------------|--|
| ABNT | Associação Brasileira de Normas Técnicas |
| B3 | Brasil, Bolsa, Balcão - Bolsa de Valores do Brasil |
| CA | Conselho de Administração |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CGPAR | Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União |
| CVM | Comissão de Valores Mobiliários |
| GC | Governança Corporativa |
| IBGC | Instituto Brasileiro de Governança Corporativa |
| IG-Sest | Indicador de Governança das Empresas Estatais |
| N1 | Segmento nível 1 de Governança Corporativa da B3 |
| N2 | Segmento nível 2 de Governança Corporativa da B3 |
| NM | Segmento Novo Mercado da B3, de maior nível de Governança Corporativa |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 | FUNDAMENTAÇÃO teórica..... | 18 |
| 2.1 | Mito e cerimônia e antropofagia organizacional..... | 18 |
| 2.2 | Governança corporativa: conceitos e particularidades para as estatais | 34 |
| 3 | METODOLOGIA..... | 52 |
| 4 | ANÁLISE..... | 58 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 76 |
| | REFERÊNCIAS | 80 |
| | APÊNDICE A – Roteiro para Entrevistas | 89 |
| | APÊNDICE B – Roteiro para Entrevistas | 91 |

1 INTRODUÇÃO

Organizações, com certa frequência, adotam novos modelos de negócios, novas ferramentas tecnológicas ou novas estruturas e regras de gestão ou de produção. Em geral, essas mudanças visam à busca de melhores resultados e à sobrevivência da organização e esses processos, ou movimentos de mudança, são descritos por diferentes linhas teóricas, cada qual orientando sua análise a partir de seu ângulo ou foco de atenção.

Para os neoclássicos, por exemplo, cuja premissa está na existência de uma racionalidade na prática de atos de gestão e de tomadas de decisão, mudanças devem sempre ter como objetivo impactar os custos de produção, de modo a aumentar o lucro. Para essa linha teórica, a organização existe em si mesma, de modo que a avaliação sobre novos processos ou tecnologias é dirigida ao ambiente interno, em especial, ao ambiente técnico da organização (TIGRE, 2005).

Os teóricos da ecologia organizacional, por sua vez, descrevem a implementação de novos modelos ou estruturas sob a perspectiva da disputa que a organização tem que fazer pelos limitados recursos que estão disponíveis no ambiente em que ela está inserida. Essa adaptação para a sobrevivência considera os ambientes internos e externos à organização (CARVALHO; VIEIRA; DIAS, 1999).

E em uma terceira frente, o novo institucionalismo sociológico percebe que a adoção de regras e estruturas admitidas socialmente como mitos trazem benefícios às organizações no âmbito ou esfera institucional, independentemente se essas mudanças têm capacidade de produzir algum impacto na área técnica, na área da produção (MEYER; ROWAN, 1977; PECI, 2006).

Isso porque a força dos mitos está na legitimidade que os acompanha. Para Weber (1991), a legitimidade é fruto de uma ordem social e do resultado do sentido subjetivo que é dado pelo indivíduo àquela ordem. E a ação social, fruto da ordem social, pode estar condicionada, de modo racional, a valores de determinados comportamentos, independentemente de seu resultado.

Ora, as linhas teóricas, embora não convergentes, não são necessariamente excludentes, uma vez que apontam para visões distintas de organização. Imagine-se um modelo que se propõe a produzir impacto na atividade fim, mas é direcionado ao ambiente institucional da organização. Nessa situação, poder-se-ia agregar duas “visões” para verificar a internalização do modelo no ambiente técnico?

Esse parece ser o caso da governança corporativa, que tem sido considerada uma ferramenta de gestão indispensável para as organizações, à medida que se destina à criação de uma estrutura organizacional capaz de dificultar a utilização delas para fins diversos daqueles para as quais foram criadas e que tem seu *locus* na alta administração, ou seja, no ambiente institucional da organização.

Afunilando o cenário, tem-se que a governança corporativa também está sendo exigida nas empresas estatais, que são organizações com características bem específicas, cujas finalidades estão diretamente relacionadas ao atendimento de algum interesse público (VIEIRA, 2019). Para assegurar que a governança corporativa fizesse parte do cotidiano das estatais, o legislador tornou-a obrigatória por meio de lei.

Após 28 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 88), o Congresso Nacional se moveu para atender ao disposto no art. 173, § 1º, inc. III, da Carta Magna. O processo legislativo, iniciado em 25/08/2015, se deu em regime de urgência. Em 5/4/2016, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 555 foi encaminhado à Câmara dos Deputados, onde foi renomeado como Projeto de Lei (PL) nº 4.918, transformando-se, então, na Lei nº 13.303, em 30 de junho de 2016.

Era, na verdade, uma resposta do Congresso aos problemas de corrupção e de lavagem de dinheiro em evidência no país, em especial aqueles encontrados a partir da “Operação Lava-Jato”, do Ministério Público Federal¹, que investigava irregularidades, principalmente, na maior estatal brasileira, a Petrobras (BECHARA; GOLDSCHMIDT, 2020).

Buscava-se, por meio de uma determinação legal, corrigir problemas nas empresas estatais e também seus rumos.

A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.” (BRASIL, 2016, art. 27).

Perceba-se que esse art. 27, da Lei nº 13.303, de 2016, orienta para que análises desenvolvidas para estatais avancem para além do resultado financeiro das suas operações. Torna-se necessário considerar que as estatais possuem um universo maior de partes interessadas, não se limitando aos tradicionais *stakeholders*,

¹ <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 18 abr. 2022.

e que uma gestão indevida de uma estatal pode causar prejuízos ou impactos não somente aos que detêm ações na bolsa de valores, mas a toda sociedade.

O citado diploma legal indicou, então, a governança corporativa como modelo para diminuir a influência política sobre as estatais, mitigar o conflito de agência e promover a transparência e a *accountability*, bem como para torná-las mais resistentes às fraudes e à corrupção (Fontes, 2018).

O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei (BRASIL, 2016, art. 6º).

Contudo, a teoria tem destacado que a adoção de novos modelos gerenciais ocorre, muitas vezes, apenas de forma cerimonial. Para Justen et al. (2012, p. 12), “a simples imposição de regras, padrões ou protocolos, ditos ‘racionalis’, não necessariamente garante a aderência de indivíduos e instituições”. Cabe, portanto, questionar se a obrigatoriedade legal da adoção da governança corporativa seria capaz de garantir que as regras e estruturas adentrem o cotidiano das estatais.

E pode-se também refletir, caso sua adoção seja apenas cerimonial, se a governança corporativa atenderia ao objetivo da referida lei ou serviria tão somente para propiciar à estatal uma imagem de que estaria fazendo “a coisa certa”.

Na busca de aprofundar a análise sobre essas questões foram abordadas duas perspectivas: (i) o mito e cerimônia, do novo institucionalismo sociológico, de que tratam Meyer e Rowan (1977) e (ii) a antropofagia organizacional, apresentada por Wood Jr e Caldas (1998).

Na primeira perspectiva, a adoção cerimonial decorreria da força de determinadas concepções, que imporiam à organização a adoção de regras e estruturas que funcionam como mitos. Os mitos forneceria prescrições racionalizadas e impessoais, legitimadas pela sociedade em geral, e vinculariam a organização. A aderência formal à prescrição dos mitos ofereceria às organizações a possibilidade de serem vistas como entidades que estão agindo de forma adequada e para fins coletivos (MEYER; ROWAN, 1977).

Em outra via, para Wood Jr e Caldas (1998), a adoção cerimonial decorreria de um comportamento relacionado à cultura brasileira, cujas características de formalismo, plasticidade e ambiguidade favoreceriam a importação de tecnologias

exógenas apenas “para inglês ver”, em oposição à antropofagia organizacional, que seria a adaptação criativa do modelo, com a consequente internalização das práticas na organização.

Considerando essas duas perspectivas teóricas, o presente estudo pretendeu observar os reflexos da obrigatoriedade da adoção da governança corporativa no discurso do Conselho de Administração de quatro estatais que integram o Setor “Utilidade Pública/Água e Saneamento”², da B3, a bolsa de valores do Brasil. A escolha do segmento se deu em face da recente alteração do marco legal do saneamento básico (BRASIL, 2020), que orientou para a criação de metas de universalização dos serviços públicos relacionados ao abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, e manejo de resíduos sólidos.

Além das quatro estatais, submeteu-se a mesma análise a duas empresas privadas que estão no mesmo setor/subsetor da B3, e que não estão sujeitas à Lei nº 13.303, de 2016. As duas empresas privadas selecionadas estão registradas no segmento do Novo Mercado, que é o segmento da bolsa de valores que exige maior nível de governança corporativa.

Verificar como está acontecendo a internalização do modelo de governança corporativa, ou de que modo ela está sendo utilizada ou considerada cotidianamente pela organização, foi a ação empreendida neste estudo, no intuito de avaliar se há elementos que permitam aferir se a adoção da governança corporativa se deu para além da cerimônia.

Assim, o objetivo principal do estudo consistiu em investigar de que forma a governança corporativa tem sido incorporada no cotidiano de organizações estatais e privadas, a partir da Lei nº 13.303, de 2016. Como objetivos secundários, buscou-se refletir sobre aspectos teóricos que envolvem os conceitos de adoção cerimonial e de governança corporativa e identificar quais são os elementos, considerados pela literatura, capazes de refletir a existência de governança corporativa em uma organização. Para alcançar esses objetivos, foram confrontados os resultados obtidos na análise das atas dos conselhos de administração com os aspectos teóricos consignados no estudo.

Importa indicar, como delimitação, que o foco da pesquisa não esteve no resultado econômico da estatal. Tem-se, portanto, que não compôs o escopo avaliar

² https://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/negociacao/renda-variavel/empresas-listadas.htm

se a adoção da governança corporativa impactou o valor das ações ou o resultado financeiro da organização. Ou seja, o que se buscou foi avaliar, qualitativamente, como se deu a internalização da governança corporativa e se o ambiente institucional e técnico da organização adotaram as regras e estruturas criadas.

Para a persecução dos objetivos propostos, a dissertação foi dividida em cinco capítulos: (1) Introdução; (2) Fundamentação Teórica; (3) Metodologia; (4) Análise; e (5) Considerações Finais.

A contextualização, o problema de pesquisa e os objetivos são apresentados na Introdução. Na Fundamentação Teórica está a revisão teórica, composta por duas seções: (2.1) Mito e cerimônia e antropofagia organizacional; e (2.2) Governança corporativa: conceitos e particularidades para as estatais. A primeira seção trata, inicialmente, da visão do novo institucionalismo sociológico sobre a adoção de regras e estruturas pelas organizações e, em seguida, apresenta uma perspectiva de análise para a internalização de práticas exógenas, a antropofagia organizacional, que traria maiores benefícios à organização. A segunda seção, governança corporativa, define os conceitos relacionados à estrutura de governança, em especial, sua finalidade, e aborda particularidades que envolvem sua utilização por empresas estatais.

No capítulo “Metodologia” é definida a abordagem metodológica empregada para alcançar os objetivos da dissertação, que é seguido pelo capítulo “Análise”, que confronta o constructo da dissertação com os resultados empíricos obtidos. Por fim, o último capítulo tece considerações finais sobre o estudo e apresenta recomendações e sugestões para estudos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esse capítulo será dividido em duas partes. Na primeira, serão apresentados os conceitos de mito e cerimônia, de que trata o novo institucionalismo sociológico, e os conceitos de adoção cerimonial e antropofagia organizacional, propostos por Wood Jr. e Caldas (1998), com uma análise comparativa entre as definições de cerimônia das duas perspectivas teóricas. Na segunda parte, estarão consignadas as definições de governança corporativa nas perspectivas privada e estatal, destacando-se o que a teoria e as organizações internacionais apontam como os principais objetivos para a adoção de regras e estruturas de governança, bem como expressas as características apontadas pela literatura como elementos capazes de indicar a internalização dessas regras e estruturas nas organizações.

2.1 Mito e cerimônia e antropofagia organizacional

Para as teorias convencionais, de concepção racionalista, as organizações são vistas como produtoras de bens e serviços, recompensadas quando controlam adequadamente seus processos de trabalho (SCOTT, 1983) e se estruturam em função das atividades necessárias para atingir resultados ou objetivos definidos (CARVALHO; VIEIRA; DIAS, 1999). Nessa linha, as estruturas burocráticas são consideradas o meio mais eficaz e racional para padronizar e controlar as subunidades, quando há um contexto mais complexo de relações entre as atividades e a gestão. A burocracia é uma estrutura que “define a melhor forma de obter conformidade das pessoas na organização” (CALDAS; FACHIN, 2005, p. 49). E uma organização teria maior condição de sobreviver e crescer, quanto melhor suas estruturas respondessem às exigências do seu ambiente técnico.

Nesse contexto, a organização é percebida e tratada como um ente individual e não como uma entidade coletiva (MARCH, 1958; SCOTT, 1983), que assume uma posição passiva “diante da onipotência atribuída ao mercado” (TIGRE, 2005, p. 203). A organização seria tal qual um consumidor individual, sendo que seu principal interesse estaria no sistema de preços e na alocação de recursos, as possibilidades tecnológicas estariam orientadas à produção e “é assumida a racionalidade perfeita dos agentes, diante dos objetivos da firma de maximização de lucros” (TIGRE, 2005, 191).

Entretanto, o surgimento dos oligopólios, que levou a um processo de centralização do capital, transformou as estruturas do mercado e introduziu uma nova percepção sobre a organização e seu papel. Variáveis consideradas exógenas pela teoria neoclássica, como tecnologia e preços, passaram a ser consideradas como integrantes da firma e as assimetrias entre firmas integraram a explicação da configuração e da transformação das estruturas de mercado. Rompeu-se, assim, com o papel passivo que a teoria econômica neoclássica atribuía às organizações (TIGRE, 2005).

De acordo com Hannan e Freeman (2005), é necessário ampliar a análise, partindo da percepção de organização singular para a de uma diversidade organizacional que compõe uma população organizacional e mantém relação com campos interorganizativos. Isso porque estudos focados somente no ambiente técnico acusaram disparidades entre estrutura formal e comportamento (SCOTT, 1983).

Assim, quando a investigação organizacional adotou como foco observar relações a que estavam sujeitas as organizações, o ambiente passou a ser considerado um elemento que exerce influência nas estruturas e que determina características das organizações, destacando-se duas perspectivas para a análise do ambiente: (i) as pressões do ambiente controlam as estruturas e ações das organizações; e (ii) as organizações controlam o ambiente (CARVALHO; VIEIRA; DIAS, 1999).

Paralelamente, foi-se abandonando a ideia da existência de uma racionalidade perfeita na tomada de decisões e adotando-se a ideia de racionalidade limitada, baseada no fato de o ser humano se utilizar de processos mentais ou hábitos inconscientes em suas ações e em face dos limites da capacidade cognitiva dos tomadores de decisão (SIMON, 1955). Nessa perspectiva, surgem novas teorias que têm, como base, principalmente, Schumpeter, cujos princípios básicos são: (i) a dinâmica econômica é baseada em inovações em produtos; (ii) não há uma racionalidade invariante, mas procedural; e (iii) a firma se auto-organiza diante das flutuações do mercado (TIGRE, 2005). Mas, como apontam Carvalho, Vieira e Dias (1999), os modelos de Simon baseados no comportamento ainda consideravam que as tomadas de decisão tinham como base algum cálculo racional, ou seja, seriam ações intencionais, deliberadas pela racionalidade, mesmo que essa fosse limitada.

Em contraponto, como também indicam Carvalho, Vieira e Dias (1999), surgiram as teorias cognitivas, que englobaram dados sensoriais, experiências anteriores e hábitos no rol de elementos que contribuem para decisões e ações.

De todo modo, o fato é que essa evolução teórica, além de alterar a percepção sobre como agem os indivíduos que gerem a organização, passou a considerar outros fatores que impactam na estruturação da organização nas sociedades modernas, entre eles, a relação da organização com seu ambiente e a sua relação com outras organizações. As pesquisas passaram a considerar o exercício do poder político pelas organizações, um elemento utilizado para mitigar os efeitos da concorrência e de outras demandas do ambiente, o que alterou o foco anterior, restrito aos meios econômicos e técnicos (SCOTT, 1983).

Assim, ao considerar o campo organizacional do qual faz parte uma organização, Selznick (1971) refletiu sobre que outras exigências, além das exigências técnicas das tarefas, deveriam ser consideradas pela organização no seu desejo de melhoria de desempenho.

Em face das novas perspectivas, considerando as ideias de Parsons (1956) e de Thompson (1967), Ruef e Scott (1998) indicaram que as organizações poderiam ser visualizadas em níveis, cada qual agregando diferentes funções, estabelecidas a partir do tipo de articulação dessas funções com o ambiente. Deste modo, em uma organização existiriam (i) o nível técnico, no qual ocorreria a transformação dos insumos em produtos, ii) o nível gerencial, responsável por administrar os recursos que devem ser utilizados para a produção, e (iii) o nível institucional, que representaria a relação da organização com o seu ambiente. No ambiente técnico estaria o controle sobre os processos e sobre os produtos desenvolvidos, cujo foco seriam os resultados financeiros, enquanto no ambiente institucional se daria a elaboração de normas e estruturas para que a organização ganhe legitimidade e apoio do ambiente. Os gestores, no nível gerencial, seriam os responsáveis por administrar e garantir o fluxo de recursos e de informações (SCOTT, 1983).

Considerando o ambiente institucional, DiMaggio e Powell (2005) propuseram que mudanças estruturais não seriam decorrentes, necessariamente, de aspectos técnicos para dar conta da concorrência, mas de mecanismos isomórficos que tornariam as organizações mais semelhantes, sem, contudo, garantir-lhes serem mais eficientes. Mas, salienta Scott (1983, p. 159), “o ambiente social e cultural de uma

organização pode moldar suas estruturas e influenciar seu funcionamento de forma não menos decisiva do que seu ambiente técnico” (tradução nossa).³

O institucionalismo é a corrente teórica que dirige sua reflexão para o nível institucional das organizações e, segundo Chanlat (1989), se desenvolveu nas orientações econômica, política e sociológica, sendo esta última a adotada para esse estudo.

Para os institucionalistas, decisões tomadas no nível institucional nem sempre teriam como base o resultado nas operações, objetivo das decisões racionais. Para Berger e Luckmann (2003), a realidade é construída a partir das interações cotidianas dos indivíduos, que transformam os sentidos subjetivos em experiências objetivamente vividas. As ações repetidas vão se tornando parâmetros aceitos pelos demais até que, por meio de convenção ou norma, os hábitos, processos ou estruturas se institucionalizam e passam a moldar a realidade.

As ideias de Meyer e Rowan (1977) convergem nessa mesma direção. Segundo esses autores, existem elementos que compõem uma estrutura formal racionalizada e que se encontram profundamente enraizados, de modo a refletir o entendimento generalizado da realidade social. A força de determinadas concepções é tamanha que impõe à organização a adoção de regras e estruturas que funcionam como mitos. Os mitos fornecem prescrições racionalizadas e impessoais, legitimadas pela sociedade em geral, que vinculam a organização.

A adoção destes elementos considerados legítimos acaba por reduzir turbulências e proporcionar estabilidade às organizações, o que lhes favorece a sobrevivência. Segundo Rossoni (2009), a incorporação dos mitos promove o compromisso dos participantes internos e externos da organização com as regras e estruturas estabelecidas, à medida que a conduta da organização não se queda questionada, o que contribui para a estabilidade.

Nessa mesma linha, Hall e Taylor (2003, p. 199) descrevem que

as estratégias induzidas por um contexto institucional dado podem fossilizar-se ao longo do tempo e tornar-se visões de mundo, que são propagadas por organizações oficiais e terminam por moldar a imagem de si e as preferências dos interessados.

³ “the social and cultural environment of an organization can shape its structures and influence its functioning no less decisively than can its technical environment”.

Disso resulta que uma organização pode adquirir legitimidade pela incorporação de práticas e procedimentos definidos por conceitos racionalizados de trabalho organizacional, que são institucionalizados na sociedade, mesmo que a organização não tenha ainda demonstrado que essa incorporação se traduziu em eficiência dos produtos ou serviços ofertados. Como ressaltam Tang (2017, 493), “as empresas aceitarão o comportamento legítimo e as formas relacionadas, mas não se importam se a eficiência operacional da empresa melhorou” (tradução nossa).⁴

As organizações vão, então, se estruturando de acordo com as regras estabelecidas pelo mito, buscando, por meio do isomorfismo, adquirirem legitimidade. À medida que novos mitos vão surgindo, a organização passa a implementar novas estruturas formais, derivadas desses outros mitos. Esse isomorfismo institucional promove o seu sucesso e a sua sobrevivência. Além disso, organizações poderosas exercem pressão para que outras, que compõem suas redes relacionais, incorporem as mesmas estruturas formais. Essa aderência formal à prescrição dos mitos oferece às organizações a possibilidade de serem vistas como entidades que estão agindo de forma adequada e para fins coletivos (MEYER; ROWAN, 1977).

Destaque-se que a internalização do mito não significa, necessariamente, uma condição positiva. De acordo com Peci (2006), as consequências cruciais que o isomorfismo traz para as organizações são (i) a incorporação de elementos legitimados externamente, em detrimento da eficiência organizacional, (ii) o emprego de critérios de avaliação externos ou cerimoniais para a definição do valor de elementos estruturais, e (iii) a redução da turbulência e a manutenção da estabilidade pela dependência de instituições externamente fixas. Desse modo, se por um lado a adoção das regras dos mitos protege a organização, por outro, ela pode até entrar em conflito com as atividades técnicas necessárias ao cumprimento das exigências de eficiência.

Contudo, para os novos institucionalistas, parece não haver oposição à ideia de que as organizações modernas adotam as regras e estruturas de um mito para se beneficiarem dos aspectos simbólicos, em especial, da legitimidade, advindos desse isomorfismo, o que é vital para as suas sobrevivências (CARVALHO; VIEIRA; DIAS, 1999). E essa adoção pode se dar apenas cerimonialmente e apenas no ambiente institucional da organização, constituído pela forma como a organização se manifesta

⁴ “enterprises will accept the legitimate behavior and related forms, but do not care whether the operation efficiency of the enterprise has improved”.

às partes interessadas. Ou seja, ela pode ocorrer independentemente do impacto que essas regras e estruturas possam ter na área técnica.

É preciso ressaltar que na visão institucionalista, o ambiente não é somente formado por recursos humanos, materiais e econômicos, mas também pela existência de valores, símbolos, mitos e sistemas de crenças, o que leva as organizações a uma concorrência também por legitimidade institucional e pela aceitação do ambiente (CARVALHO; VIEIRA; DIAS, 1999). Deste modo, torna-se necessário compreender o contexto em que se situa uma organização para poder entender suas estruturas e processos, e para poder entender de que modo esse contexto modela as decisões tomadas por ela (PETTIGREW, 2013).

A questão da legitimidade que o ambiente atribui à organização é central no novo institucionalismo. Mas como a adoção de determinado conjunto de regras e estruturas pode ser comunicado como legítimo? Segundo Tang (2017), na perspectiva da legitimidade institucional, é necessário que o comportamento dos sujeitos comunique às partes interessadas a crença no mito e essa informação objetiva é retribuída pela legitimidade que o ambiente oferece à organização. Em outras palavras, as organizações precisam se fazer parecer razoáveis e precisam comunicar que estão agindo adequadamente, uma vez que a forma como a organização comunica a adoção do mito às partes interessadas é diretamente proporcional ao benefício obtido pela legitimidade.

Sob a perspectiva estratégica, a legitimidade é um recurso, que pode auxiliar a organização a obter outros recursos, para garantir a sua sobrevivência.

Destaque-se que as regras institucionalizadas são similares às regras técnicas no que tange ao desenvolvimento das organizações, uma vez que ambas obtêm seus benefícios da expressão dos seus sistemas racionais. Ademais, há normas e regras criadas para o ambiente institucional que aparentam terem sido criadas para realizar um processo no ambiente técnico. Isso dificulta distinguir, nitidamente, a qual ambiente as regras e estruturas dos mitos se direcionam (SCOTT, 1983).

Para realizar a análise da internalização das regras e estruturas de um mito no ambiente técnico, a opção neste estudo foi utilizar o conceito de antropofagia organizacional, de que tratam Wood Jr e Caldas (1998).

A antropofagia era um ritual de guerra praticado por tribos primitivas americanas, que acreditavam que por meio dessa prática poderiam sugar a energia e

a coragem dos vencidos. Esse costume se revestia de respeito e honra e, portanto, era realizado somente se os vencidos fossem guerreiros corajosos (WOOD JR; CALDAS, 1998).

Na busca de uma identidade cultural, Oswald de Andrade lançou, em 1928, o “Manifesto Antropofágico”, por meio do qual incitava que o inimigo colonizador fosse devorado e que dele fossem extraídas suas qualidades, transformando-as em algo autêntico (SILVA; DIAS; SANTOS, 2021). “Só a antropofagia nos une. Socialmente. Economicamente. Filosoficamente” (ANDRADE, 2011, p. 1).

A ideia da antropofagia no pensamento social, portanto, é não rejeitar o que vem de fora, mas identificar e apreender o que há de melhor no outro para absorver o que pode fortalecer (WANDERLEY; BAUER, 2020).

A antropofagia foi traduzida para o campo organizacional como uma forma de apropriação de práticas gerenciais “alienígenas”, ou seja, externas ao contexto e cultura próprios de determinada organização (WOOD JR; CALDAS, 1998). Trazia-se aos estudos organizacionais um “método antropofágico”, com o objetivo de orientar a organização para que realizasse uma adaptação reflexiva e criativa de modelos exógenos, com foco em absorver a essência e a força desses modelos para utilizá-los, plenamente, no ambiente técnico da organização (WANDERLEY; BAUER, 2020).

Trata a antropofagia organizacional, então, de um tipo de reação de uma organização diante da introdução de novos modelos ou tecnologias gerenciais. Para Wood Jr e Caldas (1998), o tipo de reação seria derivado da cultura do país, em sentido amplo, e do contexto organizacional, diante das suas peculiaridades. Esses autores destacam cinco traços culturais brasileiros que estão relacionados com a avidez para a importação de tecnologia gerencial estrangeira, apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Traços culturais brasileiros

| Traço | Definição |
|--------------------|--|
| Personalismo | A lei é somente para o cidadão anônimo, aquele que não possui relações. |
| Ambiguidade | Nada é o que realmente parece ser, disfarçando-se muitas vezes de flexibilidade ou adaptabilidade. |
| Distância do poder | Todo brasileiro acredita que possui direitos especiais e, portanto, não está sujeito às leis gerais. |
| Plasticidade | Permeabilidade ao estrangeiro, tanto pelo viés da dependência, quanto pelo gosto pela miscigenação. |
| Formalismo | Tendência a aceitar e provocar a discrepância entre o formal e o real ou entre o dito e o feito. |

Fonte: elaborado com base em Wood Jr e Caldas (1998).

Embora, atualmente, estudos tenham revisitado e reescrito conceitos e definições para os traços culturais brasileiros, a exemplo de Silva (2015) e Pereira e Santos (2010), cabe descrever a base conceitual em que se apoiavam Wood Jr e Caldas (1998), por ocasião da proposta do “método antropofágico” aplicado ao campo organizacional.

- a) Personalismo: Holanda (1995) descreve o brasileiro como um “homem cordial”, denominação para o sujeito que atua com base em sentimentos, sem o filtro da racionalidade, o que o faz tratar de forma diferente os amigos dos demais. Essa cordialidade está presente em todos os espaços da sociedade nacional, adentrando a burocracia das organizações e influenciando a visão sobre a democracia e o serviço público. Este traço cultural favorece as relações interpessoais e coloca em um plano secundário a igualdade de direitos e de deveres. Assim, as regras não são aplicadas da mesma forma para todas as pessoas, de modo que importa quem é e quem se conhece. O ambiente em que habita o homem cordial propicia o surgimento de lideranças personalistas, que atuam no caráter afetivo, irracional e passional do brasileiro. O personalismo impõe que se busque e se mantenha relações baseadas em afetividade, para que se possa sair da condição de indivíduo anônimo e tornar-se uma pessoa vinculada a um grupo social. Para DaMatta (1978), a regra no Brasil, derivada do personalismo, seria “aos amigos tudo, aos inimigos a lei”.

Nesse contexto, não basta ser um indivíduo, livre e com direito a um espaço próprio, pois seriam as trocas de lealdade e de obediência que possibilitariam o funcionamento das organizações. Wegner (2009) destaca que, apesar de Sérgio Buarque de Holanda afirmar que o homem cordial está em processo de diluição, não há clareza nessa afirmação, pois a modernização não seria suficiente para trazer uma racionalidade capaz de filtrar os sentimentos que permeiam as relações. O fato é que o personalismo imporia uma necessidade de não confrontar novas ideias ou novos modelos organizacionais para não desagradar os que podem fornecer futuros benefícios, caso mantidas as boas relações.

- b) Distância do Poder: a troca de lealdade por proteção, ao mesmo tempo que demonstra o traço personalista da cultura brasileira, cria uma clara separação entre grupos sociais e entre líderes e liderados. Essa desigualdade nas relações se transforma em distância do poder e permite àqueles que alcançam posições superiores terem direitos diferentes dos que são oferecidos à maioria. Segundo Freyre (2003), não havia regras que não pudessem ser mudadas pelo patriarca, o Sr. da Casa Grande. Esse fato gerou uma cultura de autoritarismo, que levou à noção da possibilidade real de se ter ou se receber privilégios especiais à medida que a pessoa se aproximava do poder. DaMatta (1978) destaca o “sabe com quem está falando?” como uma espécie de privatização do poder, situação que cria uma verdadeira distância entre o detentor do poder e a pessoa comum. Em oposição, está o “jeitinho”, que procura soluções de consenso. Esse traço cultural permitiria uma imposição, de “cima para baixo”, de modelos gerenciais, com a subsequente aceitação dos membros da organização sobre o desejado pelo mandante, sem necessidade de reflexão sobre as finalidades ou objetivos intrínsecos à mudança. Para os próximos ao centro do poder estaria a possibilidade de participar desse poder. Para os distantes, restaria acatar as decisões. A força da hierarquia nas relações entre as pessoas e a importância do status individual e da autoridade provocaram e provocam uma desigualdade de poder (CHU; WOOD JR, 2008). Privilégios ou prejuízos podem ser resultados possíveis para os envolvidos, a depender da posição

de cada um na hierarquia da organização e da forma como cada qual atua em face do desejado pelos que detém o poder.

- c) Formalismo: é a diferença entre as normas prescritas legalmente e as atitudes concretas adotadas na sua implementação (MOTTA; ALCADIPANI, 1999). Em seu início, o Brasil não tinha um povo que pudesse inspirar a formação das instituições. A metrópole, Portugal, que desejava explorar e dominar a colônia, definiu as normas, regras e estruturas a partir de suas bases, sem considerar a realidade brasileira (HOLANDA, 1995). Mas isso não se deu somente em sua origem. O Estado que se formou posteriormente também não atendia aos interesses da população local, mas a uma camada dominante, que continuou a controlar e dominar essa população (FAORO, 2012). Ou seja, foram adotados modelos e estruturas de sociedades tidas como desenvolvidas, impostas por uma elite minoritária. Por essa condição, o caminho na formação das normas não se deu dos costumes para a teoria, mas ao contrário. O Estado atuava como um braço da elite brasileira e impunha leis, em sua maior parte de caráter punitivo, que antecipavam as práticas coletivas e que submetiam as pessoas ao Estado (DAMATTA, 1978). Essa imposição terminou por construir uma concepção de desprezo para com o ato de seguir as normas. DaMatta (1978) destaca o termo “caxias”, que é uma forma de desdém àqueles que seguem as regras. Segundo o autor, o brasileiro acredita que sempre existe um talvez, entre o sim e o não. O brasileiro aceita gradações e hierarquias e recepciona pesos e escalas na aplicação das leis, como um meio pacífico de promover a junção entre a norma e as pessoas envolvidas. Disso decorre que a adoção de um modelo ou de uma lei estranhos ao comportamento social, pode levar à constituição de fachadas administrativas. Ao invés de questionar a regra formal, acaba-se por encontrar uma forma de alterar a situação imposta. Surge o jeitinho, que é uma forma de se atingir os objetivos individuais, a despeito de determinações contrárias. O jeitinho brasileiro permite que cada pessoa consiga resolver seus problemas sem a alteração do status quo (MOTTA; ALCADIPANI, 1999). Para DaMatta (1978), o malandro é o profissional na arte de dar um jeitinho e da sobrevivência em situações adversas e esse comportamento acaba por ser valorizado na cultura

brasileira. Assim, apesar de as regras exigirem determinado comportamento, podem ocorrer diferenças entre o formal e o real pelo fato de as exigências legais serem alheias aos usos e costumes. A resistência à imposição normativa, somada à necessidade de se evitar conflitos para que se possa manter a relação cordial e de se lidar com os autoritarismos e privilégios dos que estão no poder da organização, termina por desencadear o formalismo. Tem-se, em suma, que a imposição da elite dominante sobre a população local, destacada por DaMatta (1978), foi um processo provocador de ações e reações que acabaram por fortalecer os aspectos da cultura nacional indicados por Wood Jr e Caldas (1998) como facilitadores da importação de tecnologias exógenas, uma vez que o homem cordial, o caráter ambíguo, as posições de privilégio, a flexibilidade, o autoritarismo e o jeitinho, acabaram por influenciar os comportamentos na sociedade e nas organizações.

- d) Ambiguidade: o comportamento do brasileiro depende do local em que se encontra. Segundo DaMatta (1978), existe o espaço da casa e o espaço da rua, cada qual com suas características. Na rua, predominam as paixões e os imprevistos, enquanto na casa, a harmonia e a previsibilidade. A forma de vida do malandro, aquele que frequenta a rua, é ambígua, pois seu comportamento é variado. O brasileiro, pelo seu caráter afetivo, irracional e passional, não apresentaria qualidades organizadoras, mas desenvolveria características de indisciplina (HOLANDA, 1995). A ambiguidade também se revelaria nos binômios hierarquia/afetividade e cordialidade/autoritarismo (FREYRE, 2003). Esse comportamento ambíguo pode ofuscar a percepção sobre a implementação de novos processos organizacionais, a partir da interpretação equivocada de se considerar como flexibilidade ou adaptabilidade as reações daqueles que sofrem o impacto da mudança.
- e) Plasticidade: se relaciona à permeabilidade e ao gosto pela miscigenação. A colonização do Brasil foi marcada pelo gosto no novo e no exótico, inclusive quanto a aspectos sensuais, que levaram à mistura racial. Para Freyre (2003) e Holanda (1995), o brasileiro não apresenta um orgulho de ser português, o que lhe permitiu afastar ideias relacionadas a castas ou raças, cujo resultado foi um amplo processo de miscigenação. As relações

entre a Casa Grande e a Senzala incluíram relações entre o colonizador branco e as mulheres de cor, que criaram zonas de confraternização entre dominadores e dominados (FREYRE, 2003). E para Holanda (1995), o fato de o Brasil, em sua colonização, não ter sido uma nação europeizada fez com que os nobres lusitanos não fossem rigorosos ou impermeáveis, o que se traduziu em uma pouca separação entre classes sociais. Essa proximidade e miscigenação teriam, então, favorecido a assimilação de novas práticas e costumes estrangeiros, o que se estendeu também para a esfera organizacional, de modo que os conceitos e referências exógenos às organizações brasileiras são recepcionados sem muitas críticas (CHU; WOOD JR, 2008). Para Holanda (1995), sendo um estrangeiro em sua própria terra, o brasileiro se utiliza cotidianamente de outras formas de vida, o que lhe permitiu ter facilidade para imitar tudo o que vem de fora.

Se, por um lado, nos termos de Wood Jr e Caldas (1998), o Brasil possui características que facilitam a recepção de modelos exógenos, por outro, essas mesmas características podem levar ao insucesso quanto aos resultados esperados, uma vez que o sucesso na implementação da tecnologia está relacionado à forma como a organização processa a mudança. Diante disso, propõem Wood Jr e Caldas (1998), as reações consideradas típicas no Brasil seriam (i) o comportamento “para inglês ver”, (ii) a frustração e a negação e (iii) a adaptação criativa.

O comportamento “para inglês ver” se daria nos casos em que há uma adoção temporária ou parcial da tecnologia, para dar a impressão de ter sido recebida pela organização, mas que, de fato, não produz mudanças significativas. Esse comportamento estaria relacionado com os traços culturais do formalismo e da ambiguidade.

A frustração e negação ocorreria nas situações em que não há condições de implementar a tecnologia, por questões legais ou de mercado, e nas quais também não é possível o “fazer de contas”. Como resultado, o processo de mudança resultaria em frustração ou negação, pela inadequação da tecnologia ao contexto. Essa reação teria relação também com o formalismo.

E a adaptação criativa decorreria de uma estratégia na qual a organização não procura fingir ou negar, mas extrair os conceitos da tecnologia para adequá-la à organização. Nesse caso, estaria presente o traço cultural da permeabilidade, favorecendo uma mudança em proveito da organização.

Segundo Bergue (2014), haveria uma quarta possibilidade de reação à introdução de tecnologia exógena, denominada tradução, que diz respeito a um processo por meio do qual uma ideia gerencial geral é transferida e reinterpretada em um novo contexto. Na essência, tradução e adaptação criativa convergem para um mesmo significado, de realizar uma releitura da tecnologia exógena e introduzi-la, “climatizada”, na organização.

Bergue (2014) destaca, ainda, que modelos exógenos não são, necessariamente, aqueles advindos de outros países. Na verdade, poder-se-ia considerar exógeno tanto um modelo estrangeiro que é aplicado às organizações brasileiras, quanto um modelo de determinado setor de negócios que é transplantado para outro setor ou área econômica em um mesmo país. Ou ainda, que seria possível falar em tecnologia gerencial importada nos casos de transferência para a administração pública de modelos típicos da esfera privada.

Como já exposto, os conceitos sobre os traços culturais brasileiros utilizados por Wood Jr. e Caldas têm sofrido reinterpretações nas atuais análises sobre a cultura e sobre os traços culturais brasileiros (SILVA, 2015; PEREIRA; SANTOS, 2010). Apesar disso, não houve um aprofundamento do referencial teórico nessa direção, uma vez que se considera que novas definições sobre os traços culturais brasileiros não seriam capazes, sozinhas, de invalidar o conceito da antropofagia organizacional, uma vez que além dos traços culturais apresentados, Wood Jr e Caldas (2009) sustentaram que as influências externas contemporâneas e o contexto econômico e social contemporâneo também são fatores que favorecem à adoção de tecnologias gerenciais importadas pelas organizações brasileiras.

Esses fatores adicionais estão associados a outros agentes, como o governo brasileiro e suas agências, as escolas de Administração, a mídia empresarial, os gurus da Administração e as empresas de consultoria, que agem para disseminar e legitimar os novos modelos (WOOD JR; CALDAS, 2009). O Quadro 2 expressa esse contexto mais amplo de influências.

Quadro 2 – Internalização de tecnologias exógenas no contexto nacional

| Fatores que favorecem | Características |
|---|---|
| Origens históricas e herança cultural | Plasticidade, abertura e permeabilidade às influências estrangeiras, e o formalismo, tendência à adoção de comportamentos de fachada. |
| Influências externas contemporâneas | Globalização e consequente integração do país à economia mundial desde o início da década de 1990. |
| Contexto econômico e social contemporâneo | Ascensão de uma mídia empresarial receptiva às tecnologias gerenciais importadas. |

Fonte: elaborado com base em Wood Jr e Caldas (2009).

Paralelamente, pressões políticas e institucionais, que refletem os interesses dos grupos dentro das instituições, pressões substantivas, que nascem das necessidades da organização para as quais o novo modelo é uma oportunidade, e a capacidade crítica para entender o modelo e avaliar a conveniência e oportunidade para adotá-lo, são também relevantes no processo de internalização dos modelos (WOOD JR; CALDAS, 2009). O Quadro 3 descreve os fatores internos.

Quadro 3 – Contexto organizacional e internalização de tecnologias exógenas

| Fatores internos | Características |
|-------------------------------------|---|
| Pressões substantivas | Existência de oportunidades e problemas para os quais a expertise gerencial importada é uma possível solução. |
| Pressões políticas e institucionais | Refletem os interesses dos grupos de poder no interior da organização. |
| Nível de análise crítica | Habilidade de realizar uma avaliação ampla e “desapaixonada” com relação à adoção de expertise gerencial importada. |

Fonte: elaborado com base em Wood Jr e Caldas (2009).

Wood Jr e Caldas (2009) reescreveram as reações possíveis das organizações na apropriação da tecnologia exógena em (i) adoção incondicional, (ii) adoção cerimonial e (iii) antropofagia gerencial, sendo que cada reação estaria relacionada à forma como os fatores internos apresentados no Quadro 3 se conjugam.

A adoção incondicional derivaria de situações relacionadas aos modismos gerenciais e, frequentemente, resultaria em frustração, haja vista não existirem vínculos entre a tecnologia e as necessidades da organização.

A adoção cerimonial equivaleria ao comportamento “para inglês ver” e seria uma resposta às pressões institucionais ou políticas em um cenário de inexistência de necessidades substantivas da organização.

A antropofagia gerencial, por sua vez, aconteceria quando da adaptação criativa, processo no qual se extraem os principais conceitos da nova tecnologia e se consideram as características, valores e realidade da organização. Para a ocorrência dessa reação deveriam estar presentes altos níveis de análise crítica e de pressões substantivas.

Perceba-se que para Wood Jr e Caldas (2009) as reações seriam excludentes, isto é, em face das características do processo de mudança, ocorreria apenas um, entre os três tipos de reação apresentados. O Quadro 4 resume a relação entre os fatores e as reações da organização frente a novas tecnologias.

Entre as três reações descritas no Quadro 4, a antropofagia organizacional seria a mais desejada para acolher a inovação, pois resultaria na internalização dos modelos ou instrumentos, podendo evitar o dispêndio de recursos materiais e humanos em processos cujos resultados poderiam não agregar valor à organização (WOOD JR; CALDAS, 2009).

Segundo Bergue (2014, p. 71), a antropofagia organizacional se constitui em uma “prática despreconceituosa e consciente para garantir a adoção apropriada de tecnologia administrativa estrangeira”, e para que seja possível sua ocorrência, é necessário aos gestores entenderem os pressupostos básicos do modelo exógeno e reinterpretá-los de acordo com a realidade e necessidades próprias de sua organização (WOOD JR; CALDAS, 2009).

A definição e o método proposto por Wood Jr e Caldas (2009), e o conceito emanado por Bergue (2014), permitem considerar que a antropofagia organizacional é uma reação propositiva que pode ser direcionada para os ambientes técnico e institucional da organização. Deste modo, propõe-se considerar as duas perspectivas, mito e cerimônia e antropofagia organizacional, e os dois ambientes, o institucional e o técnico, na análise empírica que seguirá.

Quadro 4 – Reações versus fatores internos

| Reação | Nível de pressões institucionais ou políticas | Nível de pressões substantivas | Nível de análise crítica | Resultado |
|------------------------|--|---------------------------------------|---------------------------------|--|
| Adoção incondicional | Alto | Neutro | Baixo | Frustração e negação |
| Adoção cerimonial | Alto | Baixo | Alto | Não altera o status quo |
| Antropofagia gerencial | Neutro | Alto | Alto | Internalização da nova prática e mudança na cultura organizacional |

Fonte: elaborado com base em Wood Jr e Caldas (2009).

Perceba-se, entretanto, que a linha teórica do novo institucionalismo impacta os conceitos relacionados à antropofagia organizacional, uma vez que amplia o alcance do conceito de cerimônia e desvincula-o dos limites da cultura brasileira. Isso não significa, necessariamente, que as particularidades culturais das organizações brasileiras não possam contribuir para o cerimonialismo. Afinal, traços culturais poderiam continuar influenciando, por exemplo, na velocidade ou na facilidade com que os mitos ganham legitimidade junto às organizações nacionais. Mas essa análise não é objeto deste estudo.

O novo institucionalismo, na verdade, oferece uma visão positiva para a adoção cerimonial, que se torna mais do que um “para Inglês ver”. A cerimônia passa a ser uma ação que pode garantir a sobrevivência da organização, à medida que permite que a organização absorva os efeitos simbólicos dos mitos e ganhe legitimidade. Deste modo, a adoção cerimonial não concorre com a adaptação criativa, pelo menos quando o foco está no ambiente institucional da organização. Isso não se pode afirmar quando se considera o ambiente técnico, uma vez que nem sempre a legitimidade obtida pelo mito produz o resultado esperado na produção. Como indicou Peci (2006), o isomorfismo pode ocorrer mesmo que não colabore para a eficiência organizacional.

Apesar e em face das considerações acima expostas, persiste a necessidade de compreender a internalização das regras e estruturas do mito no ambiente técnico da organização, o que poderia não ser obtido pela ótica do novo institucionalismo

sociológico (PECI, 2006). Assim, recorrendo-se ao método antropofágico, para a ocorrência da adaptação criativa, a internalização do mito no ambiente técnico dependeria dos níveis de necessidades substantivas e de análise crítica da organização, conforme já indicado no Quadro 4.

Para esse estudo, considera-se que a governança corporativa se constitui em um mito, nos termos apresentados por Meyer e Rowan (1977), e em uma tecnologia exógena, sob a perspectiva de Wood Jr e Caldas (2009).

2.2 Governança corporativa: conceitos e particularidades para as estatais

Há grande diversidade de conceitos sobre governança corporativa, dado o seu desenvolvimento recente. Para Coimbra (2011), a diversidade de definições apresentadas para o termo governança corporativa tem relação com a sua abrangência, uma vez que ela envolve a estratégia da organização, a criação de valor e as garantias de retorno aos acionistas, a relação entre a alta administração e os *stakeholders* e até a gestão de pessoas, como a remuneração dos dirigentes.

Entre diversos desenvolvimentos conceituais, os com maior alinhamento aos objetivos e processos da alta administração abordam a governança enquanto guardião de direitos dos *stakeholders*, enquanto sistema de relações para a direção e monitoramento da empresa, sob o prisma da estrutura de poder, e sob a ótica do conjunto normativo que rege as relações da companhia.

Mas, no seu início, a governança corporativa estava mais relacionada aos problemas de agência, derivados do crescimento das organizações e da consequente exigência de profissionalização dos gestores. A expansão dos mercados provocou a expansão das organizações e, para tanto, tiveram que deixar de serem empresas familiares para se tornarem corporações, cuja propriedade ficava distribuída entre os acionistas. Para gerir essas corporações havia necessidade de contratar um *staff* técnico, cujo interesse não era necessariamente o mesmo interesse dos acionistas, o que provocava problemas entre proprietários e administradores. Além disso, havia um acentuado desequilíbrio entre as partes no que tange o acesso a informações (CLARKE, 2004; BRENNAN; SOLOMON, 2008; SILVEIRA; BARROS; FAMÁ, 2003).

Com o passar do tempo, novas abordagens para a governança corporativa foram surgindo, sem serem excludentes umas das outras, mas agregando à teoria da agência outras motivações para a implementação das regras e estruturas de governança (GUERRA, 2009a).

Rossetti e Andrade (2011) descrevem quatro marcos históricos que introduziram as bases da governança corporativa: (i) o ativismo pessoal e pioneiro de Robert Monks; (ii) o Relatório Cadbury; (iii) os princípios da governança corporativa da OCDE; e (iv) a lei Sarbanes-Oxley (SOX).

Robert Monks, estadunidense nascido em 1933, avaliou o impacto das mudanças que ocorreram no século XX, que levaram ao agigantamento das corporações, à despersonalização da propriedade, à dispersão do controle e ao surgimento do gestor executivo. O principal dilema externado por Monks tratava exatamente do conflito de interesse entre os objetivos da organização e os objetivos dos executivos que à dirigiam. Esse conflito, denominado na literatura como “conflito de agência”, descreve os impactos sobre as grandes organizações do poder que o gestor executivo passou a ter e que o permitiu trabalhar para recepção de autobenefícios em escalas exageradas ou até para a manipulação dos resultados da companhia em proveito próprio.

São basicamente dois os problemas indicados pela teoria da agência: (i) os desejos ou objetivos do principal e do agente são conflitantes ou (ii) principal e agente têm atitudes diferentes com relação aos riscos aos quais a organização está submetida. Ou seja, “o coração da teoria da agência é o conflito inerente à meta quando os indivíduos com diferentes preferências envolvem-se em um esforço cooperativo, e a metáfora essencial é a do contrato” (EISENHARDT, 2015, p. 14).

Em face do conflito, Monks passa a defender fortemente a governança corporativa, pois, para ele, “a empresa que conta com o monitoramento eficaz dos acionistas adiciona mais valor e gera mais riqueza que aquela que não dispõe de tal recurso” (ROSSETTI; ANDRADE, 2011, p. 156).

No mesmo período em que Monks difundia suas ideias, no início dos anos 1990, na Inglaterra, foram constituídos comitês para discutir a forma de atuação dos conselhos de administração. À época, a atividade dos conselheiros se concentrava no atendimento de interesses cruzados entre as empresas e entre os próprios conselheiros, uma vez que os conselhos de diversas companhias eram formados pelas mesmas pessoas (ROSSETTI; ANDRADE, 2011). Nesse contexto, dava-se a formação de uma rede de proteção de interesses e de realização de favores, o que dificultava qualquer ação dos acionistas minoritários. Para combater essas práticas, o Banco da Inglaterra constituiu um comitê, sob a coordenação de Adrian Cadbury, para elaborar um código de melhores práticas de governança corporativa. O Relatório

Cadbury foi o resultado do trabalho desse comitê e se constituiu no segundo marco da governança corporativa.

O Relatório estabeleceu a prestação responsável das contas e a transparência como os dois princípios para a governança corporativa. Suas orientações influenciaram a alta gestão das empresas no Reino Unido e serviram de modelo para corporações de diversos outros países. Além disso, o Relatório Cadbury destacou a importância dos conselheiros independentes, do envolvimento dos acionistas e de as empresas instituírem comitês especializados no conselho (ROSSONI; SILVA, 2010).

Diversos outros comitês revisaram as conclusões do Relatório Cadbury, cuja essência foi sempre mantida. O Relatório Higgs, de 2003, foi o último deles e reforçou a necessidade de os investidores participarem ativamente nas corporações e do fortalecimento de canais de comunicação entre os acionistas e a alta administração. Concluiu também pela importância de um maior envolvimento do governo para estimular os princípios da boa governança por meio de uma legislação mais detalhada (ROSSETTI; ANDRADE, 2011).

O terceiro marco da governança corporativa foi estabelecido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando essa definiu, em 1999, princípios norteadores para serem seguidos pelas corporações e pelos governos, enquanto agentes reguladores. Segundo Rossetti e Andrade (2011), esse é o marco mais recente e de maior alcance. Os princípios declarados pela OCDE, atualmente, estão relacionados no Quadro 5.

Por fim, o quarto marco histórico foi estabelecido pela lei Sarbanes-Oxley (SOX), sancionada pelo Congresso dos Estados Unidos em 2002, cujo objetivo foi a proteção dos investidores e demais *stakeholders* diante de práticas fraudulentas cometidas pelas organizações. A SOX regulamentou e exigiu a aderência das corporações aos quatro valores defendidos nos outros três marcos da governança corporativa, a conformidade legal, a prestação responsável das contas, a transparência e o senso de justiça (ROSSETTI; ANDRADE, 2011), e consolidou uma visão sobre a necessidade de as organizações criarem estruturas capazes de proteger as organizações, tanto em relação ao conflito de agência, quanto em relação ao cometimento de fraudes pela alta administração ou por empregados (SILVA; ROBLES JR, 2008).

Quadro 5 – Princípios da governança corporativa segundo a OCDE

| Princípio | Ação |
|--|--|
| I - Assegurar a base para um enquadramento efetivo do governo das sociedades. | A estrutura de governo das sociedades deve promover mercados transparentes e justos, assim como a alocação eficiente de recursos. Deve ser consistente com o estado de direito e apoiar a supervisão e aplicação eficazes. |
| II - Os direitos e o tratamento paritário dos acionistas e as funções principais de propriedade. | A estrutura de governo das sociedades deve proteger e facilitar o exercício dos direitos dos acionistas e garantir o tratamento paritário dos mesmos, incluindo os minoritários e estrangeiros. Todos os acionistas devem ter a oportunidade de obter compensações efetivas em caso de violação dos seus direitos. |
| III - Investidores institucionais, mercados de ações e outros intermediários. | A estrutura de governo das sociedades deverá proporcionar incentivos sólidos através de toda a cadeia de investimento e possibilitar aos mercados acionistas funcionar de uma forma que contribua para o bom governo das sociedades. |
| IV - O papel dos <i>stakeholders</i> no governo das sociedades. | A estrutura de governo das sociedades deve reconhecer os direitos dos <i>stakeholders</i> estabelecidos por lei ou por meio de acordos mútuos, e estimular a cooperação ativa entre as sociedades e os seus <i>stakeholders</i> na criação de riqueza, empregos e na sustentabilidade de sociedades financeiramente sólidas. |
| V - Divulgação de informação e transparência. | A estrutura de governo das sociedades deve assegurar a divulgação de informação atempada e rigorosa de todas as questões relevantes relacionadas com a sociedade, incluindo a situação financeira, desempenho, estrutura acionista e governo da sociedade. |
| VI - As funções do conselho. | A estrutura de governo das sociedades deve garantir a orientação estratégica da sociedade, o controle eficaz da equipe de gestão pelo conselho, e a responsabilização do conselho perante a sociedade e os seus acionistas. |

Fonte: elaborado com base em (OCDE, 2016)

Os quatro marcos citados nos levam à compreensão de que a governança corporativa seria a guardiã de direitos dos *stakeholders*, a partir da criação de um sistema de relações para direção e monitoramento, que envolveria uma estrutura de poder e um conjunto normativo para reger as relações da companhia (ROSSETTI; ANDRADE, 2011). A governança corporativa pode ser descrita, portanto, como a estrutura e o conjunto de normas que definem a relação entre acionistas controladores e minoritários, entre os interesses da empresa e os dos dirigentes de alto nível, e entre

os interesses do negócio e os da sociedade, incluindo-se nesse último a administração pública.

Rossoni e Silva (2010) destacam que a governança corporativa envolve aspectos estratégicos e institucionais, atende às necessidades ambientais e situa-se no topo da firma. Os autores apresentam outras definições para a governança corporativa, consignadas no Quadro 6:

Quadro 6 – Definições de governança corporativa

| Estudo | Definição |
|--------------|--|
| Blair (1995) | Todo o conjunto de meios jurídicos e arranjos institucionais que determina o que as empresas de capital aberto podem fazer, quem pode controlá-las, como seu controle é exercido, e como os riscos e retornos das atividades das quais são responsáveis são alocados. |
| CVM (2002) | Conjunto de práticas que tem por finalidade aperfeiçoar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. |
| Fiss (2008) | Relacionamentos explícitos e implícitos entre a corporação e seus constituintes, tão quanto o relacionamento entre esses grupos de constituintes. |
| IBGC (2009) | Sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgão de controle. |
| OECD (2004) | Envolve o conjunto de relacionamentos entre a gestão da companhia, seus conselheiros, seus acionistas e seus <i>stakeholders</i> . A Governança Corporativa também provê a estrutura por meio da qual os objetivos da firma são realizados, assim como determina as formas de atingir os objetivos e de monitorar os resultados. |

Fonte: ROSSONI; SILVA (2010, p. 177).

No intuito de organizar os conceitos sobre governança corporativa, Coimbra (2011) os situa em quatro grupos distintos:

- a) Conjunto de direitos e sistemas de relações: o ponto de partida desta definição está no problema da agência, ou conflito de agência, derivado do binômio propriedade – gestão. A GC seria, então, um conjunto de mecanismos internos e externos utilizados para proporcionar maior transparência na relação entre os gestores e os acionistas, o que produziria maior equidade entre as partes minoritária e majoritária.

- b) Sistema de governo e de estruturas de poder: ferramenta para definir o papel de cada unidade da alta administração, bem como para regulamentar o processo decisório e quem tem o poder para cada decisão. A GC também indicaria o planejamento das sucessões. Sob essa ótica, a GC estaria relacionada às forças internas da organização.
- c) Sistemas de valores e padrões de comportamento: A GC trata da justiça, da transparência e da responsabilidade da organização frente aos interesses corporativos e à sociedade, em geral. Nessa linha, a GC forneceria um direcionamento para o empreendimento, com a possibilidade de as ações dos gestores serem supervisionadas pelas partes interessadas.
- d) Sistemas normativos: conjunto de leis e normativos para garantir os direitos dos acionistas e dos diversos *stakeholders* e para garantir a divulgação adequada de informações.

Perceba-se que a governança corporativa é responsável por definir regras e procedimentos para as tomadas de decisão. Esse conjunto normativo se traduz em transparência para a garantia dos direitos das partes interessadas. A definição das estruturas de gestão permite clareza no sistema de relações entre acionistas, administradores, conselho fiscal e membros de comitês vinculados à alta administração e permite o desenho da estrutura de poder da organização. Todos esses padrões e valores, que compõem o sistema normativo, têm como foco o alcance dos objetivos da organização e devem estar integrados ao dia-a-dia da organização.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, IBGC (2015), dentre as motivações para a adoção da governança corporativa por uma corporação, destacam-se preservar e otimizar seu valor, obter melhorias de gestão, facilitar o acesso a recursos financeiros e não financeiros, contribuir para a longevidade, administrar conflitos de interesses de maneira mais efetiva e conseguir avaliar, de forma permanente, o seu propósito. Por meio da diminuição da assimetria de informações entre os investidores e os gestores, a governança corporativa pode favorecer um maior aporte de capital para o financiamento dos negócios, o que, por sua vez, pode ampliar o nível de liquidez do mercado (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008).

Por estar refletida na estrutura de poder e por ser transmitida por meio de normas corporativas, a governança corporativa tem na alta administração da organização seu principal responsável. Portanto, a participação direta da alta

administração é necessária tanto para que a estrutura de governança seja introduzida na organização, quanto para que a sua internalização ao cotidiano da organização tenha sucesso. Rossoni e Silva (2010, p. 184) sustentam que “o conteúdo normativo das boas práticas de governança existe em função de garantir que o conselho atue de forma efetiva, não somente de forma figurativa”. Para esses autores, as práticas de governança corporativa devem ser institucionalizadas e difundidas considerando os aspectos da legitimidade e da eficiência prática que elas geram.

Apesar de a governança corporativa poder ser destinada a todas as organizações, há particularidades quando se tratam de estatais.

Estatais são empresas integrantes da administração pública indireta que surgem em face de ideologias políticas, para a correção de falhas de mercado ou como busca de soluções econômicas (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008). Elas podem ter múltiplos objetivos, nas esferas política, social, econômica e cultural, e podem ser utilizadas como instrumento de políticas públicas.

No Brasil, as empresas estatais estão profundamente ligadas aos modelos de desenvolvimento nacional propostos ao longo da história. Sua presença se dá nas dimensões sociais, econômicas e políticas, por meio da geração de empregos, de políticas de pessoal e de salários, das receitas que proporcionam aos governos e dos dividendos percebidos pelos acionistas, e se destacando enquanto atores nas composições e barganhas do cenário político.

Em face de serem organizações que executam atividades de interesse público, há, principalmente naquelas que desenvolvem atividade econômica, mas não exclusivamente nelas, possibilidade de conflitos entre a finalidade pública para a qual foram criadas e as metas econômicas de geração de lucro e valor.

Essa mistura entre política e negócios requer uma avaliação sobre a relação governo e estatal. Segundo Miranda e Amaral (2011), não há um padrão de relacionamento entre governo e estatal. Contudo há uma espécie de ciclo que descreve essa relação: (i) no momento da criação governo e gestores estão estreitamente ligados; (ii) com seu crescimento, a estatal busca mais autonomia e menos burocracia para o desenvolvimento dos seus negócios; (iii) a plena autonomia pode criar um hiato entre o compromisso dos gestores e a visão do proprietário, o Estado, sobre a finalidade e as atividades da estatal. Os autores registram, ainda, que nos casos de governos de coalizão, esse espaço pode ser ainda mais conflituoso, uma vez que a gestão da estatal pode ser por indicação de diferentes partidos.

Tem-se, então, a possibilidade de existência do conflito de agência, que surge, no caso, em face dessas divergências de interesses. Contudo, os custos de agência não são possíveis de serem delimitados, pois o principal – que seria o Estado – não é necessariamente identificável no jogo político das barganhas (MIRANDA; AMARAL, 2011).

A autonomia perseguida pelas estatais é um aspecto a ser considerado. Se por um lado a autonomia proporciona o desenvolvimento da estatal, por outro favorece o surgimento de problemas de transparência e *accountability*. Uma estatal demasiadamente inclinada ao desenvolvimento econômico do seu negócio pode pretender enquadrar todas as suas operações como sigilo comercial, por exemplo. Ou, a autonomia pode fazê-la crer que não precisa tornar transparente seus reais objetivos. Se a gestão não expressa adequadamente para onde está se dirigindo, se torna praticamente impossível responsabilizar os gestores por desvios na condução da estatal, que sempre conta com recursos públicos para sanar eventuais perdas financeiras.

Em face das particularidades que envolvem as estatais, a OCDE publicou um guia específico para a estruturação da governança corporativa nessas organizações, denominado *OCDE guidelines on corporate of State-owned enterprises*⁵. O documento apresenta diretrizes norteadoras para um empreendimento estatal competitivo e responsável e busca contribuir para a profissionalização da função da propriedade estatal (OCDE, 2018).

São sete as diretrizes indicadas pela OCDE: I - O Estado deve avaliar cuidadosamente e divulgar os objetivos que justificam a propriedade estatal; II - O Estado deve agir como um proprietário informado e ativo; III - O Estado deve assegurar um nível de igualdade e concorrência justa no mercado para as estatais que empreendem atividade econômica; IV - As estatais devem reconhecer os direitos de todos os acionistas e assegurar-lhes equidade no tratamento e no acesso às informações corporativas; V – A política interna deve reconhecer plenamente as responsabilidades da estatal junto às partes interessadas; VI - As estatais devem se comprometer com elevados padrões de transparência; VII - Os conselhos das estatais devem ter autoridade, competência e objetividade, bem como atuar com integridade.

⁵ Orientações societárias das empresas estatais (tradução nossa).

As duas primeiras diretrizes focam na avaliação da real necessidade da existência da estatal o que exige, em consequência, a assunção de responsabilidade do Estado enquanto proprietário dela. A terceira diretriz aborda a desigualdade de condições que uma estatal pode ter em relação às empresas privadas, reivindicando que o Estado estabeleça regras para que a estatal atue em igualdade no mercado. As diretrizes quarta e quinta podem ser vistas como complementares quando abordam o acesso às informações. Quanto ao direito de todos os acionistas, a diretriz quarta relembra a importância da governança corporativa como instrumento de garantia dos acionistas minoritários. A quinta diretriz, por sua vez, busca orientar a relação da estatal com seus empregados, organizações de consumidores ou destinatários das políticas públicas por ela empreendidas. O foco é a proteção dos direitos das partes interessadas. Por fim, a sétima diretriz trata da profissionalização dos conselhos das estatais que, historicamente, são ocupados com base em indicações políticas. Se por um lado a estatal deve ter conselhos mais técnicos e mais autônomos, por outro os conselheiros devem assumir as responsabilidades da gestão perante o proprietário, o Estado.

Ressalvando-se os pontos do documento que pretendem evitar uma atuação desleal da estatal que desenvolve atividades econômicas, as bases e os objetivos perseguidos para a estruturação da governança corporativa nas estatais é a mesma que para a iniciativa privada: (i) diminuir o conflito de agência, (ii) tornar a organização mais transparente e (iii) proporcionar a *accountability*.

As organizações privadas, de mais longa data, passaram a adotar, pelo menos formalmente, a governança corporativa e a gestão de riscos na condução dos seus negócios. Contudo, no âmbito estatal, que ainda é fortemente alicerçado na hierarquia burocrática, apesar da orientação para a administração gerencial ter sido fortemente incentivada pela EC nº 19/98 (SILVA et al., 2001), a expectativa de melhor desempenho do órgão ou entidade muitas vezes não é suficiente para estimular a adoção de novas práticas de gestão.

Assim, mesmo que houvesse algum movimento no sentido de melhorar as estruturas de governança das estatais, principalmente em face dos escândalos de corrupção que atingiram a Petrobrás, revelados pela Operação Lava-Jato, foi publicada a Lei nº 13.303, de 20 de junho de 2016, denominada Lei das Estatais, para obrigar a introdução da governança corporativa e da gestão de riscos nas sociedades de economia mista e empresas públicas.

A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abrangem: I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno; II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos; III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário. (BRASIL, 2016, art. 9º).

A determinação de instituir práticas de governança e controles também foi aplicada para a relação da estatal com outras empresas ou com outros negócios (BRASIL, 2016, art. 1º, § 7º).

Na mesma direção, para a administração pública federal foi publicada, em 10 de maio de 2016, a Instrução Normativa Conjunta 01 (IN MP/CGU 01), do Ministério do Planejamento e da Controladoria-Geral da União (CGU), que estabeleceu a necessidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal adotarem práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança. No que tange o contexto normativo, a Lei das Estatais e a IN 01 representam avanço no setor público brasileiro na medida em que colocam a gestão pública nacional em linha com processos e ações que têm sido consideradas ferramentas adequadas para proteger as entidades, privadas e públicas, de desvios que possam comprometer seus resultados.

Posteriormente, e tornando mais robusto o conjunto normativo que trata do assunto, foram publicados o Decreto Federal nº 9.203, de 23 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e a Portaria-CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, alterada pela Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade.

Tem-se, pois, que a Lei nº 13.303 de 2016 tratou do tema governança de modo mais amplo e o Decreto Federal definiu governança pública, seus princípios, diretrizes e mecanismos. Foram também definidos os conceitos de valor público, de alta administração e de gestão de riscos. Os elementos norteadores para a efetivação da governança pública e da gestão de riscos estabelecidos nessas normas servem, também, como referência para as estatais.

A gestão de riscos deve estar associada, intrinsecamente, ao planejamento dos negócios. Essa integração da gestão de riscos à governança, à estratégia, ao planejamento e à gestão é, inclusive, uma finalidade da NBR ISO 31000 (ABNT, 2009). Isso corresponde dizer que a organização necessita, cotidianamente, considerar os riscos em seus processos de modo que a estrutura de governança corporativa deve ser capaz de “manter esse sistema vivo e em funcionamento” (IBGC, 2017, p. 14).

Isso porque toda ação, quer seja individual ou por meio de uma organização, carrega um grau de incerteza sobre a consecução dos objetivos que determinaram aquela iniciativa. A premissa é de que não existe uma situação em que se possa afirmar que a taxa de insucesso seja zero. Portanto, se há uma probabilidade de que o resultado seja diferente do esperado, há risco. Embora o conceito de risco possa considerar a ocorrência de resultados melhores do que os esperados, a tendência é de focar na probabilidade de resultados negativos (COIMBRA, 2011).

Ao se planejar o conjunto de atividades necessárias para a obtenção dos resultados aos quais se almeja, nada mais natural seria o de se levar em consideração fatores ou ocorrências possíveis de obstaculizar a conclusão dos processos. Mas por mais que pareça óbvia essa afirmação, a realidade é que pessoas e corporações, privadas e públicas, deixam muitas vezes de avaliar os riscos envolvidos e acabam por tomar decisões equivocadas ou ineficientes.

O problema toma dimensão maior quando essas decisões afetam um número significativo de pessoas por produzirem efeitos antieconômicos ou contrários aos direitos sociais, inclusive os difusos, como é o caso de impactos ambientais negativos.

No que tange ao aspecto econômico, por exemplo, a criação das sociedades de capital aberto colocou os acionistas como beneficiários dos lucros e dos prejuízos da corporação, de modo que as decisões tomadas pelos gestores executivos podem produzir impacto positivo ou negativo sobre a vida de grande quantidade de atores.

Isso também pode ser dito para as decisões governamentais, que produzem efeito na confecção e execução de políticas e de serviços públicos. Projetos malconduzidos ou decisões equivocadas prejudicam toda a sociedade. Um prejuízo direto aos destinatários específicos da política ou do serviço e indireto para todos, quando os escassos recursos públicos são desperdiçados por ineficiência, por imprudência ou por desvios criminosos.

A gestão de riscos tem como objetivo minimizar esses impactos negativos, à medida em que permite uma avaliação mais detalhada dos possíveis cenários em que ocorrerá cada ação, antecipando potenciais ocorrências e projetando controles para mitigá-las (IBGC, 2017). Ou seja, seu conceito extrapola a noção de administrar para evitar que algo não dê certo. Gerir riscos deve envolver a quantificação e qualificação da incerteza, o que impacta a estratégia da organização.

Essa relação de proximidade entre a gestão de riscos e a governança corporativa, que precisa garantir a primeira, indica que, mais do que existir uma unidade responsável pela operacionalização da identificação e monitoramento do nível dos riscos, o tema deve ser tratado pela alta administração como um modelo para a gestão dos negócios. Em outras palavras, a difusão da gestão de riscos por toda a organização deve partir da alta administração.

Em direção oposta, se os empregados adotam a prática da gestão de riscos como tarefa, mas a alta administração não a considera na tomada de decisões, o mecanismo não produzirá resultados efetivos.

Segundo o IBGC (2017), a gestão eficaz de riscos é diretamente proporcional à qualidade da estrutura de governança e dos recursos humanos. Também depende se a organização é capaz de perceber os riscos frente à qualidade dos processos, dos controles e da tecnologia empregada. E ainda está relacionada à qualidade do ambiente de negócios. Logo, uma verificação do andamento da gestão de riscos pode ajudar a compreender se a estrutura de governança corporativa está em pleno funcionamento na organização.

A avaliação de riscos é exigida das companhias listadas na bolsa de valores desde a publicação da Instrução Normativa CVM nº 480 (IN CVM 480), de 7 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o registro de emissores de valores mobiliários admitidos à negociação em mercados regulamentados de valores mobiliários. Mas foi somente com a alteração promovida pela Instrução Normativa nº 552 (IN CVM 552), de 9 de outubro de 2014, que a descrição da política de gerenciamento de riscos e controles internos passou a ser exigida das empresas que negociam valores mobiliários.

Deste modo, pode-se considerar que a gestão de riscos se tornou formalmente obrigatória para as empresas que operam na B3, a partir de outubro de 2014. A Instrução Normativa nº 586 (IN CVM 586), de 8 de junho de 2017, acrescentou a obrigatoriedade de apresentação do documento “Código Brasileiro de Governança

Corporativa - Companhias Abertas”, que é uma espécie de *checklist* das práticas adotadas pelas companhias. E, como já consignado, a Lei nº 13.303, de 2016, colocou esse instrumento como obrigatório para as estatais (BRASIL, 2016, art. 9º).

Cabe, ainda, no que tange à governança corporativa das estatais, abordar o IG-Sest, que é um índice criado pela Secretaria de Coordenação das Estatais, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, no intuito de acompanhar as estatais federais quanto ao cumprimento de diversos dispositivos legais e infralegais e ser mecanismo de avaliação nos temas governança – Conselhos e Diretoria, transparência e gerenciamento de riscos e controles (BRASIL, 2021). Pretendendo induzir as estatais federais à adoção de boas práticas de governança, o IG-Sest considera, além das determinações legais, as recomendações e diretrizes da OCDE, da CGU e do IBGC.

Para Barbosa et al. (2019, p. 113), o índice foi implementado para acompanhar a qualidade da governança corporativa e se tornar “um mecanismo de avaliação de políticas públicas e da internalização da Lei nº 13.303/2016”.

Nas primeiras avaliações o foco estava no cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei nº 13.303, de 2016. O 5º ciclo de avaliação, processado em 2021, conteve questões adicionais que envolveram a verificação de outras boas práticas de governança, não expressas na Lei das Estatais. O objetivo do 5º ciclo de avaliação foi o de verificar aspectos relacionados (i) à governança - conselhos e diretoria, (ii) à transparência e (iii) ao gerenciamento de riscos e controle, e deu atenção especial à implementação das diretrizes da OCDE para a governança corporativa. Todas as estatais federais, com exceção do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec), que está em processo de liquidação, foram chamadas a participar da avaliação (BRASIL, 2021).

O IG-Sest é calculado com base na aplicação de um questionário padronizado, cuja responsabilidade pelo preenchimento é da própria estatal. O questionário do 5º ciclo foi composto de nove blocos de questões, divididos nas três dimensões a serem avaliadas, formando um total de 50 perguntas. O cálculo do índice deriva da média ponderada das respostas, tendo sido atribuído um peso menor para as questões que envolvem cumprimento da legislação e que já estavam presentes nos ciclos de avaliação anteriores. Ou seja, as questões novas, que pretendem verificar a adesão às diretrizes da OCDE e adoção de boas práticas, têm maior peso na avaliação (BRASIL, 2021).

Na contagem de pontos, a resposta “sim” vale 1, a resposta “parcialmente” vale 0,5 e a resposta “não” recebe zero. Se a resposta for “não se aplica” e a justificativa apresentada for recepcionada pela comissão de avaliação, a questão deixa de ser considerada para aquela estatal. A contagem de pontos resulta em uma nota entre 0 e 10 e as estatais são classificadas nos níveis de governança 1 ou 2. Aquelas estatais cujo resultado for inferior à mediana aparecerão como “não classificadas”.

O questionário enviado às estatais federais é uma espécie de *check-list* que contém, em sua ampla maioria, questões relacionadas ao cumprimento das formalidades legais da Lei nº 13.303, de 2016. A princípio, como não é possível às estatais se negarem a cumprir o que a lei lhe obriga, é esperada delas uma adoção da governança corporativa, no mínimo, formal.

As questões que atendem às diretrizes da OCDE, às resoluções da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e às deliberações da Comissão de Coordenação de Controle Interno – CCCI, da CGU, por sua vez, podem refletir um interesse da estatal em perseguir uma qualificação de melhor nível de governança corporativa. Denominaremos essas de questões *extra legem*.

As questões *extra legem* expressas no regulamento do 5º ciclo de avaliação do IG-Sest estão dispostas no Quadro 7.

O Quadro 8 tem por objetivo relacionar as questões elencadas no Quadro 7 aos três principais objetivos da governança corporativa nas estatais, anteriormente indicados: resolver o conflito de agência, proporcionar maior transparência e garantir a *accountability*.

Quadro 7 – Questões *extra legem* do 5º ciclo IG-Sest

| Dimensão 1 | Governança - Conselhos e Diretoria |
|--|---|
| Bloco 1.1 Mecanismos de governança | 1) O Presidente do Conselho de Administração interage com o ministério ao qual a empresa é vinculada sobre questões que envolvam a execução de políticas públicas? 2) O Conselho de Administração efetua recomendação não vinculante de novos membros desse colegiado e perfis para aprovação da assembleia, sempre relacionada aos resultados do processo de avaliação e às diretrizes da política de indicação e do plano de sucessão? 3) Os conselhos da empresa, sob supervisão dos respectivos presidentes, realizam avaliação anual sobre o seu desempenho e eficiência? |
| Bloco 1.2 Boas práticas | 4) A empresa implementa prática de rodízio dos titulares máximos não estatutários das áreas de Auditoria Interna, Controle Interno, Compliance, Conformidade, Gestão de Riscos, Ouvidoria e Corregedoria? 5) A empresa tem mecanismos de resolução de conflitos e reparação a vítimas de eventos decorrentes de suas atividades? 6) A empresa aplica medidas para incentivar o acesso feminino a cargos de liderança – incluindo, mas não se limitando, ao Conselho de Administração, à Diretoria e a outras posições estratégicas – e para aprimorar a imagem feminina na empresa? 7) A empresa possui políticas internas de contratação que fomentem a diversidade entre seus empregados? 8) A empresa adota políticas de promoção hierárquica que contemplem a diversidade e a pluralidade, buscando a erradicação de desigualdade e de discriminação? |
| Dimensão 2 | Transparência |
| Bloco 2.1 Práticas de transparência | 9) A empresa inclui em relatório anual informações sobre a sua conduta quanto aos direitos humanos? 10) A empresa divulga em seu sítio eletrônico oficial, de forma tempestiva e atualizada, o nome e o currículo profissional resumido dos membros dos seus órgãos societários de administração e fiscalização? 11) A empresa contabiliza, separadamente, as receitas e os custos decorrentes das políticas públicas em que está inserida? |
| Dimensão 3 | Gerenciamento de riscos e controle |
| Bloco 3.1 Gestão de riscos | 12) A área responsável pelo Gerenciamento de Riscos elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os à Diretoria, aos Conselhos de Administração e Fiscal e ao Comitê de Auditoria? 13) A empresa possui políticas de Conformidade e de Gerenciamento de Riscos, propostas pelas áreas responsáveis por esses temas, periodicamente revisadas e aprovadas pelo Conselho de Administração e amplamente divulgadas para todo o corpo funcional da organização? |
| Bloco 3.2 Controles internos e conformidade | 14) A área responsável pela Conformidade elabora relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os à Diretoria, aos Conselhos de Administração e Fiscal e ao Comitê de Auditoria? |
| Bloco 3.3 Auditoria interna | 15) A Auditoria Interna utiliza técnicas e procedimentos de acordo com as normas internacionais do IIA - Institute of Internal Auditors? |

Fonte: elaborado pelo autor com base em (BRASIL, 2021).

Quadro 8 – Questão versus objetivo da GC

| Questão | Objetivo |
|---|--|
| Governança | |
| 1) | conflito de agência e accountability: trata da aproximação entre a alta administração da estatal e o órgão público vinculado, para garantia da execução das políticas públicas sob sua responsabilidade. |
| 2) | conflito de agência: busca diminuir a influência do jogo político sobre a indicação dos membros da alta administração. |
| 3) | accountability: objetivo de realizar uma avaliação periódica do desempenho dos membros da alta administração. |
| 4) | a rotatividade dos membros de setores relacionados ao controle interno da estatal busca impedir a captura destes pelo jogo político, mas não está vinculado diretamente aos objetivos da governança corporativa. |
| 5) | partes interessadas: garantia aos que sofrem as atividades da estatal. |
| 6), 7) e 8) | partes interessadas: as questões 6, 7 e 8 têm foco específico em direitos humanos (igualdade de gênero, diversidade, combate à discriminação). |
| Transparência | |
| 9) | transparência: comunicação de sua atuação no âmbito dos direitos humanos. |
| 10) | conflito de agência e transparência: a divulgação dos nomes e currículos dos membros da alta administração permite o controle da interferência política na nomeação do staff. |
| 11) | transparência e accountability: a contabilização em separado das atividades relacionadas diretamente à execução das políticas públicas permite a responsabilização dos gestores sobre o cumprimento da função para qual a estatal foi criada. |
| Gerenciamento de Riscos e Controle | |
| 12) e 13) | accountability: as questões 12 e 13 tratam da formalização da gestão de riscos e do fornecimento periódico de informações sobre os riscos, para que a tomada de decisão pela alta administração seja aderente aos objetivos do negócio; o encaminhamento de relatórios periódicos para a alta administração, embora não vincule a decisão dos colegiados, permite uma avaliação sobre o apetite a riscos dos gestores e sobre a aderência de suas decisões aos objetivos perseguidos. |
| 14) | accountability: o conhecimento periódico pela alta administração sobre as fragilidades detectadas pelo controle interno permitem a responsabilização de agentes que atuam nas superintendências e gerências. |
| 15) | A utilização de procedimentos padronizados de auditoria interna garante uma atuação mais independente do controle interno, o que se traduz em produção de informações mais fidedignas. |

Fonte: elaborado pelo autor.

O 6º Ciclo de Avaliação do IG-Sest, aplicado em 2022, sofreu algumas alterações. As dimensões de avaliação foram divididas em (1) Conselhos e Diretoria, 1.1 - bloco conselhos e 1.2 - bloco diretoria; (2) Transparência, 2.1 - bloco políticas públicas e responsabilidade social e 2.2 - bloco prestação de contas à sociedade; (3) Gerenciamento de Riscos, Controle e Auditoria, 3.1 - gestão de riscos, controles e conformidade, 3.2 - auditoria interna e comitê de auditoria, e 3.3 - integridade e código de conduta.

No que tange às notas, da mesma forma que no ciclo anterior, as questões que envolvem cumprimento de legislação têm peso levemente inferior. Algumas questões foram excluídas, outras aprimoradas e algumas outras, especialmente relativas às recomendações da OCDE, foram incluídas, resultando em um questionário com 46 perguntas.

As questões *extra legem* expressas no regulamento do 6º ciclo de avaliação do IG-Sest (BRASIL, 2022) estão dispostas no Quadro 9.

A análise e avaliação dos questionários é feita por uma comissão externa, que tem a responsabilidade de validar as evidências e comprovações apresentadas. O regulamento da avaliação prevê a possibilidade de o questionário ser devolvido nos casos de discordância dos avaliadores em relação às informações e justificativas registradas pelas estatais (BRASIL, 2021; BRASIL, 2022).

Pergunta-se se a classificação obtida por meio do IG-Sest seria suficiente para demonstrar a internalização da governança corporativa e da gestão de riscos. Por outro lado, não se pode desprezar o caráter didático do índice, que se apresenta como uma espécie de guia para que as estatais desenvolvam paulatina e incrementalmente sua estrutura de governança corporativa. Sob esse enfoque, a alta administração pode se apropriar do IG-Sest e, a partir dele, traçar um plano de desenvolvimento para a governança corporativa da sua organização.

Apresentado o referencial teórico, passa-se à exposição da metodologia utilizada para a consecução dos objetivos da pesquisa.

Quadro 9: Questões *extra legem* do 6º Ciclo IG-Sest

| Dimensão 1 | Conselhos e Diretoria |
|---|--|
| Bloco 1.1 - Conselhos | <p>1) Os conselhos da empresa, sob supervisão dos respectivos presidentes, realizam avaliação anual sobre o seu desempenho e eficiência?</p> <p>2) O Conselho de Administração efetua recomendação não vinculante de novos membros desse colegiado e perfis para aprovação da assembleia, sempre relacionada aos resultados do processo de avaliação e às diretrizes da política de indicação e do plano de sucessão?</p> <p>3) O Presidente do Conselho de Administração interage com o ministério ao qual a empresa é vinculada sobre questões que envolvam a execução de políticas públicas?</p> |
| Bloco 1.2 – Diretoria | <p>4) A empresa adota políticas de promoção hierárquica que contemplem a diversidade e a pluralidade, buscando a erradicação de desigualdade e de discriminação?</p> <p>5) A empresa aplica medidas para incentivar o acesso feminino a cargos de liderança – incluindo, mas não se limitando, ao Conselho de Administração, à Diretoria e a outras posições estratégicas – e para aprimorar a imagem feminina na empresa?</p> <p>6) A empresa implementa prática de rodízio dos titulares máximos não estatutários das áreas de: Auditoria Interna; Controle Interno, Compliance e Conformidade; Gestão de Riscos; Ouvidoria; e Corregedoria?</p> <p>7) A empresa tem mecanismos de resolução de conflitos e reparação a vítimas de eventos decorrentes de suas atividades, inclusive em aspectos ambientais?</p> |
| Dimensão 2 | Transparência |
| Bloco 2.1 – Políticas Públicas e Responsabilidade Social | 8) A empresa inclui em relatório anual informações sobre a sua conduta quanto aos direitos humanos? |
| Bloco 2.2 – Prestação de Contas à Sociedade | <p>9) A empresa contabiliza, separadamente, as receitas e os custos decorrentes das políticas públicas em que está inserida?</p> <p>10) A empresa divulga nas Demonstrações Financeiras os valores da maior e da menor remuneração, nelas computadas as vantagens e benefícios efetivamente percebidos, bem como o salário médio dos empregados?</p> |
| Dimensão 3 | Gerenciamento de Riscos, Controles e Auditoria |
| Bloco 3.1 - Gestão de Riscos, Conformidade e Controles Internos | <p>11) A empresa possui políticas de Conformidade e de Gerenciamento de Riscos, propostas pelas áreas responsáveis por esses temas, periodicamente revisadas e aprovadas pelo Conselho de Administração e amplamente divulgadas para todo o corpo funcional da organização?</p> <p>12) As áreas responsáveis pelas funções de Conformidade e Gerenciamento de Riscos elaboram relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os à Diretoria, aos Conselhos de Administração e Fiscal e ao Comitê de Auditoria?</p> |

Fonte: elaborado pelo autor

3 METODOLOGIA

O estudo foi realizado com quatro estatais que integram o Setor “Utilidade Pública/Água e Saneamento”⁶ da bolsa de valores do Brasil, a B3.

A escolha por estatais que oferecem ações na B3 deu-se em face de estarem elas, por iniciativa própria, submetidas às exigências da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e das regras de governança corporativa da B3. Além disso, as estatais estão submetidas às exigências da Lei nº 13.303, de 2016. Ou seja, há pressões tanto externas, quanto internas para a adoção da governança corporativa. Ademais, a seleção está delimitada a um mesmo setor produtivo, pois essas organizações desempenham funções semelhantes, integram ambiente similar de competição por recursos e se submetem a uma mesma esfera de agentes reguladores (SCOTT, 1983). Pode-se aferir, a princípio, que as estatais da seleção estão submetidas a pressões ambientais, no mínimo, semelhantes.

Quanto ao setor de atividade, a escolha foi em face da recente alteração do marco legal do saneamento básico (BRASIL, 2020), que orientou para a criação de metas de universalização dos serviços públicos relacionados ao abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, e manejo de resíduos sólidos.

A escolha das estatais também derivou do cronograma para a realização da dissertação. A princípio, entendeu-se factível avaliar a documentação de quatro estatais no prazo de tempo exigido para um mestrado. Entretanto, além das quatro estatais, aplicou-se a mesma metodologia para duas empresas privadas que estão no mesmo setor/subsetor da B3 e que participam do segmento do Novo Mercado, o de maior nível de governança corporativa, com a finalidade de observar se há alguma diferença nos resultados para essas empresas privadas, que não estão sujeitas à Lei nº 13.303, de 2016.

O Quadro 10 descreve o conjunto das organizações selecionadas.

⁶ https://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/negociacao/renda-variavel/empresas-listadas.htm

Quadro 10 – Empresas da B3 - “utilidade pública/água e saneamento”

| Estatais | | |
|----------|----------|---|
| Nome | segmento | URL |
| COPASA | NM | https://ri.copasa.com.br/ |
| SABESP | NM | https://ri.sabesp.com.br/ |
| SANEPAR | N2 | https://ri.sanepar.com.br/ |
| CASAN | – | https://ri.casan.com.br/ |
| Privadas | | |
| AMBIPAR | NM | https://ri.ambipar.com/ |
| ORIZON | NM | https://ri.orizonvr.com.br/ |

Fonte: elaborado pelo autor.

Em conformidade com o referencial teórico utilizado, partiu-se da premissa de que as estatais adotaram a estrutura de governança corporativa para cumprir a legislação (isomorfismo normativo) e para se apropriarem dos benefícios a ela fornecidos pela adoção cerimonial do mito. Portanto, o foco na construção metodológica não esteve em realizar o controle formal do cumprimento da Lei nº 13.303, de 2016, mas em verificar a internalização da governança corporativa nos ambientes institucional e técnico de estatais.

A avaliação da internalização no ambiente institucional se deu pela verificação da comunicação pela alta administração às partes interessadas sobre temas relacionados à governança corporativa. Relembrando, para obter os benefícios da adoção do mito, a organização precisa comunicar às partes interessadas que está agindo adequadamente (MEYER; ROWAN, 1977; TANG, 2017, ROSSONI; SILVA, 2010).

Quanto à internalização no ambiente técnico, buscou-se, nos mesmos documentos utilizados para a análise do ambiente institucional, a presença de informações que pudessem revelar necessidades substantivas e nível de análise crítica da estatal, uma vez que, de acordo com Wood Jr e Caldas (1998), esses fatores indicariam a possibilidade de ter ocorrido a adaptação criativa do modelo, realizando-se a antropofagia.

Portanto, o ponto de partida dessa busca foi o *locus* da governança corporativa, ou seja, o topo da firma, que espelha o ambiente institucional da organização e que se manifesta oficialmente nos Conselhos de Administração. Nessa linha, a metodologia previu analisar as atas de reuniões dos Conselhos de Administração, com o recorte temporal no período entre janeiro de 2015 e dezembro

de 2022, de modo que a análise pudesse abranger o ano anterior ao da publicação da Lei nº 13.303, de 2016, que obrigou as estatais a adotarem a governança corporativa, e se estender até o ano anterior ao do término do estudo.

Mais além, a metodologia previa a realização de entrevistas, do tipo semiestruturada, com representantes dos acionistas minoritários dos Conselhos de Administração. Contudo, nenhum representante, dos anos de 2020 e 2021, dos acionistas minoritários dos referidos conselhos das estatais selecionadas, se dispuseram a realizar a entrevista. Não foram realizadas tentativas de entrevista com os conselheiros representantes dos minoritários eleitos em 2022, por se entender que o pequeno período em atividade destes conselheiros não seria suficiente para fornecer os dados para a pesquisa.

Como alternativa, tentou-se entrevistar os chefes da Auditoria Interna das estatais, mas foi realizada entrevista com a chefe da Auditoria Interna de apenas uma das estatais. As outras três estatais não permitiram ou não disponibilizaram a auditoria interna para a realização da entrevista. Em face da impossibilidade de empreender uma análise conjunta para todas as estatais selecionadas, as informações dessa auditoria interna foram arquivadas e não compõem o resultado da pesquisa.

Para a análise das atas foi escolhida a perspectiva da análise de conteúdo (BARDIN, 1977) e teve como pano de fundo as seguintes premissas:

- i) a alta administração é a porta-voz para o público interno e externo das ações e das necessidades substantivas da organização e tem a responsabilidade de difundir qualquer inovação implementada para responder a essas necessidades;
- ii) as atas de reuniões são meios oficiais de comunicação da alta administração;
- iii) a utilização expressa, pela alta administração, de termos que representam a governança corporativa comunicam às partes interessadas a adoção das regras e estruturas e tem capacidade de produzir impacto na sua internalização.

Para sua abordagem, o discurso da alta administração foi categorizado em três blocos, indicados no Quadro 11.

Quadro 11 – Categorias e elementos analíticos

| Bloco | Termos |
|--------------------|--|
| Governança | “governança”, “política”, “regimento”, “ética”, “transparência” e “integridade”. |
| Controles internos | “controle”, “auditoria”, “conformidade” e “compliance”. |
| Gestão de riscos | “risco”. |

Fonte: elaborado pelo autor.

A escolha dos termos se deve ao entendimento de que eles têm relação com processos ou situações que envolvem governança ou riscos e, portanto, pode-se assumir que quando esses termos aparecem nos documentos, as ferramentas de governança corporativa estão sendo vivenciadas pela alta administração e comunicadas à organização e às demais partes interessadas.

Durante a análise dos documentos foram considerados outros termos ou relatos, pois conforme Bardin (1977), é preciso manter uma atitude de vigilância crítica diante dos dados. Essas situações foram devidamente registradas em nota de rodapé.

Foram, no total, analisadas 614 atas dos Conselhos de Administração das empresas que compuseram a seleção. A análise deu-se sem a ajuda de softwares de apoio ou, em outras palavras, todas as atas foram lidas, integralmente.

Quanto ao IG-Sest, o índice não foi utilizado em sua integralidade pelo fato de as estatais selecionadas, que são todas estatais estaduais, não terem respondido aos questionários dos 5º e 6º ciclos de avaliação⁷, e pelo fato de que o objeto deste estudo não é o de confirmar o cumprimento da lei pelas estatais. Contudo, as indagações *extra legem* constantes no 5º e no 6º ciclos do IG-Sest foram consideradas durante a análise dos documentos.

A expectativa foi de, por meio da metodologia escolhida, conseguir entender o processo de legitimação da governança corporativa pela estatal e se houve (ou se há) condições para a antropofagia organizacional. Ou seja, esperou-se poder avaliar tanto a adoção cerimonial das regras e estruturas no ambiente institucional, quanto a internalização dessas regras e estruturas no ambiente técnico. Contudo, como houve

⁷ <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/igsest/regulamentos%20IG-SEST/view>

recusas à realização das entrevistas, a avaliação da internalização no ambiente técnico ficou prejudicada.

Os documentos das estatais foram obtidos no link Consulta de Documentos de Companhias Abertas (cvm.gov.br)⁸, cujos acessos foram confirmados no período entre 10 de janeiro e 15 de fevereiro de 2023. A Tabela 1 apresenta o quantitativo de atas dos Conselhos de Administração obtidas.

Tabela 1: Quantitativo de atas dos Conselhos de Administração

| Ano | Companhia | | | | | |
|--------------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|
| | Copasa | Sabesp | Sanepar | Casan | Ambipar | Orizon |
| 2015 | 27 | 7 | 22 | 11 | - | - |
| 2016 | 18 | 5 | 24 | 7 | - | - |
| 2017 | 16 | 5 | 24 | 9 | - | - |
| 2018 | 18 | 14 | 31 | 10 | - | - |
| 2019 | 16 | 11 | 24 | 16 | - | - |
| 2020 | 26 | 10 | 35 | 16 | 7 | 16 |
| 2021 | 26 | 14 | 30 | 16 | 8 | 3 |
| 2022 | 24 | 8 | 34 | 12 | 8 | 6 |
| Total | 171 | 74 | 224 | 97 | 23 | 25 |

Fonte: elaborado pelo autor

No intuito de visualizar os principais temas tratados nos documentos e na perspectiva da análise de conteúdo, de busca de informações adicionais às inicialmente propostas, as atas foram lidas em sua integralidade. Entretanto, para se evitar duplicidade, no momento da categorização das ocorrências, foram dispensadas partes como cabeçalhos, data, horário, local da reunião, componentes da mesa, assinaturas e pauta. Em suma, foi o conteúdo das atas relacionado aos debates e às deliberações dos conselheiros que sofreram o processo de contagem, proposto na metodologia.

O Quadro 12 explicita as seções das atas que forneceram as informações utilizadas para a contabilização.

⁸ <https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>

Quadro 12 – Conteúdo das atas considerado na análise

| Companhia | Órgão colegiado | parte da ata |
|------------------|---------------------------|--|
| COPASA | Conselho de Administração | Deliberações/Discussões |
| SABESP | Conselho de Administração | “Corpo da Ata” ⁹ |
| SANEPAR | Conselho de Administração | Deliberações Tomadas |
| CASAN | Conselho de Administração | Assuntos para Deliberação e Assuntos para Conhecimento |
| AMBIPAR | Conselho de Administração | Ordem do Dia e Deliberações |
| ORIZON | Conselho de Administração | Ordem do Dia e Deliberações |

Fonte: elaborado pelo autor.

⁹ A Sabesp disponibiliza o extrato das atas.

4 ANÁLISE

A análise desenvolvida não representa nenhum tipo de julgamento sobre as organizações pesquisadas. As diferenças observadas informam somente a convergência ou divergência em relação ao referencial teórico adotado na pesquisa.

As discussões refletidas nas atas dos conselhos, que envolveram os temas relacionados aos três blocos apontados na metodologia, foram contabilizadas conforme a metodologia descrita no capítulo anterior. A Tabela 2 mostra as ocorrências, distribuídas nos blocos “governança”, “controles” e “riscos”.

Tabela 2 – Distribuição nos blocos indicados na metodologia

| Companhia | Ano | Nº de reuniões | Blocos | | |
|-----------|------|----------------|-------------------------------|----------|--------|
| | | | Nº de vezes que o tema surgiu | | |
| | | | governança | controle | riscos |
| COPASA | 2022 | 24 | 18 | 9 | 6 |
| | 2021 | 26 | 15 | 15 | 4 |
| | 2020 | 26 | 15 | 9 | 9 |
| | 2019 | 16 | 10 | 4 | 2 |
| | 2018 | 18 | 10 | 7 | 0 |
| | 2017 | 16 | 16 | 4 | 6 |
| | 2016 | 18 | 10 | 5 | 0 |
| | 2015 | 27 | 4 | 6 | 0 |
| SABESP | 2022 | 8 | 2 | 0 | 0 |
| | 2021 | 14 | 7 | 0 | 0 |
| | 2020 | 10 | 1 | 1 | 0 |
| | 2019 | 11 | 3 | 0 | 0 |
| | 2018 | 14 | 11 | 0 | 0 |
| | 2017 | 5 | 0 | 0 | 1 |
| | 2016 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| | 2015 | 7 | 0 | 0 | 0 |
| SANEPAR | 2022 | 34 | 20 | 8 | 6 |
| | 2021 | 30 | 13 | 13 | 6 |
| | 2020 | 35 | 10 | 11 | 5 |
| | 2019 | 24 | 14 | 8 | 6 |
| | 2018 | 31 | 15 | 9 | 9 |
| | 2017 | 24 | 15 | 1 | 4 |
| | 2016 | 24 | 2 | 0 | 0 |
| | 2015 | 22 | 0 | 0 | 0 |
| CASAN | 2022 | 12 | 10 | 5 | 4 |
| | 2021 | 16 | 7 | 8 | 7 |
| | 2020 | 16 | 10 | 6 | 3 |
| | 2019 | 16 | 15 | 9 | 10 |
| | 2018 | 10 | 14 | 3 | 3 |
| | 2017 | 9 | 0 | 0 | 0 |
| | 2016 | 7 | 0 | 0 | 2 |
| | 2015 | 11 | 1 | 0 | 1 |
| AMBIPAR | 2022 | 8 | 0 | 0 | 0 |
| | 2021 | 8 | 1 | 0 | 0 |
| | 2020 | 7 | 12 | 2 | 1 |
| ORIZON | 2022 | 6 | 3 | 0 | 0 |
| | 2021 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| | 2020 | 16 | 13 | 2 | 1 |

Fonte: elaborado pelo autor.

De um modo geral, a categorização considerou os temas que foram apresentados aos conselheiros em cada reunião, relacionados aos blocos “governança”, “controle” e “riscos”, mesmo que não tenham sido objeto de deliberação. Ou seja, quando um assunto pertencente a algum dos três blocos foi apresentado na reunião do conselho, ele foi contabilizado.

A fim de exemplificar, cita-se “5.4. foi apresentado o acompanhamento do Programa de Auditoria, referente ao 4º trimestre de 2017” (COPASA, 2018, p. 2), e

“5.3. a Auditora Geral, [...], apresentou o acompanhamento do Programa de Auditoria, referente ao 1º trimestre de 2019. Após discussão, os Conselheiros deliberaram o seguinte: a Auditoria Interna deverá prosseguir [...]” (COPASA, 2019, p. 1-2).

Ambas as referências foram categorizadas no bloco “controle”, nos anos de 2018 e 2019, respectivamente. Por outro lado, se algum tema relacionado aos blocos estabelecidos iria ser tratado na reunião, mas foi retirado da pauta, ele não foi considerado. As apresentações das auditorias externas, obrigatórias por lei, não foram contabilizadas.

De todo modo, algumas ocorrências merecem observações para que se possa melhor compreender o processo de análise do conteúdo das atas.

Para a Copasa, as atas de todos os anos demonstraram explicitamente que algumas licitações passavam pela aprovação do Conselho de Administração, o que indicou a existência de uma política ou regra interna para a aprovação de despesas. Ocorre que essa ação por parte dos conselheiros é restrita a um controle financeiro para a aprovação das transações, controle que tem por base o princípio de alçadas progressivas. Em que pese ser uma regra relacionada ao bloco “controle”, essas ocorrências não foram contabilizadas porque produziram uma distorção na contagem, que se daria apenas em face do número das licitações e dos contratos que alcançariam a regra de alçada estabelecida por cada Companhia. Essa observação vale também para as atas da Sanepar e da Casan. As atas de 2015 e 2016 da Copasa trataram de assuntos que podem ter relação com os riscos da Companhia, a exemplo do “acompanhamento das metas do indicador Água Não Convertida em Receita - ANCR”. No caso da ata de 6 de outubro de 2016 (COPASA, 2016), por exemplo, a deliberação foi que a Diretoria elaborasse um Plano de Redução de Perdas, que seria uma espécie de plano de resposta ao risco. Contudo, por não conter o termo “risco”

expressamente registrado na ata, essas ocorrências não foram consideradas para a categorização no bloco “riscos” de 2015 e 2016.

No caso da Sabesp, foi considerada como tema relacionado à “risco”, a informação da ata de 11/10/2017, de que “a validade do acordo retira da Sabesp uma incerteza traduzida em considerável risco financeiro” (SABESP, 2017). No ano de 2018, a aprovação da Política Institucional de Transações com Partes Relacionadas (SABESP, 2018a), do Regimento Interno do Comitê de Auditoria (SABESP, 2018b), Regimento Interno do Conselho de Administração (SABESP, 2018c), do Regimento Interno da Diretoria Colegiada (SABESP, 2018d), da Política Institucional de Indicação - PI0033-v.1 e da Política Institucional de Remuneração dos Administradores e Membros do Conselho Fiscal e dos Comitês Estatutários – PI0034-v.1 (SABESP, 2018e), e da Política Institucional de Gestão de Riscos Corporativos (SABESP, 2018f), caracterizaram 11 ocorrências no bloco “governança”. Na mesma linha, ao longo do ano de 2021, foram instituídos o Código de Conduta e Integridade da Sabesp, a Política Institucional de Divulgação e Atos e Fatos Relevantes e Negociação de Valores Mobiliários de Emissão da Sabesp – PI0022-v.4, a Política Institucional de Doações e Contribuições Voluntárias - PI0035.v2, o Regimento Interno do Comitê de Auditoria, a Política Institucional de Divulgação e Atos e Fatos Relevantes e Negociação de Valores Mobiliários de Emissão da Sabesp - PI0022-v.5, a Política Institucional de Transações com Partes Relacionadas – PI0032–v.3, e o Regimento Interno do Conselho de Administração, o que resultou em 7 registros no bloco “governança”.

Quanto à Sanepar, em 18/10/2016, na 8ª reunião extraordinária do Conselho de Administração, o colegiado ratificou a adesão da Estatal ao segmento de listagem do Nível 2 de Governança Corporativa da BM&FBOVESPA. Nessa ocasião, para atender às exigências de governança, a Companhia indicou membros independentes do Conselho, instituiu o regimento interno do Conselho, e avaliou a implementação de uma Política de Caixa Mínimo e de Dividendos (SANEPAR, 2016). Esse fato foi contabilizado como dois registros no bloco “governança”. Já em 2019, foi contabilizado como transparência, ou seja, no bloco “governança”, o fato de o Conselho de Administração ter recomendado que os reflexos do novo pronunciamento contábil CPC 06 "sejam amplamente detalhados nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis" (SANEPAR, 2019a). O reconhecimento como tema aderente à

transparência deu-se pela ênfase dada pelos conselheiros à necessidade de detalhar os reflexos da decisão, situação não encontrada em outras atas.

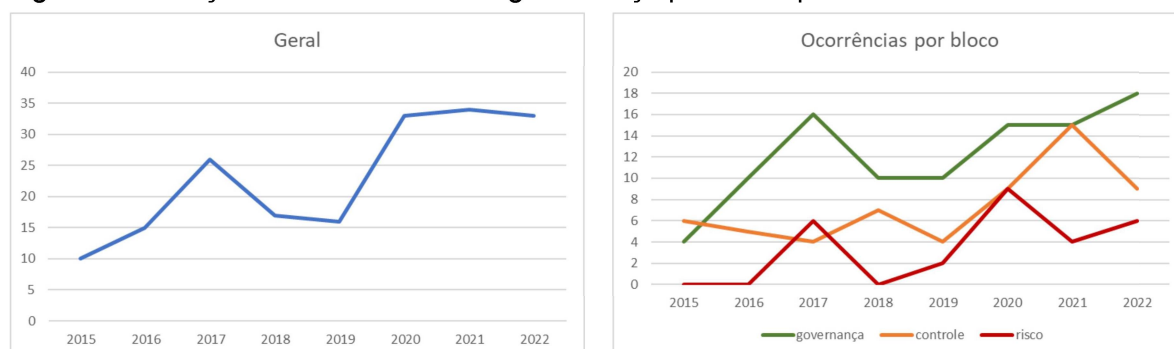
No que tange à Casan, a Ata de 12/01/2015 (CASAN, 2015a) apresentou regras para o preenchimento do cargo de Ouvidor, o que ocasionou o registro no bloco “governança”, e a Ata de 27/11/2015 (CASAN, 2015b) expressou a preocupação dos conselheiros com o gerenciamento de riscos ao meio ambiente, tendo sido atribuída uma contagem no bloco “riscos”. Também cabe destaque à reunião de 20/12/2018, na qual foi dispendida uma maior atenção às exigências da Lei nº 13.303, de 2016, ainda em implementação pela estatal. A ata resultou na contabilização dos temas Portfólio de Riscos e Plano Estratégico para a área de Riscos, no bloco “riscos”, Macroprocessos da Auditoria Interna, no bloco “controle”, e Política de Consequências, Canal de Denúncias, e Código de Conduta e Integridade, no bloco “governança”. E em face de a ata da Casan, de 13/05/2019 (CASAN, 2019b), ter consignado a necessidade de que as atas do Comitê de Auditoria Estatutário fossem mais detalhadas, foi considerada uma ocorrência de transparência, relacionada ao bloco “governança”.

Para a Orizon, é necessário informar que ela se chamava Haztec Investimentos e Participações, sendo que a alteração do nome está consignada na ata de 21/08/2020 (ORIZON, 2020a). Quanto à análise do conteúdo, no ano de 2020, em face de ação penal que apurava suposta fraude à licitação em município, em duas reuniões do Conselho de Administração houve deliberação para implementar melhor governança, controles internos e programa de *compliance*, bem como para avaliar os riscos de integridade, fatos que provocaram registros nos três blocos (ORIZON, 2020b; ORIZON, 2020c). A ata de 14/12/2020 (ORIZON, 2020d), por sua vez, criou estruturas de governança e instituiu diversas políticas e regimentos, no intuito de atender ao disposto no regulamento do Novo Mercado, da B3. Essas deliberações do Conselho de Administração da Orizon resultaram em 10 ocorrências no bloco “governança”, para o ano de 2020.

Tecidas essas considerações, passa-se a confrontar os achados com os aspectos teóricos, individualizando-se as organizações.

a) Atas da Copasa

Figura 1: Evolução das referências de governança para a Copasa



Fonte: elaborado pelo autor com base na Tabela 2.

I - Cerimônia

Verifica-se na Figura 1, que houve uma evolução no discurso do Conselho de Administração da Copasa sobre os temas relacionados à governança corporativa.

Com relação ao bloco “controle”, as atas da Copasa de 2015 revelavam apenas que havia o acompanhamento trimestral do programa de auditoria e a aprovação das demonstrações contábeis com base no parecer da auditoria externa. A partir de 2018, os conselheiros passaram a ter informações frequentes sobre as atividades do Comitê de Auditoria Estatutário e da Superintendência de *Compliance* e o acréscimo nos números deste bloco, a partir de 2020, reflete essa tendência de ampliação dos temas relacionados ao controle.

Em 2015, no bloco “governança”, foram citadas apenas duas políticas, a de endividamento e a de concessões. Em 2016, surgem nas atas as políticas de adesão e recuperação de usuários factíveis (07/04/2016), de dividendos (11/08/2016), e anticorrupção (13/09/2016). De fato, o tema governança passa a ser continuamente abordado a partir de 2016, ano da publicação da Lei das Estatais. Isso pode ser facilmente visualizado na linha verde da Figura 1.

Sobre gestão de riscos, 2020 marca a maior dedicação ao tema, que segue integrando a pauta do CA em 2021 e 2022.

Ressalte-se que durante todo o período analisado houve um cuidado para que as aprovações feitas pelos conselheiros tivessem indicação de que o requerido possuía justificativas técnicas e atende aos aspectos legais. Ou seja, sempre que o Conselho de Administração tratou de licitações, contratos ou regulamentos, as atas registraram que o responsável pelo assunto “apresentou a proposta de [...], afirmando

que essa proposta possui justificativas técnicas e atende aos aspectos legais” ou que os responsáveis pelo tema “apresentaram a proposta de instauração de processo administrativo licitatório para [...], afirmando que essa proposta possui justificativas técnicas e atende aos aspectos legais”, a exemplo do que está disposto na ata de 27/01/2022 (COPASA, 2022a, p. 2 e 3).

Se por um lado essa afirmação não garante a fidedignidade das justificativas técnicas, que podem, eventualmente, sofrer contestação por parte de órgãos de controle e das partes interessadas, por outro, demonstra que a estatal tem pleno conhecimento da necessidade de que as tomadas de decisões estejam legal e tecnicamente amparadas.

No mesmo sentido, após 2017, quando o assunto versou sobre nomeação de membros da alta administração, os textos expressaram que as indicações eram realizadas de acordo com a política de elegibilidade da Companhia, a exemplo das atas de 27/06/2018 (COPASA, 2018b), de 04/07/2019 (COPASA, 2019b) e de 22/03/2022 (COPASA, 2022b). O fato é que esses registros demonstram uma preocupação da Companhia em externar a aderência às regras, o que pode ser considerado como um reforço aos temas do bloco “controle”. A representação recorrente de aderência às regras é um componente que demonstra a cerimônia e pode trazer mais legitimidade à adesão ao mito.

Há uma visível evolução na comunicação da governança corporativa na Copasa. O conteúdo das atas muda bastante quando se compara com os temas abordados pelo Conselho de Administração no ano de 2015. Governança e controle são comunicados a partir de 2016 e riscos a partir de 2020. Ou seja, o mito foi sendo consolidado após 2016, por meio da cerimônia declarada nas atas dos Conselhos de Administração (CARVALHO; VIEIRA; DIAS, 1999; TANG, 2017; ROSSONI, 2009).

II - Antropofagia Organizacional

A Copasa foi a estatal que mais se aproximou em demonstrar estar ocorrendo uma internalização da governança corporativa no ambiente técnico. As atas dos CA, a partir de 2020, passaram a indicar que os gestores responsáveis pelos riscos, os proprietários dos riscos, que atuam no nível gerencial, eram aqueles que apresentavam ao Conselho os resultados das medidas mitigadoras implementadas pelas áreas técnicas. Ou seja, tudo indica que a estatal promove um constante diálogo entre gerentes operacionais e a alta administração.

Apesar de esse fato não assegurar a existência de necessidades subjetivas na adoção da governança corporativa e poder ser essa apresentação pelos gerentes apenas um outro tipo de cerimônia, não há por que invalidar a percepção de que a troca de informações entre gerentes e conselheiros promove uma real aproximação entre os ambientes técnico e institucional.

III – Objetivos da governança corporativa

Na ata de 25/07/2018 (COPASA, 2018c), os membros do Comitê de Auditoria Estatutário foram apresentados ao Conselho de Administração e, a partir daí, os conselheiros passaram a ter informações frequentes sobre as atividades do Comitê de Auditoria Estatutário e da Superintendência de Compliance, fato que pode indicar que houve um movimento para se diminuir a assimetria de informações entre os gestores e os membros do conselho.

As atas da Copasa são bem mais transparentes, quando comparadas às oferecidas pela tríade Sabesp-Ambipar-Orizon, uma vez que contêm informações muito mais completas. Elas informam mais e melhor sobre os temas tratados nas reuniões e sobre os posicionamentos dos Conselheiros de Administração.

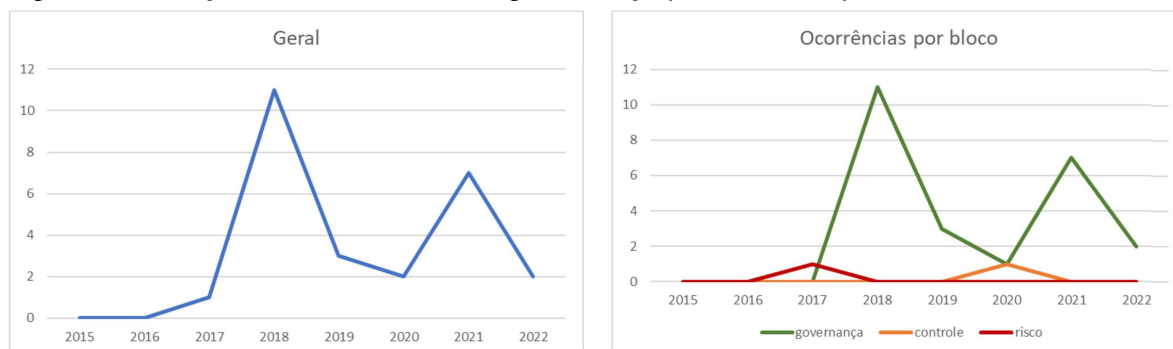
Além de oferecer mais informações, as atas da Copasa abordam maior diversidade de temas, o que se traduz em uma maior simetria de informação entre os gestores e os conselheiros, ponto importante para mitigar o conflito de agência.

No que tange à *accountability*, o fato de as atas Copasa demonstrarem uma maior participação dos conselheiros de administração na condução das estatais e retratarem suas tomadas de decisão, e o fato de os encarregados pelos processos internos que levam as informações aos conselheiros estarem devidamente identificados nas atas, permite que se atribuam as devidas responsabilidades pela condução dos negócios e da estatal.

Com relação ao objetivo social para o qual a estatal foi criada, a Ata de 07/05/2022 registrou voto contrário de conselheiro que manifestou que “a COPASA MG deve continuar como empresa pública, sua política de investimentos tem de contemplar sua área de atuação, buscando atingir a universalização do saneamento, proporcionando também retorno social e ambiental, não somente a maximização de valor aos acionistas” (COPASA, 2022c). Contudo, as atas pouco ou quase nada expressam sobre os objetivos não financeiros da estatal, de modo que não restou confirmado que a implementação da governança corporativa teve efeito sobre o atingimento da função social para a qual a estatal foi criada.

b) Atas da Sabesp

Figura 2: Evolução das referências de governança para a Sabesp



Fonte: elaborado pelo autor com base na Tabela 2.

I - Cerimônia

Da Figura 2 se extrai que não houve evolução no discurso do Conselho de Administração da Sabesp sobre os temas relacionados à governança corporativa.

As atas do Conselho de Administração da Sabesp são bastante resumidas, sendo que há detalhamento apenas quando o assunto tratado diz respeito à emissão de debêntures. Exceção ocorreu em 2018, ano em que foram instituídas diversas políticas na estatal. Ou seja, as atas revelaram que o conselho instituiu as políticas internas e os regimentos dos órgãos colegiados, bem como aprovou revisões desses normativos, mas nada abordaram sobre trabalhos do Comitê de Auditoria Estatutário, da Auditoria Interna ou da gestão de riscos nas reuniões que se seguiram.

A Sabesp, na verdade, praticamente não alterou o discurso refletido nas atas do seu conselho e manteve a divulgação apenas de extratos das atas das reuniões, de modo que ou o Conselho de Administração não se utilizou da governança corporativa, ou não buscou comunicar que estava se utilizando das regras e estruturas implementadas.

O que se pode concluir é que nem sequer a cerimônia foi instituída no discurso do Conselho de Administração da Sabesp.

II- Antropofagia Organizacional

Em face de o discurso do Conselho de Administração demonstrar que a estatal cumpriu, apenas formalmente, as exigências da Lei nº 13.303, da CVM e da

B3, a adoção da governança corporativa pela Sabesp parece se aproximar mais do conceito de adoção cerimonial proposto por Wood Jr e Caldas (2009).

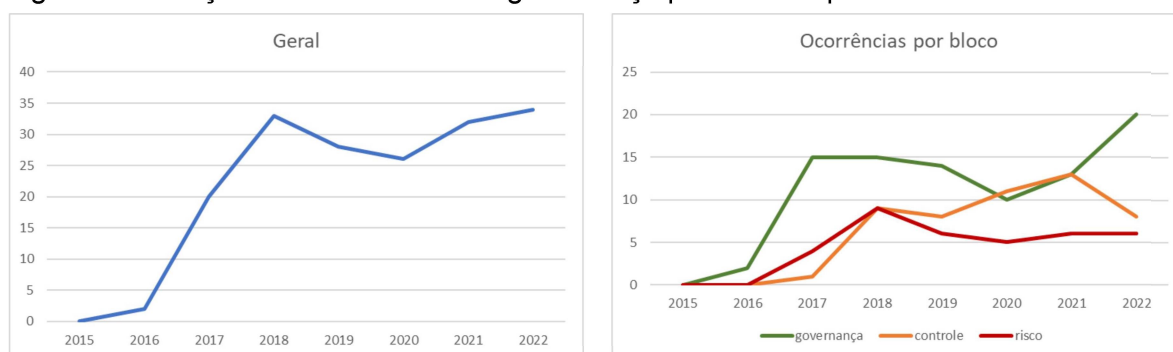
III – Objetivos da governança corporativa

Diante da pouca informação disponibilizada nas atas da Sabesp, nada se pode inferir sobre mitigação do conflito de agência, *accountability* e persecução dos objetivos sociais para os quais a estatal foi criada.

Em outra direção está a transparência. O pouco conteúdo expresso nas atas do CA disponibilizadas revela que a adoção da governança corporativa não produziu qualquer impacto para a melhoria da transparência da Sabesp, no âmbito da atuação dos conselheiros de administração.

c) Atas da Sanepar

Figura 3: Evolução das referências de governança para a Sanepar



Fonte: elaborado pelo autor com base na Tabela 2.

I - Cerimônia

A Figura 3 demonstra a evolução no discurso do Conselho de Administração da Sanepar sobre os temas relacionados à governança corporativa.

Em 2015, as atas trataram quase que somente de licitações, contratos e patrocínios. Uma exceção ocorreu na ata de 11/11/2015 (SANEPAR, 2015b), na qual os conselheiros solicitaram informações sobre as estruturas de controle interno, sobre o plano vigente de auditoria interna, quais auditorias foram realizadas, seu andamento ou resultado e pediram informações sobre a criação de uma Comissão de Gestão de Riscos, mas “esta apresentação ficou adiada para a próxima reunião do Conselho de Administração”. Ou seja, o Conselho de Administração da Sanepar indicava querer tratar de assuntos relacionados à governança corporativa até antes da publicação da

Lei nº 13.303, de 2016. Contudo, o tema não foi objeto das três reuniões que se seguiram, em 26/11, 15/12 e 17/12/2015, de modo que essa iniciativa anterior do Conselho de Administração não pôde ser considerada como uma ação em favor da implementação da governança corporativa na estatal.

Assim, a governança corporativa passou a compor a pauta do CA a partir de 2017, como mostra a Figura 3. A ata de 23/01/2018, expressou que o Conselho de Administração “está ciente do status atual de cumprimento pela Companhia das determinações contidas na Lei 13.303/2016” (SANEPAR, 2018a, p. 7), e demarcou um incremento na divulgação da internalização da governança corporativa, pois a partir desta data o tema governança passou a estar presente com maior frequência nas atas do Conselho.

A gestão de riscos, terceiro bloco de atenção, passou a ser objeto das reuniões do CA em 2018, inclusive com determinações para o ambiente técnico. Como exemplo, a Ata de 08/05/2018 consignou que os gestores fossem orientados “a atuar de forma a minimizar os riscos apurados” (SANEPAR, 2018b, p. 4).

Na ata de 13/03/2018 (SANEPAR, 2018b), o CA consignou ter ocorrido um aumento de 1.750% no número de investidores em 2017, quando comparado a 2016, e atribuiu esse acréscimo ao alinhamento da Estatal aos requisitos do Nível 2 de governança do mercado de capitais. Apesar de não haver evidências que confirmem a afirmação, a inferência propagada pelo Conselho pode contribuir para o reforço da importância da governança corporativa e proporcionar maior legitimidade à estatal, em face da adoção do mito.

Chamou atenção que durante todo o período analisado houve o uso constante do texto “estar o processo em ordem, dentro da técnica e da legalidade”, que pode ser observado na ata de 11/11/2015 (SANEPAR, 2015a, pp. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11), ou “que o processo tem justificativa técnica e legal”, consignado na ata de 22/10/2019 (SANEPAR, 2019b, pp. 5, 6, 7 e 8), o que pode ser entendido como uma rotina com intenção de proporcionar um respaldo formal às decisões dos conselheiros. Nos moldes do que foi indicado para a Copasa, a Sanepar também externou uma preocupação com a aderência às regras, o que contribui para demonstrar a adoção do mito, no âmbito do bloco “controles”.

Uma vez os Conselhos de Administração da Sanepar passaram a comunicar a presença das estruturas e regras de governança corporativa ao longo de suas

reuniões, o mito foi sendo consolidado na estatal após 2017, por meio da cerimônia declarada nas atas dos Conselhos de Administração.

II- Antropofagia Organizacional

As atas não revelaram necessidades substantivas ou algum outro elemento que pudesse fornecer indicativos de que a estatal estivesse realizando alguma adaptação criativa do modelo.

III – Objetivos da governança corporativa

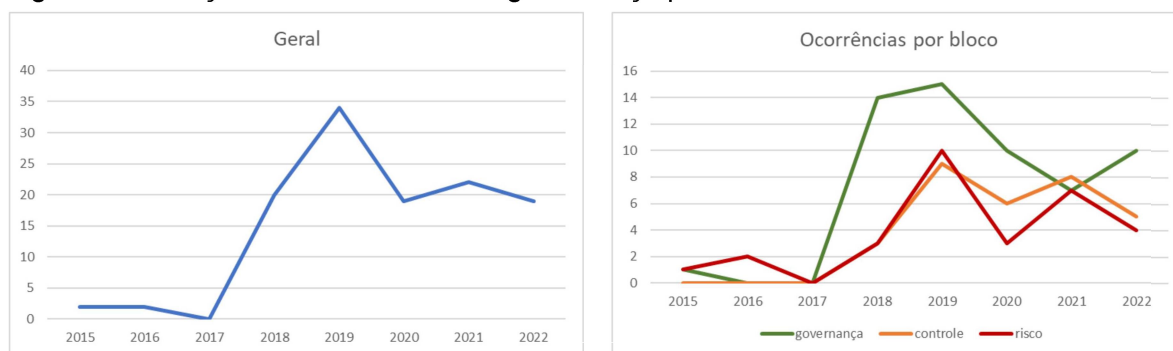
Em 13/03/2018, o CA destacou que “no ano de 2017 a Companhia aprimorou as medidas de administração e empresariais, com foco nos resultados, sem qualquer prejuízo ao cumprimento de sua função social característica de uma empresa estatal” (SANEPAR, 2018b, p. 5). A exemplo do que foi percebido para a Copasa, as atas revelarem muito pouco sobre o atingimento dos objetivos sociais da estatal, restringindo-se, quase que na totalidade, a retratar questões financeiras. Ou seja, com base nas atas do Conselho de Administração, não há como afirmar que a governança corporativa colabora para a consecução dos objetivos para os quais a estatal foi criada.

No que tange à transparência, as atas oferecem diversas informações sobre os temas tratados pelos conselheiros. Ou seja, houve um incremento no discurso da alta administração sobre as questões que envolvem a estatal.

De modo geral, pode-se inferir que o Conselho de Administração passou a ter um maior acesso a informações, o que propicia uma atuação mais ativa e uma melhor simetria de informações.

d) Atas da Casan

Figura 4: Evolução das referências de governança para a Casan



Fonte: elaborado pelo autor com base na Tabela 2.

I - Cerimônia

A Figura 4 aponta para uma evolução no discurso do Conselho de Administração da Casan sobre os temas relacionados à governança corporativa.

O Comitê de Auditoria Estatutário (CAE) foi estruturado em 2018 e, a partir disso, houve presença constante dos seus membros nas reuniões do Conselho de Administração. Essa interação contribuiu para o incremento das ocorrências no bloco “controle”.

Apesar de terem ocorrido mais ocorrências no bloco “riscos” nos anos de 2019 e de 2021, essas contagens foram atípicas. Em 2019, tratou-se do portfólio de riscos em várias reuniões do conselho, o que indica que a Casan estava naquele ano instituindo a sua gestão de riscos. As atas de 2021 revelaram especial atenção ao tema “riscos”, em face de um acidente ocorrido no “SES da Lagoa da Conceição”. Desconsiderando essas ocorrências, não houve grande preocupação do CA em se apropriar dos resultados da gestão de riscos para a tomada de decisões.

De todo modo, a Casan alterou a pauta das reuniões e, conseqüentemente, o conteúdo das atas do seu Conselho de Administração, deixando transparecer toda uma cerimônia, em face da adoção da governança corporativa.

II- Antropofagia Organizacional

As atas não revelaram necessidades substantivas ou algum outro elemento que pudesse fornecer indicativos de que a estatal estivesse realizando alguma adaptação criativa do modelo.

III – Objetivos da governança corporativa

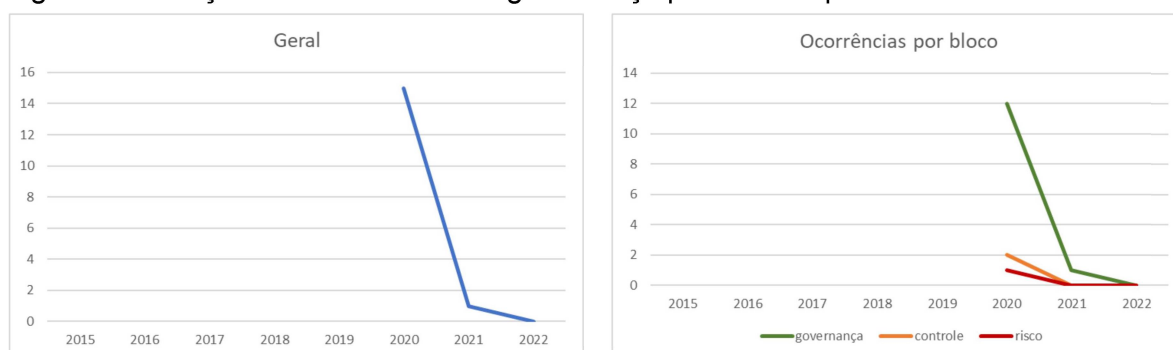
A presença de membros do Comitê de Auditoria Estatutário nas reuniões do Conselho de Administração colabora para uma diminuição da assimetria de informações entre os gestores e os membros do CA, em face da apropriação pelos conselheiros das análises feitas pelo CAE. Tem-se, portanto, um indicativo de mitigação do conflito de agência para a Casan.

Quanto aos objetivos sociais da Companhia, a Ata de 26/02/2015 revelou um debate sobre alternativas para tratamento de resíduos sólidos e preocupação com a cobertura de água e esgoto nos municípios de Lages e Palhoça, e a Ata de 11/05/2022 apresentou um indicador de Atendimento de Água de Estratégia de Longo Prazo 2022-2026. Mas, na mesma linha do que foi indicado para as outras estatais, os objetivos sociais foram raramente abordados nas atas do CA da Casan, o que leva a um questionamento sobre a premissa exarada pelo IBGC (IBGC, 2015), de que a

governança corporativa poderia colaborar para que a estatal avaliasse, de forma permanente, o seu propósito.

e) Atas da Ambipar

Figura 5: Evolução das referências de governança para a Ambipar



Fonte: elaborado pelo autor com base na Tabela 2.

I - Cerimônia

As atas da Ambipar deram ênfase aos temas objeto desse estudo somente em 2020, quando da adaptação da Companhia às regras do Novo Mercado da B3. Na ocasião foram instituídas diversas políticas e regimentos: (i) bloco “governança”: Política de divulgação de fato relevante; Política de gerenciamento de riscos; Política de indicação dos membros do conselho de administração, comitês e diretoria estatutária; Política de negociação de valores mobiliários; Política de remuneração; Política de transações com partes relacionadas e demais situações envolvendo conflito de interesses; Regimento interno do comitê de auditoria; Regimento interno do conselho de administração; Código de conduta e ética; Política de proteção de dados; Política de sustentabilidade; Regimento interno do comitê de sustentabilidade. (ii) bloco “controle”: Instalação do Comitê de Auditoria; e Atribuições da área de auditoria interna. (iii) bloco “riscos”: Incentivar a cultura de gestão de riscos.

Perceba-se na Figura 5 que, após cumpridas as formalidades para ingresso no segmento do Novo Mercado, da B3, em 2020, os conselheiros não mais trataram de temas relacionados à governança corporativa.

Depreende-se, então, que a Ambipar adotou um discurso mais próximo do da Sabesp, que se relaciona mais ao conceito de adoção cerimonial exarado por Wood Jr. E Caldas (2009).

II- Antropofagia Organizacional

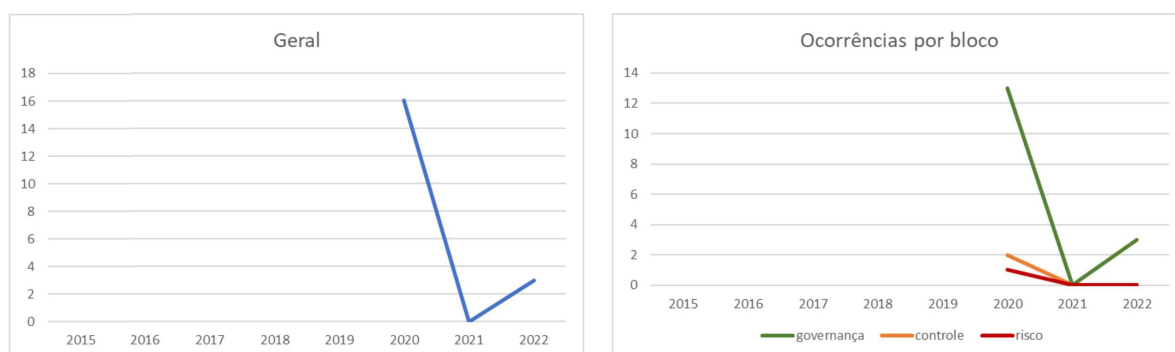
As atas não revelaram necessidades substantivas ou algum outro elemento que pudesse fornecer indicativos de que a estatal estivesse realizando alguma adaptação criativa do modelo.

III – Objetivos da governança corporativa

Os elementos de informação fornecidos pelas atas do Conselho de Administração da Ambipar não permitem aferir que há uma participação mais ativa desse órgão colegiado na condução dos negócios da Companhia.

f) Atas da Orizon

Figura 6: Evolução das referências de governança para a Orizon



Fonte: elaborado pelo autor com base na Tabela 2.

I - Cerimônia

As atas da Orizon abordaram o tema governança em uma ata, em dezembro de 2020, em face da adesão da Companhia ao segmento do novo Mercado da B3 (ORIZON, 2020b). Foram instituídas a Política de Divulgação de Ato ou Fato Relevante, a Política de Indicação de Membros do CA, Comitês e Diretoria, a Política de Negociação de Valores Mobiliários, a Política de Remuneração de Executivos, a Política de Transações com Partes Relacionadas e demais situações de Conflito de Interesses, a Política de Gestão de Riscos, e o Código de Ética. Nessa mesma reunião também foram aprovados os regimentos internos do Comitê de Auditoria, do Comitê de Ética e do Conselho de Administração.

O bloco “controle” e o bloco “riscos” receberam atenção tão somente em face de uma denúncia de fraude à licitação em um município (ORIZON, 2020a).

Ou seja, assim como foi verificado para a Ambipar, o Conselho de Administração da Orizon não tratou de temas relacionados à governança em 2021 e 2022, o que pode ser confirmado da leitura da Figura 6.

II- Antropofagia Organizacional

As atas não revelaram necessidades substantivas ou algum outro elemento que pudesse fornecer indicativos de que a estatal estivesse realizando alguma adaptação criativa do modelo.

III – Objetivos da governança corporativa

Assim como para a Sabesp e a Ambipar, os elementos de informação fornecidos pelas atas do Conselho de Administração da Orizon não permitem aferir que há uma participação mais ativa desse órgão colegiado na condução dos negócios da Companhia.

g) Observação geral

Houve pouca, ou quase nenhuma, referência ao cumprimento de metas não financeiras, relacionadas à finalidade social para o qual uma estatal do setor “Utilidade Pública/Água e Saneamento” foi criada. Ou seja, muito pouco foi tratado nas atas dos Conselhos de Administração sobre os objetivos sociais das estatais, a exemplo de melhorias nos índices de abastecimento de água ou de melhorias no alcance e nos serviços de esgotamento sanitário, ou ainda, da apresentação de indicadores finalísticos relacionados aos contratos de prestação de serviços com os municípios. A maior parte dos temas tratados pelos conselheiros foi relacionado a aspectos financeiros das operações.

Extraí-se desse fato que pouca informação é disponibilizada pelo Conselho de Administração no sentido de justificar a propriedade estatal. Recorde-se que uma das diretrizes da OCDE (2018) é para que o Estado divulgue os objetivos que justificam a propriedade estatal. Afinal, se o principal interesse fosse apenas garantir o retorno aos acionistas, o Estado deveria ser o principal proprietário da organização?

Adicionalmente à análise dos conteúdos das atas, traz-se um panorama das políticas públicas implementadas pelas companhias que compõem a seleção. As políticas corporativas são os principais comunicadores das regras de governança corporativa que foram instituídos por cada organização.

O número de políticas instituídas por cada companhia, construído com dados dos respectivos *sites* de relação com investidores, é apresentado na Tabela 2.

Tabela 3: Número de políticas instituídas

| Copasa¹⁰ | Sabesp¹¹ | Sanepar¹² | Casan¹³ | Ambipar¹⁴ | Orizon¹⁵ |
|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 18 | 7 | 19 | 8 | 16 | 12 |

Fonte: elaborado pelo autor

E o Quadro 13, construído também com os dados dos respectivos *sites* de relação com investidores, apresenta um comparativo das políticas utilizadas por cada uma delas.

Se por um lado a Ambipar e a Orizon produziram pouca informação em suas atas dos Conselhos de Administração sobre a adoção da governança corporativa, por outro o número de políticas instituídas por elas, como mostra a Tabela 2, pode configurar um tipo de cerimônia para estas duas empresas privadas que adentraram o segmento de maior governança corporativa da B3, o Novo Mercado, somente em 2020.

¹⁰ <https://ri.copasa.com.br/governanca-corporativa/politicas-e-plano-de-integridade/>

¹¹ <https://ri.sabesp.com.br/governanca-corporativa/estatuto-e-politicas/>

¹² <https://ri.sanepar.com.br/governanca-corporativa/estatuto-codigos-e-politicas>

¹³ <https://ri.casan.com.br/governanca-corporativa/codigos-e-politicas-da-companhia/>

¹⁴ <https://ri.ambipar.com/governanca/atas-estatutos-e-politicas/>

¹⁵ <https://ri.orizonvr.com.br/governanca-corporativa/estatuto-politicas-e-codigos/>

Quadro 13 – Relação de políticas instituídas pelas Companhias

| Política | Copasa | Sabesp | Sanepar | Casan | Ambipar | Orizon |
|---|--------|--------|---------|-------|---------|--------|
| Atos e Fatos Relevantes e Negociação (Divulgação) | | x | x | x | x | x |
| Brindes e Presentes | x | | | | | x |
| Compliance Anticorrupção | x | | | | x | x |
| Conflito de Interesses | x | | x | | | x |
| Controles Internos (e Conformidade) | x | | x | x | | |
| Contratação de Auditoria Independente | | | x | | x | |
| Confidencialidade | | | | | x | |
| Contratação de Fornecedores | | | | | | x |
| Dividendos (Distribuição de) | x | x | x | x | | |
| Divulgação (e Negociação) | x | | | x | x | x |
| Diversidade e Inclusão | | | | | x | |
| Doações (e Patrocínios) (e Contribuições Voluntárias) | x | x | x | | x | x |
| Due Diligence de Integridade | x | | | | | |
| Gestão (Gerenciamento) de Riscos | x | x | x | x | x | x |
| Gestão de Pessoas (Recursos Humanos) | | | x | | x | |
| Gestão de Segurança de Barragens de Água | x | | | | | |
| Governança Corporativa | x | | x | | | |
| Indenidade | | | x | | | |
| Indicação (e Elegibilidade) | x | x | x | | x | x |
| Inovação | | | x | | | |
| Investimentos | | | x | | | |
| Outorga de Ações | | | | | x | |
| Parcerias | | | | | | x |
| Participações Societárias | x | | | | | |
| Porta Vozes | | | x | x | | |
| Proteção de Dados Pessoais (e Privacidade) | x | | x | x | x | |
| Qualidade | | | x | | | |
| Relacionamento com Investidores | | | | | x | |
| Remuneração | x | x | | | x | x |
| Responsabilidade Social | x | | | | | |
| Reuniões | x | | | | | |
| Segurança da Informação | | | x | | | |
| Sustentabilidade | | | x | | x | |
| Transações com Partes Relacionadas | x | x | x | x | x | x |

Fonte: elaborado pelo autor

Quanto ao questionário IG-Sest, em particular às referências *extra legem* incluídas no 5º e no 6º ciclos (Quadros 7 e 9), o Quadro 14 apresenta as ocorrências possíveis de serem obtidas nas atas dos Conselhos de Administração.

Quadro 14 – Questões do IG-Sest refletidas nas atas

| Ciclo / Bloco | Organização | Ocorrência |
|----------------------------------|--|---|
| 5º / bloco 1.1 6º / bloco 1.1 | Copasa e Casan | Avaliação anual dos conselheiros |
| 5º / bloco 1.1 | Somente Casan não instituiu | Política de indicação de membros |
| 5º / bloco 1.2 | Ambipar instituiu política de diversidade e inclusão | Diversidade, pluralidade, igualdade de gênero |
| 5º / bloco 3.1 6º / bloco 3.1 | Todas | Política de gerenciamento de riscos |
| 5º / bloco 3.2 6º / bloco 3.1 | Copasa, Sanepar e Casan | Relatórios periódicos de conformidade |

Fonte: elaborado pelo autor

Atente-se que o conteúdo do Quadro 14 não representa respostas aos questionamentos que compõe o IG-Sest, uma vez que elas podem estar em outros documentos disponibilizados pelas companhias. Novamente delimita-se o escopo à análise do conteúdo das atas dos Conselhos de Administração, e às políticas por eles instituídas, retratadas no Quadro 13.

Não há possibilidade de afirmar, apenas com base no discurso das atas dos Conselhos de Administração, que as implementações citadas no Quadro 14 decorreram de necessidades substantivas das organizações. Isso porque as atas não detalham as bases ou pressupostos que levaram o Conselho a instituir determinada política, não informam o contexto interno que desencadeou determinada ação de controle e não adentram os detalhes da gestão de riscos.

De qualquer modo, considerando as questões *extra legem* do IG-Sest, o que se pode assinalar é que houve alguma, apesar de tímida, ampliação de boas práticas de governança, cuja implementação está restrita a aspectos formais ou cerimoniais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo procurou analisar a internalização da governança corporativa em organizações que integram o Setor “Utilidade Pública/Água e Saneamento” da bolsa de valores do Brasil, a B3, sob a perspectiva do novo institucionalismo sociológico e da antropofagia organizacional.

Além disso, tentou-se observar se a implementação da governança corporativa contribuiu para que as estatais atendessem às finalidades para as quais foram criadas.

No discurso das atas dos conselhos de administração da Copasa, da Sanepar e da Casan percebeu-se uma clara evolução da presença de temas que indicavam estar a governança corporativa nelas internalizadas. Ou seja, essas estatais procuraram demonstrar a crença no mito de modo a obter a legitimidade por sua adoção (MEYER; ROWAN, 1977; SCOTT, 1983; DIMAGGIO; POWELL, 2005; CARVALHO; VIEIRA; DIAS, 1999; TANG, 2017; ROSSONI, 2009).

A instituição e revisão das políticas institucionais e dos regimentos internos, as apresentações das atividades dos comitês de auditoria e das auditorias internas, a exposição de que os riscos das companhias estavam sendo acompanhados, o cuidado em descrever que as tomadas de decisões estavam legal e tecnicamente amparadas, demonstram toda a cerimônia adotada por essas estatais em seus documentos oficiais.

O conteúdo das atas da tríade Copasa-Sanepar-Casan tratou de demonstrar que há um novo comportamento, uma nova pauta, uma outra circulação de informações dentro dessas estatais, tudo isso provocado pela adoção da governança corporativa. As atas evidenciam que foi adotada toda uma nova cerimônia para a comunicação das atividades dos Conselhos de Administração, o que favorece um máximo aproveitamento da legitimidade proporcionada pela adoção do mito e permite inferir que as regras e estruturas de governança corporativa instituídas por essas estatais promovem uma participação mais efetiva, e não somente figurativa, dos seus Conselhos de Administração (ROSSONI; SILVA, 2010).

A Sabesp, a seu turno, quase nada mudou em suas atas. Com exceção dos registros de que havia instituído políticas e regimentos e reorganizado sua estrutura para atender à Lei nº 13.303, de 2016, e às exigências da CVM e do Novo Mercado,

da B3, continuou a disponibilizar extratos das atas, que pouco revelaram sobre a internalização da governança corporativa. Pergunta-se por que motivo a Sabesp sequer buscou reforçar a adoção cerimonial ao mito.

Quanto às empresas privadas selecionadas, Ambipar e Orizon, o que se pôde perceber foi um movimento inicial para prover a organização de uma estrutura formal de governança e instituir algumas políticas e regimentos, no intuito de atender às exigências da CVM e da B3, uma vez que optaram por integrar o segmento do Novo Mercado. Dado terem tomado essa decisão em 2020 e, portanto, constarem nos documentos analisados apenas três anos de reuniões dos conselhos de administração, não foi possível avaliar a dinâmica do discurso da alta administração da mesma forma que o realizado para as estatais. De qualquer modo, as atas analisadas têm conteúdo também resumido, aproximando-se mais das atas da Sabesp do que das atas da Copasa, Sanepar e Casan.

Tem-se, então, que Sabesp, Ambipar e Orizon não se preocuparam em comunicar, cerimonialmente, a adoção do mito. Essas Companhias apenas demonstraram que cumprem, formalmente, as regras a que estão submetidas.

As diferenças encontradas entre a tríade Copasa-Sanepar-Casan e a tríade Sabesp-Ambipar-Orizon provoca a reflexão sobre existir uma possível separação entre a adoção cerimonial de que trata Wood Jr e Caldas (2009) e o mito e cerimônia de Meyer e Rowan (1977), e nos leva a indagar se o formalismo apresentado pela tríade Sabesp-Ambipar-Orizon seria suficiente para garantir a legitimidade advinda da adoção da governança corporativa por essas organizações. Queda-se esse questionamento como uma provocação para futuros estudos.

Destaque-se que essa pesquisa não pretendeu aferir o quantum do “máximo aproveitamento da legitimidade”, que Copasa, Sanepar e Casan teriam alcançado. Há aqui, na verdade, uma outra sugestão para futuras pesquisas: verificar se “formalismo” e “cerimônia” podem ser descritos como conceitos distintos e se promovem diferentes ganhos de legitimidade quando da adoção do mito.

Quanto à adaptação criativa, proposta pela antropofagia organizacional, a pesquisa restou prejudicada por não se ter conseguido entrevistar os conselheiros representantes dos minoritários, ou a auditoria interna das estatais. O que se pretendia com essas entrevistas era colher informações principalmente a respeito das necessidades substantivas da organização, para a adoção da governança corporativa.

Em face de não se ter conseguido coletar informações sobre as necessidades substantivas das estatais, o que poderia ter ajudado a descrever como se dava o movimento da governança corporativa entre os ambientes técnico e institucional, mereceu destaque o fato de que, nas atas da Copasa, os riscos corporativos eram apresentados e detalhados aos conselheiros pelos proprietários do risco, atores que se situam no ambiente gerencial e que têm contato direto com o ambiente técnico.

Não se pode afirmar com certeza, em face desses registros, que há um relacionamento entre o ambiente técnico e o institucional da Copasa no que tange à gestão de riscos. Mas, no âmbito da comunicação do mito, essas anotações demonstraram haver um diferencial no acesso às informações pelos conselheiros de administração, quando comparado com as outras companhias selecionadas.

Além do já expresso, para futuras pesquisas sugere-se buscar adentrar cada organização para colher informações sobre as necessidades substantivas que levaram à adoção da governança corporativa e se a estruturação das regras e estruturas conseguiu atender a essas necessidades, bem como avaliar o motivo pelo qual a estatal do Estado de São Paulo pouco se preocupou em demonstrar a adoção cerimonial do mito no discurso do seu conselho de administração. Para essa última frente, uma possibilidade seria confrontar as atas da Sabesp com a de outras estatais daquele Estado.

Por fim, caberia expandir a análise desenvolvida nesta pesquisa para companhias de diversos segmentos e pertencentes aos três entes da federação, uma vez que a Lei nº 13.303, de 2016, é uma lei nacional, cujo objetivo é o de criar uma cultura de governança que perpasses todas as estatais.

Em que pesem os benefícios advindos pela adoção cerimonial do mito, a expectativa derivada da Lei das Estatais é que a governança corporativa possa realmente ajudá-las a cumprir o papel para o qual foram criadas (OCDE, 2018; IBGC, 2015). Mas o discurso dos Conselhos de Administração das estatais pouco tratou sobre os objetivos sociais das estatais, detendo-se ao padrão das organizações privadas, que abordam os aspectos financeiros, com foco na futura distribuição dos dividendos.

Parece ser longo ainda o percurso para que as práticas habituais desses órgãos colegiados se adequem à realidade das estatais que prestam serviços públicos, e passem a dar transparência aos resultados que expressam o motivo da sua existência. Como nos lembra Chanlat (1989, 388), remetendo à corrente

socioantropológica, “a cultura é o resultado de um conjunto complexo de interações e representações entre diferentes atores e uma situação, e não o produto de um único ator. Não se pode contentar que seja apenas um discurso” (tradução nossa)¹⁶.

¹⁶ “Comme nous le rappelle le courant socio-anthropologique, la culture est la résultante d'un jeu complexe d'interactions et de représentations entre différents acteurs et une situation et non le produit d'un acteur unique. Elle ne peut se contenter de n'être qu'un discours”.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, O. Manifesto antropófago-edição crítica e comentada. **Periferia**, v. 3, n. 1, 2011. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/viewFile/3407/27763>>. Acesso em: 22 abr. 2022.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000**. Rio de Janeiro, 2009.
- BARBOSA, C. P. et al. **Governança em Universidades Federais brasileiras – uma contribuição a partir do IG-SEST**. Tese (Doutorado) — Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BECHARA, Fabio Ramazzini; GOLDSCHMIDT, Paulo C. **Lessons of Operation Car Wash: A Legal, Institutional and Economic Analysis**. Brazil Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2020. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/BI-09212020-Car%20Wash%20Report_v2.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.
- BERGUE, S. T. **Cultura e mudança organizacional**. 3. ed. Florianópolis; Brasília: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; CAPES: UAB, 2014.
- BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.
- BRASIL. **Regulamento e Questionário IG-Sest - 5º ciclo**. Apresenta as regras do indicador de governança – IG-Sest. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/igsest/arquivos/regulamento-ig-sest-5o-ciclo.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2022.
- BRASIL. **Regulamento Indicador de Governança Sest IG-Sest - 6º ciclo**. Apresenta as regras do indicador de governança – IG-Sest. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/igsest/arquivos/ig-sest-regulamento-6o-ciclo-26_04_2022-1.pdf. Acesso em: 8 mar. 2023.
- BRENNAN, N. M.; SOLOMON, J. Corporate governance, *accountability* and mechanisms of *accountability*: an overview. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, Emerald Group Publishing Limited, v. 21, n. 7, p. 885–906, 2008.
- CALDAS, M. P.; FACHIN, R. Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas**, SciELO Brasil, v. 45, p. 46–51, 2005.

CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F.; DIAS, F. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, 1999. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-org-26.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2022.

CASAN. **Ata da trecentésima terceira (303ª) reunião do conselho de administração, de 12/01/2015**. Florianópolis, SC: CVM, 2015a. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

CASAN. **Ata da trecentésima décima segunda (312ª) reunião do conselho de administração, de 27/11/2015**. Florianópolis, SC: CVM, 2015b. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

CASAN. **Ata da trecentésima trigésima nona (339ª) reunião do conselho de administração, de 20/12/2018**. Florianópolis, SC: CVM, 2018. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

CASAN. **Ata da trecentésima quadragésima terceira (343ª) reunião do conselho de administração, de 18/02/2019**. Florianópolis, SC: CVM, 2019a. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

CASAN. **Ata da trecentésima quadragésima sexta (346ª) reunião do conselho de administração, de 13/05/2019**. Florianópolis, SC: CVM, 2019b. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

CHANLAT, J.-F. L'analyse sociologique des organisations: un regard sur la production anglo-saxonne contemporaine (1970-1988). **Sociologie du travail**, JSTOR, p. 381–400, 1989.

CHU, R. A.; WOOD JR, T. Cultura organizacional brasileira pós-globalização: global ou local? **Revista de Administração Pública**, SciELO Brasil, v. 42, n. 5, p. 969–991, 2008.

CLARKE, T. Theories of corporate governance. **The Philosophical Foundations of Corporate Governance**, Oxon, v. 12, n. 4, p. 244–266, 2004.

COIMBRA, F. C. **Estrutura de governança corporativa e gestão de riscos**: um estudo de casos no setor financeiro. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, 2011.

COPASA. **Ata de Reunião do Conselho de Administração realizada em 6 de outubro de 2016**. Belo Horizonte, MG: CVM, 2016. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

COPASA. **Ata de Reunião do Conselho de Administração realizada em 17 de janeiro de 2018**. Belo Horizonte, MG: CVM, 2018a. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

COPASA. **Ata de Reunião do Conselho de Administração realizada em 27 de junho de 2018**. Belo Horizonte, MG: CVM, 2018b. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

COPASA. **Ata de Reunião do Conselho de Administração realizada em 25 de julho de 2018**. Belo Horizonte, MG: CVM, 2018c. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

COPASA. **Ata de Reunião do Conselho de Administração realizada em 25 de abril de 2019**. Belo Horizonte, MG: CVM, 2019a. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

COPASA. **Ata de Reunião do Conselho de Administração realizada em 25 de abril de 2019**. Belo Horizonte, MG: CVM, 2019b. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

COPASA. **Ata de Reunião do Conselho de Administração realizada em 27 de janeiro de 2022**. Belo Horizonte, MG: CVM, 2022a. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

COPASA. **Ata de Reunião do Conselho de Administração realizada em 22 de março de 2022**. Belo Horizonte, MG: CVM, 2022b. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

COPASA. **Ata de Reunião do Conselho de Administração realizada em 7 de maio de 2022**. Belo Horizonte, MG: CVM, 2022c. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

COPASA. **Ata de Reunião do Conselho de Administração realizada em 25 de maio de 2022**. Belo Horizonte, MG: CVM, 2022d. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

COPASA. **Ata de Reunião do Conselho de Administração realizada em 15 de setembro de 2022**. Belo Horizonte, MG: CVM, 2022e. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1978.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005.

EISENHARDT, K. M. Teoria da agência: uma avaliação e revisão. **Revista de Governança Corporativa**, v. 2, n. 1, p. 1–36, abr. 2015. Disponível em: <<https://www.rgc.org.br/ojs-3.2.1-2/index.php/Journals/article/view/14>>. Acesso em: 14 abr. 2022.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, SciELO Brasil, v. 42, p. 1163–1188, 2008.

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48. ed. São Paulo: Global Ed., 2003.

GUERRA, S. **Os papéis do Conselho de Administração em empresas listadas no Brasil**. Tese (Mestrado em Administração) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009a.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, SciELO Brasil, p. 193–223, 2003.

HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. Ecologia populacional das organizações. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 3, p. 70–91, 2005.

HOLANDA, S. B. d. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Boas práticas de governança corporativa para sociedades de economia mista. In: **Cadernos de Governança Corporativa**. n. 14. São Paulo: IBGC, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia. In: **Cadernos de Governança Corporativa**. n. 19. São Paulo: IBGC, 2017.

JUSTEN, C. E. et al. Semeando o antropofagismo na produção acadêmica institucionalista brasileira em administração a partir de abordagem interdisciplinar. **Revista de Ciências da Administração**, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 14, n. 34, p. 9–23, 2012.

MARCH, H. A. S. J. G. **Organizations**. [S.l.]: John Wiley & Sons, 1958.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American journal of sociology**, University of Chicago Press, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.

MIRANDA, R. A. d.; AMARAL, H. F. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Revista de Administração Pública**, SciELO Brasil, v. 45, n. 4, p. 1069–1094, 2011.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. **Revista de Administração de empresas**, SciELO Brasil, v. 39, n. 1, p. 6–12, 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rae/a/N78XjyPRc5bMSBrNC7qHsSb/?lang=pt>>. Acesso em: 11 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Princípios de governo das sociedades do G20 e da OCDE**. Paris, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa de empresas estatais**. Paris, 2018.

ORIZON. **Ata de reunião do conselho de administração realizada em 21 de agosto de 2020**. Rio de Janeiro, RJ: CVM, 2020a. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

ORIZON. **Ata de reunião do conselho de administração realizada em 30 de setembro de 2020**. Rio de Janeiro, RJ: CVM, 2020b. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

ORIZON. **Ata de reunião do conselho de administração realizada em 4 de dezembro de 2020**. Rio de Janeiro, RJ: CVM, 2020c. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

ORIZON. **Ata de reunião do conselho de administração realizada em 14 de dezembro de 2020**. Rio de Janeiro, RJ: CVM, 2020d. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

PARSONS, T. Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations. **Administrative Science Quarterly**, v. 1, n. 1, p. 63–85, Jun 1956.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos Ebape. br**, SciELO Brasil, v. 4, p. 01–12, 2006.

PEREIRA, M. H. d. F.; SANTOS, P. A. C. d. Odisseias do conceito moderno de história: Necrológio de Francisco Adolfo de Varnhagen, de Capistrano de Abreu, e O pensamento histórico no Brasil nos últimos cinquenta anos, de Sérgio Buarque de Holanda, revisitados. **Revista IEB**, n. 50, p. 27–78, 2010.

PETTIGREW, A. **The Awakening Giant**: continuity and change in imperial chemical industries. [S.l.]: Routledge, 2013.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ROSSONI, L. **Governança corporativa, legitimidade e desempenho das organizações listadas na Bovespa**. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade Federal do Paraná, 2009.

ROSSONI, L.; SILVA, C. L. Machado-da. Institucionalismo organizacional e práticas de governança corporativa. **Revista de Administração Contemporânea**, SciELO Brasil, v. 14, p. 173–198, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/rac/a/yNYybqf4tJNgDPJBnPr4XZM/?lang=pt>>. Acesso em: 8 abr. 2022.

RUEF, M.; SCOTT, W. R. A multidimensional model of organization legitimacy: hospital survival in changing institutional environments. **Administrative Science Quarterly**, JSTOR, v. 43, n. 4, p. 877–904, 1998.

SABESP. **Extrato da ata da octogentésima quadragésima nona reunião do Conselho de Administração, de 11/10/2017**. São Paulo, SP: CVM, 2017. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SABESP. **Extrato da ata da octingésima sexagésima quinta reunião do Conselho de Administração, de 21/06/2018**. São Paulo, SP: CVM, 2018a. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SABESP. **Extrato da ata da octingésima septuagésima primeira reunião do Conselho de Administração, de 20/09/2018**. São Paulo, SP: CVM, 2018b. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SABESP. **Extrato da ata da octingésima septuagésima terceira reunião do Conselho de Administração, de 10/10/2018**. São Paulo, SP: CVM, 2018c. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SABESP. **Extrato da ata da octingésima septuagésima quarta reunião do Conselho de Administração, de 18/10/2018**. São Paulo, SP: CVM, 2018d. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SABESP. **Extrato da ata da octingésima septuagésima quinta reunião do Conselho de Administração, de 31/10/2018**. São Paulo, SP: CVM, 2018e. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SABESP. **Extrato da ata da octingésima septuagésima nona reunião do Conselho de Administração, de 18/12/2018**. São Paulo, SP: CVM, 2018f. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANEPAR. **Ata da 11ª/2015 reunião ordinária do Conselho de Administração, de 11/11/2015**. Curitiba, PR: CVM, 2015a. Disponível em:

<<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANEPAR. **Ata da 11ª/2015 reunião extraordinária do Conselho de Administração, de 17/12/2015**. Curitiba, PR: CVM, 2015b. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANEPAR. **Ata da 8ª/2016 reunião extraordinária do Conselho de Administração, de 18/10/2016**. Curitiba, PR: CVM, 2016. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANEPAR. **Ata da 4ª/2017 reunião ordinária do Conselho de Administração, de 17/04/2017**. Curitiba, PR: CVM, 2017. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANEPAR. **Ata da 1ª/2018 reunião ordinária do Conselho de Administração, de 23/01/2018**. Curitiba, PR: CVM, 2018a. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANEPAR. **Ata da 3ª/2018 reunião ordinária do Conselho de Administração, de 13/03/2018**. Curitiba, PR: CVM, 2018b. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANEPAR. **Ata da 5ª/2018 reunião ordinária do Conselho de Administração, de 08/05/2018**. Curitiba, PR: CVM, 2018c. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANEPAR. **Ata da 1ª/2019 reunião ordinária do Conselho de Administração, de 11/01/2019**. Curitiba, PR: CVM, 2019a. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SANEPAR. **Ata da 10ª/2015 reunião ordinária do Conselho de Administração, de 22/10/2019**. Curitiba, PR: CVM, 2019b. Disponível em: <<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmConsultaExternaCVM.aspx>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SCOTT, W. R. The organization of environments: Network, cultural, and historical elements. **Organizational environments: Ritual and rationality**, Sage Beverly Hills, CA, v. 45, p. 70, 1983.

SELZNICK, P. **A liderança na administração**: uma interpretação sociológica. Trad. de Arthur Pereira e Oliveira Filho. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

SILVA, A. G. d.; ROBLES JR, A. Os impactos na atividade de auditoria independente com a introdução da lei sarbanes-oxley. **Revista Contabilidade & Finanças**, SciELO Brasil, v. 19, n. 48, p. 112–127, 2008.

SILVA, C. E. R. d. F. et al. **Administração gerencial e reforma administrativa no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2001.

SILVA, I.; DIAS, P. K.; DOS SANTOS, E. C. Gestão, história decolonial e literatura: Macunaíma como personagem antropofágico para (re)pensarmos a crítica nos estudos organizacionais. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 20, n. 4, p. 683–714, nov. 2021. ISSN 1677-7387.

SILVA, R. P. d. **A morte do homem cordial: trajetória e memória na invenção de um personagem (Sérgio Buarque de Holanda, 1902-1982)**. Tese (Doutorado em História) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2015.

SILVEIRA, A. D. M. d.; BARROS, L. A. B. d. C.; FAMÁ, R. Estrutura de governança e valor das companhias abertas brasileiras. **Revista de Administração de empresas**, SciELO Brasil, v. 43, p. 50–64, 2003.

SIMON, H. A. A behavioral model of rational choice. **The quarterly journal of economics**, JSTOR, p. 99–118, 1955.

TANG, Y. A summary of studies on organizational legitimacy. **Open Journal of Business and Management**, Scientific Research Publishing, v. 5, n. 03, p. 487, 2017.

THOMPSON, J. **Organizations in action**. New York: McGrall Hill, 1967.

TIGRE, P. B. Paradigmas tecnológicos e teorias econômicas da firma. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 4, n. 1, p. 187–223, 2005.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. d. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281>. Acesso em: 13 fev. 2023.

WANDERLEY, S. E. d. P. V.; BAUER, A. P. M. “Tupi, or not tupi that is the question”: Perspectivismo ameríndio e estudos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, SciELO Brasil, v. 60, p. 144–155, 2020.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1991.

WEGNER, R. Caminhos de Sérgio Buarque de Holanda. In: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. **Um enigma chamado Brasil**: 29 intérpretes e um país. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

WOOD JR, T.; CALDAS, M. P. Antropofagia organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, SciELO Brasil, v. 38, n. 4, p. 6–17, 1998.

WOOD JR, T.; CALDAS, M. P. Inovação gerencial no brasil: adoção e implantação de expertise importada. In: WOOD JR, T. **Mudança organizacional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 3–18.

APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

Conselheiros representantes dos minoritários

Esta entrevista tem como objetivo obter informações para uma pesquisa no âmbito do Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, cujo título da dissertação será "Governança corporativa nas estatais: cerimônia ou algo mais?"

Nenhum entrevistado será identificado ao longo da pesquisa. O material com a íntegra dos diálogos não será disponibilizado.

1. Qual o motivo de a estatal ter criado e estruturado a governança corporativa?
2. Como você vê a relação da alta administração com o tema governança corporativa?
3. Você poderia descrever os efeitos da implementação da governança corporativa na estatal? (aspectos positivos e/ou negativos) O que mudou?
4. Como a alta administração comunica as regras e estruturas de governança corporativa aos funcionários?
5. Em relação aos setores técnicos ou setores finalísticos da estatal, qual a influência da governança corporativa sobre eles?
6. Em sua opinião, como os empregados veem a governança corporativa da estatal?
7. Como você avalia as capacidades técnica e de análise crítica do corpo funcional responsável pela governança corporativa na estatal?
8. Durante as reuniões do conselho, além das questões econômico-financeiras e aprovações de contratos e/ou licitações, são debatidas questões que tratam do resultado finalístico da estatal, tais como a expansão da oferta de água, o esgotamento sanitário ou o tratamento de resíduos sólidos?
9. Em sua opinião, a implementação da governança corporativa na estatal teve impacto sobre a interferência política na nomeação do staff?
10. A governança corporativa causou alguma influência nas atividades de auditoria interna?
11. Como você avalia a gestão de riscos da estatal? A implementação da governança corporativa produziu alguma influência sobre a gestão de riscos?

APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

Auditoria Interna

Esta entrevista tem como objetivo obter informações para uma pesquisa no âmbito do Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, cujo título da dissertação será "Governança corporativa nas estatais: cerimônia ou algo mais?"

Nenhum entrevistado será identificado ao longo da pesquisa. O material com a íntegra dos diálogos não será disponibilizado.

1. Qual o motivo de a estatal ter criado e estruturado a governança corporativa?
2. Como você vê a relação da alta administração com o tema governança corporativa?
3. A governança corporativa causou alguma influência nas atividades de auditoria interna?
4. Você poderia descrever os efeitos da implementação da governança corporativa na estatal? (aspectos positivos e/ou negativos) O que mudou?
5. Como a alta administração comunica as regras e estruturas de governança corporativa aos funcionários?
6. A introdução das regras e estruturas de governança corporativa produziram impacto nos resultados da companhia? Foi feito algum trabalho na auditoria interna ou em outro setor da companhia que identificasse relação entre governança corporativa e resultado da estatal?
7. Houve implementação de políticas e regras de governança corporativa adicionais àquelas previstas na Lei nº 13.303, de 2016?