



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA - UNIFOR**

PAULO ROBERTO DE CARVALHO NUNES

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA, FATORES INSTITUCIONAIS
E EMPRESARIAIS E O DESEMPENHO NA PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS PÚBLICOS NO SETOR DE SANEAMENTO
BÁSICO**

**FORTALEZA
2016**

PAULO ROBERTO DE CARVALHO NUNES

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA, FATORES INSTITUCIONAIS
E EMPRESARIAIS E O DESEMPENHO NA PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS PÚBLICOS NO SETOR DE SANEAMENTO
BÁSICO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas, da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração de Empresas.

Área de Concentração: Fundamentos e Processos Estratégicos para a Sustentabilidade.

Orientador: Prof. José Ednilson de Oliveira Cabral, Ph.D.

**FORTALEZA
2016**

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza.

Nunes, Paulo Roberto de Carvalho.

Práticas de governança, fatores institucionais e empresariais e o desempenho na prestação de serviços públicos no setor de saneamento básico / Paulo Roberto de Carvalho Nunes. - 2016.
268 f.

Tese (Doutorado Acadêmico) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Administração de Empresas, Fortaleza, 2016.

Orientação: José Ednilson de Oliveira Cabral.

1. Teoria da agência. 2. Governança na gestão pública. 3. Políticas públicas de saneamento básico. 4. Companhias estaduais de saneamento básico. 5. Princípio da universalização. I. Cabral, José Ednilson de Oliveira. II. Título.

PAULO ROBERTO DE CARVALHO NUNES

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA, FATORES INSTITUCIONAIS
E EMPRESARIAIS E O DESEMPENHO NA PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS PÚBLICOS NO SETOR DE SANEAMENTO
BÁSICO**

Tese julgada e aprovada para obtenção do título de Doutor em Administração de Empresas, outorgado pela Universidade de Fortaleza.

Área de Concentração: Fundamentos e Processos Estratégicos para a Sustentabilidade.
Linha de Pesquisa: Estratégias Organizacionais.

Aprovada em: 30/05/2016

BANCA EXAMINADORA

Prof. José Ednilson de Oliveira Cabral, Ph.D
(Orientador/Universidade de Fortaleza - UNIFOR)

Prof. Dr. Sérgio Henrique Arruda Cavalcante Forte
(Membro/Universidade de Fortaleza - UNIFOR)

Prof. Dr. José Milton de Sousa Filho
(Membro/Universidade de Fortaleza - UNIFOR)

Profa. Dra. Marcelle Colares Oliveira
(Membro/Universidade Federal do Ceará - UFC)

Profa. Dra. Sandra Maria dos Santos
(Membro/Universidade Federal do Ceará - UFC)

Prof. Dr. Alceu de Castro Galvão Junior
(Membro/Universidade de São Paulo - USP)

Para Xica, Bruno, Maíra, Lana e Sophia, com
amor e carinho.

Para dona Alda e seu Jesus, com gratidão e
saudades.

AGRADECIMENTOS

A Deus, força e razão maior de tudo o que existe.

À minha família, especialmente minha esposa, Xica, e meus filhos, Bruno, Maíra e Lana, pelo indiscutível apoio concedido durante todo o período de realização do Doutorado e pela compreensão em virtude de ausência em incontáveis momentos.

Aos meus pais, dona Alda e seu Jesus, pela educação que me proporcionaram em meio às dificuldades da vida.

Aos Professores integrantes da banca examinadora desta tese:

Professor José Ednilson de Oliveira Cabral, Ph.D, pela constante disposição e incansável esforço em oferecer orientação e compartilhar conhecimentos para elevação de meu aprendizado e produção desta Tese.

Professora Dra. Marcelle Colares Oliveira, por me ter lançado as primeiras luzes sobre a teoria da agência e a governança.

Professor Dr. Alceu de Castro Galvão Junior, pelas importantes indicações teóricas e técnicas em relação às políticas públicas de saneamento básico.

Professor Dr. Sérgio Forte, coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas (PPGA), da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), pelo persistente estímulo, em nome de quem agradeço também aos demais professores do Programa.

Professores Dr. José Milton de Sousa Filho e Dra. Sandra Maria dos Santos pelas relevantes sugestões e recomendações de melhoria apresentadas no exame de qualificação e pela participação na banca examinadora.

Aos colegas de doutorado Alexandre, Artur, Jomar, Márcia Zabdiele, Marília e Salvelina, com quem compartilhei muitas horas de estudo, desafios, perdas e vitórias na produção de conhecimento.

À equipe técnica do PPGA/UNIFOR, pela solicitude no atendimento de pedidos e encaminhamentos de rotina administrativa.

Ao Governo do Estado do Ceará, na pessoa dos Secretários de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral, durante o período de realização do Doutorado, Dr. João Alves de Melo, Senhora Sílvia Helena Correia Vidal, Senhor José Nelson de Sousa Martins e Senhor José Flávio Barbosa Jucá de Araújo, pelo essencial apoio ao longo desse percurso, em nome de quem também agradeço a todos os colegas da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará.

À Joelise Collyer Teixeira de Paula, Chefe de Gabinete da Presidência da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), em nome de quem agradeço aos gestores e técnicos de todas as Companhias Estaduais de Saneamento Básico e da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento com os quais contatei e dialoguei durante as fases de prospecção, testes iniciais e levantamento de dados quantitativos que fundamentaram a execução da pesquisa.

Ao Eliezer do Nascimento Costa, Analista de Sistemas da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, pela imprescindível colaboração na elaboração da ferramenta, no ambiente de internet, para aplicação do questionário para pesquisa desta tese.

Ao Mário Ernesto, pelas prosas acerca dos requisitos de cientificidade de uma Tese de Doutorado.

“Pensar é o trabalho mais difícil que existe. Talvez por isso tão poucos se dediquem a ele.”

(Henry Ford)

NUNES, Paulo Roberto de Carvalho. **Práticas de Governança, Fatores Institucionais e Empresariais e o Desempenho na Prestação de Serviços Públicos no Setor de Saneamento Básico**. 2016. 268 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Universidade de Fortaleza (UNIFOR), PPGA, Fortaleza, 2016.

Perfil do autor: Mestre em Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC, 2006). Especialista em Controladoria e Gerência Contábil pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR, 1993). Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC, 1986). Professor da Universidade de Fortaleza (UNIFOR, desde 2010). Professor do Centro Universitário Estácio do Ceará (ESTÁCIO, desde 2006). Secretário Executivo da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (desde 2011). Auditor de Controle Interno (desde 2004). Ex-funcionário do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (de 1977 a 2003).

RESUMO

A teoria da agência é base para compreensão dos conflitos entre principal e agente em quaisquer tipos de organizações, inclusive as que integram o complexo ambiente da Administração pública. Práticas de governança têm sido adotadas para, dentre outras finalidades, contribuir para diminuir as chances de os problemas de agência se intensificarem, a bem do interesse do principal. No âmbito da gestão pública, governantes, gestores e servidores burocráticos, atuando como principal ou como agente, estão envolvidos na definição e implementação de políticas públicas destinadas a propiciar melhoria do bem-estar do principal sociedade. As Companhias Estaduais de Saneamento Básico são empresas estatais que atuam nas atividades econômicas de fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário à sociedade, devendo também cumprir princípios de políticas públicas de saneamento básico, como o da universalização do acesso a esses serviços. Esta tese relaciona na questão-problema e estabelece nos objetivos e nas hipóteses constructos referentes a práticas de governança, dimensões de natureza institucional jurídico-legal, empresarial societária e patrimonial e institucional regulatória e os resultados das Companhias Estaduais de Saneamento Básico quanto ao cumprimento do princípio fundamental de universalização na prestação de serviços públicos de água e esgotamento sanitário, à luz da teoria da agência. O delineamento da pesquisa implicou na execução de procedimentos metodológicos que abrangeram abordagem quantitativa do problema, revisão bibliográfica, levantamento de dados em 21 das 24 unidades do objeto de estudo, aprofundamento dos exames em quatro dessas empresas, atividade exploratória e análise descritiva para alcance dos objetivos definidos. Restou evidenciado que, nessa ordem, práticas de governança alusivas a padrões de comportamento, processos e estruturas organizacionais, controle e relatórios externos, além de fatores referentes a investimentos, controle acionário estatal, agências reguladoras e tamanho do conselho de administração são importantes para o cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário, na percepção das quatro companhias que alcançaram os maiores e menores níveis de cumprimento dessa política pública de saneamento básico.

Palavras-chave: Teoria da agência. Governança na gestão pública. Políticas públicas de saneamento básico. Companhias estaduais de saneamento básico. Princípio da universalização.

NUNES, Paulo Roberto de Carvalho. **Governance Practices, Institutional and Business Factors and Performance in Public Services in the Basic Sanitation Sector**. 2016. 268 p. Thesis (Doctorate in Business Administration) – Graduate Program in Business Administration (PPGA), Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, 2016.

Author profile: Master in Accounting from the Federal University of Ceará (UFC, 2006). Specialist in Accounting and Management Accounting from the University of Fortaleza (UNIFOR, 1993). Degree in Accounting from the Federal University of Ceará (UFC, 1986). Professor at the University of Fortaleza Assistant (UNIFOR since 2010). Professor at the Estacio of Ceará University Center (ESTÁCIO since 2006). Executive Secretary of the Comptroller and State Ombudsman (since 2011). Auditor Internal Control (since 2004). Former employee of Banco do Nordeste do Brasil S.A. (1977-2003).

ABSTRACT

Agency theory is the basis for understanding the conflict between principal and agent in all types of organizations, including those that are part of the complex environment of public administration. Governance practices have been adopted for, among other purposes, contribute to reduce chances of agency problems intensify, the good of the principal interest. Within the public administration, governors, managers and bureaucratic servants, acting as principal or as agent, are involved in the definition and implementation of public policies to facilitate welfare improvement of the principal society. State Basic Sanitation Companies are state-owned companies operating in the economic activities of providing water and sanitation services to society, and must also comply with the principles of public policy of basic sanitation, such as universal access to these services. This thesis relates to the question-problem and establishes objectives, and hypotheses, constructs relating to governance practices, juridical and legal institutional, corporate and property business and regulatory institutional dimensions and results of State Basic Sanitation Companies regarding compliance with the fundamental principle of universal provision of public water and sewage, in the light of agency theory. The study design involved the implementation of methodological procedures covering quantitative approach to the problem, literature review, data collection in 21 of the 24 units of the object of study, deepening the exams in four of these companies, exploratory activity and descriptive analysis to reach the set goals. Remained evident that, in that order, alluding governance practices to standards behavior, processes and organizational structures, control and external reporting, and related investment factors, state ownership control, regulatory agencies and size of the board are important to the fulfillment of the universal principle in the provision of water and sanitation services in the perception of the four companies that have achieved the highest and lowest levels of compliance with this public basic sanitation policy.

Keywords: Agency theory. Governance in public management. Sanitation public policy. State Basic Sanitation Companies. Principle of universal.

LISTA DE QUADROS

	Página
1 Expectativas do principal em relação ao agente.....	42
2 Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza institucional (jurídico ou legal)	55
3 Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza empresarial-societária (acionistas, conselho de administração, normas contábeis e divulgação de informações).....	59
4 Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza empresarial-patrimonial (resultados e estruturas econômica, financeira e de financiamento externo). 64	64
5 Expectativas do principal em relação ao agente, numa relação de agência no âmbito da gestão pública.....	73
6 Dimensões, sub-dimensões e categorias sobre governança na gestão pública	82
7 Fatores de natureza institucional jurídico-legal, empresarial-societária e empresarial-patrimonial versus qualidade das práticas de governança das empresas estatais.....	129
8 Qualidade das práticas de governança que impactam o desempenho no cumprimento de políticas públicas por parte das empresas estatais	135
9 Fatores de natureza empresarial-societária que impactam o desempenho no cumprimento de políticas públicas por parte das empresas estatais.....	138
10 Definição teórica e operacional das variáveis que representam as dimensões determinantes da qualidade das práticas de governança das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs).....	156
11 Definição teórica e operacional das variáveis que representam as dimensões determinantes do cumprimento do princípio de universalização pelas CESBs.....	157
12 Definição teórica e operacional das variáveis que representam o cumprimento de políticas públicas de saneamento básico das CESBs	158
13 Variáveis utilizadas nos cálculos estatísticos.....	158
14 Procedimentos de regressão linear múltipla para teste das hipóteses H1b, H1c e H1d ..	162
15 Procedimentos de regressão linear simples para teste da hipótese H2a	162
16 Procedimentos de regressão linear múltipla para teste das hipóteses H3a, H3b, H3c e H3d	163
17 Variáveis a serem submetidas a testes de igualdade de médias populacionais.....	164

18	CESBs.....	173
19	Tabulação das informações de identificação dos respondentes do instrumento de pesquisa da primeira etapa.....	176
20	ANOVA e Teste-t para IG-CESB antes e a partir de 2007	187

LISTA DE FIGURAS

	Página
1 Cadeia principal-agente em uma democracia	71
2 Modelo geral da tese.....	125
3 Relação entre dimensão de natureza institucional jurídico-legal: marco regulatório das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) e qualidade das práticas de governança das CESBs	131
4 Relação entre a dimensão de natureza empresarial-societária: controle acionário estatal das CESBs e qualidade das práticas de governança das CESBs.....	132
5 Relação entre dimensão de natureza empresarial-patrimonial: tamanho das CESBs e qualidade das práticas de governança das CESBs.....	134
6 Relação entre dimensão de natureza empresarial-patrimonial: desempenho das CESBs e qualidade das práticas de governança das CESBs.....	135
7 Relação entre a qualidade das práticas de governança das CESBs e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização	137
8 Relação entre a dimensão de natureza empresarial-societária: controle acionário estatal das CESBs e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização	140
9 Relação entre a dimensão de natureza empresarial-societária: tamanho do conselho de administração das CESBs e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização	141
10 Relação entre a dimensão de natureza empresarial-patrimonial: volume de investimentos realizados pelas CESBs e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização.....	143
11 Relação entre a dimensão de natureza institucional regulatória: idade das agências reguladoras e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização	144
12 Modelo geral consolidado.....	145
13 Esquema do delineamento da pesquisa.....	148
14 Exemplo de indagação constante do formulário de entrevista.....	169
15 Diagrama de Mudge	171
16 Diagrama de Mudge referente à CESB 1.....	213
17 Diagrama de Mudge referente à CESB 4.....	214

18	Diagrama de Mudge referente à CESB 7.....	215
19	Diagrama de Mudge referente à CESB 9.....	216
20	Diagrama de Mudge referente ao conjunto das CESBs	217

LISTA DE TABELAS

	Página
1 Categorias e quantidades de prestadores de abastecimento de água e esgotamento sanitário.....	119
2 Tabulação das respostas positivas sobre práticas de governança, e variação do IG-CESB	177
3 Tabulação das informações sobre controle acionário estatal, e correspondentes variações	178
4 Tabulação dos dados sobre a quantidade de membros dos conselhos de administração, e correspondentes variações	180
5 Tabulação dos dados sobre tamanho das empresas, e correspondentes variações.....	181
6 Tabulação dos dados sobre retorno financeiro, e correspondentes variações.....	182
7 Tabulação das informações sobre tempo de existência das entidades reguladoras.....	183
8 Tabulação das informações sobre os volumes de investimentos realizados, e correspondentes variações: a preços constantes de 2014	183
9 Tabulação dos indicadores dos resultados no abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e correspondentes variações.....	185
10 Transformação das variações dos níveis de controle acionário estatal e tamanho e de retorno financeiro em variáveis binárias.....	189
11 Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-PROP.....	190
12 Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-TAM.....	190
13 Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-ROA	191
14 Transformação das respostas positivas sobre práticas de governança em variáveis binárias.....	193
15 Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-IG-CESB	194
16 Transformação do controle acionário estatal em variáveis binárias.....	197
17 Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-PROP.....	198
18 Transformação do tamanho dos conselhos de administração em variáveis binárias	200
19 Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-QTCA.....	201
20 Transformação das variações dos níveis de investimentos em água e esgotamento sanitário em variáveis binárias	204
21 Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-FN023.....	205

22	Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-FN024.....	206
23	Transformação das idades das entidades reguladoras em variáveis binárias.....	208
24	Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-IDREG.....	209
25	Tabulação das informações de identificação dos respondentes do instrumento de pesquisa da segunda etapa	211

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
ADR	<i>American Depositary Receipt</i>
AESBE	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
AMA	<i>American Management Association</i>
ANA	Agência Nacional de Águas
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CESBs	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CFE	Campanha da Fraternidade Ecumênica
CGIR	<i>Corporate Governance: An International Review</i>
CGQ	<i>Corporation Governance Quotient</i>
CGU	Controladoria Geral da União
CLSA	<i>Credit Lyonnais Securities Asia</i>
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
ECGs	Empresas Comerciais Governamentais
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GCGF	<i>Global Corporate Governance Forum</i>
GPR	Gestão Pública para Resultados
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i> (Federação Internacional de Contadores)
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
ISS	<i>Institutional Shareholder Services</i>
JF	<i>Journal of Finance</i>
JFE	<i>Journal of Financial Economics</i>

MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
NPM	<i>New Public Management</i> (Nova Gestão Pública)
NYSE	<i>New York Stock Exchange</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> - OECD)
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMSS	Programa de Modernização do Setor de Saneamento
PNCDA	Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água
PRODISAN	Programa de Desenvolvimento Institucional das Companhias Estaduais de Saneamento Básico
PRO-REG	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
S&P	<i>Standard and Poor</i>
SABESP	Companhia de Saneamento de São Paulo
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SMJ	<i>Strategic Management Journal</i>
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SPELL	<i>Scientific Periodicals Electronic Library</i>
SRCT&I	Sistemas Regionais de Ciência, Tecnologia e Inovação
USP	Universidade de São Paulo
WHO	<i>World Health Organization</i>

SUMÁRIO

	Página
1 INTRODUÇÃO	22
1.1 Contextualização	22
1.1.1 <i>Evolução da Administração pública e a teoria da agência.....</i>	22
1.1.2 <i>Políticas públicas e a teoria da agência</i>	26
1.1.3 <i>Estrutura da Administração pública e práticas de governança</i>	29
1.1.4 <i>Serviços públicos de saneamento básico e as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs).....</i>	31
1.2 Problema da pesquisa.....	33
1.3 Objetivos.....	36
1.4 Justificativa.....	37
1.5 Estrutura da pesquisa	40
2 TEORIA DA AGÊNCIA E GOVERNANÇA CORPORATIVA	41
2.1 Teoria da agência	41
2.2 Governança corporativa	45
2.2.1 <i>Definições sobre governança corporativa</i>	45
2.2.2 <i>Mecanismos de governança corporativa.....</i>	49
2.2.3 <i>Benefícios e contribuições decorrentes da adoção de práticas de governança corporativa</i>	50
2.2.4 <i>Estudos empíricos sobre governança corporativa.....</i>	52
2.2.4.1 <i>Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza institucional (jurídico ou legal).....</i>	52
2.2.4.2 <i>Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza empresarial-societária (acionistas, conselho de administração, normas contábeis e divulgação de informações).....</i>	56
2.2.4.3 <i>Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza empresarial-patrimonial (resultados e estruturas econômica, financeira e de financiamento externo).....</i>	59
2.2.5 <i>Oportunidades de pesquisa em governança corporativa.....</i>	66
3 TEORIA DA AGÊNCIA E GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA.....	68
3.1 Teoria da agência na gestão pública	68

3.2	Governança na gestão pública	74
3.2.1	<i>Evolução da gestão pública e relação com a governança</i>	74
3.2.2	<i>Governança na gestão pública</i>	76
3.2.3	<i>Governança na gestão pública segundo a International Federation of Accountants (IFAC).....</i>	80
3.2.4	<i>Governança aplicada às empresas estatais, inclusive as sociedades de economia mista</i>	85
3.2.4.1	Situações controversas (ou problemas de agência) em empresas estatais.....	86
3.2.4.2	Outros aspectos que refletem a importância de práticas de governança nas empresas estatais	91
3.2.4.3	Estudos empíricos que relacionam práticas de governança a variáveis de natureza institucional, societária e de desempenho em empresas estatais	95
4	POLÍTICAS PÚBLICAS E SANEAMENTO BÁSICO	98
4.1	Visão geral sobre políticas públicas.....	98
4.2	Políticas públicas e marco regulatório de saneamento básico	102
4.2.1	<i>Antecedentes</i>	102
4.2.2	<i>Marco regulatório, princípio da universalização e regulação</i>	105
4.2.3	<i>Regulação e o princípio da universalização</i>	108
4.2.3.1	Aspectos conceituais da regulação.....	108
4.2.3.2	A regulação e as agências reguladoras.....	109
4.2.3.3	Agências reguladoras no saneamento básico.....	111
4.2.3.4	A regulação dos serviços de água e esgotamento sanitário e o princípio da universalização.....	113
4.2.4	<i>Necessidades de investimentos e a universalização.....</i>	115
4.2.5	<i>Configuração do setor de saneamento básico quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário</i>	118
5	MODELO E HIPÓTESES DE PESQUISA	123
5.1	Modelo geral e hipóteses da tese	123
5.2	Relação entre o modelo geral da teses e o objeto de estudo.....	126
5.3	A qualidade das práticas de governança das empresas estatais	127
5.4	Fatores de natureza institucional jurídico-legal, empresarial-societária e empresarial-patrimonial e a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs (H1)	128
5.4.1	<i>O marco regulatório e a qualidade das práticas de governança das CESBs.....</i>	130

5.4.2	<i>O controle acionário estatal e a qualidade das práticas de governança das CESBs.....</i>	131
5.4.3	<i>O tamanho das empresas e a qualidade das práticas de governança das CESBs ...</i>	133
5.4.4	<i>O desempenho financeiro e a qualidade das práticas de governança das CESBs...</i>	134
5.5	A qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs e o resultado no cumprimento de políticas públicas (H2).....	135
5.6	Fatores de natureza empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória e o resultado no cumprimento de políticas públicas alcançado pelas CESBs (H3).....	138
5.6.1	<i>O controle acionário estatal e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização</i>	139
5.6.2	<i>O tamanho do conselho de administração e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização</i>	140
5.6.3	<i>O volume de investimentos realizados e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização</i>	142
5.6.4	<i>A idade das agências reguladoras e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização</i>	143
5.7	Modelo geral consolidado.....	144
6	METODOLOGIA	146
6.1	Corte epistemológico	146
6.2	Delineamento da pesquisa.....	147
6.2.1	<i>Abordagem do problema</i>	148
6.2.2	<i>Procedimentos adotados</i>	150
6.2.3	<i>Objetivos definidos.....</i>	151
6.3	Execução da pesquisa.....	152
6.3.1	<i>Primeira etapa: testes estatísticos</i>	152
6.3.1.1	<i>Instrumento de coleta de dados.....</i>	152
6.3.1.2	<i>Definição teórica e operacional das variáveis.....</i>	155
6.3.1.3	<i>Fontes e preparação de dados</i>	158
6.3.1.4	<i>Técnicas utilizadas para análise quantitativa dos dados.....</i>	160
6.3.2	<i>Segunda etapa: análise quantitativa de percepções</i>	166
6.3.2.1	<i>Instrumento de coleta de dados.....</i>	167
6.3.2.2	<i>Base científica do instrumento de coleta e análise quantitativa dos dados</i>	169
6.4	Objeto de estudo.....	172

7	RESULTADOS E DISCUSSÃO	175
7.1	Análise descritiva dos dados primários e secundários da primeira etapa da pesquisa.....	175
7.2	Análise comparativa da relação entre o marco regulatório do saneamento básico e a qualidade das práticas de governança das CESBs.....	186
7.3	Análise quantitativa para verificação das hipóteses do modelo geral consolidado	188
7.3.1	<i>Testes de variância para os dados associados ao controle acionário estatal, tamanho e desempenho em relação à qualidade das práticas de governança das CESBs.....</i>	<i>188</i>
7.3.2	<i>Testes de variância para os dados associados à qualidade das práticas de governança em relação ao resultado das CESBs no cumprimento do princípio da universalização</i>	<i>192</i>
7.3.3	<i>Testes de variância para os dados associados ao controle acionário estatal em relação ao resultado das CESBs no cumprimento do princípio da universalização</i>	<i>196</i>
7.3.4	<i>Testes de variância para os dados associados ao tamanho do conselho de administração em relação ao resultado das CESBs no cumprimento do princípio da universalização</i>	<i>199</i>
7.3.5	<i>Testes de variância para os dados associados ao volume de investimentos realizados em relação ao resultado das CESBs no cumprimento do princípio da universalização</i>	<i>203</i>
7.3.6	<i>Testes de variância para os dados associados à idade das agências reguladoras em relação ao resultado das CESBs no cumprimento do princípio da universalização</i>	<i>207</i>
7.3.7	<i>Conclusão acerca dos testes de variância.....</i>	<i>210</i>
7.4	Análise dos dados da segunda etapa da pesquisa.....	211
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	219
8.1	Conclusões	219
8.2	Recomendações às CESBs.....	228
8.3	Sobre o ineditismo, a originalidade e a contribuição teórica e empírica.....	229
8.4	Restrições para realização desta pesquisa e elementos para futuras investigações	230
	REFERÊNCIAS	233

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA DE TESE DE DOUTORADO	249
APÊNDICE B – FORMULÁRIO DE ENTREVISTA.....	261

1 INTRODUÇÃO

Esta introdução apresenta a contextualização, o problema da pesquisa, os objetivos (geral e específicos), a justificativa científica e a estrutura desta tese, produzida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas (PPGA) da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

1.1 Contextualização

A contextualização desta tese contempla as relações entre: a evolução da Administração pública e a teoria da agência; as políticas públicas e a teoria da agência; a estrutura da Administração pública e as práticas de governança; e os serviços públicos de saneamento básico e as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs).

1.1.1 *Evolução da Administração pública e a teoria da agência*

Segundo Peters e Pierre (2010), há uma indagação quanto a se falar sobre o mesmo assunto ou questões diferentes, quando se refere a gestão pública ou administração pública. Há argumentos históricos sobre a divergência de significados, mas em geral a diferença parece arbitrária. Assim, este trabalho utilizará os termos administração pública ou gestão pública de forma indistinta.

A profissionalização da gestão pública tem evoluído mais intensamente desde meados dos anos 1970, quando o mundo passou a vivenciar crises nas formas da gestão do Estado, em decorrência do aprofundamento da incapacidade de atendimento ao crescimento das necessidades por bens e serviços públicos, bem como do aumento da velocidade com que essas demandas passaram a ser apresentadas pela sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1998; BRESSER-PEREIRA; FERLIE, 1999; OSBORNE; GAEBLER, 1994; SPINK, 2005; TROSA, 2001).

Em termos globais, essas circunstâncias caracterizaram o contexto para implantação de novos modelos para gestão pública (*New Public Management* - NPM), de forma a apresentar respostas concretas às questões estabelecidas por essa recente realidade social e econômica.

A Administração pública se encontra num contexto que os historiadores denominam revolucionário, onde novas propostas surgem e sobrepõem antigas práticas e conceitos, com a finalidade de alterar de forma mais completa possível os referenciais da organização burocrática (ABRUCIO, 2005). No Brasil, as mudanças associadas à NPM, ou administração pública gerencial, ou ainda Gestão Pública para Resultados (GPR), foram demarcadas no contexto da Reforma Gerencial deflagrada pela União em 1995 (BRESSER-PEREIRA, 1996; IPECE, 2004.).

A evolução da Administração pública, em termos de seus processos e práticas de gestão adotadas, está associada à transformação da realidade do ambiente sócio-econômico da sociedade, tendo como base alterações ocorridas em variáveis como: demandas apresentadas; nível de complexidade das relações estabelecidas entre seus diversos integrantes; forma como se organizam os grupos que a compõem; e qualidade do exercício de controle junto aos governantes e aos gestores públicos, por parte de seus integrantes e dos grupos que a compõem (BHATTA, 2003; BRESSER-PEREIRA, 1998; DROPA, 2006; IPECE, 2004; KLIJN, 2012; LIMA, 2005; NUNES, 2006; PECI et al., 2008).

Concomitante ou de forma associada ao surgimento e à implantação da NPM, ou GPR, novos conceitos e práticas passaram a ser discutidos e considerados pelos pesquisadores e administradores responsáveis pela gestão pública, como os relativas à governança na Administração pública, cuja forma de atuação se assemelha à governança no setor privado na intenção de tornar aspectos como a transparência e a prestação de contas responsável, por exemplo, mais evidenciadas (BHATTA, 2003; IFAC, 2001).

A relevância da governança na gestão pública está associada à contribuição que sua adoção proporciona ao desenvolvimento econômico e social e à implementação de políticas públicas, por meio de instrumentos que assegurem ao Estado meios financeiros, métodos e instituições administrativas que garantam direitos de cidadania, com a utilização de recursos de forma eficiente e efetiva, observando princípios relativos à ética, à liderança, ao compromisso, à integridade, à prestação de contas responsável (*accountability*), à transparência e à integração (BANCO MUNDIAL, 1992; BARRET, 2002; BARRET, 2003; BARRET, 2003; BRESSER-PEREIRA, 1998; JOAN PRATS CATALÃ In: BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005; MARQUES, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010; NOGUEIRA FILHO, 2006a).

A importância da adoção de práticas de governança nas empresas estatais brasileiras, incluindo as sociedades de economia mista, está relacionada com os conflitos de interesses inerentes aos seus controladores, a todas as partes interessadas, aos setores de atividades econômicas em que atuam, aos seus objetivos, às relações com a sociedade, aos governantes e aos gestores, aos seus desempenhos e resultados, e aos benefícios proporcionados em virtude de sua adoção (BLUME, 2010; HORN, 1995; MIRANDA; AMARAL, 2011; MONSEN; WALTERS, 1977; OECD, 2005; SILVEIRA, 2010; VAGLIASIDIN, 2008; WHINCOP, 2005).

Além disso, problemas ocorridos a partir dos anos 2000 em grandes empresas privadas nacionais, além de ilegalidades cometidas em importante empresa estatal, com o envolvimento de gestores e fornecedores, evidenciam que a não adoção de práticas de governança acarreta impactos sociais e econômicos prejudiciais a toda a sociedade (SILVEIRA, 2015).

Sob a perspectiva da sociedade brasileira, as práticas de governança nas empresas estatais são essenciais porque (i) essas empresas são expressivas no mercado acionário brasileiro; (ii) o desempenho das estatais em setores estratégicos e de infraestrutura tem impacto direto sobre todas as pessoas e organizações; (iii) o governo, na condição de proprietário e controlador, só possui legitimidade para cumprir a adoção de práticas de governança pelas empresas privadas se essas medidas também forem adotadas nas empresas estatais (SILVEIRA, 2015).

Desta forma, as situações e circunstâncias que evidenciam a relevância e importância e estimulam as práticas de governança na gestão pública, especificamente nas estatais do tipo sociedades de economia mista brasileiras, são associadas a problemas de agência entre principais e agentes, estudados à luz da teoria de agência de Jensen e Meckling (1976).

Nesse contexto, a teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976) é a base científica e o ponto de partida desta pesquisa, considerando o disposto no trabalho seminal desses autores: *“Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure”*.

Com efeito, Jensen e Meckling (1976, p. 89) definem “uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o(s) principal(is)) emprega uma outra pessoa (agente) para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente”.

No âmbito dessa definição, Jensen e Meckling (1976) argumentam que a busca da maximização de utilidade pelas partes dessa relação indica que o agente não necessariamente atuará no sentido de atender os interesses do principal, provocando conflitos que caracterizam o problema de agência e induzindo o principal a adotar mecanismos de controle junto ao agente, com a finalidade de mitigar esses riscos.

Ademais, o problema de agência é de natureza genérica e se faz presente em quaisquer organizações e esforços cooperativos, tais como: empresas privadas, cooperativas, órgãos públicos, sindicatos e organizações artísticas (JENSEN; MECKLING, 1976).

Sob a óptica da contribuição científica, Eisenhardt (1989) estudou a teoria da agência e entendeu que a mesma concorre para a teoria das organizações, é passível de testes e tem suporte empírico, além de julgar razoável a adoção da teoria da agência quando se analisam problemas do tipo principal-agente.

Consequentemente, o trabalho de Jensen e Meckling (1976) é considerado base para os estudos de governança corporativa, os quais se relacionam às medidas adotadas pelo principal visando mitigar as atividades do agente, por meio de ações e iniciativas de incentivo e controle que têm a finalidade de minimizar os custos decorrentes do problema de agência (SAITO; SILVEIRA, 2008; SILVEIRA, 2010; ROSSETI; ANDRADE, 2014).

Nesse sentido, Durizin e Puzone (2009) elaboraram uma revisão internacional de mais de 1.000 publicações e 48.000 citações sobre governança corporativa e evidenciaram que Jensen e Meckling (1976) foram os autores mais citados por pesquisadores em 16 *journals* analisados, como por exemplo o *Corporate Governance: An International Review* (CGIR), o *Strategic Management Journal* (SMJ), o *Journal of Finance* (JF) e o *Journal of Financial Economics* (JFE).

De outra parte, o problema de agência está presente no âmbito da gestão pública e também é explicado pela teoria de Jensen e Meckling (1976). Com efeito, Adam Przeworski, in Bresser-Pereira e Spink (2005), analisa a relação entre principal e agente no âmbito do Estado e indica, respectivamente, os seguintes possíveis tipos dessa relação: governos (políticos e burocratas) e agentes econômicos privados; políticos eleitos e burocratas nomeados; cidadãos e políticos eleitos.

Bhatta (2003) ressalta a importância da aplicação dos princípios de boa governança corporativa nos domínios dos negócios, da economia e da gestão pública, inclusive para minimizar os riscos desses conflitos de interesses, destacando que devem ser adotadas práticas que estão associadas e se assemelham à aplicação dos conceitos e definições de governança no setor privado, na intenção de tornar aspectos como a transparência e a prestação de contas responsável, por exemplo, mais evidenciadas.

Além disso, as práticas de governança adotadas por órgãos e entidades da Administração pública devem observar o contexto local em seus correspondentes processos de construção e execução, na forma destacada por Peci et al. (2008).

Desta forma, o estabelecimento de mecanismos e práticas que assegurem que o interesse do principal sociedade (ou cidadãos) seja garantido contribui para a disponibilização de bens e serviços públicos destinados à melhoria do bem-estar social.

1.1.2 Políticas públicas e a teoria da agência

Por outro lado, a promoção do bem-estar social está associada à ambiência da Administração pública, onde os governantes e os gestores públicos têm como uma de suas responsabilidades o estabelecimento de políticas públicas.

Nesse sentido, políticas públicas podem ser abordadas como decisões políticas quando se referirem a funções de governo, tais como economia, saúde e infraestrutura (NOGUEIRA FILHO, 2006); cuidam dos conteúdos concreto e simbólico de decisões políticas e da forma como essas decisões são elaboradas e executadas (SECCHI, 2013); correspondem a fluxos de decisões de natureza pública para manter o equilíbrio social, ou para desequilibrá-lo, com vistas a mudar uma realidade (SARAVIA; FERRAREZI, 2006); e podem ser vistos como um processo inexato de formulação (BRYNER, 2010).

A interpretação e tratamento de problemas em políticas públicas é percebida como uma cadeia de relacionamentos constituída por elos que fazem interagir cidadãos (interessados em melhorias de bem-estar social), políticos eleitos (visando interesses políticos de reeleição), gestores e servidores públicos (interessados na manutenção da Administração pública ativa), ora como principal, ora como agente (SECCHI, 2013).

Políticas públicas podem ser visualizadas como uma das dimensões que integram o universo das responsabilidades de gestores públicos, relativas a problemas concretos que estão presentes na sociedade e que devem ser encarados sob a ótica da gestão por processos, para fins de tomada de decisões com a finalidade de alterar uma realidade.

Sob a perspectiva da gestão por processos, uma das etapas que integra ciclo de políticas públicas é a implementação (SARAVIA; FERRAREZI, 2006; SECCHI, 2013). A etapa de implementação da política pública depende das relações entre legisladores, governantes eleitos e funcionários burocratas, as quais caracterizam situações que podem ser estudadas com base na teoria da agência (CALVERT et al., 1983; McCUBBINS et al., 1987, 1989).

Secchi (2013) percebe a fase de implementação da política pública como aquela em que a Administração pública assume a execução das políticas públicas como sua principal função, adotando para tanto instrumentos para transformar as intenções em ações políticas. Dentre esses instrumentos, ressaltam-se a prestação pública de serviços de mercado, entendido como aqueles serviços prestados ou vendidos, a cada indivíduo, por entidades públicas (SECCHI, 2013).

No âmbito do processo de políticas públicas, Secchi (2013) registra que os atores políticos (indivíduos, grupos e organizações influenciadores desse processo político) têm comportamentos e interesses dinâmicos, em decorrência dos papéis que interpretam, e classifica esses interessados em duas categorias: atores governamentais e atores não governamentais.

Secchi (2013, p. 103), afirma que os atores políticos governamentais eleitos democraticamente “são responsáveis pela administração da máquina burocrática, seja direta, seja indiretamente, por meio de designação de ministros, secretários, diretores e gerentes dos órgãos públicos” e adotam comportamentos variáveis, de acordo com as circunstâncias, visando obter benefícios eleitorais.

Os atores políticos eleitos democraticamente são os responsáveis pela indicação e nomeação, de forma equilibrada, entre o caráter técnico e o profissional, para ocupação de cargos executivos de primeiro, segundo e terceiro escalões (SECCHI, 2013), dentre os quais estão incluídos os presidentes e diretores das sociedades de economia mista.

Dentre os atores políticos governamentais, os burocratas são funcionários públicos que têm como função principal a manutenção da administração pública ativa, independentemente dos ciclos eleitorais, tendo como características a estabilidade de emprego, a vinculação a processos de seleção e promoção e a aplicação de mecanismos hierárquicos de coordenação, devendo ser qualificados tecnicamente, com atuação politicamente neutra, eficiente, pouca discricionariedade e em benefício do bem coletivo (SECCHI, 2013).

Nada obstante, Secchi (2013) lembra que, sob a abordagem da GPR, um maior exercício de discricionariedade por parte dos burocratas é necessário para elevar a eficácia da ação pública, pois esses atores possuem competências que favorecem o aumento da eficácia das políticas públicas, tais como: melhor conhecimento técnico sobre os serviços que prestam, maior proximidade dos destinatários das políticas públicas e melhor conhecimento sobre o funcionamento da máquina estatal. Os atores burocratas, atuando de forma gerencial, no entanto, beneficiam-se de suas informações e posições privilegiadas para interpretar os objetivos da política pública a favor de seus interesses, de sua comunidade profissional ou de seu estrato social (SECCHI, 2013).

O comportamento divergente de servidores públicos para cumprir decisões e determinações sobre políticas públicas tomadas por políticos e administradores, provoca distorções dos resultados das políticas públicas definidas e pode ser explicado com base na teoria da agência (HOWLETT et al., 2013).

Desta forma, a atuação dos atores políticos eleitos democraticamente (aqui entendido como os governantes) pode vir a se constituir causa para o conflito de interesses com os atores burocratas (aqui entendidos como os gestores públicos), haja vista que os interesses dos governantes podem estar mais relacionados ao processo político eleitoral, impactando a implementação de políticas públicas, de forma mais ou menos cadenciada, gerando maior ou menor velocidade na transformação de valores e orientações políticas em execução de atividades pela administração pública.

Analogamente, a atuação gerencial dos gestores públicos pode vir a se constituir causa para o conflito de interesses com os governantes, pois os interesses dos burocratas, da comunidade profissional ou do estrato social a que pertencem também podem impactar a implementação de políticas públicas.

Assim, as formas como os atores políticos presentes no processo de política pública interagem, fazem valer suas conexões e coalizões, e se defrontam podem ser modeladas a partir de constructos teóricos testados empiricamente, destacando-se os modelos de relações que têm origem em vertentes racionalistas da economia e que focam uma relação contratual entre esses dois tipos de atores, o principal e o agente (SECCHI, 2013).

Diante do exposto, as situações de conflitos de interesses entre as partes referidas (sociedade, políticos eleitos, gestores e servidores públicos) estão presentes em quaisquer órgãos e entidades da Administração pública, inclusive quando da definição e da implementação de políticas públicas, assemelhando-se aos conflitos de agência demonstrados por Jensen e Meckling (1976), estudados no âmbito da teoria da agência.

1.1.3 Estrutura da Administração pública e práticas de governança

Por outro lado, a implementação de políticas públicas está associada à forma como os atores políticos governamentais estão organizados, sendo que a Administração pública brasileira é estruturada em administração direta e indireta, de acordo com o Decreto-Lei nº 200/1967, e alterações posteriores, com a finalidade de proporcionar condições para disponibilização de bens e serviços públicos que atendam as necessidades da sociedade.

No âmbito da administração indireta, as sociedades de economia mista são empresas controladas acionariamente pelo Estado, autorizadas a explorar atividade econômica em setores onde a administração direta não é razoável, e atendem necessidades de serviços públicos de mercado, como os de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de energia, de transporte e de fomento ao desenvolvimento econômico e social (KOHAMA, 2013).

A implementação de políticas públicas, portanto, dá-se por meio de órgãos e entidades que compõem a Administração pública, inclusive as sociedades de economia mista, que atuam em setores e atividades específicos para viabilizar a disponibilização de bens e serviços públicos à sociedade.

Fontes Filho e Picollin (2008) afirmam que a natureza institucional e a estrutura de controle das sociedades de economia mista dificultam a definição de seus objetivos operacionais, a avaliação de seu desempenho e a gestão dos negócios pois, além das

necessidades difusas da sociedade, essas entidades têm sua atuação afetada pelos interesses dos governos e pelas expectativas de retorno de eventuais investidores privados.

Essas circunstâncias e situações aumentam as chances de ocorrerem conflitos de interesse entre principais e agentes que denotam o problema de agência, analisado com base na teoria da agência de Jensen e Meckling (1976).

De fato, as sociedades de economia mista lidam com situações associadas a conflitos de interesses, tais como: interferência indevida ou excessiva do Estado, enquanto controlador; pouca pressão por resultados e eficiência operacional; possibilidade de diluição da responsabilidade pelas decisões tomadas, em virtude de interferências de governantes, secretários de estado, ministros etc.; dificuldade de continuidade administrativa relativa a alteração periódica do representante do controlador (SILVEIRA, 2010).

Assim, os desafios enfrentados pelas sociedades de economia mista para adotar práticas de governança, ante esses conflitos de interesses, referem-se, por exemplo, às necessidades de “clareza de decisões referentes à dualidade entre a maximização do valor de longo prazo da empresa e a implementação de políticas públicas que promovam o bem-estar social” (SILVEIRA, 2010, p. 319).

As sociedades de economia mista brasileiras adotam práticas de governança que contribuem para atendimento das necessidades de melhorias de ordem institucional-legal, nos modelos de prestação de contas da gestão e no tratamento aos acionistas minoritários, vis a vis a natureza difusa do controlador e a característica política de seu ambiente, buscando aumentar a capacidade de ação dos gestores, a correta avaliação de seu desempenho e o aumento da eficiência e eficácia na produção de bens e serviços públicos (FONTES FILHO; PICOLLIN, 2008).

Organizações como a *International Federation of Accountants* (IFAC), (2001), conforme expresso no *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), (2005), de acordo com o apresentado no *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, indicam práticas e recomendações para melhoria dos níveis de governança em entidades que integram a Administração pública.

1.1.4 Serviços públicos de saneamento básico e as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs)

De outra parte, no contexto das políticas públicas brasileiras, destacam-se as que se referem aos serviços de saneamento básico, cujo marco regulatório é a Lei Federal nº 11.445/2007, compreendidos como o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, de acordo com inciso I do art. 3º da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014).

Referida legislação está voltada para os problemas alusivos a saneamento básico, onde se destacam o abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, cuja criticidade está presente em todo o mundo, incluindo o Brasil.

Com efeito, de acordo com o Banco Mundial (2006), a população planetária triplicou nos últimos 100 anos, mas o uso da água foi multiplicado por seis vezes, sendo que esse aumento desproporcional ocorreu em prejuízo do meio ambiente, pois muitos rios já não atingem o mar, cerca de metade dos pântanos deixaram de existir e um quinto dos peixes de água doce correm o risco de se extinguir. Previsões indicam que o uso da água continuará aumentando em torno de 50%, até os anos de 2030, e quase 4 bilhões de pessoas viverão em situações precárias em termos de abastecimento de água (BANCO MUNDIAL, 2006).

Já para a Organização Mundial de Saúde (WHO, 2007, p. 4), nos países em desenvolvimento, “1,1 bilhão de pessoas não têm acesso à água potável e 2,6 bilhões de pessoas não têm acesso a saneamento adequado”, acarretando a morte diária de mais de 4500 crianças com idade menor de 5 anos, em virtude de doenças como a diarreia, além de outros problemas de saúde, redução da produtividade e perda de oportunidades para a educação.

No Brasil, de acordo com o “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos” (SNIS, 2016), 156,4 milhões de habitantes têm acesso a serviço de abastecimento de água, representando um índice de atendimento de 93,2%, nas áreas urbanas das cidades brasileiras.

No que se refere aos serviços de esgotamento sanitário, todavia, ainda de acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), (2016), o atendimento à

população urbana das cidades é de 96,8 milhões de habitantes, com índice médio de alcance de 57,6%, denotando que ainda há muitas lacunas a serem preenchidas.

A FGV (2010), em parceria com o Instituto Trata Brasil, analisou os impactos econômicos decorrentes do avanço do saneamento e registram que são necessários esforços conjuntos para que a universalização de acesso seja alcançada, especialmente aos serviços de esgotamento sanitário, o que permitiria ganhos relacionados a: economias em pagamento de remuneração a trabalhadores que se ausentaram do trabalho em virtude de problemas de saúde; redução na quantidade de internações e de mortalidade pelos mesmos problemas; aumento da produtividade no trabalho e consequente crescimento de renda; e valorização dos imóveis.

Além disso, Kronemberger (2013) analisa os impactos na saúde e no Sistema Único de Saúde resultantes do esgotamento sanitário inadequado nos 100 maiores municípios brasileiros em população e conclui que há uma relação entre o alcance do serviço de esgotamento sanitário e a quantidade de internações por diarreia, pois, em geral, quanto maior o alcance dos serviços, menor a ocorrência de internações decorrentes dessa patologia, acrescentando que fatores como a disponibilidade de água potável, intoxicação alimentar, higiene inadequada e escolaridade da mãe também sejam relevantes na quantidade de ocorrência dos casos de desarranjo intestinal.

Há de se considerar, ainda, a importância dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na economia nacional. Com efeito, de acordo com SNIS (2016), relativamente aos dados de 2014, esses negócios tiveram uma movimentação financeira de quase R\$ 100 bilhões, compreendendo investimentos (R\$ 12,2 bilhões), receitas operacionais (R\$ 45,1 bilhões) e despesas (R\$ 42,4 bilhões), além de gerar aproximadamente 865 mil empregos diretos, indiretos e de efeito renda, em todo o Brasil.

Alinhada a todas essas circunstâncias, a Lei Federal nº 11.445/2007 estabeleceu princípios fundamentais para a prestação de serviços públicos de saneamento básico, donde se destaca o da universalização do acesso, previsto no inciso III do art. 3º da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014), cujo significado abrange a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico.

Com efeito, a disponibilização dos serviços de saneamento básico ao homem é pré-requisito à sua dignidade e para sua sobrevivência, além do quê sua participação na vida

econômica e social depende de sua saúde, motivo pelo qual é essencial o acesso ao saneamento básico, como o é à moradia, à saúde e à educação (GALVÃO JR., 2009).

Observa-se, do exposto, que as variáveis relacionadas às questões e problemas atinentes aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário se destacam, no âmbito do setor de saneamento básico, pois são de natureza abrangente, alcançam o mundo inteiro, inclusive o Brasil, naturalmente, e acarretam graves implicações de natureza econômica e social.

No Brasil, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) são empresas estatais, do tipo sociedade de economia mista, cujo controle acionário, por meio de ações ordinárias, é exercido pelos governos estaduais, e podem se constituir em objeto de ingerência política-eleitoral.

Além disso, as CESBs atendem a quase 80% dos municípios brasileiros, quanto ao abastecimento de água, e mais de 55%, para esgotamento sanitário, alcançando 74% da população urbana, para abastecimento de água, e 67%, para esgotamento sanitário (SNIS, 2016).

Nesse sentido, as práticas de governança implantadas, ou que venham a ser exercidas, pelas CESBs, ao contribuírem para a melhoria de seus resultados, inclusive quanto ao cumprimento de políticas públicas voltadas para a universalização, beneficiarão também as condições associadas a esse setor de atividade econômica e social, especialmente quanto à disponibilização de água potável e de esgotamento sanitário para todos, com qualidade e preço justo.

Nesse contexto, a próxima seção apresenta o problema desta pesquisa, relacionado à prestação pública de serviços de mercado pelas CESBs, referentes a saneamento básico voltado para abastecimento de água e esgotamento sanitário, visando resultados empresariais, mas também empreendendo ações para cumprimento de políticas públicas.

1.2 Problema da pesquisa

Na primeira seção desta introdução foi apresentado contexto relacionando a teoria da agência, de Jensen e Meckling (1976), à Administração pública e à implementação de

políticas públicas, inclusive as referentes a saneamento básico, considerando que o problema de agência está presente em qualquer tipo de organização.

Também foi abordada, nessa contextualização, a adoção de práticas de governança, tendo como suporte referida teoria, visando a mitigação dos problemas entre principais e agentes em empresas estatais, como as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), responsáveis pela implementação de políticas públicas de saneamento básico e por alcançar resultados empresariais.

Com efeito, as CESBs possuem características semelhantes às das empresas privadas, pois atuam competitivamente no mercado e buscam resultados operacionais positivos, exercendo atividades e realizando operações que contribuem para o cumprimento de políticas públicas, motivo pelo qual as práticas de governança nessas empresas podem ser representadas por variáveis que também estão presentes no setor privado, acrescidas das referentes ao cumprimento de políticas públicas.

Nesse contexto, a Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014) foi destacada por se constituir em instrumento de política pública (SECCHI, 2013) e representar o marco regulatório vigente em relação às políticas públicas voltadas para saneamento básico, pois estabeleceu as diretrizes nacionais e a política federal para saneamento básico e definiu que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base em 13 princípios fundamentais, dentre os quais o da universalização do acesso.

Considerando a importância das práticas de governança para diminuição dos conflitos de interesses e dos problemas de agência, bem como para a melhoria dos resultados das organizações públicas, a proposição desta tese é demonstrar que as CESBs que adotam práticas de governança podem cumprir melhor os princípios fundamentais voltados para a prestação de serviços públicos de saneamento básico e alcançar melhores resultados, especificamente em relação à universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Nesse sentido, as práticas de governança adotadas pelas CESBs precisam ser objeto de algum tipo de mensuração de modo a viabilizar a comparação com parâmetros que representem os resultados alcançados por essas empresas no cumprimento de políticas públicas de saneamento básico, especificamente quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Para tanto, esta tese considera estudos empíricos que indicam que a qualidade das práticas de governança, medida por indicadores que representam o correspondente nível de implementação, pode afetar ou explicar o desempenho operacional, o valor de mercado e o retorno a acionistas das empresas (ANDRÉS; GUASCH; LÓPEZ AZUMENDI, 2011; BROWN; CAYLOR, 2004; CARVALHAL-da-SILVA; LEAL, 2005a; FLODBERG; NADJARI, 2013).

Por outro lado, é razoável considerar que não só as práticas de governança adotadas pelas CESBs influenciam os resultados decorrentes do cumprimento de políticas públicas de saneamento básico voltadas para a universalização no abastecimento de água e esgotamento sanitário. Outros fatores e variáveis, naturalmente, podem exercer forças que modifiquem ou alterem esses resultados de forma concorrente.

Assim, esta investigação considera adicionalmente estudos empíricos e teóricos que apontam outros fatores que podem contribuir para melhoria dos resultados empresariais. Variáveis relacionadas a dimensões de natureza empresarial societária (controle societário, conselho de administração), empresarial patrimonial (investimentos) e institucional regulatória (agências reguladoras) podem contribuir para impactar esses resultados (ANA, 2010; BHAGAT; BLACK, 2001; BHAGAT; BOLTON, 2013; BRASIL, 2003; BRASIL, 2014; CNI, 2016; FÜERST; KANG, 2000; FÜERST; KANG, 2000; GALVÃO JR. et al., 2009; GALVÃO JR., 2009; GALVÃO JR.; PAGANINI, 2009; MARQUES NETO, 2005; ROCHA; MELAMED, 2013; SILVEIRA et al., 2003-2003a; TONETO JR.; SAIANI, 2012; TRINDADE, 2012; TUROLLA, 2012; XU; YAN, 1999).

De outra parte, e tendo em vista uma relação de causa e efeito, esta tese procurou identificar também, em seu percurso, que fatores podem ser determinantes para a adoção de práticas de governança por parte das CESBs.

Assim, foram considerados estudos empíricos e teóricos que indicam que variáveis associadas a dimensões de natureza institucional jurídico-legal, empresarial societária (controle societário) e empresarial patrimonial (tamanho das empresas e retorno empresarial) podem estar associadas a fatores que determinam o nível e a qualidade das práticas de governança (ALMEIDA et al., 2010; ALMEIDA et al., 2010; CHO; KIM, 2003; CHO; KIM, 2003; DROBETZ; GUGLER; HIRSCHVOGL, 2004; DURNEV; KIM; 2005; GURIEV,

2003; KLAPPER; LOVE, 2004; KLAPPER; LOVE, 2004; LA PORTA et al., 1998; OLIVEIRA et al., 2015; SILVEIRA; BARROS, 2008; SILVEIRA; BARROS, 2008).

A sequência de argumentação aqui apresentada evidencia que esta tese deve observar, na definição de sua questão-problema, constructos referentes a práticas de governança, dimensões de natureza institucional e empresarial e os resultados das CESBs, numa perspectiva evolutiva associada ao marco regulatório representado pela Lei Federal nº 11.445/2007, sob o manto da teoria da agência, de Jensen e Meckling (1976).

Diante do exposto, a **questão-problema** a ser respondida pela pesquisa consiste em: **como ocorre a evolução das relações entre a qualidade das práticas de governança, as dimensões de natureza institucional e empresarial e os resultados na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário?**

1.3 Objetivos

O objetivo geral e específicos referentes a esta pesquisa estão apresentados a seguir e o correspondente alcance contribuirá para a resposta ao problema de pesquisa formulado.

Nesse sentido, o objetivo geral é: **analisar a evolução das relações entre as práticas de governança, as dimensões de natureza institucional e empresarial e os resultados alcançados quanto ao nível de cumprimento do princípio de universalização na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no âmbito das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs).**

Na sequência, estão apresentados os objetivos específicos do trabalho.

- a) identificar a evolução do nível de qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs;
- b) identificar a evolução da dimensão institucional que se relaciona com as práticas de governança e os resultados das CESBs;
- c) identificar a evolução da dimensão empresarial que se relaciona com as práticas de governança e os resultados das CESBs;
- d) identificar a evolução dos resultados das CESBs quanto ao nível de cumprimento do princípio fundamental de universalização na prestação de serviços públicos de água e esgotamento sanitário.

1.4 Justificativa

A definição do problema de agência estabelecida por Jensen e Meckling (1976) indica sua presença em qualquer tipo de organização, implicando a possibilidade de ocorrerem conflitos de interesses entre as partes envolvidas (sociedade, governantes, gestores e técnicos) na gestão das sociedades de economia mista, caracterizando aquele problema e estimulando a adoção das práticas de governança.

Sartori (2011, p. 29) afirma que “aprofundar o estudo e o conhecimento da governança com foco de aplicação em um recorte específico sugere acréscimo teórico aos demais estudos, agregando-se especificidade e evitando-se a aplicação genérica de um conceito”.

Nesse sentido, a proposta do estudo aqui justificada trata de um extrato sobre práticas de governança, no âmbito das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), referente às políticas públicas relacionadas a saneamento básico e o correspondente nível de cumprimento do princípio fundamental da universalização na prestação de serviços públicos de saneamento básico no abastecimento de água e esgotamento sanitário.

As CESBs se constituem em uma categoria de sociedade de economia mista e os conflitos de interesses entre os acionistas principais (Estado controlador, governantes) e a diretoria (presidente e demais diretores, gestores públicos) dessas empresas podem ser interpretadas com base na teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976).

As CESBs são entidades que existem e atuam em um segmento de mercado onde há falhas relativas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à sociedade, o que contribui para a relevância deste estudo.

A adoção de práticas de governança por parte das CESBs pode contribuir para minimizar os riscos de conflitos de interesses entre governantes e gestores públicos dessas empresas, quanto à implementação de políticas públicas para saneamento básico, precisamente quanto ao nível de cumprimento do princípio fundamental de universalização do acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário.

Secchi (2013) destaca ser possível indicar apenas elementos individuais, como os políticos, os designados politicamente, os burocratas e os juízes, dentre os atores governamentais, e que se faz necessária a realização de pesquisas científicas para identificar

padrões comportamentais históricos para esses tipos. Como as CESBs fazem parte da categoria atores governamentais coletivos, essas empresas incluem-se entre os tipos de atores políticos que merecem pesquisas científicas específicas.

Assim, as causas e consequências, os insumos, os processos e resultados de todo esse complexo ambiente devem ser objeto de atenta reflexão por parte de pesquisadores e de gestores públicos, na busca de maior eficiência, eficácia e efetividade no processo de gestão pública.

A justificativa desta tese, portanto, considera inicialmente a expectativa de contribuição empírica e gerencial, no âmbito da teoria da agência, em virtude da existência de conflitos de interesses entre principais e agentes que atuam no entorno ou dentro do processo de gestão das CESBs, tendo em vista a melhoria dos resultados no abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Considerando que a teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976) é a base científica desta tese, especificamente quanto às discussões sobre os problemas e conflitos entre agente e principal e a correspondente mitigação que pode ser alcançada pela adoção de práticas de governança, inclusive em organizações de natureza pública, como as CESBs, há um importante espaço para análise e busca de resposta ao problema aqui definido, abordando esse nicho específico do setor de saneamento básico, que abarca toda a sociedade brasileira.

Além disso, a relevância da temática que envolve o saneamento básico é também objeto de atenção por parte de entidades fora do eixo da gestão pública pois a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB, 2016) estabeleceu, para o ano de 2016, a IV Campanha da Fraternidade Ecumênica (CFE) com o objetivo geral de “assegurar o direito ao saneamento básico para todas as pessoas,” e empenhar-se, “à luz da fé, por políticas públicas e atitudes responsáveis que garantam a integridade e o futuro de nossa Casa Comum”.

Por outro lado, registre-se que não foi identificado estudo científico cujo escopo relacione os constructos constantes da questão-problema desta tese, quais sejam: práticas de governança, dimensões de natureza institucional e empresarial e os resultados das CESBs quanto ao cumprimento do princípio fundamental de universalização na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Com efeito, o ineditismo e a originalidade deste estudo restaram evidenciados em virtude dos resultados obtidos em pesquisa realizada na internet, nos sites das instituições a seguir alinhadas, em 30/04/2016, com a utilização combinada dos termos “governança” e “saneamento básico”:

- a) no banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), campos “título”, “palavra-chave” e “resumo”, não foram identificadas teses ou dissertações associadas aos termos;
- b) no banco de teses da Universidade de São Paulo (USP), campos “título”, “palavra-chave” e “resumo”, foram identificadas duas teses associadas às áreas de conhecimento de Ciências da Engenharia Ambiental e Ciência Ambiental;
- c) no banco de teses da Fundação Getúlio Vargas (FGV), campos “título”, “palavra-chave” e “assunto”, não foram identificadas teses ou dissertações associadas aos termos;
- d) na biblioteca eletrônica *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL), campos “título”, “palavra-chave” e “resumo”, foi identificado um trabalho associado à área de Responsabilidade Social Empresarial.

A respeito de ineditismo e originalidade, por pertinente, Bicas (2008) afirma que ineditismo, visto de forma isolada, não possui significado e que, em sentido estrito, qualquer trabalho que não se constitua em republicação, ou cópia de um terceiro, é inédito. Já a originalidade está associada ao esclarecimento de dúvidas, indicação de perspectivas para tratamento de um problema, evidenciação de resoluções, apresentação de correlações relevantes, caracterização de novidades que ampliem o conhecimento sobre um tema (BICAS, 2008).

Diante de todo o exposto, esta tese proporcionou a disponibilização de um quadro referencial aplicável às CESBs, auxiliando-as na avaliação de sua gestão para alcance de resultados pelo cumprimento do princípio fundamental da universalização na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sob a perspectiva das práticas de governança e das dimensões de natureza institucional e empresarial.

1.5 Estrutura da pesquisa

A estrutura da pesquisa considerou o referencial teórico e empírico sobre teoria da agência e governança corporativa, inicialmente numa perspectiva abrangente e que demonstra a relação entre as práticas de governança e essa teoria, vis a vis os conflitos de interesses entre principais e agentes.

Num segundo momento, o referencial teórico e empírico explora a aplicação dessa teoria e das práticas de governança no âmbito da gestão das organizações públicas, destacando as sociedades de economia mista, categoria em que se incluem as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), as quais correspondem ao objeto desta pesquisa.

A última etapa da revisão teórica abrangeu o âmbito das políticas públicas, especificamente as relacionadas ao saneamento básico, incluindo seu marco regulatório, onde se destaca o princípio da universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A revisão realizada abrangeu estudos teóricos, empíricos e técnicos que fundamentaram o modelo e hipóteses estabelecidos nesta pesquisa os quais subsidiaram o estabelecimento dos procedimentos metodológicos. A execução da metodologia definida, por sua vez, proporcionou resultados que foram examinados e discutidos à luz do referencial teórico, do modelo e das hipóteses.

Finalmente, são apresentadas conclusões, as quais indicam a relação entre os resultados da execução da pesquisa ante os objetivos definidos e o problema proposto, bem como evidências sobre o ineditismo, a originalidade e a contribuição teórica e empírica deste trabalho, sequenciadas pela indicação das restrições observadas e da observação de elementos para futuras investigações.

Este documento está organizado por esta introdução, adicionado pelo referencial teórico sobre a teoria da agência e a governança corporativa, a teoria da agência e a governança na gestão pública, e as políticas públicas e o saneamento básico. Na sequência são apresentados o modelo conceitual e as hipóteses da pesquisa, a metodologia aplicada, os resultados e a discussão da pesquisa, e a conclusão do trabalho.

2 TEORIA DA AGÊNCIA E GOVERNANÇA CORPORATIVA

Esta seção trata da revisão do referencial teórico e empírico sobre a teoria da agência e a governança corporativa. Sobre a teoria da agência são apresentados os seguintes elementos: relação de agência, maximização de utilidade das partes, conflitos de interesse entre as partes, problema de agência, mecanismos de controle e custos de agência. Além disso, são referidos outros pesquisadores que estudaram aspectos relacionados à teoria da agência e é indicada a associação entre as medidas adotadas pelo principal para mitigar as atividades do agente e a definição da expressão governança corporativa.

Quanto à governança corporativa, o texto abrange suas definições, mecanismos, benefícios e contribuições decorrentes da adoção das práticas de governança corporativa, além de apresentar estudos empíricos e oportunidades de pesquisa em governança corporativa.

2.1 Teoria da agência

O fundamento científico deste trabalho é a teoria da agência, cujas ideias e conceitos básicos constam do artigo acadêmico seminal “*Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*” (Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade), de autoria de Jensen e Meckling (1976).

Nesse artigo, Jensen e Meckling (1976, p. 89) definem “uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o(s) principal(is)) emprega uma outra pessoa (agente) para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente”.

Por oportuno, registre-se que, de acordo com Silveira (2015), a teoria da agência pode ser melhor denominada, no âmbito do instituto do Direito brasileiro, como teoria da representação porque se refere ao relacionamento que se estabelece entre a figura do representado (principal) e do representante (agente).

Jensen e Meckling (1976) argumentam que se cada uma das partes envolvidas nessa relação buscar a maximização de utilidade é possível considerar que o agente não necessariamente atuará no sentido de atender os interesses do principal, acarretando

divergências ou conflitos. A ocorrência dessas divergências ou conflitos, então, implicará o problema de agência e induzirá o principal a adotar medidas estimuladoras mecanismos de controle junto ao agente, com a finalidade de mitigar as correspondentes atividades, gerando custos de agência.

Jensen e Meckling (1976, p. 89-90) destacam a generalidade do problema de agência decorrente das divergências ou conflitos de agência entre o agente e o principal e afirmam que

O problema de induzir um “agente” a se comportar como se ele estivesse maximizando o bem-estar do “principal” é relativamente geral. Ele se faz presente em todas as organizações e em todos os esforços cooperativos – em qualquer nível da administração das firmas, em universidades, em empresas mistas (de sociedade anônima e cooperativa), em cooperativas, em órgãos públicos, em sindicatos e em relações normalmente classificadas como relações de agência, como nas artes cênicas e no mercado imobiliário.

Assim, dada a generalidade do problema de agência, Martinez (1998) propõe que a relação de agência pode ser vislumbrada pela combinação de diversas categorias de principal e agente, onde os primeiros possuem expectativas ou interesses específicos em relação aos demais, conforme demonstrado no quadro 1.

Quadro 1 – Expectativas do principal em relação ao agente

Principal	Agente	Expectativa do principal
Acionistas	Gerentes	Gerentes maximizem a riqueza do acionista (ou o valor das ações)
Debenturistas	Gerentes	Gerentes maximizem o retorno do debenturista
Credores	Gerentes	Gerentes assegurem o cumprimento dos contratos de financiamento
Clientes	Gerentes	Gerentes assegurem a entrega de produtos de valor para o cliente, com maior qualidade, menor tempo, melhor serviço e menor custo
Governo	Gerentes	Gerentes assegurem o cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias da empresa
Comunidade	Gerentes	Gerentes assegurem a preservação dos interesses comunitários, cultura, valores, meio ambiente etc.
Acionistas	Auditores externos	Auditores externos atestem a validade das demonstrações financeiras, com foco na rentabilidade e na eficiência
Credores	Auditores externos	Auditores externos atestem a validade das demonstrações financeiras, com foco na liquidez e no endividamento
Gerentes	Auditores internos	Auditores internos avaliem as operações na ótica de sua eficiência e eficácia, gerando recomendações que agreguem valor
Gerentes	Empregados	Empregados trabalhem para os gerentes com o melhor de seus esforços, atendendo as expectativas dos mesmos
Gerentes	Fornecedores	Fornecedores supram as necessidades de materiais dos gerentes no momento oportuno, nas quantidades requisitadas

Fonte: Adaptado pelo autor (2016) a partir de Martinez (1998).

A segurança requerida pelo principal quanto à tomada de decisões por parte do agente, em nível que seja considerado ótimo, sempre acarretará custos de agência, os quais serão materializados por gastos de monitoramento, de concessão de garantias contratuais e residuais e estarão presentes em qualquer circunstância que envolva trabalho cooperativo de duas ou

mais pessoas, mesmo que essa relação de agência não esteja claramente estabelecida (JENSEN; MECKLING, 1976).

Acrescente-se, por pertinente, que antes de Jensen e Meckling (1976), outros pesquisadores, de algum modo, direto ou indireto, estudaram aspectos relacionados à teoria da agência, tais como:

- a) Berle e Means (1932), que pesquisaram sobre a evolução econômica norte-americana e constataram, em *The Modern Corporation and Private Property*, que, a partir do crescimento da quantidade de empresas que se constituíram sob a forma de sociedades anônimas, os empreendimentos daquele país tiveram seu controle deslocado do proprietário individual para o coletivo e os administradores passaram a ter maior poder de decisão do que os acionistas. Entende-se, por analogia, que administradores e acionistas, de acordo com Jensen e Meckling (1976), são os agentes e os principais, respectivamente;
- b) Coase (1937), que estudou a alocação de recursos a partir dos mecanismos de preços, considerando a empresa como uma região de trocas, e constatou, em *The Nature of the Firm*, que uma empresa tenderá a se expandir até que os custos da organização de uma operação adicional dentro da própria empresa torne-se igual aos custos de realização da mesma transação por meio de uma troca no “mercado aberto” ou aos custos de organização em uma outra empresa. Dentre esses custos, incluem-se os custos de agência referidos por Jensen e Meckling (1976);
- c) Coase (1960), que se preocupou com as ações de empresas que acarretam efeitos negativos sobre outras empresas ou a sociedade em geral e concluiu, em *The Problem of Social Cost*, que os custos sociais têm origem na falta de definição de direitos de propriedade, e não em decorrência de problemas de mercado, e que os correspondentes custos devem ser negociados entre as partes envolvidas, antes de serem reguladas pelo Estado. Note-se que a lacuna na definição de direitos de propriedade pode levar a conflitos de agência e que os custos sociais podem incluir os de agência, associados à relação agente-principal, na forma especificada por Jensen e Meckling (1976);
- d) Alchian e Demsetz (1972) trataram de problemas relacionados às condições que determinam se os ganhos provenientes da especialização e produção cooperativa podem ser melhor obtidos dentro de uma organização como uma empresa e à explicação da estrutura dessa organização, concluindo, em *Production, Information*

Costs, and Economic Organization, que a essência de uma empresa é uma relação contratual entre seus proprietários (principal) e os proprietários dos recursos que são utilizados pela empresa (agentes). Além disso, a estrutura contratual surge nas empresas como forma de melhorar a eficiência da produção das equipes, particularmente quanto à detecção de “desperdício” (shirking) entre os proprietários de recursos utilizados, haja vista seus interesses específicos, não previstos em contratos, sugerindo que essas situações são passíveis de teste em diferentes tipos de organizações, o que vai ao encontro da generalidade do problema de agência (Jensen e Meckling, 1976);

- e) Ross (1973), em seu artigo *The economic theory of agency: The principal's problem*, abordou a relação de agência, sob a ótica econômica, como uma das formas codificadas mais antigas e comuns de interação social, acrescentando que essa relação surge entre duas (ou mais) partes quando uma (agente) atua, em nome de ou como representante de outro (principal), em um contexto de problemas de decisão. Ross (1973) acrescenta que os exemplos de relação de agência são universais e que estão presentes em todos os acordos contratuais, tais como entre empregador e empregado ou entre governantes e governados, a exemplo do que entendem Jensen e Meckling (1976) sobre a generalidade do problema de agência.

Nesse contexto, e considerando o que Jensen e Meckling (1976) argumentam quanto à maximização de utilidade por parte do agente, inclusive não necessariamente atuando em prol de atender os interesses do (s) principal (is), ratifica-se que essa divergência ou conflito induzirá o (s) principal (is) a adotar medidas estimuladoras e mecanismos de controle junto ao agente, com a finalidade de mitigar os riscos das correspondentes atividades.

Assim, o trabalho de Jensen e Meckling (1976) tem sido considerado fundamental para os estudos relacionados às medidas adotadas pelo (s) principal (is) com a finalidade de mitigar as atividades do agente, no âmbito do que tem sido denominado governança corporativa, tendo contribuído inclusive para a própria definição dessa expressão, que passou a ser considerada como “um conjunto de mecanismos internos e externos, de incentivo e controle, que visam a minimizar os custos decorrentes do problema de agência” (SAITO; SILVEIRA, 2008, p. 80).

Com efeito, os mecanismos, ações e instrumentos que têm sido adotados com a finalidade de contribuir para diminuir os riscos referentes a esses conflitos de interesses

compõem um conjunto denominado governança corporativa, que tem sido estudada, segundo Saito e Silveira (2008), Silveira (2010) e Rossetti e Andrade (2014), sob o prisma de diversas teorias, dentre as quais se destaca a teoria da agência de Jensen e Meckling (1976).

Nesse sentido, Durizin e Puzone (2009), ao analisar mais de 1.000 publicações e 48.000 citações em **Governança Corporativa**, no período de 1993 a 2007, num trabalho de revisão internacional para identificar as obras mais influentes, os subcampos dominantes e a evolução dos estudos em governança corporativa, evidenciaram que Jensen e Meckling (1976) foram os autores mais citados pelos pesquisadores que publicaram nos 16 *journals* analisados, dentre os quais o *Corporate Governance: An International Review* (CGIR), o *Strategic Management Journal* (SMJ), o *Journal of Finance* (JF) e o *Journal of Financial Economics* (JFE).

Complementarmente, Eisenhardt (1989) avaliou e revisou a teoria da agência e manifestou o entendimento de que a mesma contribui para a teoria das organizações, é passível de testes e tem suporte empírico. Além disso, indica que, no geral, parece razoável instar a adoção da perspectiva da teoria da agência quando se investigam quaisquer problemas que têm uma estrutura de principal-agente.

Diante de todo o exposto, problemas nas relações entre o principal e o agente estão presentes em quaisquer organizações e que os instrumentos e mecanismos de governança corporativa são aplicáveis em todas elas, com a finalidade de mitigá-los, sendo estudados no âmbito de diversas teorias, dentre as quais se destaca a teoria da agência.

2.2 Governança corporativa

Nesta subseção, são apresentadas informações sobre definições e mecanismos de governança corporativa; benefícios e contribuições decorrentes da adoção de práticas de governança corporativa; além de apresentar estudos empíricos sobre esse tema e correspondentes oportunidades de pesquisa.

2.2.1 Definições sobre governança corporativa

No início dos anos 1990, na Inglaterra, após a ocorrência de muitos escândalos envolvendo empresas com ações negociadas na Bolsa de Valores de Londres, Sir Adrian Cadbury, chairman do *Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*

(Comitê de Assuntos Financeiros de Conselhos de Administração) foi designado pelo Banco da Inglaterra para presidir a comissão que estudaria o problema da governança corporativa, com a missão de revisar o papel dos conselhos de administração, sua composição e responsabilidades.

Assim, em dezembro de 1992, a *Cadbury Committee* (Comissão Cadbury), como ficou conhecida, publicou seu relatório que é considerado um dos documentos precursores sobre governança corporativa, contemplando o código de melhores práticas, papel, composição e responsabilidades do conselho de administração, auditoria e relação com as partes interessadas.

A *Cadbury Committee* (1992, p. 15) afirma que

A governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e controladas. Os conselhos de administração são responsáveis pela governança de suas empresas. O papel dos acionistas na governança é o de nomear os diretores e os auditores e se certificarem de que uma estrutura de governança adequada está implantada. As responsabilidades do conselho incluem a definição de objetivos estratégicos da empresa, fornecendo a liderança para colocá-los em prática, fiscalizando a gestão dos negócios e elaborando relatórios para os acionistas sobre sua administração. As ações do conselho são sujeitas a disposições legislativas, regulamentares e dos acionistas em assembleia geral.

Posteriormente, *Sir Adrian Cadbury*, conforme registrado no *First Review 2003* do *Global Corporate Governance Forum* (GCGF), (2003, p. 4), revisou a definição de governança corporativa afirmando que ela

[...] está preocupada em manter o equilíbrio entre os objetivos econômicos e sociais e entre os objetivos individuais e coletivos. O quadro de referência da governança corporativa existe para incentivar o uso eficiente dos recursos e também para exigir prestação de contas para a administração desses recursos. O objetivo é alinhar tanto quanto possível os interesses dos indivíduos, das empresas e da sociedade.

Já a IFAC (2001), ao introduzir o estudo *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, menciona que “governança corporativa” provocou muito debate e mudança no setor privado e que “governança está voltada para as estruturas e processos de tomada de decisão, responsabilidade, controle e comportamento no topo das organizações” (IFAC, 2001, p. 1).

O trabalho *Principles of Corporate Governance*, editado pela OECD (2004, p. 11-12), denomina governança corporativa por governo das sociedades e a estabelece como

[...] uma componente fulcral na melhoria da eficiência e do crescimento econômicos, bem como no reforço da confiança do investidor. Envolve um conjunto de relações entre a gestão da empresa, o seu órgão de administração, os seus acionistas e outros sujeitos com interesses relevantes.

No Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), (2002, p. 1), órgão público federal que tem poderes para disciplinar, normatizar e fiscalizar a atuação dos diversos integrantes do mercado de valores mobiliários, editou a cartilha “Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa” indicando que

Governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas.

O IBGC (2010, p. 19), órgão fomentador da governança corporativa no Brasil, em seu Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, assevera que

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.

Além disso, diversos estudos científicos apresentam definições sobre governança corporativa relacionando-a à necessidade de as empresas proporcionarem retornos aos seus financiadores, investidores e fornecedores de recursos, inclusive acionistas, e ao valor das empresas a longo prazo (SHLEIFER; VISHNY, 1997; ZINGALES, 1998; LA PORTA et al., 2000; MONKS; MINOW, 2004; SILVEIRA; BARROS, 2008).

Além dos pesquisadores anteriormente referidos, ressalte-se que Silveira (2002) afirma que governança corporativa corresponde a um conjunto de mecanismos de incentivo e controle que visa harmonizar a relação entre acionistas e gestores pela redução dos custos de agência, numa situação de separação da propriedade e controle, indo ao encontro dos comentários de Jensen e Meckling (1976) ao tratar da generalidade do problema de agência.

Ademais, Silveira (2010) acrescenta que governança corporativa lida com as decisões tomadas pela alta gestão e com os relacionamentos entre os principais e os agentes das empresas, especialmente acionistas, conselheiros e executivos, ressaltando que pode ser definida como o conjunto de mecanismos que têm a finalidade de assegurar que as decisões

corporativas sejam sempre tomadas com vistas maximizar a geração de valor de longo prazo para o negócio, devendo estar presentes em qualquer empresa, em virtude de potenciais problemas na cúpula das organizações empresariais: conflito de interesses, limitações técnicas individuais e vieses cognitivos.

Especificamente em relação a conflito de interesses, Silveira (2010, p. 2) se refere à possibilidade de que “as pessoas com poder decisório optem por cursos de ação que maximizem seu bem-estar pessoal ou o bem-estar do acionista que o elegeu, em detrimento do melhor resultado para a companhia”, o que é compatível com a posição de Jensen e Meckling (1976) sobre o problema de agência.

Em relação às limitações técnicas, Silveira (2010) esclarece que a centralização de decisões em um profissional aumenta os riscos decorrentes do fato de que ele pode não possuir todos os conhecimentos técnicos necessários para as principais decisões de uma empresa, como por exemplo as relativas a investimento, financiamento, marketing e posicionamento estratégico.

O terceiro potencial problema está relacionado à propensão de um profissional tomar decisões frequentemente erradas em decorrência de seu perfil de conhecimentos (SILVEIRA, 2010).

Esses problemas podem ser mitigados por mecanismos de governança corporativa, segundo Silveira (2010), porque a boa governança contribui para assegurar decisões com “pesos e contrapesos” independentes, minimizando a probabilidade de decisões equivocadas associadas a vieses cognitivos de pessoas ou grupos específicos.

Resumindo, Silveira (2010, p. 3) registra que “um bom sistema de governança pode levar a melhores decisões, por meio de um processo decisório mais estruturado, embasado e menos sujeito a conflitos de interesses e aos vieses cognitivos dos indivíduos”.

Assim, ratifica-se o que Jensen e Meckling (1976) afirmam quanto ao fato de que a divergência ou conflito induzirá o (s) principal (is) a adotar medidas estimuladoras e limitantes (mecanismos de governança corporativa) junto ao agente, com a finalidade de mitigar os riscos das correspondentes atividades.

2.2.2 Mecanismos de governança corporativa

De acordo com Silveira (2010), os mecanismos de governança corporativa se revestem de caráter interno e externo à própria empresa e devem ser utilizados de forma combinada para possibilitar a tomada de decisões que melhorem os interesses de longo prazo dos acionistas.

Silveira (2010) destaca como mecanismos internos de governança os que se referem ao conselho de administração, ao sistema de incentivos dos administradores (conselheiros e altos executivos) e à estrutura de propriedade e controle das empresas.

Com efeito, a estrutura do conselho de administração tem sido estudada como instrumento e mecanismo de controle, conforme Bhagat e Black (2001), Obradovich e Gill (2013) e Silveira et al. (2003-2003a) ao pesquisarem a relação entre estrutura do conselho de administração e desempenho e valor corporativo.

Quanto à propriedade e controle das empresas, Miranda e Amaral (2011, p. 1075-1076) ressaltam que “na maior parte do mundo, a estrutura societária predominante é a de concentração em alguns acionistas majoritários” gerando um problema relativo ao fato de que “um ou alguns proprietários podem influenciar o controle da empresa em proveito próprio”, fazendo surgir um novo problema de agência, relativo a um conflito entre acionistas controladores e acionistas minoritários.

Com efeito, este parece ser o cenário existente no Brasil quando se analisa o perfil de controle e propriedade das empresas que possuem ações negociadas em mercado, enquanto instrumentos e mecanismos caracterizadores de governança corporativa. Carvalhal da Silva (2004) analisou os efeitos da estrutura de controle e propriedade no valor de mercado, na estrutura de capital e na política de distribuição de dividendos de empresas no Brasil e concluiu que há uma elevada concentração do capital votante e que a inexistência de um acionista majoritário não muda o fato de que o maior acionista possui parcela significativa do capital votante, sendo a empresa controlada, na média, por seus três maiores acionistas.

Quanto aos mecanismos externos de governança corporativa, Silveira (2010) afirma que são representados: pelo ambiente institucional e regulador do qual a empresa faz parte, assim como a regulação exercida pelo mercado; pela possibilidade de aquisição da companhia de forma hostil e pelo nível de concorrência no mercado de produtos; pelo nível de fiscalização

exercido pelos integrantes do mercado (analistas e agências de classificação de risco, por exemplo); e pelo perfil de capital de terceiros ou de financiamento por parte de terceiros.

Assim, o termo governança corporativa pode ser definido como um conjunto de práticas ou de mecanismos, um sistema, cujas definições convergem no sentido de chamar a atenção para os conflitos que há dentro e fora das organizações e para a relação ética entre as organizações e a sociedade que as mantém, de forma indireta ou direta.

2.2.3 Benefícios e contribuições decorrentes da adoção de práticas de governança corporativa

Retornando a Jensen e Meckling (1976), ratifica-se que os problemas de agência decorrem de conflitos de interesses entre principal e agente, que agem com a finalidade de maximizar suas utilidades, gerando custos para ambas as partes em virtude da adoção de mecanismos de controle e monitoramento, internos e externos, especialmente os destinados a certificar que o agente cumpra as determinações estabelecidas pelo principal, por força da relação contratual.

Esses mecanismos, materializados por meio das práticas de governança corporativa, proporcionam benefícios e contribuições associadas: à diminuição dos riscos de ocorrência de conflitos de interesses, à melhoria dos resultados e do valor da empresa e ao melhor atendimento das expectativas do principal.

Nesse contexto, os estudos sobre governança corporativa têm sido realizados com a finalidade de verificar se os benefícios e as contribuições decorrentes da adoção desses mecanismos de controle de fato ocorrem, utilizando-se de diversas abordagens, tais como as que consideram as dimensões desempenho, valor e mercado de atuação das empresas.

Com efeito, A OCDE (2004), numa avaliação abrangente, diz que as seguintes vantagens são alcançadas em virtude da adoção de práticas de governança corporativa: estabilidade do mercado financeiro, do investimento e do crescimento econômico; competitividade das empresas; apoio aos investimentos realizados pelas instituições de investimento coletivo e especialmente fundos de pensão; melhoria da gestão de poupanças pessoais e rendas de aposentadoria, beneficiando grandes e crescentes segmentos da população.

A IFC (2009) trata dos benefícios proporcionados pela governança corporativa indicando que ocorrerão: melhores processos de tomada de decisões na alta gestão; ambientes de controle mais eficazes; e redução no custo de capital das empresas.

Para Silveira (2010), podem ocorrer os seguintes possíveis benefícios com a adoção das práticas de governança corporativa: maior facilidade de captação de recursos; redução do custo de capital; e melhoria do processo de decisão.

Pesquisas recentes sobre governança corporativa, focando especialmente mercados emergentes, evidenciam que as empresas alcançam melhores benefícios, em decorrência da adoção de práticas de governança corporativa, por meio de: maior acesso ao financiamento, menor custo de capital, melhor desempenho e tratamento mais favorável a todas as partes interessadas (CLAESSENS; YURTOGLU, 2013).

Por outro lado, o Banco Mundial (2014) assevera que a adoção de um bom sistema de governança corporativa contribui para uma série de benefícios para todas as organizações (empresas privadas ou estatais) de um país, tais como:

- a) melhor acesso ao financiamento externo, menores custos de capital e maior avaliação da firma, levando a maiores investimentos, maior crescimento e maior criação de emprego;
- b) melhor desempenho operacional por meio de uma melhor utilização dos recursos e uma gestão mais eficiente, criando riqueza de modo mais abrangente;
- c) redução do risco de crises e escândalos corporativos, o que é particularmente importante em virtude dos potencialmente grandes custos econômicos e sociais associados a crises financeiras;
- d) melhor relacionamento com as partes interessadas, tornando mais saudáveis as relações sociais e de trabalho, ajudando a lidar com questões como a proteção do ambiente, e reduzindo ainda mais a pobreza e a desigualdade de renda.

Diante do exposto, ratifica-se que estudos sobre governança corporativa têm evidenciado benefícios e contribuições consequentes à adoção dessas práticas, tendo parâmetros abordagens como as que consideram as dimensões desempenho, valor e mercado de atuação das empresas.

2.2.4 Estudos empíricos sobre governança corporativa

Conforme demonstrado nas subseções precedentes, o problema de agência referido por Jensen e Meckling (1976), com base na teoria da agência, está presente em qualquer tipo de organização em que haja conflitos de interesses entre as partes interessadas nessas mesmas organizações.

Práticas de governança corporativa têm sido definidas e implementadas pelas organizações com a finalidade de diminuir os conflitos de interesses, especialmente entre acionistas controladores e dirigentes, mas também entre acionistas majoritários e minoritários e entre dirigentes e pessoal operacional (BANCO MUNDIAL, 2014; BHATTA, 2003; JENSEN, 2003; LA PORTA et al., 2000; MATIAS-PEREIRA, 2010; MONKS; MINOW, 2004; ROSSETTI; ANDRADE, 2014; SAITO; SILVEIRA, 2008; SILVEIRA, 2010), bem como tendo em vista as perspectivas de benefícios e contribuições relativas à melhoria das decisões, dos resultados e do valor da empresa, dentre outros elementos inerentes à atividade empresarial (BANCO MUNDIAL, 2014; CLAESSENS; YURTOGLU, 2013; IFC, 2009; OCDE, 2004; SILVEIRA, 2010).

Nesse sentido, esta subseção apresenta referências empíricas que relacionam variáveis que representam: (i) práticas de governança corporativa; (ii) fatores de natureza institucional (jurídico ou legal), de natureza empresarial-societária (acionistas, conselho de administração, normas contábeis e divulgação de informações) e de natureza empresarial-patrimonial (valor empresarial, resultados e estruturas econômica, financeira e de financiamento externo); as quais estão sintetizadas nos quadros 2, 3 e 4.

Gradativamente, após a indicação das referências, são apresentadas, de forma não exaustiva, algumas considerações sobre os achados dos autores mencionados quanto às relações entre as diversas variáveis estudadas, abordando pontos em comum, complementaridades e divergências.

2.2.4.1 Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza institucional (jurídico ou legal)

La Porta et al. (1998) analisaram critérios legais que regem a proteção dos investidores, a qualidade da aplicação dessas leis e a concentração da propriedade de empresas de capital

aberto em 49 países, tendo o resultado da análise sugerido que os países cujas leis têm origem no direito comum têm geralmente a mais forte proteção aos investidores, e os países cujas leis têm origem no direito civil francês têm mais fracas proteções, e os países cuja legislação tem origem no direito civil alemão e escandinavo se localizam no meio. Os autores relatam ainda que a concentração da estrutura de propriedade nas maiores dessas empresas é negativamente relacionada com a proteção dos investidores, confirmando a hipótese de que pequenos acionistas são passíveis de serem prejudicados em países que não protegem os seus direitos.

Partindo do fato de que a proteção legal dos investidores, dos acionistas e dos credores das empresas contra o risco de expropriação, por parte dos administradores e acionistas controladores de empresas, é um fator explicativo das diferenças entre os países em relação à concentração da propriedade em empresas de capital aberto, à amplitude e profundidade dos mercados de capitais, à políticas de dividendos e ao acesso das empresas ao financiamento externo, La Porta et al. (2000) descrevem as diferenças nas leis de proteção e a eficácia da sua aplicação em todos os países, discutem as possíveis origens dessas diferenças, resumem as suas consequências e avaliam possíveis estratégias de reforma da governança corporativa. Os autores argumentam que a abordagem jurídica é uma forma mais proveitosa para entender governança corporativa e sua reforma do que a distinção convencional entre sistemas financeiros centrados no mercado e em bancos.

Klapper e Love (2004) usaram dados de um relatório do *Credit Lyonnais Securities Asia* (CLSA), (GILL, 2001) que construiu rankings sobre o nível de governança corporativa em 374 empresas de 14 países cujos mercados são considerados emergentes e descobriram que existe uma grande variação e que o nível médio de governança corporativa é menor em países com sistemas legais frágeis. As autoras evidenciaram que:

- a) as empresas em países com sistemas legais fracos têm, na média, baixos níveis de governança corporativa;
- b) a governança corporativa ao nível da empresa está correlacionada com variáveis referentes à extensão das informações assimétricas e imperfeições contratuais enfrentadas pelas empresas, utilizando como proxy o tamanho da empresa, o crescimento das vendas (proxy para as oportunidades de crescimento) e intangibilidade dos ativos;
- c) as empresas que negociam ações nos Estados Unidos têm níveis mais elevados de governança, especialmente quando originadas de países com sistemas legais fracos;

- d) a boa governança corporativa é positivamente correlacionada com a avaliação de mercado (Q de Tobin - valor de mercado dos ativos – calculado como o valor contábil dos ativos menos o valor contábil do patrimônio líquido mais o valor de mercado das ações - dividido pelo valor contábil dos ativos) e desempenho operacional (retorno sobre ativos - ROA);
- e) esta relação é mais forte nos países com sistemas legais mais fracos.

O impacto da Lei Sarbanes-Oxley sobre a relação entre governança corporativa e o desempenho da empresa foi estudado por Bhagat e Bolton (2013). Esse estudo foi realizado durante o período de 1998 a 2007 e alcançou um conjunto de mais de 13.000 empresas. Os autores consideraram governança corporativa como medida pelas variáveis independência do conselho de administração, diretor proprietário de ações, dualidade do presidente do conselho/da diretoria e dois índices relativos a normas anti-takeover previstas nos estatutos sociais. Bhagat e Bolton (2013) encontraram uma relação significativa negativa entre independência do conselho e desempenho operacional durante o período pré-2002, mas uma relação positiva e significativa durante o período pós-2002.

Oliveira et al. (2015) analisaram o nível da divulgação de práticas de governança corporativa pelas 20 maiores empresas dos BRICS relacionadas com o que é exigido, recomendado ou culturalmente aceito nesses países e as explicações possíveis, à luz da teoria institucional, com base em análise quantitativa que utilizou o “Independent-Samples Median Test” para verificar a relação entre o número de empresas que divulgam práticas de governança corporativa e a pressão coerciva (sistema legal comum) e normativa (sistema legal codificado) sobre esta divulgação em cada país do BRICS, e entre eles. Foram utilizadas 52 práticas de governança corporativa recomendadas pela Organização das Nações Unidas como categorias analíticas para comparar com aquelas práticas divulgadas pelas empresas. Oliveira et al. (2015) descobriram que o Brasil, que é baseado em um sistema legal codificado, tem maior média de número de empresas que divulgam práticas de governança corporativa do que Índia e África do Sul, que são baseados em um sistema legal comum, e menor do que a Rússia, que é baseada em um sistema legal codificado. De outra parte, a China é baseada em uma combinação entre os sistemas legais codificado e comum e tem a menor mediana do número de empresas que divulgam práticas de governança corporativa.

A leitura de La Porta et al. (1998, 2000) e Oliveira et al. (2015) permite inferir que, considerando que pequenos acionistas são passíveis de serem prejudicados em países que não

protegem os seus direitos, a abordagem jurídica é uma forma adequada para entender governança corporativa quando relacionada aos sistemas econômicos tradicionais, tanto que o Brasil, dentre os BRICS, pode ser considerado uma evidência dessa adequação, pois está suportado em um sistema legal codificado e possui a maior média de número de empresas que divulgam práticas de governança corporativa.

Além disso, Klapper e Love (2004) destacam que sistemas legais, tamanho da empresa, crescimento das vendas, intangibilidade dos ativos, valor de mercado e desempenho operacional, além de legislação específica, como a Lei Sarbanes-Oxley (Bhagat; Bolton, 2013).

Quadro 2 – Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza institucional (jurídico ou legal)

Referências	Causas	Práticas de governança corporativa	Efeitos
La Porta et al. (1998)	Critérios legais que regem a proteção dos investidores, qualidade da aplicação dessas leis e concentração da propriedade de empresas de capital aberto	Proteção legal dos direitos de pequenos acionistas	
La Porta et al. (2000)		Proteção legal dos investidores, dos acionistas e dos credores das empresas contra o risco de expropriação, por parte dos administradores e acionistas controladores de empresa	Diferenças entre os países em relação à concentração da propriedade em empresas de capital aberto, à amplitude e profundidade dos mercados de capitais, à políticas de dividendos e ao acesso das empresas ao financiamento externo
Klapper e Love (2004)	Sistemas legais, tamanho da empresa, crescimento das vendas, intangibilidade dos ativos, valor de mercado e desempenho operacional	Dados do Credit Lyonnais Securities Asia (CLSA) (Gill, 2001) - rankings sobre governança corporativa em mercados emergentes	
Bhagat e Bolton (2013)	Lei Sarbanes-Oxley	Independência do conselho de administração, diretor proprietário de ações, dualidade do presidente do conselho/da diretoria e dois índices relativos a previsão de normas anti take-over nos estatutos sociais	Desempenho operacional
Oliveira et al. (2015)	Pressão coerciva (sistema legal comum) e pressão normativa (sistema legal codificado)	Nível da divulgação de práticas de governança corporativa pelas 20 maiores empresas dos BRICS, com base em 52 práticas de governança corporativa recomendadas pela ONU	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

2.2.4.2 Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza empresarial-societária (acionistas, conselho de administração, normas contábeis e divulgação de informações)

Guriev et al. (2003) estuda governança corporativa em cerca de 1.000 empresas russas industriais que não têm ações negociadas em bolsas de valores, analisando o efeito da concentração da propriedade sobre os incentivos do proprietário controlador, sob a ameaça de um *takeover*, em formar parcerias com investidores externos. Os autores desenvolveram um modelo que prevê que, até um certo nível, um aumento na concentração da propriedade melhora a governança corporativa, definida como “costs of diverting profits” (custos de desvios de lucros).

Os fatores que influenciam mecanismos de governança corporativa foram analisados por Cho e Kim (2003), buscando identificar os que afetam a introdução de conselheiros externos nos conselhos de administração de 110 companhias abertas coreanas, após a crise cambial de 1997, utilizando dados do ano 2000. Os testes empíricos realizados revelaram que a efetiva introdução de conselheiros externos nas companhias abertas coreanas possui uma relação positiva com o tamanho da empresa e o endividamento, uma relação negativa com a concentração de propriedade de grandes acionistas e um resultado misto com o desempenho passado.

Drobetz, Gugler e Hirschvogl (2004) analisaram os determinantes da classificação de governança corporativa alemã, com base no índice CGR desenvolvido por Drobetz, Schulhofer, e Zimmerman (2004), junto a 91 companhias abertas alemãs. Os autores utilizaram como variáveis independentes (fatores determinantes) nessa análise, medidas relativas a um agregado do índice de governança corporativa, ao compromisso com a governança corporativa, aos direitos dos acionistas, à transparência, à gestão e assuntos do conselho fiscal e à auditoria. Os autores encontraram uma relação não linear entre a concentração da propriedade e a qualidade do nível de governança corporativa, medida pelo índice, em nível de empresa. As empresas com maiores conselhos de administração têm classificações de governança corporativa mais baixas, mas as empresas que aplicam as regras do US GAAP ou do IAS, ou usam um plano de remuneração baseado em opções, têm classificações mais elevadas de governança corporativa.

Segundo Durnev e Kim (2005), os dados sobre práticas de governança corporativa e de transparência de informações revelam ampla variação que decresce de acordo com o nível de consolidação da proteção legal aos investidores. Assim, os autores definiram um modelo baseado em três atributos relacionadas a essa variação: oportunidades de investimento, financiamento externo e estrutura de propriedade; e utilizaram dados em nível empresarial de governança corporativa e transparência de 859 empresas em 27 países, testando-os com dados sobre a qualidade das práticas de governança corporativa compilados pelo CLSA (GILL, 2001) e dados de divulgação da *Standard and Poor* (S&P). Durnev e Kim (2005) descobriram que os três atributos (oportunidades de crescimento, financiamento externo e concentração da propriedade) estão relacionados à qualidade da governança e da transparência de informações, influenciando-as, e que as empresas com mais alto nível desses atributos são mais valorizadas no mercado de ações.

Investigação empreendida por Silveira e Barros (2008), considerando fatores que determinam a qualidade da governança corporativa, medida por um índice baseado nas dimensões acesso às informações, conteúdo das informações, estrutura do conselho de administração e estrutura de propriedade e controle, relativamente a 161 companhias abertas brasileiras, no ano de 2002, evidenciou que algumas empresas apresentem níveis de governança corporativa maiores que outras, num mesmo ambiente contratual. Os autores concluíram que os resultados sugerem que a estrutura de propriedade influencia o nível de governança corporativa, que quanto maior o poder do acionista controlador, pior a qualidade da governança corporativa, que empresas maiores, emissoras de *American Depositary Receipt* (ADR) e com melhor desempenho apresentam, em média, melhor nível de governança corporativa, e que a adesão aos níveis diferenciados de governança corporativa da Bovespa não parece impactar o nível de governança das empresas.

Como se pode observar, embora em ambientes institucionais e circunstâncias diferentes, Cho e Kim (2003), Drobetz, Gugler e Hirschvogl (2004), Durnev e Kim (2005), Guriev et al. (2003) e Silveira e Barros (2008) evidenciaram que a concentração ou estrutura de propriedade estão relacionadas com o nível de práticas de governança corporativa, embora não necessariamente nas mesmas intensidade e direção. Além disso, Drobetz, Gugler e Hirschvogl (2004) e Silveira e Barros (2008) representam as práticas de governança corporativa por meio do estabelecimento de índices construídos e aplicados junto às empresas objeto dos correspondentes estudos.

De outra parte, Brown e Caylor (2004) criaram uma medida de governança corporativa denominada Gov-Score, baseados em um conjunto de dados fornecido pela *Institutional Shareholder Services* (ISS), composta de 51 fatores que abrangem oito categorias de governança corporativa: auditoria, Conselho de Administração, estatuto social, qualificação da diretoria, remuneração da diretoria, propriedade, práticas relacionadas ao Conselho de Administração e à diretoria e medidas quanto à possibilidade de aquisições por terceiros. Os autores relacionaram o Gov-Score ao desempenho operacional (medido por retorno sobre patrimônio líquido, margem de lucro líquido e crescimento das vendas), ao valor da empresa (medido pelo Q de Tobin, que considera, dentre outras variáveis, o tamanho do ativo da empresa) e ao pagamento a acionistas (medido por dividendos anuais e recompra de ações) para 2.327 empresas e descobriram que as empresas com melhor nível de governança corporativa são relativamente mais rentáveis, mais valiosas e oferecem mais retorno para seus acionistas.

Com o objetivo de medir a qualidade global das práticas de governança corporativa da maior quantidade possível de empresas, Carvalhal-da-Silva e Leal (2005) desenvolvem análise a partir da construção de um índice de práticas de governança corporativa, denominado CGI, considerando um conjunto de 24 perguntas respondidas por meio de informações públicas. Os autores afirmam que, dentre as dimensões que compõem o CGI, a divulgação de informações evidencia que as empresas brasileiras têm um desempenho superior, em relação às demais dimensões. Além disso, Carvalhal-da-Silva e Leal (2005) evidenciaram que o CGI mantém uma relação positiva, significativa e robusta com o valor corporativo, medido pelo Q de Tobin, mas não encontraram qualquer relação significativa entre governança e o pagamento de dividendos.

Quanto ao retorno para os acionistas (ou pagamento de dividendos), Brown e Caylor (2004) e Carvalhal-da-Silva e Leal (2005) chegaram a conclusões diferentes pois os primeiros concluíram que as empresas com melhor nível de governança corporativa são as que oferecem mais retorno para seus acionistas, enquanto o último não encontrou qualquer relação significativa entre governança e o pagamento de dividendos. Esses autores têm em comum o fato de que se utilizaram de índices para medir o nível de práticas de governança corporativa por parte das empresas pesquisadas.

Quadro 3 – Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza empresarial-societária (acionistas, conselho de administração, normas contábeis e divulgação de informações)

Referências	Causas	Práticas de governança corporativa	Efeitos
Guriev et al. (2003).	Concentração da propriedade.	Incentivos do proprietário controlador, sob a ameaça de um <i>takeover</i> , em formar parcerias com investidores externos.	
Cho e Kim (2003).	Tamanho da empresa, endividamento, concentração de propriedade de grandes acionistas e desempenho passado.	Introdução de conselheiros externos nos conselhos de administração.	
Drobetz, Gugler e Hirschvogel (2004).	Concentração da propriedade, conselhos de administração, aplicação das regras do US GAAP ou do IAS e plano de remuneração baseado em opções.	Índice CGR desenvolvido por Drobetz, Schulhofer, e Zimmerman (2004), compromisso com a governança corporativa, direitos dos acionistas, transparência, gestão e assuntos do conselho fiscal e auditoria.	
Durnev e Kim (2005).	Oportunidades de investimento, financiamento externo e estrutura de propriedade.	Dados sobre a qualidade das práticas de governança corporativa compilados pelo Credit Lyonnais Securities Asia (CLSA) (Gill, 2001); e dados de divulgação da Standard and Poor (S&P)	
Silveira e Barros (2008).	Estrutura de propriedade, poder do acionista controlador, tamanho da empresa, emissão de ADR, desempenho e adesão aos níveis de governança corporativa da Bovespa.	Índice de governança corporativa baseado nas categorias acesso às informações, conteúdo das informações, estrutura do conselho de administração e estrutura de propriedade e controle.	
Brown e Caylor (2004).		Medida Gov-Score (oito dimensões de governança corporativa - auditoria, Conselho de Administração, estatuto social, qualificação da diretoria, remuneração da diretoria, propriedade, práticas relacionadas ao Conselho de Administração e à diretoria e medidas quanto à possibilidade de aquisições por terceiros).	Desempenho operacional, valor da empresa e retorno a acionistas.
Carvalho-da-Silva e Leal (2005).		Índice CGI (Questionário com 24 questões).	Valor corporativo e pagamento de dividendos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

2.2.4.3 Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza empresarial-patrimonial (resultados e estruturas econômica, financeira e de financiamento externo)

Fürst e Kang (2000) examinam se características de propriedade e de governança estão associadas com o desempenho operacional e o preço das ações da empresa, tomando uma amostra de 947 companhias, tendo observado, dentre outros resultados, que (i) maior

participação acionária do *Chief Executive Officer* (CEO), aqui considerado como o principal executivo da empresa, dos diretores internos e dos diretores externos têm uma forte associação positiva com o desempenho e com o valor de mercado da empresa; (ii) grande propriedade de acionistas externos tem uma associação negativa com o desempenho operacional da empresa; (iii) presença de um acionista controlador tem efeitos distributivos adversos para outros acionistas; (iv) depois do controle de propriedade, não há nenhuma melhoria no desempenho operacional ou no valor das ações em decorrência de uma maior representação de conselheiros externos no conselho de administração ou do próprio tamanho do conselho; (v) variáveis que representam a estatura do CEO – o mandato e a presidência do conselho de administração – têm um impacto negativo sobre a empresa.

O grau de independência do conselho de administração, enquanto instrumento de governança corporativa, foi estudado por Bhagat e Black (2001). Referido estudo considerou que a autonomia do conselho de administração é representada pela fração de conselheiros independentes menos a fração de conselheiros internos do conselho de administração de uma empresa, e evidenciou correlação com várias medidas do desempenho a longo prazo de 934 grandes empresas americanas, destacando que as empresas com baixa lucratividade aumentam a independência dos seus conselhos de administração, embora não haja evidência de que isso seja uma condição, pois empresas com conselhos independentes não têm desempenho melhor do que outras empresas.

Gompers, Ishii e Metrick (2003) utilizaram 24 critérios de governança corporativa e construíram um “Índice de Governança” para o nível de direitos de acionistas em cerca de 1.500 grandes empresas durante a década de 1990. Dentre outros resultados, os autores evidenciaram que as empresas com maiores direitos dos acionistas tinham maior valor da firma, maiores lucros, maior crescimento de vendas, menores despesas de capital e menor realização de aquisições corporativas.

A relevância da estrutura de governança para o desempenho financeiro e para o valor das companhias abertas brasileiras foi estudada por Silveira et al. (2003-2003a). As investigações, respectivamente, consideraram o período entre 1998 e 2000, com base em três dimensões de governança relacionadas ao conselho de administração: separação dos cargos de presidente do conselho e de diretor executivo; tamanho; e grau de independência do conselho. Silveira et al. (2003) evidenciaram que a variável “tamanho do conselho de administração” apresentou os resultados mais importantes em relação ao desempenho financeiro, indicando

que as empresas com quantidade entre 4 e 8 conselheiros tem um melhor resultado. Já Silveira et al. (2003a) concluíram que a variável “separação dos cargos de presidente do conselho e de diretor executivo” representou os resultados mais relevantes em relação ao valor das empresas.

Drobetz, Schillhofer e Zimmermann (2004) investigaram se as diferenças na qualidade da governança corporativa no nível de empresa também ajudam a explicar o desempenho da empresa em uma seção transversal de empresas dentro de uma única jurisdição. A partir da construção de um modelo de classificação de governança corporativa (denominado CGR), com base nas categorias compromisso de governança corporativa, direitos dos acionistas, transparência, gestão e assuntos do conselho fiscal e auditoria, para 91 companhias abertas alemãs, os autores documentaram uma relação positiva entre práticas de governança corporativa e a avaliação das firmas, evidenciando ainda que o retorno das ações é negativamente correlacionado com a governança corporativa em nível da empresa, se os rendimentos de dividendos são usadas como proxies para o custo de capital.

Dados de um relatório do CLSA (GILL, 2001), que construiu rankings sobre o nível de governança corporativa em 374 empresas de 14 países cujos mercados são considerados emergentes, foram utilizados por Klapper e Love (2004) que descobriram que existe uma grande variação e que o nível médio de governança corporativa é menor em países com sistemas legais frágeis. As autoras evidenciaram que:

- a) as empresas em países com sistemas legais fracos têm, na média, baixo níveis de governança corporativa;
- b) a governança corporativa ao nível da empresa está correlacionada com variáveis referentes à extensão das informações assimétricas e imperfeições contratuais enfrentadas pelas empresas, utilizando como proxy o tamanho da empresa, o crescimento das vendas (proxy para as oportunidades de crescimento) e intangibilidade dos ativos;
- c) as empresas que negociam ações nos Estados Unidos têm níveis mais elevados de governança, especialmente quando originadas de países com sistemas legais fracos;
- d) a boa governança corporativa é positivamente correlacionada com a avaliação de mercado (Q de Tobin – valor de mercado dos ativos – calculado como o valor contábil dos ativos menos o valor contábil do patrimônio líquido mais o valor de

mercado das ações – dividido pelo valor contábil dos ativos) e desempenho operacional (Retorno sobre Ativos – ROA);

e) esta relação é mais forte nos países com sistemas legais mais fracos.

Carvalho da Silva (2004) testou estatisticamente os efeitos da estrutura de controle e propriedade, enquanto variável de governança corporativa, no valor de mercado, na estrutura de capital e na política de distribuição de dividendos de 225 empresas brasileiras listadas na Bovespa, no ano de 2000, e os resultados evidenciaram que há uma relação frequente e estatisticamente significativa entre as referidas variáveis. O autor concluiu, a partir dos testes realizados, que a estrutura indireta de controle e propriedade é essencialmente a mesma da estrutura direta, e que as variáveis da estrutura indireta explicam mais intensamente do que as variáveis da estrutura direta.

Adicionalmente, Carvalho-da-Silva e Leal (2005a) investigam a relação entre a qualidade das práticas de governança corporativa das empresas e seu valor de mercado e desempenho, relativamente a 131 companhias listadas na Bovespa, no período de 1998 a 2002, por meio da construção de índice denominado CGI, construído a partir da aplicação de um questionário contendo 15 questões relativas a informações públicas. Os resultados empíricos alcançados pelos autores evidenciam que as firmas com melhor governança corporativa têm um desempenho (retorno sobre o ativo) significativamente superior e uma relação positiva entre o valor de mercado (medido pelo Q de Tobin) e a qualidade das práticas de governança corporativa, embora os resultados não sejam estatisticamente significativos.

Por outro lado, Silveira, Barros e Famá (2006) investigam a qualidade da governança corporativa em relação ao valor de mercado de 154 empresas brasileiras com ações negociadas em bolsa de valores, no ano de 2002, utilizando um índice (IGOV, baseado em 20 questões) para medição da intensidade das práticas de governança. A partir da utilização de técnicas avançadas de análise econométrica, os autores observaram que há uma influência positiva e significativa da qualidade da governança corporativa sobre o valor de mercado das empresas e uma relação de “causalidade de mão-dupla” entre essa qualidade e o valor das empresas.

No âmbito da Bolsa de Valores coreana, Black, Jang e Kim (2006) construíram um índice de governança corporativa para 515 empresas (KCGI) baseado em uma pesquisa realizada em 2001. A partir da utilização de técnicas estatísticas avançadas, os autores

perceberam evidências consistentes de uma relação causal entre o KGCI e um maior valor de mercado (preços mais elevados das ações).

Obradovich e Gill (2013) analisaram o impacto da governança corporativa, tomada por variáveis relacionadas ao tamanho do conselho de administração e pela presença concomitante do presidente da diretoria (CEO) como presidente do conselho de administração, e da alavancagem financeira sobre o valor das empresas norte-americanas. Os autores tomaram uma amostra de 333 empresas listadas na *New York Stock Exchange* (NYSE) no período de 2.009 a 2.011. No geral, os resultados mostram que o maior tamanho do conselho impacta negativamente o valor das empresas norte-americanas, e a dualidade do CEO, o comitê de auditoria, a alavancagem financeira, o tamanho da empresa, o retorno dos ativos e os detentores de participação privilegiada impactam positivamente o valor das empresas norte-americanas, havendo diferenças entre as empresas de manufatura e de serviços.

O desempenho das empresas em decorrência das práticas de governança corporativa, medidas pelas variáveis independência do conselho de administração, diretor proprietário de ações, dualidade do presidente do conselho/da diretoria e dois índices relativos a normas anti-takeover previstas nos estatutos sociais, são estudadas por Bhagat e Bolton (2013), sob o escopo do impacto da Lei Sarbanes-Oxley. O estudo abrangeu o período de 1998 a 2007, para um conjunto de mais de 13.000 empresas e os autores encontraram uma relação significativa negativa entre independência do conselho e desempenho operacional durante o período pré-2002, mas uma relação positiva e significativa durante o período pós-2002. Os autores propuseram o valor médio das ações ordinárias de propriedade dos membros da diretoria como uma medida de governança simples, intuitiva, menos propensa a erros de medição, e não sujeita ao problema da ponderação de uma multiplicidade de disposições na construção de um índice de governança.

Flodberg e Nadjari (2013) estudaram a relação entre a governança corporativa e desempenho de 190 empresas dos países nórdicos, no período de 2004 a 2011, utilizando para análise do correspondente impacto um modelo envolvendo a variável dependente Q de Tobin, para medir o desempenho das empresas. Os autores utilizaram um índice de governança corporativa, como variável independente, denominado “The Corporation Governance Quotient (CGQ)”, elaborado por “Institutional Shareholder Services (ISS)”, para o mercado norteamericano, baseado nas categorias conselho de administração, auditoria, estatuto social,

estágio de incorporação, sistema de remuneração, práticas progressivas e qualificação do presidente. Por último, Flodberg e Nadjari (2013) utilizaram os ativos totais, o risco financeiro, o risco sistemático, o risco não sistemático e o crescimento como variáveis de controle e evidenciaram uma relação positiva entre governança corporativa e desempenho da empresa, bem como variáveis de controle estatisticamente significativas, sugerindo que a governança corporativa, embora implementada de forma diferente, parece ter o mesmo efeito sobre o desempenho empresarial nos países nórdicos como acontece nos EUA.

Quadro 4 – Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza empresarial-patrimonial (resultados e estruturas econômica, financeira e de financiamento externo)

Referências	Causas	Práticas de governança corporativa	Efeitos
Fürst e Kang (2000).		Propriedade acionária e governança (categorias: características do CEO e do conselho de administração).	Desempenho operacional e preço das ações (valor de mercado).
Bhagat e Black (2001)	Lucratividade	Conselho de administração.	Desempenho a longo prazo.
Gompers, Ishii e Metrick (2003).		24 critérios de governança corporativa - índice de governança - nível de direitos de acionistas.	Valor da firma, lucros, crescimento de vendas, despesas de capital e aquisições corporativas.
Silveira et al. (2003-2003a).		Conselho de administração - separação dos cargos de presidente do conselho e de diretor executivo; tamanho; e grau de independência.	Desempenho financeiro e valor corporativo.
Drobetz, Schillhofer e Zimmermann (2004).		Modelo de classificação de governança corporativa - índice CGR, (categorias: compromisso de governança corporativa, direitos dos acionistas, transparência, gestão e assuntos do conselho fiscal e auditoria).	Avaliação das firmas e retorno das ações.
Klapper e Love (2004).	Legislação, tamanho da empresa, crescimento das vendas, intangibilidade dos ativos, valor de mercado e desempenho operacional.	Dados do Credit Lyonnais Securities Asia (CLSA) (Gill, 2001) - rankings sobre governança corporativa em mercados emergentes.	
Carvalho da Silva (2004).		Estrutura de controle e propriedade acionária.	Valor de mercado, estrutura de capital e política de distribuição de dividendos.
Carvalho-da-Silva e Leal (2005a).		Questionário com 15 questões - índice CGI (categorias: divulgação, composição e funcionamento do conselho de administração, estrutura de controle e propriedade e direitos de acionistas).	Valor de mercado e desempenho operacional.

Quadro 4 – Práticas de governança corporativa versus dimensões de natureza empresarial-patrimonial (resultados e estruturas econômica, financeira e de financiamento externo)

Referências	Causas	Práticas de governança corporativa	Efeitos
Silveira, Barros e Famá (2006).		Questionário com 20 questões - índice IGOV.	Valor de mercado.
Black, Jang e Kim (2006).		Dados da Bolsa de Valores da Coreia - índice de KCGI (categorias: direitos dos acionistas, estrutura do conselho de administração, procedimentos do conselho de administração, divulgação e paridade do proprietário).	Valor de mercado.
Obradovich e Gill (2013).		Conselho de administração (tamanho e dualidade presidente do conselho/da diretoria e alavancagem financeira.	Valor das empresas.
Bhagat e Bolton (2013).	Lei Sarbanes-Oxley.	Independência do conselho de administração, diretor proprietário de ações, dualidade do presidente do conselho/da diretoria e dois índices relativos a previsão de normas anti take-over nos estatutos sociais.	Desempenho operacional.
Flodberg e Nadjari (2013).		Índice CGQ elaborado por ISS (categorias: conselho de administração, auditoria, estatuto social, estágio de incorporação, sistema de remuneração, práticas progressivas e qualificação do presidente).	Desempenho operacional.

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Inicialmente registre-se que oito das referências citadas que relacionam práticas de governança corporativa a variáveis de natureza empresarial-patrimonial se utilizam da categoria conselho de administração como variável para medir o nível da governança corporativa nas empresas pesquisadas. Além disso, constata-se que sete dessas mesmas referências se utilizam da construção e aplicação de índices para medir o nível da governança corporativa nas empresas pesquisadas, sendo que a categoria conselho de administração está contida em alguns desses índices.

Além disso, as variáveis referentes a desempenho ou a valor de mercado (ou corporativo) das empresas são analisadas em todos os trabalhos referidos, sendo apenas em um deles (KLAPPER; LOVE, 2004) utilizados como fator determinante das práticas de governança corporativa.

Em síntese, as práticas de governança corporativa são estudadas sob variadas visões e abordagens, como as que são pesquisadas como determinadas por diversos fatores, portanto como variáveis dependentes, e as que as consideram como variáveis independentes, portanto determinando ou explicando outras variáveis. Além disso, as variáveis mais presentes nos estudos referidos dizem respeito a: sistema legal de proteção a pequenos acionistas, credores e investidores e de regulação do nível de divulgação das práticas de governança corporativa; concentração ou estrutura de propriedade; retorno a acionistas ou pagamento de dividendos; conselho de administração; desempenho; e valor de mercado (ou corporativo).

2.2.5 Oportunidades de pesquisa em governança corporativa

Saito e Silveira (2008) registram que o problema de agência continua sendo uma questão importante a ser solucionada e que as análises precursoras de Jensen e Meckling (1976) podem ser caracterizadas como fundamentais nesse intento, haja vista que temas-chave em governança corporativa (estrutura de capital, remuneração dos gestores, políticas de investimento, *disclosure* e conselho de administração) ainda não dispõem de modelos com fundamentação teórica segura. Os autores ressaltam que não se trata “de atestar a existência de problemas e custos de agência (que já foi verificada empiricamente por inúmeros estudos), mas de descobrir exatamente como eles se manifestam, qual sua relevância econômica e quais são os melhores mecanismos para mitigá-los” (SAITO; SILVEIRA, 2008, p. 85).

Assim, são relevantes as discussões sobre (i) as circunstâncias em que os problemas de agência ocorrem e se manifestam, (ii) a adoção e a adequação das medidas de controle e monitoramento estabelecidas pelo principal para mitigar os conflitos de agência e (iii) a natureza e relevância econômica dos correspondentes custos.

Em editorial da CGIR, Filatotchev e Boyd (2009) identificam algumas questões-chave para a análise da governança corporativa, com o objetivo de destilar alguns fluxos de investigação na área e identificar oportunidades para futuras pesquisas. Os autores destacam uma série de temas de investigação em que as pesquisas futuras sobre governança podem ser frutíferas, incluindo a adoção de abordagem mais holística das questões de governança corporativa e desenvolvimento de uma perspectiva inter-disciplinar, com base na teoria da agência, considerando os novos *insights* oferecidos por teorias complementares, como a teoria comportamental, a teoria institucional e a visão baseada em recursos da empresa.

Nesse sentido, Silveira (2015) chama a atenção para o fato de que tem crescido a crítica à abordagem tradicional de governança corporativa, com base na teoria da agência, porque é cada vez mais presente que aspectos de natureza humana alusivos a limitações técnicas, conflitos de interesses e vieses cognitivos são mais determinantes da qualidade das decisões tomadas por colaboradores, executivos, conselheiros e acionistas, sendo a boa governança adotada em virtude desses fatores comportamentais.

Ademais, e ampliando os estudos do Tripé Estratégico, Oliveira e Forte (2014), pesquisam sobre o papel da governança corporativa e dos estudos de cenários para o processo da estratégia das empresas cotadas em bolsa, propondo um complemento pela evolução para o Pentágono da Estratégia de Negócios, constituído por cinco visões: visão baseada na indústria, visão baseada em recursos, visão baseada nas instituições, visão baseada na governança corporativa e visão baseada em cenário.

De outra parte, ao analisar os benefícios das práticas de governança corporativa em países emergentes, Claessens e Yurtoglu (2013) indicam que há menos evidências quanto às relações entre governança corporativa e desempenho social e ambiental, e concluem identificando questões que exigem um estudo mais aprofundado, como por exemplo as que se referem à governança corporativa voltada para bancos e empresas familiares e estatais.

A propósito das empresas estatais, Silveira (2010) destaca a importância das boas práticas de governança nessas empresas para a correspondente melhoria da competitividade e da eficiência econômica por três razões principais: (i) essas empresas possuem importância relativa substancial no Índice da Bolsa de Valores de São Paulo (Ibovespa); (ii) o desempenho dessas empresas tem impacto direto sobre a sociedade, especialmente em setores estratégicos e de infraestrutura (saneamento, por exemplo); (iii) é importante que o governo, proprietário e controlador dessas empresas, dê o exemplo. Silveira (2010, p. 318) destaca ainda que “à medida que são adotadas boas práticas, aumenta também o controle da sociedade sobre o uso que o próprio Estado poderá fazer de tais companhias”.

Este trabalho se insere nesse amplo leque de oportunidades de estudos relativos às práticas de governança, especificamente em relação às que são, ou devem ser, adotadas pela gestão de empresas estatais com a finalidade de mitigar problemas de agência que ocorrem no âmbito dessas organizações entre seus diversos principais e agentes, o que será tratado na próxima seção.

3 TEORIA DA AGÊNCIA E GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA

Esta seção apresenta referencial teórico e empírico sobre a teoria (e o problema) da agência e a governança na gestão pública. Sobre a teoria da agência aplicada à gestão pública são efetuadas indicações sobre os seguintes elementos: a gestão pública como meio de viabilizar o atendimento das necessidades da sociedade, a forma de organização da gestão pública brasileira e a relação principal-agente no âmbito da gestão pública.

Já em relação à governança aplicada à gestão pública, o texto abarca o contexto evolutivo e a governança na gestão pública, as definições sobre governança na gestão pública, o código sobre práticas de governança na gestão pública proposto por IFAC (2001) e a governança aplicada às empresas estatais (inclusive as sociedades de economia mista).

3.1 Teoria da agência na gestão pública

Osborne e Gaebler (1994) discutem como o espírito empreendedor está transformando o setor público partindo de algumas crenças, dentre elas a referente à ação do governo como um instrumento utilizado para tomar decisões que atendam à coletividade. O governo “é a forma de prestar serviços em benefício de todo o povo: defesa, proteção ambiental, policiamento, estradas, represas, suprimento de água potável” (OSBORNE; GAEBLER, 1994). O governo é o meio de resolver os problemas com que se deparam a sociedade como um todo (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Ao discutir as falhas de mercado, Bresser-Pereira (1998) considera que é necessário dotar o Estado de, dentre outras condições, mais eficiência na gestão pública para o suprimento das demandas dos cidadãos, com melhor qualidade e menor custo.

Lynn Jr. (2010) indica que, tradicionalmente, a administração pública pode ser entendida como o exercício responsável e lícito de juízo de valor, por parte dos governantes e executivos públicos, com base numa estrutura formal, constitucional e apropriada, com a finalidade de atender a vontade da sociedade.

Matias-Pereira (2012) afirma que a Administração pública é o meio pelo qual o Estado-nação contemporâneo exerce as funções de gestão para ampliar sistematicamente as

oportunidades individuais, institucionais e regionais, estimulando a incorporação de novas tecnologias e inovações, visando atender às demandas da sociedade.

Assim, a Administração pública é organizada com a finalidade de viabilizar o atendimento de necessidades da sociedade, por meio da disponibilização de bens e serviços públicos, observando previsões e determinações legais. No Brasil, o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e alterações posteriores, que dispõe sobre a Administração pública, estabelece duas formas de estruturação, denominadas administração direta e administração indireta.

Pela administração direta, observadas as especificidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, certas necessidades econômicas e sociais da sociedade são atendidas a partir da atuação de ministérios ou secretarias e correspondentes unidades administrativas, relativamente às áreas de educação, saúde e infra-estrutura, por exemplo.

A administração indireta, por sua vez, é constituída por fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, estas duas últimas genericamente denominadas empresas estatais, cuja atuação permite atender outras necessidades econômicas e sociais da sociedade, como, por exemplo, os serviços de regulação, de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de energia, de transporte e de fomento ao desenvolvimento econômico e social.

É nesse contexto organizacional que se verifica a presença do problema de agência, explicado pela correspondente teoria de Jensen e Meckling (1976), a partir de uma relação bipartite, semelhante a um contrato (relação de agência), em que o contratante (denominado principal) delega a um contratado (denominado agente) poderes para tomar decisões e executar ações e tarefas em seu nome.

Como ocorrem lacunas nas decisões e no cumprimento de ações e tarefas pelo agente, em detrimento do interesse do principal, haja vista a possibilidade de divergência ou conflito de interesses entre as partes, assemelhadas ao conflito de agência, resta caracterizado o problema de agência, o qual está presente em quaisquer organizações e esforços cooperativos, inclusive no ambiente e nas relações inerentes à gestão pública, tendo em vista a generalidade de sua natureza (JENSEN; MECKLIN, 1976).

Com efeito, e nesse contexto, Przeworski (In: BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005), analisa o desenho do Estado sob uma abordagem de relação entre principal e agente e examina algumas questões, inclusive as que se referem aos possíveis tipos dessa relação, a seguir comentadas:

- a) entre governos (políticos e burocratas) e agentes econômicos privados - por meio da regulação, o Estado estabelece a estrutura dos incentivos para os agentes privados, observada a legislação, obrigando a prática de ações ou as proibindo, podendo também modificar os preços relativos por meio do sistema fiscal;
- b) entre políticos eleitos e burocratas nomeados – a autoridade do Estado para regular a vida da sociedade decorre das eleições; as funções exercidas e os serviços prestados pelo Estado aos cidadãos são delegados à burocracia pública pelos representantes eleitos, de forma inevitável; a delegação conduz aos problemas básicos da relação entre o principal e agente, pois os objetivos dos burocratas não são necessariamente semelhantes aos objetivos dos cidadãos ou dos políticos eleitos que os representam;
- c) entre cidadãos e políticos eleitos – o problema dos cidadãos é convencer os políticos a trabalhar para melhorar seu (dos cidadãos) bem-estar, ao invés de perseguir seus próprios interesses, em acordo com a burocracia ou com interesses particulares.

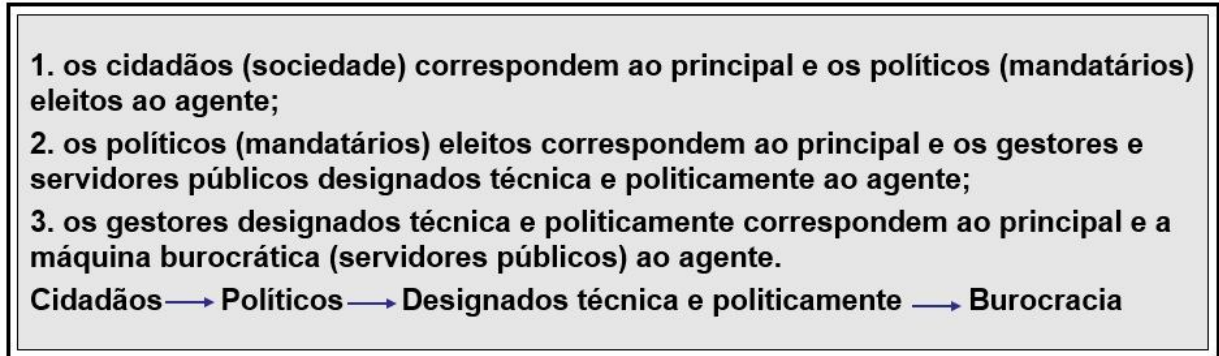
Howlett et al. (2013) mencionam a teoria do agente-principal (aqui entendida como teoria da agência) como base explicativa para o comportamento do agente (servidores públicos) em se desincumbir das decisões e determinações inerentes às políticas públicas estabelecidas pelo principal (políticos e administradores), e afirmam que os agentes agem de forma divergente da que os principais tencionam, o que leva a distorções dos resultados das políticas públicas definidas, no contexto da teoria da agência.

Ademais, Calvert et al. (1983) e McCubbins et al. (1987, 1989) afirmam que a implementação da política pública está sujeita às relações entre os legisladores e os governantes eleitos e funcionários burocratas, onde estes são participantes ativos e determinantes, caracterizando situações suportadas na teoria do agente-principal.

Secchi (2013), de outra parte, ao apresentar alguns modelos de relação e de prevalência de atores nos processos de políticas públicas, observados inerentemente à gestão pública, afirma que o modelo principal-agente é aplicado à interpretação de fenômenos em políticas

públicas e pode ser percebido por meio de uma cadeia de relacionamentos constituída de três elos principais, conforme indicado na figura 1.

Figura 1 – Cadeia principal-agente em uma democracia



Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em Secchi (2013).

Com base nessa cadeia de relacionamentos, Secchi (2013), afirma que, no âmbito do Poder Executivo, os políticos eleitos democraticamente adotam comportamentos variáveis, de acordo com as circunstâncias, visando obter benefícios eleitorais, e são responsáveis pela gestão da máquina burocrática, de forma direta ou indireta, por meio de designação de executivos (ministros, secretários, diretores e gerentes dos órgãos públicos), de forma equilibrada, entre o caráter técnico e o profissional, para ocupação de cargos executivos de primeiro, segundo e terceiro escalões.

Os designados politicamente para ocupar esses cargos executivos compõem dois grandes segmentos de profissionais: os investidos de funções de confiança e os investidos de cargos comissionados (ministros, secretários, diretores e gerentes dos órgãos públicos). Enquanto os primeiros são ocupados exclusivamente por servidores públicos de carreira, os demais são acessíveis a pessoas externas à administração pública e também aos servidores públicos de carreira. Os cargos comissionados são os meios para que as orientações políticas sejam repassadas para os burocratas, sensibilizando a gestão pública às preferências dos eleitores, e constituem fonte de poder para os políticos, pois são utilizados como forma de compensar aqueles que colaboraram na promoção de um candidato (SECCHI, 2013).

Já os burocratas são servidores públicos que têm como função principal a manutenção da administração pública ativa, independentemente dos ciclos eleitorais, tendo como características a estabilidade de emprego, a vinculação a processos de seleção e promoção e a aplicação de mecanismos hierárquicos de coordenação, devendo ser qualificados

tecnicamente, com atuação politicamente neutra, eficiente, pouca discricionariedade e em benefício do bem coletivo (SECCHI, 2013).

Nada obstante, Secchi (2013) lembra que, sob a ótica da GPR, um maior exercício de discricionariedade por parte dos burocratas é necessário para elevar a eficácia da ação pública, pois esses atores possuem competências que favorecem o aumento da eficácia das políticas públicas, tais como: melhor conhecimento técnico sobre os serviços que prestam, maior proximidade dos destinatários das políticas públicas e melhor conhecimento sobre o funcionamento da máquina estatal.

Os burocratas, atuando de forma gerencial, no entanto, beneficiam-se de suas informações e posições privilegiadas para interpretar os objetivos da política pública a favor de seus interesses, de sua comunidade profissional ou de seu estrato social (SECCHI, 2013).

Nesse contexto, a atuação dos políticos eleitos democraticamente (aqui entendido como os governantes) pode vir a se constituir causa para o conflito de interesses com os gestores públicos, haja vista que os interesses dos governantes podem estar mais relacionados ao processo político eleitoral, impactando a implementação de políticas públicas, de forma mais ou menos cadenciada, gerando maior ou menor velocidade na transformação de valores e orientações políticas em execução de atividades pela administração pública.

Analogamente, a atuação dos gestores públicos pode vir a se constituir causa para o conflito de interesses com os governantes, pois os interesses dos burocratas, da comunidade profissional ou do estrato social a que pertencem também podem impactar a implementação de políticas públicas.

Assim, as formas como os atores políticos presentes no processo de política pública interagem, fazem valer suas conexões e coalizões, e se enfrentam podem ser modeladas a partir de constructos teóricos testados empiricamente, destacando-se os modelos de relações que têm origem em vertentes racionalistas da economia e que focam uma relação contratual entre dois tipos de atores, o principal e o agente (SECCHI, 2013).

Diante do exposto, e retornando à cadeia de relacionamentos demonstrada na figura 1, a expectativa de cada principal pode ser analisada conforme a circunstância em que se encontra em relação ao agente e considerando suas expectativas (interesses), de acordo com o disposto no quadro 5, baseado em Martinez (1998) e Secchi (2013).

Quadro 5 – Expectativas do principal em relação ao agente, numa relação de agência no âmbito da gestão pública

Principal	Agente	Expectativa do principal
Cidadãos (sociedade)	Políticos (mandatários) eleitos	Políticos (mandatários) eleitos devem cumprir as promessas de campanha com a finalidade de melhoria do bem-estar social
Políticos (mandatários) eleitos	Gestores designados técnica e politicamente	Gestores designados técnica e politicamente devem contribuir para o cumprimento das promessas de campanha e para sua reeleição
Gestores designados técnica e politicamente	Máquina burocrática (servidores públicos)	Máquina burocrática deve desenvolver seu trabalho visando contribuir para o cumprimento de promessas de campanha e para o alcance de metas e objetivos estabelecidos

Fonte: Elaborado pelo autor (2016) com base em Martinez (1998) e Secchi (2013).

Conforme se pode depreender, o cumprimento, e a contribuição para o cumprimento, das promessas de campanha se caracteriza como expectativa comum à “sociedade” (enquanto principal), aos “políticos (mandatários) eleitos” (enquanto agente e principal) e aos “gestores designados técnica e politicamente” (enquanto agente e principal).

Por outro lado, a reeleição se constitui em uma das expectativas do principal “políticos (mandatários) eleitos”, não se caracterizando como expectativa do agente “gestores designados técnica e politicamente”, podendo ser inferido que há chance de ser estabelecido conflito de interesse com esse agente, levando a um possível problema de agência, no que se refere à expectativa pela reeleição da parte do primeiro.

Ocorre que, sob a ótica da relevância na cadeia de relacionamentos principal-agente em uma democracia (SECCHI, 2013), apresentada na figura 1, em que a “sociedade” está posicionada em primeiro plano como principal, o conflito de interesse e problema de agência referente à reeleição, entre “políticos (mandatários) eleitos” e “gestores designados técnica e politicamente”, deve ser mitigado, inclusive considerando os riscos associados a esse interesse.

Diante do exposto, faz-se necessário o estabelecimento de mecanismos que assegurem que o interesse da reeleição por parte do principal “políticos (mandatários) eleitos” não se dê em prejuízo do interesse comum, entre este principal e a “sociedade” e os “gestores designados técnica e politicamente”, quanto ao cumprimento das promessas de campanha, que, presumivelmente, contribuem para a melhoria do bem-estar social.

Dentre esses mecanismos, destacam-se as práticas adotadas nas empresas para minimizar os riscos de conflitos de interesses decorrentes de problemas de agência entre

proprietários e gestores, por exemplo, conforme mencionado na subseção 2.2 Governança Corporativa.

Esses mecanismos são materializadas, dentre diversos meios, via adoção de práticas de governança recomendadas em códigos não impositivos, como é o caso das práticas de governança estabelecidas pela IFAC (2001) para os órgãos públicos, as quais são comentadas na subseção 3.2.3.

Em resumo, essas situações de divergências podem estar associadas a conflitos de interesses entre as partes mencionadas (sociedade, políticos eleitos, gestores e servidores públicos), estando presentes em todos os órgãos e entidades que compõem a estrutura da Administração pública brasileira, assemelhando-se, portanto, aos conflitos de agência demonstrados por Jensen e Meckling (1976), ao discorrerem sobre o problema da agência, inclusive sua generalidade, no âmbito da teoria da agência.

3.2 Governança na gestão pública

Esta subseção apresenta um contexto evolutivo sobre a gestão pública, relacionando-a à governança, sequenciada pela indicação de conceitos, princípios e requisitos, pelas diferenças e complementaridades entre governança corporativa e governança na gestão pública, pela apresentação do código de boas práticas de governança na gestão pública, inclusive nas sociedades de economia mista, proposto por IFAC (2001), e concluindo com a abordagem sobre a governança aplicada às sociedades de economia mista.

3.2.1 Evolução da gestão pública e relação com a governança

A evolução da Administração pública pode ser percebida como uma sucessão de três formas da gestão da coisa pública: patrimonialista, burocrática e pós-burocrática ou gerencial ou gestão para resultados (GPR), que não necessariamente substituem uma a outra, mas são praticadas de forma combinada, de acordo com as circunstâncias e conveniências (NUNES, 2006).

Dropa (2006) e Lima (2005) apresentam a Administração pública patrimonialista como parte relevante de um contexto em que o Estado serve precipuamente aos que estão no exercício de um mandato e aos seus interesses pessoais e particulares, em detrimento das

demandas e necessidades coletivas da sociedade, que conferiu àqueles os poderes para conduzir o Estado.

Por outro lado, o surgimento do capitalismo industrial requereu a distinção entre o mercado e o Estado em virtude do fato de que a sociedade civil não podia se confundir com o Estado e também controlá-lo. Noutra instância, políticos e gestores públicos também precisavam ser diferenciados. Desta forma, a Administração burocrática obteve condições para substituir a Administração patrimonialista (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Bresser-Pereira (1998) afirma ainda que em meados do século XX, terminada a Segunda Guerra Mundial, o Estado se deparou com novas realidades sociais e econômicas e com o fato de que a Administração burocrática não assegurava velocidade, boa qualidade e custo baixo para os bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade, além de ser auto-referida, autoritária e desvinculada do atendimento das necessidades da sociedade.

A GPR incorporou-se à realidade da Administração pública a partir dos anos 1970, num contexto em que a globalização econômica e a crise do Estado se consolidaram, com prejuízo ao cumprimento, por parte do Estado, de suas responsabilidades quanto ao processo de políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

De acordo com Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), (2004), a GPR passa a ser entendida e praticada como uma proposta de gestão pública com foco na satisfação do cidadão, suas demandas e necessidades, e que deve ser exercida com eficiência, eficácia, efetividade, ética e transparência, denotando uma visão com as alterações essenciais na realidade social e econômica do ambiente em que se insere.

No contexto da evolução da Administração pública a adoção de princípios e práticas de governança ocorreu de forma concomitante, ou associada, ao estágio da GPR, especialmente nas três últimas décadas, no âmbito dos órgãos e entidades que integram a estrutura da Administração pública, tanto em sua forma centralizada (chefes de Poder, ministérios, secretarias e departamentos) como descentralizada (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Com efeito, Bhatta (2003) evidencia que os princípios da GPR estão se consolidando ao redor de três temas emergentes, sendo um deles o que relaciona a aplicação dos princípios de boa governança corporativa nos domínios dos negócios, da economia e da gestão pública.

Klijn (2012) analisa a relação entre governança e a GPR e sustenta que, embora a governança e a GPR tenham se originado de diferentes preocupações e, teoricamente, sejam muito distintas, elas incorporam ideias de forma recíproca, pois a literatura de governança trabalha com indicadores de desempenho e a da GPR utiliza mecanismos horizontalizados de direção, além do que provavelmente continuarão a coexistir e crescer, porque dependem uma a outra.

Nada obstante, Peci et al. (2008), criticam os princípios que suportam as reformas decorrentes da implantação da GPR no nível federal brasileiro e mostram a proximidade e a divergência com os conceitos de governança, concluindo que os princípios baseados na GPR prevalecem em relação à aplicabilidade na rede de governança em construção no Brasil dos últimos 30 anos, indicando a necessidade de construção de modelos próprios de governança, baseados em contextos locais.

Assim, considerando os comentários de Bhatta (2003), Bresser-Pereira (1998), Dropa (2006), IPECE (2004), Klijn (2012), Lima (2005), Nunes (2006) e Peci et al. (2008), a evolução da Administração pública, em termos de seus processos de gestão e das práticas adotadas, inclusive as relativas a governança, está associada à transformação da realidade do ambiente sócio-econômico da sociedade, tendo como base alterações ocorridas em variáveis como: demandas apresentadas; nível de complexidade das relações estabelecidas entre seus diversos integrantes; forma como se organizam os grupos que a compõem; e qualidade do exercício de controle junto aos governantes e aos gestores públicos, por parte de seus integrantes e dos grupos que a compõem.

3.2.2 Governança na gestão pública

Nesta subseção os conceitos relativos à governança na gestão pública são apresentados sob abordagens de: Nogueira Filho (2006a), Banco Mundial (1992), Catalã (In: BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005) e Bresser-Pereira (1998).

Em seguida são apresentados princípios e requisitos da governança na gestão pública, de acordo com Barret (2003), Marques (2007) e Matias-Pereira (2010), e ao final são indicadas diferenças e complementaridades entre a governança corporativa e governança na gestão pública, segundo Matias-Pereira (2010), Barret (2002) e Barret (2003).

Nogueira Filho (2006a, p. 249) cita, dentre outras definições sobre governança, a que foi disseminada pelo Banco Mundial (1992, p. 1): “a maneira pela qual o poder é exercido na administração do desenvolvimento econômico e social de um país”.

De outra parte, Catalã (In: BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005), afirma que o termo “*governance*” corresponde a um sistema institucional (de natureza formal e informal) que divide a ação dos atores sociais governamentais e não-governamentais, essenciais para o estabelecimento e para a alocação de bens e recursos públicos, elementos de natureza econômica, o que é materializado pela ação política e pela formulação e implementação de políticas públicas, visando melhorias nas condições econômicas e sociais.

Por outro lado, ao apresentar a reforma gerencial, a partir de parâmetros da realidade brasileira e de um modelo teórico claro, Bresser-Pereira (1998) propõe a criação de novas instituições no setor público brasileiro, que tornarão o Estado mais fundamentado em governança democrática, portanto com maior condição de transformar em realidade, de forma eficiente, as decisões sobre políticas públicas tomadas no ambiente do regime democrático.

Ressalte-se, o entendimento de que as visões de Bresser-Pereira (1998), do Banco Mundial (1992, 2014) e de Catalã (2005) trazem uma perspectiva de relevância da governança na gestão pública na medida em que a associam à finalidade de contribuir para o desenvolvimento econômico e social e para a gestão do processo de políticas públicas.

Além disso, Bresser-Pereira (1998) destaca a relevância da governança ao apresentar a diferença entre reforma neoliberal e social-democrata: o objetivo da primeira, querendo alcançar um ilusório Estado mínimo, é excluir do Estado o papel de coordenador, complementar ao mercado, do econômico e do social; o objetivo da segunda é elevar a governança do Estado, assegurando a ele meios financeiros, métodos e instituições administrativas que lhe permitam assegurar os direitos de cidadania e a promoção do desenvolvimento econômico com um mínimo de equidade.

E ainda Bresser-Pereira (1998), ao apresentar as orientações teóricas acerca da reforma gerencial da Administração pública brasileira, afirma que a governança deve ser entendida como a capacidade do Estado transformar as decisões em realidade, de forma eficiente e efetiva, e que sua consolidação decorre da saúde fiscal e financeira e da competência administrativa do Estado.

Pelas abordagens de Bresser-Pereira (1998), resta evidenciado que a governança na gestão pública está diretamente associada a práticas que fortaleçam a estrutura fiscal, financeira e administrativa do Estado, permitindo que sejam assegurados os direitos da sociedade e a consolidação das condições de desenvolvimento econômico e social.

Além disso, Barret (2003) indica que a governança na gestão pública é aplicada com efetividade se observados seis princípios-chaves: (i) liderança; (ii) compromisso; (iii) integridade, associados a aspectos inerentes a qualidades pessoais de todos os que fazem a organização; (iv) *accountability*; (v) transparência; (vi) integração, associados a requisitos vinculados a estratégias, sistemas, políticas e processos.

De outra parte, de acordo com Marques (2007), a boa governança corporativa e a governança na gestão pública possuem em comum requisitos: de identificação e articulação na definição de responsabilidades; no entendimento das relações existentes entre as partes interessadas da organização e outros interesses no controle de recursos; e na divisão de resultados, e suporte e apoio do nível superior da gestão.

Matias-Pereira (2010, p. 124), por sua vez, assevera que “uma boa governança pública, à semelhança da corporativa, está apoiada em quatro princípios: relações éticas, conformidade, em todas as suas dimensões, transparência e prestação de contas responsável”, acrescentando que a busca constante da realização de práticas que observem esses princípios propicia condições para que a organização progrida.

Além disso, Matias-Pereira (2010) indica que a diferença básica da governança corporativa entre as organizações privadas e as públicas se refere ao fato de que os gestores públicos têm a responsabilidade de administrar um patrimônio que é de propriedade de toda uma sociedade, e não apenas de um segmento minúsculo dela, natural e obrigatoriamente observando alto grau de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.

Por outro lado, Barret (2002, p. 3), em sua publicação “Alcançando Melhores Práticas de Governança Corporativa no Setor Público” ressalta que há diferenças fundamentais entre a governança das entidades do setor público e do privado, afirmando que

o ambiente político, com seu foco em freios e contrapesos e sistemas de valores que enfatizam conceitos baseados legislativamente na ética e em códigos de conduta, implica diferenças bastante enfáticas nas estruturas de governança corporativa das empresas ou corporações do setor privado, orientadas comercialmente.

Complementarmente, Barret (2003, p. 7), em seu trabalho “Melhores Práticas de Governança no Setor Público”, enfatiza que “existem diferenças consideráveis em matéria de governança entre os setores público e privado. Por exemplo, o público em geral tem mais altas expectativas de governos e de serviços públicos quanto a demandas por eficácia, eficiência e nível de economia dos serviços públicos”.

Os estudos sobre governança corporativa afirmam que os correspondentes modelos devem ser adequados a cada tipo de entidade pois não há um padrão que possa ser utilizado por todas as organizações e que essas diferenças estão relacionadas com o nível de complexidade das entidades quanto à natureza de suas saídas e o tipo e número de partes interessadas (BARRET, 2002).

Adicionalmente, Barret (2002) destaca que há diferenças fundamentais também na governança entre organismos do próprio setor público, a depender, por exemplo, se eles são ou não parte do núcleo principal de governo.

A governança corporativa pode ser visualizada como um fluxo contínuo que perpassa uma série de mecanismos e estruturas de governança, os quais se tornam progressivamente mais complicados e inter-relacionados, partindo das entidades que atuam no setor privado, por meio de Empresas Comerciais Governamentais (ECGs) e outras agências e companhias da Commonwealth (CAC), para agências de *accountability* e gestão financeira (FMA) focadas no setor público (BARRET, 2002).

Registre-se que, para fins deste trabalho, as empresas públicas e as sociedades de economia mista que compõem a vertente indireta da estrutura organizacional da Administração pública brasileira, serão entendidas como as ECGs de Barret (2002).

Diante do exposto, a relevância da governança na gestão pública está associada à contribuição que sua adoção proporciona ao desenvolvimento econômico e social e à implementação de políticas públicas, por meio de instrumentos que assegurem ao Estado meios financeiros, métodos e instituições administrativas que assegurem direitos de cidadania, com a utilização de recursos de forma eficiente e efetiva, observando princípios relativos à ética, à liderança, ao compromisso, à integridade, à prestação de contas responsável (*accountability*), à transparência e à integração.

Por outro lado, a comparação com a governança corporativa indica que a governança na gestão pública abrange um espectro maior de responsabilidade pois governantes e gestores devem contas à sociedade, que representa uma grande variedade de partes interessadas e múltiplas expectativas por disponibilização e por eficiência, eficácia e economicidade na prestação de serviços públicos. Além disso, as práticas de governança na gestão pública variam de acordo com o perfil de organismos em que é adotada.

Afora os comentários e posicionamentos sobre a governança na gestão pública apresentados pelos pesquisadores aqui referidos, é importante também destacar os posicionamentos do IFAC (2001), expresso no *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, relatados na subseção seguinte.

3.2.3 Governança na gestão pública segundo a International Federation of Accountants (IFAC)

O Comitê do Setor do Público da IFAC (Federação Internacional de Contadores) publicou em 2001 o estudo 13 – Governança no setor público: uma perspectiva para órgãos de governo, em que apresenta orientações úteis sobre governança para governos regionais (estados, províncias, territórios etc.) e nacionais, encorajando-os ao desenvolvimento adequado de suas próprias normas e práticas.

O estudo se concentra em arranjos de governança na gestão pública, especificamente sobre as responsabilidades de um órgão ou de uma entidade controlada pelo setor público, e considera que sua publicação contribuirá para a boa governança e a prestação de contas do setor público em todo o mundo.

Para tanto, o estudo está organizado em seções em que o tema é abordado introdutoriamente, seguido de uma visão geral de arranjos de *accountability* no setor público e da indicação dos princípios e recomendações de governança voltados para entidades do setor público que têm estruturas de direção semelhantes às do setor privado.

Nesse sentido, os princípios básicos da boa governança (*openness*, *integrity* e *accountability*) devem ser seguidos e, de acordo com IFAC (2001), têm os seguintes significados:

- a) *openess* (abertura ou transparência) é necessária para garantir que os *stakeholders* (partes interessadas) possam ter confiança nos processos de tomada de decisões e ações de entidades do setor público, na gestão de suas atividades, e nos indivíduos dentro delas. Sendo aberto por meio de consulta significativa com as partes interessadas e comunicação de informações completas, precisas e claras leva à ação eficaz e tempestiva e resiste ao necessário julgamento;
- b) *integrity* (integridade) compreende tanto as operações simples como as complexas. Baseia-se na objetividade, honestidade e em elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e gestão dos assuntos de uma entidade pública. É dependente da eficácia da estrutura de controle e dos padrões de pessoal e de profissionalismo dos indivíduos dentro da entidade. Reflete-se nos processos de decisão da entidade e na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho;
- c) *accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público, e os indivíduos dentro delas, são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a gestão dos fundos públicos e de todos os aspectos de desempenho, e se submetem a apropriado julgamento externo. É alcançada por todas as partes que têm uma compreensão clara de suas responsabilidades e da definição de suas funções, suportadas por uma estrutura robusta. É a obrigação para responder por uma responsabilidade conferida.

Por pertinente, e para fins de tratamento neste trabalho, registre-se que, de acordo com IFAC (2001, p. 57), os *stakeholders* (partes interessadas) abrangem:

o corpo ou indivíduo (s) eleito ou designado para a diretoria de um órgão e que têm responsabilidade pela avaliação do desempenho; os representantes eleitos pela sociedade (parlamentares); os provedores de recursos (contribuintes, credores financeiros, proprietários de títulos do governo e credores em geral); os prestadores de serviços e parceiros (funcionários, contratados, parceiros de *joint ventures* e de outras entidades governamentais); os usuários dos serviços (pessoas físicas e empresas que se beneficiam dos serviços que a entidade proporciona); grupos de interesse como analistas e coletores de estatísticas (analistas políticos, economistas, analistas financeiros, agências de *rating*); a mídia; e a comunidade em geral.

Nesse contexto, IFAC (2001) estabelece ainda que esses princípios são refletidos em dimensões de governança para os órgãos ou entidades controladas pelo setor público referentes a: padrões de comportamento; processos e estruturas organizacionais; controle; e relatórios externos. Essas dimensões podem ser resumidamente visualizadas no quadro 6, inclusive em termos de sub-dimensões e categorias que são objeto de recomendações a serem implementadas na prática de gestão.

Quadro 6 – Dimensões, sub-dimensões e categorias sobre governança na gestão pública

Dimensões	Sub-dimensões	Categorias
Padrões de comportamento	Liderança	
	Códigos de conduta	Probidade e decoro
		Objetividade, integridade e honestidade
		Relacionamentos
Processos e estruturas organizacionais	Responsabilidade legal	
	Responsabilidade pelo dinheiro público	
	Comunicação com os <i>stakeholders</i>	
	Regras e responsabilidades	Equilíbrio entre poder e autoridade
		Diretoria
		Presidente
		Membros não-executivos da diretoria
		Gestão executiva
		Política de remuneração
Controle	Gestão de risco	
	Auditoria interna	
	Comitês de auditoria	
	Gestão orçamentária	
	Gestão financeira	
	Treinamento de pessoal	
Relatórios externos	Relatórios anuais	
	Adequada utilização de padrões contábeis	
	Medidas de desempenho	
	Auditoria externa	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016) com base em IFAC (2001).

IFAC (2001) considera que a dimensão “padrões de comportamento” se refere a como a alta gestão da organização exerce liderança na determinação de seus valores e padrões, como define a cultura da organização e o comportamento de todos as pessoas dentro dela, e à adoção formal de códigos de conduta que definem padrões de comportamento para cada membro do corpo diretivo e para todos os empregados da entidade, abordando as categorias:

- a) probidade e decoro;
- b) objetividade, integridade e honestidade;
- c) relações.

Já em relação à dimensão “processos e estruturas organizacionais”, IFAC (2001) considera como a alta gestão nas organizações é nomeada e organizada, como suas responsabilidades são definidas e como ela é responsabilizada. Nesse sentido, essa dimensão cuida das sub-dimensões:

- a) responsabilidade legal – estabelecimento de mecanismos eficazes para assegurar o cumprimento de estatutos e de regulamentos;

- b) responsabilidade pelo dinheiro público – estabelecimento de arranjos apropriados para assegurar que os fundos e recursos públicos sejam devidamente salvaguardados e utilizados economicamente, eficientemente e de acordo com os estatutos e outros instrumentos legais regem a sua utilização;
- c) comunicação com os *stakeholders* – estabelecimento de:
 - canais de comunicação claros e efetivos, na prática;
 - compromisso explícito com a abertura e transparência sobre todas as atividades da entidade;
 - publicidade dos processos de nomeação dos membros da diretoria e de seus outros relevantes interesses;
- d) regras e responsabilidades relativas a equilíbrio entre poder e autoridade, à diretoria, ao presidente, aos membros não executivos da diretoria, à gestão executiva e à política de remuneração da diretoria.

IFAC (2001) indica ainda que a dimensão “controle” refere-se à rede de vários controles estabelecidos pela alta gestão da organização para apoiá-la na consecução dos objetivos da entidade, à eficácia e à eficiência das operações, à confiabilidade dos relatórios internos e externos, e à conformidade com a aplicação das leis e regulamentos e das políticas internas, cuidando de aspectos ligados a gestão de riscos, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno, gestão orçamentária, gestão financeira e treinamento de pessoal.

Relativamente a “relatórios externos”, IFAC (2001) afirma que se refere a orientações sobre como a alta gestão da entidade demonstra sua responsabilidade financeira para com a gestão dos dinheiros públicos e seu desempenho no uso dos recursos, abrangendo aspectos ligados a relatórios anuais, adequada utilização de padrões contábeis, medidas de desempenho e auditoria externa.

Acrescente-se que o estudo da IFAC (2001) tem se constituído em instrumento de aplicação em níveis diferenciados de diversas produções científicas relacionadas às práticas de governança na gestão pública, evidenciando sua utilização enquanto meio de medição do nível e qualidade dessas práticas e de sua capacidade de influenciar variáveis e resultados organizacionais.

Com efeito, Guedes (2008) realizou pesquisa de mestrado com o objetivo de identificar as práticas de boa governança adotadas pelas empresas públicas vinculadas ao Ministério da

Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Os resultados possibilitam concluir que as empresas públicas objeto do estudo de caso múltiplo evidenciam as práticas de boa governança, embasadas nas dimensões de padrões de comportamento, estruturas e processos, controle e relatório, definidas em IFAC (2001).

Sartori (2011) afirma que a promoção da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) tem na governança uma ferramenta central para maximizar seus resultados, embora inexistam indicadores que permitam avaliar a governança em domínios públicos mais específicos, como o dos agentes públicos de fomento dos Sistemas Regionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (SRCT&I). Assim, Sartori (2011) formulou um quadro de referência para apoiar a gestão da governança desses agentes, tendo utilizado o estudo da IFAC (2001) como um dos insumos para a correspondente concepção, especificamente quanto aos princípios de transparência e responsabilidade na prestação de contas.

Nunes et al. (2012) produziram artigo com o objetivo de identificar as práticas adotadas pela Administração pública do Estado do Ceará que podem ser consideradas como evidências de governança na gestão pública e sua contribuição para transformar em realidade, de forma eficiente, as decisões tomadas sobre políticas públicas. Os dados levantados foram interpretados considerando como categorias de análise as recomendações da IFAC (2001) sobre a perspectiva de aplicação da governança na gestão pública, especificamente em relação a uma Administração Pública Central, de acordo com as dimensões: padrões de comportamento; processos e estruturas organizacionais; e controle e relatórios externos.

Complementarmente, Nunes et al. (2012a) identificaram as práticas de gestão das sociedades de economia mista, controladas pelo Governo do Estado do Ceará, que podem ser consideradas como evidências de boa governança na gestão pública, segundo as recomendações estabelecidas pela IFAC (2001). Os dados foram obtidos pela aplicação, junto às empresas objeto do estudo, de questionário elaborado, com adaptações, a partir do “APPENDIX 1: GOOD GOVERNANCE: A CHECKLIST FOR GOVERNING BODIES”, que integra a IFAC (2001).

Pesquisa documental realizada por Cavalcante e De Luca (2013), por meio de análise de conteúdo, identificou quais informações disponibilizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), em seu portal eletrônico e em documentos públicos, atendem ao tipo e ao conteúdo

das recomendações da IFAC (2001) referentes ao controle e aos relatórios externos, enquanto dimensões de governança na gestão pública.

Ao comentar sobre as dificuldades para aplicação dos princípios da governança corporativa no setor público, Monteiro e Hammes (2014) lembram que a IFAC (2001) ressalta que o setor público é complexo, pois as entidades que o integram não atuam com base numa legislação comum e não possuem uma estrutura organizacional padrão, além de que os governos não visam resultado econômico e não estão sujeitos à concorrência, provocando gestão menos eficiente do que a da iniciativa privada.

A verificação dos aspectos conceituais, dos princípios e dos elementos relacionados a governança corporativa e governança na gestão pública que podem ser utilizados na governança de plataformas logísticas foi pesquisada por Silva et al. (2014). Essa busca referiu IFAC (2001) como um dos estudos cujos princípios estão associados à aplicação da governança com a finalidade de assegurar um “modelo de governar” o mais robusto possível e que contemple os interesses de todas as partes envolvidas.

A compreensão sobre os reflexos que o novo Regime Jurídico português provocou no nível de governança das Instituições de Ensino Superior de Portugal foi pesquisada por Marques (2015), num contexto de redução do financiamento do ensino superior, utilizando como parte de seu referencial teórico o estudo da IFAC (2001).

Diante do exposto, observa-se que os posicionamentos do IFAC (2001) quanto a recomendações de práticas de governança na gestão pública correspondem a iniciativas tomadas por organização que não dispõe de prerrogativas legais impositivas de qualquer natureza mas que podem ser consideradas por parte dos responsáveis pela gestão pública como parâmetros para melhoria do processo de gestão pública, diminuição dos conflitos de interesse entre os diversos principais e agentes que se relacionam nesse ambiente e, naturalmente, melhoria dos resultados da ação pública para todo o conjunto da sociedade.

3.2.4 Governança aplicada às empresas estatais, inclusive as sociedades de economia mista

Nesta subseção registram-se as situações controversas com que se deparam as empresas estatais, incluindo as sociedades de economia mista brasileiras, relativamente aos seus

controladores, aos setores de atividades econômicas em que atuam, aos seus objetivos, às relações com a sociedade, aos governantes e aos gestores, e aos seus desempenhos e resultados, as quais podem ser consideradas como problemas de agência, à luz da teoria de agência de Jensen e Meckling (1976), e estimulam a implementação de práticas de governança nessas empresas.

Além disso, são demonstrados outros aspectos caracterizadores da importância da adoção de práticas de governança nas empresas estatais, acrescentando os correspondentes desafios e benefícios proporcionados.

Por último, são apresentados estudos empíricos sobre práticas de governança em empresas estatais, considerando sua relação com variáveis de natureza institucional, societária e empresarial.

3.2.4.1 Situações controversas (ou problemas de agência) em empresas estatais

Monsen e Walters (1977) revelam que os governos usam as empresas estatais para atingir objetivos políticos e eleitorais, tratando os problemas econômicos e sociais a curto prazo e utilizando as empresas estatais como instrumentos de política monetária para combate à inflação, manipulando preços e, assim, prejudicando os resultados empresariais.

O fato de as empresas estatais serem de propriedade do Estado acarreta algumas consequências, como a diversidade em relação aos objetivos, em virtude de que os governos representam grupos diferentes, com interesses diferentes, e por vezes conflitantes em relação a essas empresas. Assim, no longo prazo, essas diferenças são potencializadas, haja vista a natural possibilidade de alternância de poder político na gestão do Estado, acarretando mais impactos aos objetivos das empresas estatais (HORN, 1995).

De outra parte, Whincop (2005) afirma que as empresas estatais se deparam com alguns problemas, um dos quais diz respeito ao alinhamento entre os interesses dos administradores e os dos principais proprietários, os cidadãos eleitores, perante os quais as empresas estatais são responsáveis. Com efeito, o autor afirma que essas pessoas são, em última instância, requerentes residuais das empresas estatais, como os acionistas de uma companhia privada, mas são também, frequentemente, os principais destinatários dos produtos e serviços disponibilizados pelas empresas estatais, dificultando a concretização do significado de agir

no melhor interesse do público. Outro problema se refere ao alinhamento dos interesses dos políticos eleitos, que exercem poder junto aos administradores, com os dos principais proprietários. Nessa relação surgem questões sobre como essas pessoas estão inclinadas a usar esses poderes do governo para obtenção de vantagem política, em detrimento dos interesses dos principais proprietários (WHINCOP, 2005).

Vagliasindi (2008) analisou questões sobre avaliação e monitoramento de desempenho das empresas estatais que atuam nos setores de infraestrutura de países em desenvolvimento e observou que muitas dessas empresas têm sido ineficientes e ineficazes como prestadoras de serviços públicos de infra-estrutura e como instrumentos de desenvolvimento econômico e social, dentre outras razões, em decorrência de interferência política na administração e operação do dia-a-dia.

Os problemas nas empresas estatais, segundo Boada (2012), estão frequentemente relacionados ao uso das empresas em interesses especiais e a distorções na destinação do capital público, embora haja o entendimento de que o Estado, enquanto acionista controlador único, saiba o que quer (buscar o bem-estar da população). Todavia, é comum acontecer o contrário, na expectativa de que as empresas estatais possam se constituir em meios para perseguir objetivos divergentes entre si, considerando: a predisposição dos governantes para exceder sua capacidade fiscal; a ocorrência de alta rotatividade dos diretores executivos e dos membros do conselho de administração; a redução do horizonte de planejamento e gestão; e o fluxo e uso da informação para prevenir perdas residuais (BOADA, 2012).

Horn (1995) acrescenta que os objetivos estabelecidos não são apenas os relacionados ao setor de atividade econômica em que as empresas estatais atuam. Muitas vezes são definidos também objetivos de natureza diferente do negócio em si que foi estabelecido, incluindo, por exemplo, objetivos relacionados a políticas públicas, como redistribuição de renda e concessão de subsídios a determinados setores e regiões.

De outra parte, a OECD (2005) adverte para o fato de que as empresas estatais se deparam com desafios singulares: podem sofrer por intervenção indevida e interferências políticas, e por uma passividade ou distância do Estado, enquanto proprietário; e pode ainda haver uma diluição da responsabilidade de prestação de contas.

Ademais, as empresas estatais são por vezes protegidas de ameaças à administração de empresas privadas, como a incorporação e a falência, mas há dificuldades associadas ao fato

de que a prestação de contas de seus desempenhos relaciona-se a uma complexa cadeia de interessados (administração, conselho, entidades proprietárias, ministérios, governo), sem princípios clara e facilmente identificáveis, de modo que a estruturação dessa rede de prestação de contas para assegurar decisões eficientes é outro desafio (OECD, 2005).

No que se refere à prestação de contas, Blume (2010) adverte que essa complexa cadeia compreende o protagonismo de ações em relação às empresas estatais, pois ora o parlamento entende que está no comando, ora o ministério do setor em que atua a empresas estatais, noutro momento é a área de finanças ou ainda a própria burocracia que pode causar dificuldades nesse sentido.

Silveira (2010), por sua vez, destaca que as empresas estatais se deparam com situações em que outras possibilidades de risco ou de conflitos de interesses entre as partes envolvidas (sociedade, governantes, gestores e técnicos) se configuram, tais como: interferência indevida ou excessiva do Estado, enquanto controlador; pouca pressão por resultados e eficiência operacional; possibilidade de diluição da responsabilidade pelas decisões tomadas, pois podem estar sujeitas a decisões envolvendo agentes externos à estrutura organizacional (secretários de estado, ministros, governo etc.); e dificuldade de continuidade administrativa decorrente de alteração periódica de mandatário do controlador.

Noutra abordagem, Blume (2010) ressalta que a globalização fez com que aumentasse a concorrência e diminuíssem as chances de as empresas estatais operarem como monopólios, provocando uma tendência de centralização da função de propriedade, o que requer um esforço para que as empresas estatais funcionem melhor nesse modelo. O autor afirma que o Estado, todavia, em alguns países, é, muitas vezes, completamente passivo e não fiscaliza as empresas estatais de forma eficaz, enquanto que em outros países, ocorre o oposto: há interferência e intervenção política frequentes.

Miranda e Amaral (2011) afirmam que a estratégia de uso das empresas estatais como instrumento de políticas públicas geralmente acarreta choques entre os empreendimentos públicos e os privados, especialmente quando essa atuação se dá em setores competitivos, por conta das vantagens que as empresas estatais dispõem em relação às empresas privadas.

Nada obstante, independente da diversidade de perfis, as empresas estatais normalmente se deparam com dificuldades em compatibilizar os múltiplos objetivos que lhes são estabelecidos, haja vista que as atividades de interesse público são conflitantes com objetivos

empresariais de lucratividade, de agregação de valor patrimonial e de bom desempenho financeiro (MIRANDA; AMARAL, 2011).

Com efeito, Miranda e Amaral (2011) argumentam que a especificação de metas se torna problema na gestão das empresas estatais porque durante o correspondente processo, e em sua avaliação, as incertezas e os custos de geração de informação, por exemplo, comuns ao setor privado, são acrescidos do fato de que o principal proprietário não é um simples indivíduo ou organização, é toda uma sociedade, com seus múltiplos e diversos interesses públicos. Assim, são gerados múltiplos objetivos e metas, contendo diversos conflitos e dilemas. Na apreciação de Miranda e Amaral (2011, p. 1079), “quanto mais heterogêneo é o governo, maior é a multiplicidade de metas. Assim, governos de coalizão, que frequentemente convivem com ambiguidades ideológicas e de interesses, acabam potencializando esse problema”.

Além disso, os administradores das empresas estatais, em geral, são selecionados a partir da utilização de critérios profissionais diferentes dos da iniciativa privada, e não são recompensados financeiramente em função de variáveis e indicadores de desempenho. Esse cenário torna o mercado de trabalho dos executivos das empresas estatais ineficiente e favorável à atuação de gestores inescrupulosos, que agem em benefício próprio, aumentando as chances de ocorrência de conflitos de agência (MIRANDA; AMARAL, 2011).

Diante do exposto, as situações apresentadas com base em Blume (2010), Horn (1995), Miranda e Amaral (2011), Monsen e Walters (1977), OECD (2005), Silveira (2010), Vagliasidin (2008) e Whincop (2005) contribuem e estão associadas aos conflitos de interesse entre as diversas partes interessadas nas empresas estatais, caracterizando o problema de agência, com base em sua generalidade e suportada na teoria da agência de Jensen e Meckling (1976), na forma indicada na subseção 2.1.

Ademais, Bhatta (2003) afirma que, no âmbito da Administração pública, as práticas que permitem minimizar os riscos desses conflitos de interesses (problemas de agência) estão associadas e se assemelham à aplicação dos conceitos e definições de governança corporativa na intenção de tornar aspectos como a transparência e a prestação de contas responsável, por exemplo, mais evidenciadas.

Nesse contexto, registre-se que as empresas estatais brasileiras podem ser classificadas basicamente em dois tipos de entidades: as empresas públicas e as sociedades de economia

mista, que fazem parte da denominada Administração pública indireta, cujas formas de instituição, de gestão e de organização podem variar de acordo com as circunstâncias.

Com efeito, Motta (1980) descreve e analisa os métodos de processos de controle das empresas estatais brasileiras e afirma que os fatores que determinaram a criação dessas entidades foram de natureza econômica, administrativa, social e política, sendo, neste último caso, associados principalmente a questões estratégicas e de vantagens monopolistas.

O primeiro dos tipos de empresas estatais brasileiras é o das empresas públicas, cujas atividades empresariais se baseiam em princípios comerciais, “sendo constituídas, organizadas e controladas pelo poder público” (KOHAMA, 2013, p. 19) e “com propriedade integral do capital social pelo Estado” (SILVEIRA, 2010, p. 318).

As empresas públicas são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criadas por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer, por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito, de acordo com o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e alterações posteriores.

As sociedades de economia mista, por sua vez, correspondem ao segundo dos tipos de entidades pertencentes ao gênero das empresas estatais brasileiras, integram a Administração pública indireta, são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, ou a entidade da Administração Indireta, de acordo com o Decreto-lei nº 200/1967, e alterações posteriores, podendo haver participação de representantes da sociedade em sua composição acionária, na condição de acionistas interessados em retornos sobre recursos aplicados.

As sociedades de economia mista podem ser instituídas sob a forma de sociedades anônimas fechadas (sem ações negociadas em bolsas de valores) ou abertas (com ou sem ações negociadas em bolsas de valores), de acordo com Lei Federal nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades Anônimas).

Especificamente quanto à forma de organização, em geral as sociedades de economia mista são estruturadas com a presença de assembleia geral de acionistas, conselho de administração, conselho fiscal e diretoria, na forma disciplinada na Lei das Sociedades Anônimas, e têm como finalidade a realização de “atividades de utilidade pública, de natureza técnica, industrial ou econômica, outorgada pelo Estado a uma organização empresarial privada” (KOHAMA, 2013, p. 20), favorecendo o atendimento das necessidades por bens e serviços em setores onde a atuação por meio da administração direta seria inadequada.

Considerando que as sociedades de economia mista podem atuar em atividades de natureza econômica, registre-se que Horn (1995) menciona que sua comparação com as empresas privadas indica forte semelhança nos setores econômicos em que as primeiras atuam, em quaisquer países, tais como serviços postais, ferroviários, de telecomunicações, de fornecimento de energia elétrica, de gás e companhias aéreas.

Assim, como as sociedades de economia mista integram o conjunto das empresas estatais, as situações correspondentes a conflitos de interesse entre as partes interessadas das sociedades de economia mista também podem ocorrer e ser caracterizadas como problemas de agência e estudadas à luz da teoria de agência, de Jensen e Meckling (1976). Além disso, as práticas de governança adotadas pelas sociedades de economia mista também têm como finalidade mitigar os riscos desses conflitos ou problemas.

3.2.4.2 Outros aspectos que refletem a importância de práticas de governança nas empresas estatais

A importância de se implantarem práticas de governança em empresas estatais, incluindo as sociedades de economia mista brasileiras, está relacionada a fatores adicionais à mitigação de conflitos de interesses e problemas de agência.

Com efeito, em termos mundiais, Blume (2010) discorre sobre as razões pelas quais a governança das empresas estatais é tão importante na agenda internacional de políticas públicas, a partir da visão dos trabalhos e pesquisas empreendidos pela OCDE, dos quais resultaram a publicação das diretrizes para práticas de governança por parte das empresas estatais. Essas diretrizes consideram o que foi dito pelas agências reguladoras quanto ao que funcionou para elas, o que tem sido eficaz e a indicação das suas recomendações para melhores práticas de governança (BLUME, 2010).

Assim, Blume (2010) registra que as empresas estatais ainda são economicamente muito significativas nos países em que estão presentes, considerando, por exemplo, que seus ativos representam pelo menos 20% do PIB em países como a Finlândia, República Eslovaca, Suécia, Itália, França e Coréia.

De outra parte, no Brasil, desde o ano de 2007, o Governo Federal já havia editado o Decreto nº 6.021 com o objetivo de criar a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), em que restou definido o conceito de governança corporativa: conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais.

Miranda e Amaral (2011) argumentam que as grandes mudanças econômicas e tecnológicas ocorridas em anos recentes em todo o mundo, bem como a desregulamentação de monopólios, acarretaram para as empresas estatais a necessidade de alterações estruturais que continuassem a justificar sua existência, ressaltando que o funcionamento dessas empresas deve ser pautado na responsabilidade em relação a seus acionistas, fornecedores, funcionários e ao público em geral, sendo a governança um meio para cumprimento desse mister.

Nada obstante, ressalte-se que problemas ocorridos a partir dos anos 2000 em grandes empresas privadas brasileiras, além de ilegalidades cometidas em importante empresa estatal do Brasil, com o envolvimento de seus gestores, da alta e média gerência, e principais fornecedores, evidenciam que a não adoção de práticas de governança no Brasil acarreta impactos sociais e econômicos prejudiciais a toda a sociedade (SILVEIRA, 2015).

Nesse contexto, e considerando a perspectiva dos investidores e da sociedade brasileira, Silveira (2015) afirma que a discussão sobre governança nas empresas estatais é importante porque (i) essas empresas representam parte relevante da composição da carteira do mercado acionário brasileiro; (ii) o desempenho das estatais em setores estratégicos e de infraestrutura (energia, petróleo, transportes, saneamento e financeiro) tem impacto direto sobre todas as pessoas e organizações; (iii) o governo, proprietário e controlador dessas empresas, só pode

exigir, com legitimidade, o cumprimento de práticas de governança por parte das empresas privadas se também adotar essas medidas em relação às suas empresas.

Nesse sentido, Fontes Filho e Piccolin (2008), indicam que é necessário evoluir as dimensões alusivas ao arcabouço institucional-legal, os modelos de prestação de contas da gestão, e o tratamento aos acionistas minoritários. As razões para tanto estão associadas à natureza difusa do controlador e à característica política de seu ambiente, o que torna ainda mais importante a necessidade de consolidação das boas práticas de governança corporativa. Essa consolidação permitiria ampliar a capacidade da ação dos gestores e a correta avaliação de seu desempenho, sob a justificativa da atração de investidores, no caso das sociedades de economia mista, e do aumento da eficiência e eficácia na produção de bens e serviços públicos, quanto a todas as empresas estatais.

Silveira (2010, p. 319) ressalta, todavia, que as empresas estatais se deparam com variados desafios relacionados às práticas de governança, destacando-se os que se referem às necessidades de:

- a) clareza de decisões referentes à dualidade entre a maximização do valor de longo prazo da empresa e a implementação de políticas públicas que promovam o bem-estar social;
- b) estabelecimento de regras para transações com partes relacionadas, especialmente o governo e os correspondentes órgãos públicos;
- c) definição de critérios para a especificação e implementação de política de preços, independente de questões políticas circunstanciais;
- d) normatização de requisitos para nomeação dos administradores, assegurando um ambiente meritocrático e de nível técnico adequado;
- e) estabelecimento de atribuições ao conselho de administração para seleção e substituição dos gestores principais;
- f) definição de mecanismos para mitigar o modelo de gestão da companhia contra alterações no cenário político, assegurando os compromissos prévios com investidores e demais partes interessadas.

O Banco Mundial (2014) registra, por sua vez, que as empresas estatais enfrentam desafios de governança adicionais aos das empresas privadas, considerando a necessidade de alinhamento entre os interesses dos gestores e os dos proprietários, associados a fatores tais

como: multiplicidade de principais; multiplicidade e muitas vezes concorrentes metas e objetivos; proteção contra a concorrência; conselhos e gestores politizados; baixos níveis de transparência e de prestação de contas responsável; e fraca proteção aos acionistas minoritários.

Nesse contexto, onde se reconhece a importância da adoção de práticas de governança, além de se destacarem alguns de seus desafios, também são ressaltados os benefícios proporcionados pela implantação desses procedimentos nas empresas estatais.

Com efeito, Blume (2010) destaca que as pressões por práticas de governança por parte das empresas estatais estão relacionadas aos benefícios que podem advir, evitando problemas graves e inesperados. Esperam-se ganhos de eficiência em relação aos objetivos operacionais e aos das políticas públicas sociais, contribuindo para uma melhor valoração dos ativos do Estado, para facilitar o acesso ao capital – sob a forma de dívida e de capital próprio – e para melhorar a concorrência com seus competidores privados, contribuindo para a sustentabilidade orçamentária Estado.

Após citar trabalho de Claessens e Yurtoglu (2012), que indicam que as empresas alcançam melhores benefícios em decorrência da adoção de práticas de governança corporativa, por meio de maior acesso ao financiamento, menor custo de capital, melhor desempenho e tratamento mais favorável a todas as partes interessadas, o Banco Mundial (2014) registra que a maioria, se não todos, desses benefícios são também observados em empresas estatais, “embora poucos estudos empíricos analisem especificamente os impactos diretos da governança corporativa sobre o desempenho” das empresas estatais.

O Banco Mundial (2014) acrescenta a existência de evidências de que os benefícios decorrentes das práticas de governança alcançam as empresas estatais individualmente e a economia como um todo quanto: à melhoria do desempenho operacional; ao aumento do acesso a fontes alternativas de financiamento por meio dos mercados de capitais nacional e internacional, concomitante à contribuição para desenvolver mercados; ao financiamento para o desenvolvimento de infra-estrutura; à redução da carga fiscal e ao aumento da contribuição líquida para o orçamento por meio de pagamentos de dividendos mais altos; e à redução da corrupção e melhoria da transparência.

3.2.4.3 Estudos empíricos que relacionam práticas de governança a variáveis de natureza institucional, societária e de desempenho em empresas estatais

São apresentadas nesta subseção alguns estudos empíricos que relacionam práticas de governança na gestão pública a variáveis de natureza institucional, societária e empresarial, relativamente a empresas estatais.

Conforme poderá ser percebido, e também já mencionado na subseção precedente, o Banco Mundial (2014) registra que há poucos estudos empíricos que analisam especificamente os impactos diretos da governança corporativa sobre o desempenho das empresas estatais.

Inicialmente registre-se que Xu e Yan (1999) relatam que as empresas chinesas listadas em bolsa têm uma estrutura de propriedade mista, com três grupos predominantes de acionistas – o Estado, instituições, e indivíduos - cada um com cerca de 30% das ações. Nesse contexto de concentração de propriedade, os autores investigam se essa estrutura impacta de forma relevante o desempenho dessas empresas, no âmbito da GC.

Os resultados da análise empírica mostram que a forma de combinação e concentração de propriedade de ações afeta significativamente o desempenho dessas empresas, sob três aspectos: (i) há uma correlação positiva e significativa entre a concentração da propriedade e a rentabilidade; (ii) a rentabilidade está positivamente correlacionada com a fração de ações de propriedade das instituições, mas negativamente correlacionada ou não correlacionada com a parte das ações de propriedade do Estado e partes comercializáveis detidas pelos indivíduos; (iii) a produtividade do trabalho tende a diminuir à medida que a proporção de ações estatais aumenta. Os resultados sugerem, em relação à governança, a importância de grandes acionistas institucionais, a ineficiência da propriedade estatal e os potenciais problemas em uma estrutura de propriedade excessivamente dispersa (XU; YAN, 1999).

Nesse contexto, ressalte-se que Almeida et al. (2010) pesquisaram acerca dos determinantes da qualidade das práticas de governança corporativa das empresas brasileiras de capital aberto que possuem investimentos públicos (sociedades de economia mista), nos anos de 2005 (34 empresas), 2006 (51), 2007 (58), 2008 (61) e 2009 (38), utilizando uma medida denominada GCGOV, que é representado por um índice calculado pela aplicação de 14 questões, abrangendo três dimensões (transparência, composição e funcionamento do

conselho de administração e conduta), cujas respostas foram obtidas a partir de dados secundários. Esse índice foi aplicado por Santos (2005) em empresas familiares, a partir de um questionário adaptado de Leal e Carvalhal-da-Silva (2004).

Almeida et al. (2010) encontraram resultados que demonstram que a maior parte das empresas analisadas apresenta um nível de governança acima da média. A pesquisa de Almeida et al. (2010) evidenciou também que maior concentração de ações de controle com um único acionista impacta positivamente a qualidade das práticas de governança, assim como a alavancagem, a tangibilidade, o crescimento e a idade das empresas pesquisadas influenciam negativamente essas mesmas práticas. Com efeito, Almeida et al. (2010) consideraram que as variáveis desempenho, propriedade, alavancagem, tamanho, tangibilidade, crescimento e idade poderiam influenciar o índice de governança corporativa construído e aplicado junto às sociedades de economia mista, cobrindo lacuna de estudos em relação a esse segmento empresarial.

Andrés, Guasch, e López Azumendi (2011) estudam a estrutura de governança das empresas estatais que atuam nos setores de água e eletricidade da América Latina e do Caribe. A partir de uma base de dados, os autores comparam 44 empresas estatais dessa região utilizando uma medida agregada de governança corporativa e mais seis medidas associadas: (i) estrutura legal da empresa, (ii) a composição e a qualidade do conselho de administração e do CEO, (iii) a qualidade da equipe, (iv) a orientação para o desempenho, (v) os mecanismos que garantem a transparência das informações financeiras e não financeiras e (vi) a listagem em bolsa de valores.

Os resultados indicam a necessidade de melhorias na seleção e nomeação de conselheiros e na orientação para desempenho das empresas estatais. O estudo aponta uma correlação positiva entre governança corporativa e o desempenho medido por variáveis relacionadas a: (i) no setor de água – água não faturada, continuidade do serviço, potabilidade, cobertura de água, cobertura de esgotamento sanitário, tarifas de água residenciais, tarifas de esgotamentos sanitários residenciais, produtividade do trabalho e medição; (ii) no setor de eletricidade – perdas na distribuição, duração de interrupções, frequência de interrupções, cobertura, produtividade do trabalho, tarifas residenciais e tarifas industriais. A orientação para desempenho e a profissionalização da gestão parecem ser os maiores determinantes para o bom desempenho das empresas estatais (ANDRÉS; GUASCH; LÓPEZ AZUMENDI, 2011).

Os três estudos referidos (ALMEIDA et al., 2010; ANDRÉS; GUASCH; LÓPEZ AZUMENDI, 2011; XU; YAN, 1999) relacionam práticas de governança na gestão pública ao desempenho das empresas estatais. De comum, os primeiros e os últimos consideram a governança como fator determinante do desempenho, embora Xu e Yan (1999) refiram desempenho como rentabilidade e produtividade, enquanto Andrés, Guasch, e López Azumendi (2011) considerem essa variável como relacionada a aspectos inerentes ao objeto de negócio das empresas pesquisadas – água e energia.

Por outro lado, Almeida et al. (2010) estudam a governança na gestão pública como efeito de diversas variáveis de natureza societária (estrutura de propriedade e idade) e patrimonial (desempenho, alavancagem operacional, tamanho, tangibilidade e oportunidade de crescimento) das empresas estatais.

De resto, os três estudos apresentam a governança na gestão pública de forma variada, contemplando estrutura e concentração de propriedade, índice de governança (construído a partir de respostas a questionário contemplando perguntas sobre transparência, composição e funcionamento do conselho de administração e conduta) e medida agregada de sete outras variáveis, sendo uma delas referente a conselho de administração.

Diante do exposto, as práticas de governança na gestão pública adotadas pelas empresas estatais merecem ser mais profundamente estudadas, a partir da realização de pesquisas científicas, inclusive de natureza empírica, com vistas a identificar as relações existentes com outras variáveis que contribuam para a geração de benefícios que diminuam os conflitos de interesses (problemas de agências) entre as diversas partes interessadas nesses tipos de entidades.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E SANEAMENTO BÁSICO

Esta seção trata da revisão do referencial teórico e técnico sobre políticas públicas e, mais especificamente, em relação ao setor de saneamento básico, inclusive seu marco regulatório. Sobre políticas públicas são apresentadas diversas percepções e definições relacionando-as às funções de governo, à diferença entre *public policy* e *public politics*, aos processo de decisões, à imperfeição de sua formulação e aos elementos de análise da fase de sua implementação.

Quanto às políticas públicas voltadas para saneamento básico, o texto aborda os antecedentes, o marco regulatório e sua relação com o princípio da universalização e com a regulação, e a relação da regulação com o princípio da universalização, compreendendo: aspectos conceituais de regulação, a relação entre a regulação e as agências reguladoras, a ação das agências reguladoras no saneamento básico e a regulação dos serviços de água e esgotamento sanitário e o princípio da universalização.

Além disso, a seção contempla as necessidades de investimentos enquanto fator relevante para cumprimento do princípio da universalização, bem como apresenta a configuração do setor de saneamento básico, relativamente aos serviços de água e esgotamento sanitário.

4.1 Visão geral sobre políticas públicas

Esta subseção apresenta percepções e definições sobre políticas públicas sob a ótica de: Nogueira Filho (2006), ao abordar as decisões políticas e indicar que serão denominadas políticas públicas quando se referirem a funções de governo, como economia, saúde etc.; Secchi (2013), ao distinguir *public policy* de *public politics*, pois o primeiro é mais concreto, implica decisão, ação e diretriz; Saravia e Ferrarezi (2006), ao caracterizar o tema como fluxo de decisões de natureza pública para manter o equilíbrio social ou desequilibrar para mudar uma realidade; Bryner (2010), ao indicar que o processo de formulação de políticas públicas não é perfeito; e Secchi (2013), ao descrever o processo de políticas públicas e as ocorrências que se dão na fase de implementação.

Registre-se inicialmente que, ao discutir os processos de decisões políticas, Nogueira Filho (2006) destaca que as decisões políticas são tomadas em qualquer sistema político, de

forma individual e coletiva, alcançando ou não a quem decide, e que todo sistema de poder é um mecanismo contínuo e permanente de tomada de decisões que constituem os processos por meio dos quais a política se realiza.

Além disso, Nogueira Filho (2006) indica que quando as decisões políticas se referem à economia, à educação, à saúde e demais áreas de interesse da sociedade, correspondem à modalidade de decisões políticas denominadas políticas públicas, dotadas de características duradouras, complexas, amplas, abrangentes, e dependentes de um ou dos vários poderes do Estado e da sociedade civil.

Ao introduzir a percepção sobre o que são políticas públicas, Secchi (2013) afirma inicialmente que países como Brasil, Espanha, Itália e França encontram dificuldade na diferenciação de alguns termos importantes das ciências políticas, como o que se refere a “política”. Com efeito, “política” pode assumir dois significados principais, distinguidos pelas comunidades epistêmicas de países de língua inglesa pelo uso dos termos “*politics*” e “*policy*”.

Nesse contexto, de acordo com Secchi (2013, p. 1), o termo política pública está associado a *public policy*, cuja dimensão “é mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação”.

Além disso, a respeito de uma definição sobre política pública, Secchi (2013) afirma que uma política pública é uma diretriz definida para cuidar de um problema público, alcançando um conjunto de pessoas cujas atividades ou passividades integram essa política pública. Assim, uma política pública, de acordo com Secchi (2013), possui intenção e resposta ao tratamento ou solução de um problema importante coletivamente.

Secchi (2013) exemplifica instrumentos de políticas públicas em diversas áreas de atuação pública, tais como os que se materializam por meio de: programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com *stakeholders*.

Saravia e Ferrarezi (2006), em texto introdutório à teoria da política pública, respondem à questão sobre o que é política pública afirmando que se trata de um contínuo de decisões

públicas que visam o equilíbrio social ou provocam desequilíbrios com a finalidade de alterar uma realidade, constituindo uma dinâmica que impacta e é impactada pelos diversos ambientes e atores relacionados, com a finalidade de consolidar a democracia, a justiça social, a manutenção do poder e a felicidade das pessoas.

Operacionalmente, Saravia e Ferrarezi (2006) afirmam que uma política pública se constitui em um sistema de decisões públicas materializadas em ações ou omissões, preventivas ou corretivas, com a finalidade de ratificar ou alterar a realidade de um ou vários segmentos da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para alcançar esses objetivos.

Quanto às características de uma política pública, Saravia e Ferrarezi (2006, p. 31) afirmam que os dicionários de ciência política permitem a identificação de componentes de natureza institucional, decisória, comportamental e causal.

E quanto ao processo da política pública, Saravia e Ferrarezi (2006) observam uma visão sequenciada composta das etapas: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação.

Já Secchi (2013) afirma que o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) também é conhecido como processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*), que permite visualizar e interpretar a forma como uma política pública é organizada, dando-se por uma sequência de fases interdependentes: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção.

Saravia e Ferrarezi (2006) e Secchi (2013) apresentam visões que podem ser percebidas como complementares sobre a composição em etapas ou fases sobre o processo ou ciclo de políticas públicas.

De outra parte, ao examinar as organizações públicas sob uma abordagem baseada em políticas, Bryner (2010) afirma que a formulação de políticas públicas não é perfeita, pois não é fácil definir claramente os problemas a serem resolvidos ou as propostas de suas soluções, o que pode acarretar ineficácia das decisões. Com efeito, Bryner (2010) chama a atenção para o fato de que as políticas públicas podem ajudar a sociedade e ficar longe dos efeitos de um problema e, ao mesmo tempo, não aproximá-la da solução, tratando os sintomas sem cuidar das causas.

Bryner (2010) ressalta que alguns tipos de políticas são mais problemáticas para os órgãos e entidades públicas, pois uma das características que se destacam na formulação de políticas é que diferentes tipos de políticas podem ser vinculados a vários tipos de relacionamentos e processos políticos.

Além da imperfeição quanto à formulação apontada por Bryner (2010), Secchi (2003) afirma que, após a fase de tomada de decisão, podem ocorrer problemas relacionados à não concretização das políticas públicas, na forma originalmente idealizada na fase de planejamento, em virtude de razões relacionadas a fatores tais como falta de habilidade administrativo-organizacional ou de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre os que têm ingerência na implementação da política pública.

Ademais, de acordo com Secchi (2013), os principais elementos de análise do processo de implementação são as pessoas e as organizações, os quais têm interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados.

Ressalte-se que a explicação acerca da variabilidade da vinculação de políticas a relacionamentos e processos políticos (BRYNER, 2010) e dos interesses opostos e comportamentos variados dos que têm poder na implementação de políticas públicas (SECCHI, 2013) está relacionada a problemas de agência, que estão presentes em quaisquer tipos de organizações e esforços cooperativos, e tem como base a teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976).

Na fase de avaliação da política pública, Secchi (2013) afirma que se faz necessária a definição de critérios, indicadores e padrões para viabilizar o exame do processo de implementação e o desempenho da política pública, com a finalidade de conhecer o estágio da política e da solução do problema que a deu origem.

Em síntese, as referências sobre políticas públicas apresentadas denotam que a importância das correspondentes decisões está associada às circunstâncias processuais nas quais elas são constituídas e pelas quais elas se manifestam e se materializam (NOGUEIRA FILHO, 2006), orientadas para enfrentamento de problemas públicos, de forma ativa ou passiva, dotadas de intencionalidade e de resposta a esses problemas, materializadas por meio de instrumentos variados (SECCHI, 2013).

Saravia e Ferrarezi (2006), por sua vez, complementam lembrando o caráter dinâmico do fluxo de decisões que leva às políticas públicas, cuja finalidade maior é a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder e felicidade das pessoas, compostas de características institucionais, decisórias, comportamentais e causais, cujo processo observa sequência lógica de etapas interligadas e executadas no âmbito das organizações.

Nesse particular, Bryner (2010) afirma que a correspondente formulação não é perfeita e sua imprecisão pode levar a sociedade a se afastar dos efeitos de um problema assim como a se aproximar de uma solução, cuidando dos sintomas sem atenção às causas, por exemplo.

Assim, considerando as percepções e definições apresentadas, políticas públicas podem ser visualizadas como dimensões que integram o universo das responsabilidades de governantes e de gestores públicos, relativas a problemas públicos concretos que estão presentes na sociedade e que devem ser encaradas sob a ótica da gestão por processos, para fins de tomada de decisões e com a finalidade de modificar certa realidade.

4.2 Políticas públicas e marco regulatório de saneamento básico

Nesta subseção, sob o manto das políticas públicas, são apresentadas percepções e entendimentos acerca dos antecedentes relativos ao saneamento básico e ao seu marco regulatório, incluindo a relação com o princípio da universalização e com a regulação. No contexto do marco regulatório e da universalização, são tratados nesta subseção aspectos relativos ao conceito de regulação, à relação entre a regulação e as agências reguladoras, à ação das agências reguladoras no saneamento básico e à relação entre a regulação dos serviços de água e esgotamento sanitário e o princípio da universalização.

Fechando esta subseção, apresentam-se indicações sobre a relação entre as necessidades de investimentos e o princípio da universalização e sobre a configuração do setor de saneamento básico quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário.

4.2.1 Antecedentes

No entender de Turolla (2002), a atividade econômica do saneamento básico, integrante dos serviços públicos de infraestrutura, tem como marca principal a existência de custos fixos expressivos em capital muito específico, acarretando, de forma associada ao pensamento

acerca do monopólio natural, um desafio entre a eficiência produtiva e a eficiência alocativa, além de um reduzido estímulo ao investimento.

Turolla (2002) argumenta que, embora em boa parte do mundo o setor de saneamento básico seja organizado sob a forma de gestão pública e local, em países desenvolvidos, que alcançaram a universalização, esse modelo foi posteriormente substituído por maior participação da iniciativa privada.

Nada obstante, em países onde a universalização ainda se constitui uma meta a ser alcançada, requerendo expressivos volumes de investimentos, a gestão baseada exclusivamente em prestação de serviços sob a forma pública evidencia-se problemática, inclusive por razões de natureza fiscal, ressaltando que o Brasil se insere nesse grupo de países e se depara, também, com o problema de baixa eficiência e de grandes perdas nos sistemas em operação (TUROLLA, 2002).

Complementando e ratificando, Galvão Jr. et al. (2009) afirmam que o abastecimento de água e o esgotamento sanitário estão entre as funções mais carentes do setor saneamento básico da infraestrutura brasileira, em decorrência de dificuldades econômicas e institucionais, prejudicando o atendimento e a qualidade dos serviços prestados, especialmente quanto à coleta e tratamento de esgotamentos sanitários, à eficiência operacional, à ausência do controle social, a lacunas de regulação e ao nível de investimentos, estes dois últimos aspectos a serem abordados nas próximas subseções.

Ademais, sob uma perspectiva cronológica, Turolla (2002) apresenta informações sobre as políticas públicas brasileiras voltadas para o saneamento básico, a partir de 1964 e até o início dos anos 2000, destacando-se: a criação e operação do Banco Nacional de Habitação (BNH); a instituição do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA); os resultados da execução do PLANASA; a extinção do BNH; e a evolução do sistema.

Considerando essa cronologia, Turolla (2002, p. 13) entende que o PLANASA foi o único instrumento articulado de financiamento e de modernização do setor de saneamento e, após seu colapso, “as iniciativas governamentais revelaram-se pontuais e desarticuladas, enquanto a Política Nacional de Saneamento permaneceu por toda a década de 1990 sem regulamentação”.

Galvão Jr. et al. (2009), no entanto, argumentam que o PLANASA era destituído de eficiência e adequadas condições operacionais, pois era focado na construção de sistemas, tendo funcionado durante o período em que o correspondente financiamento gerava fluxo positivo. Ao se encerrarem as fontes de recursos, as companhias estaduais de água e esgotamentos sanitários, principais operadoras do PLANASA, tiveram que cobrir expressivas despesas financeiras, associadas aos empréstimos anteriormente tomados, num contexto de baixa eficiência operacional.

De outra parte, “as políticas públicas relativas ao saneamento na década de 1990 apresentaram um padrão comum, caracterizado pela ênfase na modernização e na ampliação marginal da cobertura dos serviços” (TUROLLA, 2002, p. 14).

Por último, Turolla (2002) ressalta que a Política Nacional de Saneamento estabelecida pelo Governo Federal, no período de 1995 a 2002, teve como premissa que a universalização dos serviços seria alcançada no ano de 2010, mas, não tendo sido institucionalizada na forma de lei, houve prejuízo à sua implementação, além de dificuldades decorrentes das políticas econômicas adotadas para combate às crises fiscais de 1997 e 1998. Com efeito, houve restrições no nível de recursos disponibilizados para investimento no setor de saneamento brasileiro de cerca de R\$ 1,3 bilhão, em média anual, no período de 1995 a 1998, para R\$ 263 milhões, em 1999, e R\$ 21 milhões, em 2000 (TUROLLA, 2002).

Do exposto, depreende-se que o problema do saneamento básico brasileiro foi objeto de uma ação governamental relevante nos anos 1970, por meio do PLANASA, e que sua descontinuidade, nos anos 1980, aliada a problemas de ineficiência na gestão operacional e financeira, acarretou redução dos investimentos nos anos 1990, impactando negativamente todo o sistema, especialmente quanto à universalização, apesar do reconhecimento de que a atividade econômica do saneamento básico tem custos fixos expressivos em capital, requerendo grande volume de investimentos.

Nada obstante, de acordo com a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA), (2008), após várias iniciativas por parte do Governo Federal, deflagradas entre os anos 1990 e 2000, em 2006 foi apresentado o Projeto de Lei nº 7.361/06, que resultou na Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, considerada o marco regulatório do saneamento básico no Brasil, e que será objeto de discussão na próxima

subseção, especialmente em relação ao princípio da universalização e dois de seus fatores determinantes – a regulação e os investimentos.

4.2.2 Marco regulatório, princípio da universalização e regulação

Com efeito, a ADASA (2008, p. 13) ressalta que o marco regulatório referente às políticas públicas voltadas para saneamento básico foi estabelecido pela Lei Federal nº 11.445/2007, que

estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. A lei é o marco regulatório do setor de saneamento básico e traz os princípios fundamentais para permitir a universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água, esgoto sanitário, drenagem de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Para Carvalho e Adas (2012, p. 42-43), a Lei Federal nº 11.445/2007 representou indubitavelmente “um importante norte para a concepção de um sistema normativo estruturado, revolucionando substancialmente as funções de planejamento, regulação e execução dos serviços públicos de saneamento básico”.

Destaque-se que o inciso I do art. 3º da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014) considera que o saneamento básico corresponde ao conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Carvalho e Adas (2012) acrescentam que os princípios norteadores da referida Lei reforçaram a razão lógica da definição de políticas públicas de saneamento básico em nível dos estados, vis-à-vis uma abordagem estruturada de todo o sistema jurídico, em observância a certas circunstâncias relativas a outras funções da gestão pública, como as de saúde, meio ambiente, urbanismo e gestão de recursos hídricos.

Com efeito, o art. 2º da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014) estabelece 12 princípios fundamentais para prestação de serviços públicos de saneamento básico, dentre os quais se destaca o da universalização do acesso.

Quanto à universalização, o inciso III do art. 3º da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014) considera que seu significado abrange a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico.

Heller (2011, p. 35), em uma análise constante do Programa de Saneamento Básico no Brasil – elementos conceituais para o saneamento básico, volume I, versão preliminar, afirma que o princípio da universalização do acesso pode ser entendido como universalidade, a qual “supõe que todos os brasileiros tenham acesso igualitário ao saneamento básico, sem qualquer barreira de qualquer natureza, seja legal, econômica, física ou cultural”.

A universalização do acesso, segundo Galvão Jr. et al. (2009), representa um grande desafio, especificamente no que se refere a serviços de água e esgotamento sanitário, pois depende da União, dos estados e dos municípios para ser concretizada, destacando que os investimentos necessários são superiores à capacidade do setor, no caso do esgotamento sanitário.

Vargas (2012), por sua vez, argumenta que o cumprimento do princípio da universalização do acesso em saneamento básico, especialmente quanto ao fornecimento de serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, é desafiador porque não depende apenas da obtenção de expressivos recursos para alocação nos investimentos necessários, fazendo-se premente também a observância de aspectos socioeconômicos, político-institucionais, técnico-operacionais e suprassetoriais, estes de ordem territorial de sustentabilidade ambiental.

De outra parte, a Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014) também estabelece, em seu Art. 21, que o exercício da função de regulação deverá atender aos seguintes princípios: (i) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; e (ii) transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Já no art. 22 da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014), são estabelecidos os objetivos da atividade de regulação:

- I estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
- IV definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Além disso, destaquem-se as passagens do art. 11 da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014) ao tratar da atividade de regulação, estabelecendo, dentre as condições de

validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico, a necessidade de existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização, e que esses contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

Apesar dessas previsões legais acerca da atividade de regulação, Turolla (2012) assevera que o advento da Lei Federal nº 11.445/2007, especificamente quanto ao disposto no art. 22, que estabelece objetivos da regulação no âmbito das diretrizes do saneamento básico nacional, corresponde a útil referência para alinhamento às modernas práticas de regulação, porém ainda insuficiente e inadequado, pois que se faz necessário avanços não obtidos pela implementação dessa Lei.

O marco regulatório do saneamento básico brasileiro constitui-se, portanto, em instrumento essencial para balizar as políticas públicas e as ações de agentes públicos e privados na busca de cumprimento de seu mais importante princípio fundamental, o da universalização do acesso, especialmente aos serviços de água e esgotamento sanitário.

Além dos princípios fundamentais para a prestação de serviços públicos de saneamento básico e dos aspectos essenciais referentes às atividades de regulação, a Lei Federal nº 11.445/2007 também trata de diversas definições relativas à titularidade desses serviços públicos, à regionalização na prestação dos serviços, ao planejamento, aos aspectos econômicos, sociais e técnicos, à participação de órgãos colegiados no controle social e à política federal de saneamento básico (BRASIL, 2014), alcançando, desta forma, a relação entre prestadores, usuários, reguladores e titulares desses serviços, e naturalmente as diversas possibilidades de conflitos de interesses entre todas essas partes interessadas.

Assim, e considerando as premissas das práticas de governança, relativamente à mitigação de conflitos de interesses entre partes interessadas numa relação principal-agente, a Lei Federal nº 11.445/2007 se constitui em um instrumento determinante de práticas de governança.

Nesse contexto, e considerando o registro de Galvão Jr. et al. (2009) quanto ao fato de que o abastecimento de água e o esgotamento sanitário estão entre as funções mais carentes do setor saneamento básico, prejudicando a correspondente universalização em termos do atendimento e da qualidade dos serviços prestados, especialmente em virtude de lacunas na

regulação e no nível de investimentos, as próximas subseções analisam a regulação, sob os aspectos conceitual e aplicado, este por parte das agências reguladoras, e as necessidades de investimentos.

4.2.3 Regulação e o princípio da universalização

Nesta subseção, o marco regulatório e a universalização são tratados sob a ótica dos aspectos conceituais da regulação, da relação entre a regulação e as agências reguladoras, da ação das agências reguladoras no saneamento básico e da relação entre a regulação dos serviços de água e esgotamento sanitário e o princípio da universalização.

4.2.3.1 Aspectos conceituais da regulação

Quanto aos aspectos conceituais da regulação, inicialmente registre-se que a correspondente atividade surgiu num contexto evolutivo de transformações da forma de intervenção do Estado no domínio econômico e nas atividades econômicas exercidas por empresas públicas, em geral, e por empresas privadas, no Brasil e no restante do mundo (MARQUES NETO, 2005).

Com efeito, a regulação estatal se desloca de uma forma de atuação do Estado como produtor de bens e serviços para uma de ação regulatória em que ocorre “i) a separação entre o operador estatal e o ente encarregado da regulação do respectivo setor e ii) a admissão do setor regulado da existência de operadores privados competindo com o operador público” (MARQUES NETO, p. 30, 2005).

A ação regulatória estatal, assim, possui pressupostos diferenciados: de mediação entre os interesses dos regulados (operadores econômicos, usuários) e do Estado; de objetivos relacionados aos interesses da sociedade em geral; e nos instrumentos construídos para viabilizar uma nova forma de relacionamento com os agentes econômicos (MARQUES NETO, 2005).

Ainda segundo Marques Neto (2005, p. 35), a atividade de regulação vai além da preservação das “condições de funcionamento de um dado sistema econômico”, tendo como objetivo “a busca do bem comum, [...], a consecução de interesses gerais inatingíveis pelo livre jogo dos interesses econômicos privados”.

Desta forma, por exemplo, Marques Neto (2005, p. 36) afirma que o estabelecimento de uma política pública voltada para reduzir desigualdades sociais e proporcionar universalização de um serviço público, implicaria a necessidade de a ação regulatória equilibrar o uso de suas competências para contribuir ao alcance dos objetivos dessa política:

[...] arbitrando os ônus de forma viável e equilibrada entre os diferentes agentes atuantes no setor, sopesando obrigações e vantagens competitivas, criando incentivos ou restrições, ou seja, regulando o setor para, mantendo seu equilíbrio interno, consagrar o interesse público.

Portanto, a regulação decorre da evolução do processo de gestão pública e é fator essencial e determinante para melhor equilíbrio entre os desejos e necessidades das partes reguladas (prestador, público ou privado, de um serviço e o correspondente usuário), as quais podem ser vistas como partes interessadas numa relação agente-principal, cujos conflitos de interesse podem e devem ser mitigados, com vistas ao bem-estar social.

Assim, as ações de regulação podem ser assemelhadas a práticas de governança, no sentido de solucionar os problemas de agência entre prestadores e usuários de serviços, e podem ser exercidas por meio estruturas orgânicas previstas institucionalmente. Essas estruturas surgem no cenário da gestão pública com a finalidade de promover as ações de regulação, e são constituídas sob a forma de agências especializadas, as quais serão objeto de comentários na próxima subseção.

4.2.3.2 A regulação e as agências reguladoras

De outra parte, Majone (2006) discute alterações estruturais importantes na Administração pública, decorrentes da mudança de um Estado positivo para um Estado regulador e associadas a privatização, liberalização e desregulação, austeridade fiscal, integração econômica e monetária e inovações em políticas públicas. Assim, dentre vários argumentos, o autor destaca o surgimento de uma nova classe de agências especializadas que funcionam distante do governo central e dotadas de flexibilidade, especialização e autonomia no processo de tomada de decisões, denominadas de agências reguladoras, cujo modelo “só é aplicável em áreas limitadas, mas importantes, como as da regulação econômica e outras atividades administrativas em que conhecimento específico e reputação sejam a chave para maior eficácia” (MAJONE, 2006, p. 68).

Majone (2006) argumenta ainda que a especialização da atividade regulatória está associada ao fato de que os profissionais de regulação detêm amplo conhecimento científico, especialmente nas áreas de Engenharia e de Economia, o que contribui para elevar o grau de legitimidade das agências, além de dotá-los de mais poder e discricão do que outros profissionais da Administração pública.

Tal legitimidade implica

[...] que as agências são criadas por leis democraticamente promulgadas que definem a autoridade legal e os objetivos das agências; que os reguladores são nomeados por funcionários eleitos; que a tomada de decisões em matéria regulatória obedece a regras formais que muitas vezes exigem a participação pública; finalmente, que as decisões das agências devem ser justificadas estando abertas ao escrutínio judicial. (MAJONE, 2006, p. 77).

Além disso, a legitimidade substantiva das agências reguladoras deve considerar a observância de critérios relevantes como: consistência em matérias políticas, o conhecimento específico e a habilidade dos reguladores em solucionar problemas; a capacidade de proteger interesses difusos; o profissionalismo; e, como já referido, a definição clara de objetivos e limites de atuação das agências (MAJONE, 2006).

Assim, resta confirmada a percepção quanto à inserção da regulação no contexto da evolução da gestão pública e à necessária estruturação orgânica de um agente de governança: as agências especializadas reguladoras. Com efeito, a partir de toda uma institucionalização, previsibilidade legal, corpo técnico qualificado e procedimentos normatizados, dentre outros elementos importantes, as agências reguladoras se constituem em instrumento de governança cujas práticas contribuem para a solução do problema de agência entre o prestador e o usuário do serviço público.

De outra parte, segundo a OECD (2008), o Brasil evoluiu em diversos aspectos do ponto de vista econômico e social, desde os anos 1990, criando ambiência favorável para reformas institucionais e regulatória, tendo constituído diversas agências reguladoras, desde então, acarretando a perspectiva de que o setor privado participaria mais do setor de infraestrutura, contribuindo para a melhoria do tamanho, cobertura e qualidade de serviços como transportes, telecomunicações, energia e saneamento.

A OECD (2008, p. 6) acrescenta que as agências reguladoras cumpririam dois importantes papéis, nesse contexto: “minimizar a incerteza regulatória, que pode reduzir a

confiança do investidor, e projetar-se como um administrador imparcial e autônomo dos agentes de mercado”.

Em termos gerais, em nível da União, segundo a OECD (2008), as agências reguladoras contribuíram para elevar o desempenho econômico e social em setores como o de assistência suplementar à saúde, de transporte ferroviário e rodoviário, de energia e de telecomunicações. Todavia, permaneciam desafios, como os referentes a elevação e diversificação dos índices de investimentos em setores como o de energia e de transportes (OECD, 2008).

Percebe-se que têm sido implementados esforços e ações concretas no sentido de institucionalizar formalmente as agências de regulação no Brasil, buscando o estabelecimento de uma ação imparcial e autônoma entre prestadores e usuários de serviços públicos, sendo os benefícios mais visíveis em alguns setores e ainda por alcançar melhorias em outros.

4.2.3.3 Agências reguladoras no saneamento básico

No âmbito do setor de saneamento básico, e naturalmente no contexto das correspondentes políticas públicas, a ação das agências reguladoras se faz presente e necessária também porque este é um setor em que se encontram importantes falhas de mercado, as quais geralmente restringem o funcionamento de mercados livres e as consequentes eficiência e cobertura adequadas (TUROLLA, 2012).

Dentre as atividades de regulação na prestação dos serviços de saneamento básico, destacam-se as que se referem à regulação econômica, examinadas por Toneto Jr. e Saiani (2012). Com efeito, os autores inicialmente refletem que as atividades de saneamento básico são um exemplo clássico de monopólio natural, onde a entrada no mercado não é considerada lucrativa e a eficiência é alcançada pela manutenção de um único prestador de serviços numa certa área geográfica.

Além disso, Toneto Jr. e Saiani (2012, p. 542) afirmam que os serviços de saneamento básico possuem características que tornam inviáveis a competição no suprimento dos serviços em uma certa localidade:

custos fixos elevados em ativos específicos (*sunk costs*); existência de economias de escala e de densidade; competição em uma mesma localidade é economicamente inviável devido à necessidade de redes de abastecimento de água e de coleta de esgotos; e investimentos com altas escalas de inversão e longos prazos de maturação.

De outra parte, sob o pano de fundo de que o setor de saneamento básico, especialmente o segmento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, é essencial à saúde e à qualidade de vida das pessoas, Trindade (2012) argumenta que as atividades de regulação são primordiais para melhoria dos índices de cobertura de prestação desses serviços, notadamente em relação à universalização de sua prestação, a qual é prevista como princípio fundamental na Lei Federal nº 11.445/2007.

Sob uma perspectiva da regulação em nível subnacional, Trindade (2012, p. 629) afirma que as atividades de regulação e fiscalização da prestação de serviços de saneamento básico “poderão ser desempenhadas por uma entidade municipal, estadual ou regional, desde que atendendo aos princípios da regulação e das disposições da Lei nº 11.445/2007”, apresentando “os requisitos básicos necessários para a criação de uma agência reguladora, e os desenhos possíveis para as agências criadas em âmbito estadual, com suas vantagens e desvantagens”.

Complementando, de acordo com o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), criado por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007 (BRASIL, 2016), existem diversas agências reguladoras estaduais e municipais que atuam na regulação e fiscalização de ações de saneamento básico voltado para a prestação de serviços de água e esgotamento sanitário.

Em suas considerações finais, Trindade (2012) afirma que, dentre as oportunidades que se apresentam para as agências reguladoras, independente do modelo adotado, é a de criar a cultura de regulação do setor de saneamento básico, fazendo com que a sociedade visualize os benefícios inerentes à regulação dos serviços e participe dos debates e decisões. Para tanto, as agências reguladoras devem cumprir um papel adicional de comunicação visível e compreensível aos usuários, contribuindo assim para o cumprimento dos objetivos das políticas públicas do setor.

Assim, a ação regulatória no âmbito do setor de saneamento básico, implica atividade que se faz ainda mais necessária em virtude das características próprias do setor, dotado de um perfil em que as dificuldades estruturais de mercado são mais marcantes e dificultam a relação equilibrada entre prestador e usuário do serviço público. Ademais, em que pese o disciplinamento previsto na Lei Federal nº 11.445/2007, ainda restam lacunas a serem supridas, a bem do melhor cumprimento do princípio da universalização, e a própria modelagem a ser definida para a estruturação das agências.

4.2.3.4 A regulação dos serviços de água e esgotamento sanitário e o princípio da universalização

Galvão Jr. e Paganini (2009, p. 80) revisam aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgotamento sanitário e lembram que a Lei Federal nº 11.445/2007 “definiu instrumentos e regras para o planejamento, a fiscalização, a prestação e a regulação dos serviços, tendo sido estabelecido o controle social sobre todas essas funções” e que “essa regulação deve ser realizada com independência, definida como autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, além de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões”.

Galvão Jr. e Paganini (2009, p. 80) afirmam também que a regulação pode ser exercida de várias maneiras relevantes com vistas ao alcance da universalização, tais como as que se referem aos seguintes aspectos:

- [...] fazer cumprir, por meio das políticas regulatórias, as macrodefinições estabelecidas nas políticas públicas setoriais decididas no âmbito dos poderes executivo e legislativo;
- [...] desenvolver mecanismos que incentivem a eficiência das empresas prestadoras de serviço, pois, desse modo, mais recursos poderão ser canalizados para a expansão da infraestrutura;
- [...] proporciona um ambiente mais estável para realização de investimentos públicos e privados no setor;
- [...] escassez de pesquisas na área institucional, fundamental como contribuição para a solução dos problemas do déficit de atendimento.

Considerando que a implantação da atividade regulatória no setor de água e esgotamento sanitário é muito desafiadora, e tendo em vista a institucionalidade representada pela Lei Federal nº 11.445/2007, Galvão Jr. e Paganini (2009, p. 80) destacam que se faz necessária a realização de estudos e pesquisas que contribuam para a “elaboração de políticas públicas setoriais e regulatórias, identifiquem formas de arranjos federativos de regulação, discutam desenhos de entes reguladores adaptados às realidades regionais e, em especial, indiquem caminhos para a universalização dos serviços”.

Esses desafios de regulação se tornam maiores e mais complexos, segundo Galvão Jr. e Paganini (2009), quando o setor de água e esgotamento sanitário é regulado e operado por entidades integrantes da mesma estrutura da federação, pois daí decorrem riscos de conflitos de interesses e, assim, a necessidade de garantia da observância à independência e autonomia

dos reguladores e a previsão de instrumentos de transparência, de prestação de contas e de controle social, a fim de não impedir o cumprimento dos objetivos da regulação.

Adicionalmente, Galvão Jr. (2009) discute os desafios postos para a universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil, com ênfase nas questões institucionais do correspondente setor, refletindo, inicialmente, sobre o fato de que a Lei Federal nº 11.445/2007 é a principal referência, pois prevê os instrumentos efetivos para a universalização dos serviços, sendo a regulação um dos principais exemplos.

Galvão Jr. (2009) entende que, apesar de a universalização do acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário estar prevista implícita e explicitamente em diversos instrumentos legais, inclusive de outras áreas da gestão pública, como recursos hídricos, meio ambiente, saúde pública, defesa do consumidor e desenvolvimento urbano, os desafios com os quais se depara a universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário se relacionam a problemas de natureza institucional, dentre os quais se destacam os instrumentos de políticas públicas, a titularidade e a regulação dos serviços, os quais restringem a expansão dos índices de cobertura e inibem os investimentos em ampliação e manutenção da infraestrutura sanitária.

Nesse contexto, Rocha e Melamed (2013) analisaram a situação do abastecimento de água potável e as possíveis consequências proporcionadas pela regulação da prestação desses serviços, a partir da verificação da presença de cláusulas específicas para universalização do acesso, em três contratos de concessão que regem a prestação desse serviço em municípios brasileiros, visando aferir a perspectiva de garantia da universalização. Os autores observaram que em apenas um contrato a universalização do atendimento foi pactuada expressamente, inclusive com metas estabelecidas em termos de percentuais, períodos de tempo e valores a serem investidos para viabilizar o alcance de 100% dos usuários.

Rocha e Melamed (2013) afirmam que é responsabilidade do regulador agir buscando o equilíbrio de forças na relação entre o consumidor de baixa renda e as empresas prestadoras de serviços, dotadas de maior poder econômico e político, transformando o princípio da universalização do acesso num meio de promoção da justiça e do equilíbrio social.

Desta forma, a atividade regulatória no âmbito da prestação de serviços de água e esgotamento sanitário do setor de saneamento básico pode ser exercida de diversas formas, tendo como base a Lei Federal nº 11.445/2007 e com vistas ao cumprimento do princípio da

universalização. Além disso, os correspondentes desafios estão associados à ampliação do conhecimento e consequente aplicação na busca de caminhos e alternativas para melhorar o alcance desse intento. De outra parte, os desafios são maiores no abastecimento de água e esgotamento sanitário, especificamente nas circunstâncias em que os agentes regulador e regulado integram a mesma estrutura organizacional de Poder público, o que pode ocasionar eventuais conflitos de interesse, sob a abordagem de uma relação agente-principal. Por último, é de se destacar a importância da variável “previsibilidade contratual de metas a serem cumpridas com vistas a universalização” como passível de atividade de regulação.

Concluída esta subseção, a última das quatro que abordam a relação entre aspectos conceituais e aplicados da atividade de regulação, inclusive sua relação com o princípio da universalização, é importante registrar que as questões referentes a investimentos, a serem analisadas na próxima subseção, também têm relação com a atividade regulatória. Com efeito, Jouravlev (2001) afirma que a regulação das atividades associadas a monopólios naturais, como o saneamento básico, abrange a estrutura de mercado e o comportamento dos operadores, sendo, neste caso, associada à regulação de preços, qualidade dos serviços e investimentos realizados. Além disso, lembre-se que Galvão Jr. e Paganini (2009) afirmam que o exercício da regulação pode, dentre outros aspectos, proporcionar maior segurança para realização de investimentos públicos e privados.

4.2.4 Necessidades de investimentos e a universalização

A relação entre as necessidades de investimentos e o princípio da universalização é o foco desta subseção, tendo em vista o disposto na subseção 4.2.2, quanto às carências específicas no abastecimento de água e no esgotamento sanitário do setor saneamento básico, restringindo a universalização do atendimento e a qualidade dos serviços prestados, especialmente em virtude de lacunas na regulação e no nível de investimentos (GALVÃO JR. et al., 2009).

Considerando as dificuldades observadas no final do Século XX, especificamente quanto aos investimentos necessários para revigoramento das atividades de saneamento básico, o Ministério das Cidades do Governo Federal brasileiro elaborou o relatório “Dimensionamento das Necessidades de Investimento para a Universalização dos Serviços de Abastecimento de Água e de Coleta e Tratamento de Esgotos Sanitários no Brasil”, (BRASIL,

2003), em que são estimados investimentos totais aproximados de R\$ 178 bilhões, até o final da década de 2020, nos componentes de água e esgotamento sanitário do saneamento básico, considerando necessidades de expansão e reposição.

A Agência Nacional de Águas (ANA), em seu Atlas Brasil (ANA, 2010), estimou investimentos em obras para o aproveitamento de novos mananciais e para adequações de sistemas de produção de água em torno de R\$ 22 bilhões, para cerca de 55% dos municípios brasileiros e de 72% da população brasileira estimada, até o ano de 2025. Some-se a esse valor as estimativas de investimentos em implantação de redes coletoras e de estações de tratamento de esgotamentos sanitários para todos os municípios brasileiros situados dentro da área de drenagem dos pontos de captação de águas, num total de cerca de R\$ 41 bilhões em sistemas de coleta e de R\$ 7 bilhões em tratamento de esgotamentos sanitários (ANA, 2010).

De acordo com o documento Panorama do Saneamento Básico no Brasil, produzido pelo Ministério das Cidades:

A maioria da população brasileira tem acesso ao saneamento básico. Contudo, o déficit ainda é bastante significativo, e abrange milhões de pessoas vivendo em ambientes insalubres e expostos a diversos riscos que podem comprometer a sua saúde. Nesse contexto, as políticas públicas não foram capazes de propiciar a universalização do acesso às soluções e aos serviços públicos de saneamento básico de qualidade, que teriam contribuído para melhorar as condições de vida desse contingente populacional. (BRASIL, 2011, p. 26).

Com efeito, ainda de acordo com o documento referido (BRASIL, 2011, p. 25), o déficit em saneamento básico, considerando práticas adequadas para a cobertura, relativamente às soluções ou serviços públicos de saneamento básico brasileiro, no ano de 2008, com dados da PNAD, foi de 6,4%, quanto ao abastecimento de água, “caracterizado pela possibilidade de utilização de rede de distribuição com existência de ligação domiciliar ativa, poço ou nascente que abasteça domicílio que possua canalização interna e cisterna”, sem considerar a intermitência no abastecimento e a qualidade da água. No que se refere ao esgotamento sanitário, especificado “pelos domicílios que estão ligados a uma rede coletora de esgotos sanitários ou pluviais ou que dispõe de fossa séptica, o déficit foi de 28,7%”, sem considerar o tratamento dos esgotamentos sanitários (BRASIL, 2011, p. 25).

De outra parte, e em decorrência de previsibilidade na Lei Federal nº 11.445/2007, o Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades, elaborou o “Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)”, o qual contempla o planejamento integrado do saneamento básico, abrangendo o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, o manejo de

resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais urbanas, com horizonte de 20 anos, para o período de 2014 a 2033 (BRASIL, 2014).

Destaque-se que, de acordo com o PLANSAB (BRASIL, 2014), os investimentos estão categorizados em ações de natureza estrutural (obras e intervenções físicas em infraestrutura) e estruturante (intervenções para a modernização ou reorganização de sistemas, suporte político e gerencial à sustentabilidade da prestação de serviços), esta última com a finalidade de aperfeiçoar a gestão, haja vista o entendimento de que a consolidação das ações estruturantes proporcionará benefícios perenes às medidas estruturais, garantindo a eficiência e a sustentação dos investimentos realizados.

Dessa forma, de acordo com o PLANSAB (BRASIL, 2014), as metas se referem ao alcance de 99% de domicílios abastecidos por água (100% na área urbana) e de serviço de esgotamento sanitário em 92% dos domicílios (93% na área urbana). Além disso, são estimadas necessidades de investimentos da ordem de R\$ 508,4 bilhões para esses 20 anos, sendo cerca de R\$ 181,9 para esgotamento sanitário e de R\$ 122,1 bilhões para água, além de R\$ 112,3 bilhões para ações estruturantes relacionadas à gestão e mais R\$ 92,1 bilhões em manejo de resíduos sólidos e em drenagem das águas pluviais urbanas.

Acrescente-se que o PLANSAB (BRASIL, 2014) estabeleceu macrodiretrizes temáticas para orientar, em termos gerais, sua execução e o alcance das metas estabelecidas relativamente:

- a) às ações de coordenação e planejamento no setor e às articulações intersetoriais e interinstitucionais para efetiva implementação da Política Nacional de Saneamento Básico;
- b) à prestação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, de forma participativa e integrada, com vistas à sua universalização;
- c) ao desenvolvimento tecnológico e ações de saneamento básico em áreas especiais;
- d) ao investimento público e cobrança dos serviços de saneamento básico;
- e) ao monitoramento e avaliação sistemática do PLANSAB.

Por outro lado, o estudo “Burocracia e Entraves no Setor de Saneamento”, da Confederação Nacional da Indústria (CNI), (2016), afirma que serão necessários mais quatro décadas para o Brasil alcançar a meta do PLANSAB de universalizar os serviços de coleta e

tratamento de esgotamento sanitário e de abastecimento de água, em virtude do baixo ritmo de investimentos efetuados.

Com efeito, de acordo com a CNI (2016) o problema está relacionado à baixa média histórica de investimentos no setor, de R\$ 7,6 bilhões anuais, para o período de 2002 a 2012, que deveria ser elevada para R\$ 15,2 bilhões anuais com a finalidade de proporcionar a universalização dos serviços em 2033, como originalmente estabelecido no PLANSAB.

Assim, em que pese o reconhecimento de que os investimentos são essenciais para que a universalização aos serviços de água e esgotamento sanitário seja alcançada, persistem dificuldades quanto à sua efetivação, refletindo nos déficits mencionados e na consequente lacuna na disponibilização de água e esgotamento sanitário para todos. Além disso, apesar de o PLANASA (BRASIL, 2013) destacar expressivo volume de recursos destinados a ações estruturais e estruturantes, estas para fortalecimento da gestão do sistema como um todo, o que significa contribuir para a adoção de práticas de governança, resta evidenciada que a aplicação desses recursos não está ocorrendo oportuna e tempestivamente.

4.2.5 Configuração do setor de saneamento básico quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário

O Ministério das Cidades, por meio de sua Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, faz divulgar a cada ano, desde 1995, dados e informações nacionais, agregados, desagregados e municipais, sobre o setor econômico e as correspondentes atividades de fornecimento dos serviços de água e esgotamento sanitário, os quais são coletados junto às companhias estaduais, às empresas e autarquias municipais, às empresas privadas e às prefeituras, sendo armazenados no SNIS, e divulgados por meio do “Diagnóstico dos Serviços de água e esgotamento sanitários” (SNIS, 2016).

Os dados e informações de 2014 apresentados pelo SNIS (2016, p. 1) dão conta de que o abastecimento de água alcançou “5.114 municípios, com população urbana de 168,0 milhões de habitantes, assegurando uma representatividade de 91,8% em relação ao total de municípios e de 98,0% em relação à população urbana do Brasil”.

Além disso, o SNIS (2016, p. 1) também revela que, em relação ao esgotamento sanitário, “a quantidade de municípios é de 4.030 e a população urbana de 158,5 milhões de habitantes, uma representatividade de 72,4% em relação ao total de municípios e de 92,5% em relação à população urbana do Brasil”.

De acordo com o SNIS (2016, p. 1), a expressividade dos negócios do setor pode ser evidenciada pelo fato de que:

O porte dos serviços de água e esgotamento sanitários na economia pode ser medido pela movimentação financeira de R\$ 99,7 bilhões em 2014, referente a investimentos que totalizaram R\$ 12,2 bilhões, mais receitas operacionais de R\$ 45,1 bilhões e despesas de R\$ 42,4 bilhões.

O SNIS (2016, p. 1) permite também conhecer que a geração de empregos proporcionada pelo setor de água e esgotamento sanitário “alcança 864,7 mil empregos diretos, indiretos e de efeito renda em todo o país, sendo 218,2 mil nas atividades diretas de prestação dos serviços e 646,5 mil gerados pelos investimentos”.

A expressividade dos negócios e a geração de empregos, por sua vez, estão associadas à atuação de 1.513 prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, representados pelas companhias estaduais, empresas e autarquias municipais, empresas privadas e prefeituras, os quais são categorizados e quantificados segundo diferentes formas de organização jurídica, conforme evidenciado na tabela 1 (SNIS, 2016):

Tabela 1 – Categorias e quantidades de prestadores de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Categorias de prestadores de serviços	Quantidades
Administração direta	975
Autarquias	428
Sociedades de economia mista	31
Empresas públicas	5
Empresas privadas	72
Organizações sociais	2
Total	1.513

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em SNIS (2016).

Dentre os 1.513 prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, destacam-se os 31 categorizados como sociedade de economia mista, dos quais 24 atuam em nível regional, ou estadual, e correspondem às CESBs (SNIS, 2016), constituindo-se no objeto deste estudo, cuja descrição consta da subseção 6.4.

Essas 24 CESBs que atuam em nível regional, ou estadual, de acordo com os dados e informações constantes do diagnóstico de 2014, atendem a (i) 77,9% dos municípios, quanto ao abastecimento de água, e (ii) 55,1%, para esgotamento sanitário; e representam (i) 74,0% da população urbana, para abastecimento de água, e (ii) 66,6%, para esgotamento sanitário” (SNIS, 2016).

As CESBs têm atuado no abastecimento de água e esgotamento sanitário, pelo menos, desde a instituição do PLANASA, que requeria dos estados a criação dessas empresas com a finalidade de viabilizar a operacionalização daquele Plano, motivo pelo qual, no início dos anos 1970, foram constituídas 27 dessas empresas, às quais foram formalizadas contratualmente a concessão da gestão do saneamento por parte dos municípios (CAOVILLA, 2007; OGERA, 2002).

Com efeito, de acordo com Costa (2012, p. 85), as CESBs tiveram suas ações impulsionadas a partir da criação do PLANASA, em 1971, “cujo objetivo geral era a implementação de ações necessárias à redução dos déficits no abastecimento de água e no esgotamento sanitário nas áreas urbanas” em virtude de que a adesão dos estados federados ao programa implicava a necessidade de criação dessas companhias, com a finalidade de executar os projetos constantes dos correspondentes Planos Estaduais aprovados pelo extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), adotando uma abordagem empresarial pública em substituição aos serviços públicos municipais e estaduais de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Nesse contexto, de acordo com Costa (2012, p. 85), o PLANASA estabeleceu objetivos permanentes e ousados para aquele contexto da gestão pública brasileira, destacando-se os que se referiam diretamente às CESBs, quais sejam:

[...]

- adequação dos níveis tarifários às possibilidades dos usuários, sem prejuízo do equilíbrio entre receitas e custos dos serviços de saneamento básico, considerando a produtividade do capital e do trabalho;
- desenvolvimento institucional das CESB, a partir de programas de treinamento e assistência técnica

[...].

Ainda de acordo com Costa (2012), as CESBs se constituíam no mais relevante instrumento operacional do PLANASA, com a responsabilidade de viabilizar os meios financeiros para que o Plano alcançasse seus objetivos. Assim, enquanto agentes de mudança no setor de saneamento básico de então, as CESBs foram objeto de diversas ações de natureza

institucional para seu próprio fortalecimento, como as que se referem a: priorização da estruturação organizacional, da normatização e da manualização; intensos treinamentos e capacitações em desenvolvimento institucional e assistência técnica, inclusive em parceria com outras organizações; e criação do Programa de Desenvolvimento Institucional das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (PRODISAN), visando consolidar o aprimoramento empresarial e técnico as CESB.

Nada obstante, as CESBs passaram por diversos problemas de natureza operacional e financeira durante os anos de 1980, parte deles originados pelo fato de que o foco das empresas foi alterado para contemplar, além da prestação de serviços de água e esgotamento sanitário, também a construção de sistemas de saneamento básico, o que provocou fragilidades adicionais relacionadas a maior interferência de natureza político-eleitoral em seu processo de gestão (COSTA, 2012).

Durante os anos de 1990, com a proximidade do fim dos contratos de concessão celebrados com os municípios para fornecimento dos serviços de água e esgotamento sanitário, algumas medidas foram tomadas, como a instituição do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), em 1993, e do Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA), em 1997 (COSTA, 2012).

Além disso, na esteira da Reforma Gerencial deflagrada pela União em 1995, as CESBs iniciaram um processo de mudança institucional, com visão empresarial e voltada para a gestão para resultados (GPR), destacando-se a Companhia de Saneamento de São Paulo (SABESP), a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), (COSTA, 2012).

De acordo com Costa (2012), até o ano de 2007 foi estruturado o arcabouço legal que permitiu a criação de outros modelos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo esse ano o marco da sanção da Lei Federal nº 11.447/2007, quando se inicia “um período que pode ser identificado como o da valorização da gestão, do fortalecimento do planejamento e da busca consistente e segura das alternativas que viabilizem o atendimento às demandas por serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário com qualidade” (COSTA, 2012, p. 91).

Os desafios persistem para as CESBs, especialmente para as companhias que atuam em regiões menos desenvolvidas do país, visando consolidar a visão empresarial na prestação de serviços de saneamento básico como política de governo, e não como decisão pessoal, inclusive pela diversificação para outros negócios, bem como a busca de alternativas de fontes de financiamento, como a abertura ao mercado de ações (COSTA, 2012).

Diante de todo o exposto nesta seção, percebe-se que as políticas públicas brasileiras voltadas para o saneamento básico passaram por diversos momentos de concepção e implementação, revelando instabilidade em sua condução, prejudicando a universalização do acesso, especialmente no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário.

Por outro lado, o marco regulatório da Lei Federal nº 11.445/2007 estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico e definiu os correspondentes princípios fundamentais, especialmente o da universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, cujos efeitos ainda estão por ser avaliados.

Além disso, foi demonstrado que as atividades de regulação, também previstas nessa legislação, revelam-se como importante instrumento contributivo para o cumprimento da universalização do acesso e para a melhoria do volume e da segurança dos investimentos, possibilitando a elevação dos índices relacionados ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, especialmente num setor em que as características estruturais de mercado são mais críticas e restringem o equilíbrio na relação entre prestador e usuário, notadamente nas circunstâncias em que os agentes regulador e regulado integram a mesma estrutura organizacional de Poder Público. Ademais, a própria elevação dos volumes de investimentos no saneamento básico, também é essencial para melhoria dos níveis de universalização aos serviços de água e esgotamento sanitário

Assim, no âmbito das políticas públicas de saneamento básico, a melhoria dos níveis de universalização do acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário depende (i) da atuação das agências reguladoras, enquanto instrumento de mitigação dos conflitos de interesses entre entidades reguladas e consumidores do setor de saneamento básico brasileiro, bem como fator determinante do volume e segurança dos investimentos realizados; (ii) da ampliação do volume de investimentos realizados em saneamento básico, em ações de natureza estrutural e estruturante.

5 MODELO E HIPÓTESES DE PESQUISA

Esta seção apresenta o modelo geral da tese e as correspondentes hipóteses, iniciando por uma contextualização que remete aos estudos que foram objeto da revisão teórica, empírica e técnica constante das seções 2, 3 e 4.

Na sequência, são apresentadas a relação entre o modelo geral da tese e o objeto de estudo, e a contextualização sobre a medição da qualidade das práticas de governança nas empresas que constituem o objeto de estudo.

Nas três subseções seguintes, são resgatados os estudos empíricos, teóricos e técnicos que foram apresentados e comentados nas subseções 2.2.4, 3.2.4.3, 4.2.3 e 4.2.4 e que fundamentam a construção dos desdobramentos das hipóteses do modelo geral da tese, permitindo, por fim, a apresentação do modelo geral consolidado, abarcando todos os fatores e hipóteses desdobradas que o compõem.

Importante ressaltar que a escolha das variáveis associadas aos fatores que integram o modelo geral consolidado está vinculada às correspondentes revisões teórica, empírica e técnica já referidas, bem como à possibilidade de obtenção de dados e informações que as representam.

5.1 Modelo geral e hipóteses da tese

Conforme demonstrado nas seções precedentes, o problema de agência referido por Jensen e Meckling (1976), com base na teoria da agência, está presente em qualquer tipo de organização em que haja conflitos de interesses entre as partes interessadas.

Práticas de governança têm sido definidas e implementadas pelas empresas com a finalidade, dentre outras, de diminuir os conflitos de interesses, especialmente entre acionistas controladores e dirigentes, mas também entre acionistas majoritários e minoritários e entre dirigentes e pessoal operacional (BANCO MUNDIAL, 2014; BHATTA, 2003; JENSEN, 2003; LA PORTA et al., 2000; MATIAS-PEREIRA, 2010; MONKS; MINOW, 2004; ROSSETTI; ANDRADE, 2014; SAITO; SILVEIRA, 2008; SILVEIRA, 2010).

Conflitos de interesses também ocorrem nas organizações públicas e se referem principalmente às relações entre a sociedade, os políticos, os investidores, os credores, os gestores e os servidores públicos, implicando igualmente em adoção de práticas de governança no contexto da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 1998; CALVERT et al., 1989; HOWLETT et al., 2013; IFAC, 2001; MATIAS-PEREIRA, 2010; McCUBBINS et al., 1987, 1989; SECCHI, 2013; SILVEIRA, 2015; SLOMSKI, 2007).

De acordo com os estudos teóricos e empíricos apresentados na subseção 2.2.4, as práticas de governança no setor privado são representadas por variáveis de natureza institucional (jurídico ou legal), empresarial-societária (acionistas, conselho de administração, normas contábeis e divulgação de informações) e empresarial-patrimonial (valor empresarial, resultados e estruturas econômica, financeira e de financiamento externo) que se relacionam entre si.

No âmbito das organizações públicas, o segmento empresarial é representado pelas empresas estatais, as quais possuem características semelhantes às das empresas privadas, atuando competitivamente no mercado e buscando resultados operacionais positivos, e devem exercer atividades e realizar operações que contribuam para o cumprimento de políticas públicas.

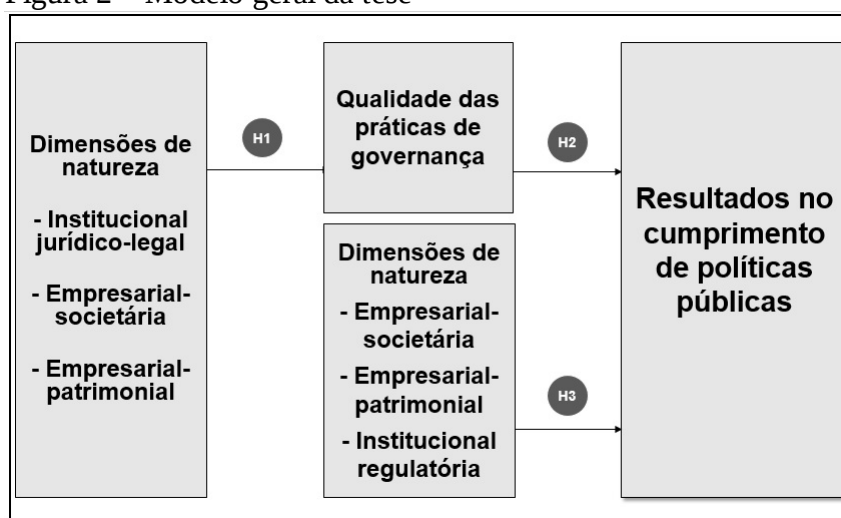
Assim, as práticas de governança no segmento empresarial da gestão pública são representadas por variáveis que também estão presentes no setor privado, como as referidas na subseção 2.2.4, acrescidas de variáveis referentes ao cumprimento de políticas públicas, conforme demonstrado nos estudos apresentados na subseção 3.2.4.3.

Acrescente-se que as atividades e a atuação das empresas estatais são objeto de legislação especificamente voltada para o setor econômico em que atuam, contemplando inclusive atividades de regulação, conforme discutido na subseção 4.2.3, o que pode refletir nas correspondentes práticas de governança e nos níveis de competitividade, resultados e cumprimento de políticas públicas.

Ademais, os resultados das empresas estatais no cumprimento de políticas públicas também são vinculados ao nível de investimentos realizados, especialmente em infraestrutura, conforme abordados nos estudos teóricos e técnicos constantes da subseção 4.2.4.

Diante do exposto, é apresentado na figura 2 o modelo geral proposto neste estudo, o qual contempla dimensões de natureza institucional jurídico-legal, empresarial-societária e empresarial-patrimonial que refletem ou causam impacto na qualidade das práticas de governança no ambiente empresarial da gestão pública (representado pelas empresas estatais). O modelo geral proposto contempla também fatores que caracterizam a qualidade das práticas de governança empreendidas pelas empresas estatais que refletem nos resultados quanto ao cumprimento de políticas públicas, bem como dimensões de natureza empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória que têm reflexo nesses mesmos resultados.

Figura 2 – Modelo geral da tese



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

A partir do modelo apresentado na figura 2, são indicadas a seguir as hipóteses gerais da pesquisa:

Hipótese 1 (H1): existem fatores de natureza institucional jurídico-legal, empresarial-societária e empresarial-patrimonial que impactam a qualidade das práticas de governança das empresas estatais.

Hipótese 2 (H2): existem fatores que caracterizam a qualidade das práticas de governança adotadas pelas empresas estatais que impactam o nível do correspondente resultado no cumprimento de políticas públicas.

Hipótese 3 (H3): existem fatores de natureza empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória que impactam os resultados das empresas estatais no cumprimento de políticas públicas.

5.2 Relação entre o modelo geral da tese e o objeto de estudo

Nesta seção é apresentada a relação existente entre o modelo geral da tese e o objeto de estudo, esclarecendo que este será detalhado na seção 6. Metodologia.

No Brasil, as empresas estatais podem ser classificadas basicamente em dois tipos de entidades: as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que fazem parte da denominada Administração pública indireta, cujas formas de instituição, de gestão e de organização podem variar de acordo com as circunstâncias.

As empresas estatais do tipo empresas públicas são entidades cujas atividades empresariais se baseiam em princípios comerciais, “sendo constituídas, organizadas e controladas pelo poder público” (KOHAMA, 2013, p. 19) e “com propriedade integral do capital social pelo Estado” (SILVEIRA, 2010, p. 318).

As sociedades de economia mista, por sua vez, correspondem às empresas estatais que podem ser instituídas sob a forma de sociedades anônimas fechadas (sem ações negociadas em bolsas de valores) ou abertas (com ou sem ações negociadas em bolsas de valores), de acordo com Lei das Sociedades Anônimas, sempre com o controle do capital social por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, de acordo com o Decreto-lei nº 200/1967, e alterações posteriores, podendo haver participação de representantes da sociedade em sua composição acionária, na condição de acionistas interessados em retornos sobre recursos aplicados.

Especificamente quanto à forma de organização, em geral as sociedades de economia mista são estruturadas com a presença de assembleia geral de acionistas, conselho de administração, conselho fiscal e diretoria, na forma disciplinada na Lei das SA, e têm como finalidade a realização de “atividades de utilidade pública, de natureza técnica, industrial ou econômica, outorgada pelo Estado a uma organização empresarial privada” (KOHAMA, 2013, p. 20), favorecendo o atendimento das necessidades por bens e serviços em setores onde a atuação por meio da administração direta seria inadequada.

Ademais, as sociedades de economia mista atuam nos mesmos setores econômicos em que as empresas privadas operam – serviços postais, ferroviários, de telecomunicações, de fornecimento de energia elétrica, de gás e companhias aéreas (HORN, 1995).

De outra parte, as situações correspondentes a conflitos de interesse entre as partes interessadas das sociedades de economia mista também podem ocorrer e ser caracterizadas como problemas de agência e estudadas à luz da teoria de agência, de Jensen e Meckling (1976), além do que as práticas de governança adotadas por essas empresas também têm como finalidade mitigar os riscos desses conflitos ou problemas.

Dentre as sociedades de economia mista, as CESBs são empresas estatais que atuam no abastecimento de serviços de água e esgotamento sanitário e também adotam práticas de governança visando diminuir os riscos de conflitos de interesses, decorrentes dos problemas de agência existentes entre, por exemplo, mandatários eleitos e gestores designados, acionistas majoritários e gestores designados, acionistas majoritários e acionistas minoritários, e acionistas majoritários e credores.

Acrescente-se que o Estado utiliza recursos originados essencialmente da contribuição tributária de cada integrante da sociedade para instituir e exercer o controle acionário das CESBs, caracterizando individualmente uma “participação acionária distribuída” e com característica não “majoritária”. O exercício legal desse controle, todavia, se dá de fato por meio dos mandatários eleitos, que não o possuem individual e diretamente, mas o exercem em decorrência de previsão legal, inclusive designando os gestores que administrarão essas empresas.

Assim, a estrutura de propriedade das CESBs é desconcentrada, “pulverizada”, e a coordenação da gestão dessas empresas é exercida indiretamente por governantes eleitos que designam os gestores que conduzirão diretamente as estratégias e operações que levarão essas empresas a alcançar resultados empresariais e de cumprimento de políticas públicas.

5.3 A qualidade das práticas de governança das empresas estatais

Considerando os estudos teóricos e empíricos apresentados nas subseções 2.2.4 e 3.2.4.3, as variáveis que representam a qualidade das práticas de governança das empresas privadas e públicas são de diversas naturezas, tais como: proteção legal aos investidores, acionistas e credores; estrutura legal da empresa; estrutura e concentração de propriedade; incentivos ao proprietário controlador; mecanismos que garantem a transparência das informações; listagem em bolsas de valores; composição, tamanho, qualidade e funcionamento dos conselhos de administração; presença de conselheiros externos

(independência dos) nos conselhos de administração; conselho fiscal; auditoria; conduta; qualificação do principal executivo de gestão (CEO); remuneração da diretoria; qualificação da equipe; orientação para o desempenho; alavancagem financeira; e práticas recomendadas por organismos multilaterais.

Além disso, para aferir a qualidade das práticas de governança, pesquisadores se utilizam de índices que são calculados a partir da elaboração e aplicação de questionários junto às empresas privadas e públicas, ou por meio de levantamento de dados e informações publicados, contemplando muitas das variáveis acima referidas (ALMEIDA et al., 2010; ANDRÉS; GUASCH; LÓPEZ AZUMENDI, 2011; BLACK; JANG; KIM, 2006; BROWN; CAYLOR, 2004; CARVALHAL-DA-SILVA; LEAL, 2005; CARVALHAL-DA-SILVA; LEAL, 2005a; DROBETZ; SCHILLHOFFER; ZIMMERMANN, 2004; FLODBERG; NADJARI, 2013; GOMPERS; ISHII; METRICK, 2003; KLAPPER; LOVE, 2004; OLIVEIRA et al., 2015; SILVEIRA; BARROS; FAMÁ, 2006).

Desta forma, para fins do modelo geral desta tese, a qualidade das práticas de governança das empresas estatais do tipo sociedade de economia mista/CESB, que são objeto deste estudo, será aferida por meio de aplicação de questionário concebido a partir de IFAC (2001), cujas origens, especificações e usos científicos estão mencionados na subseção 3.2.3 e cujo procedimento para utilização, nesta tese, será explicado na seção 6. Metodologia.

Ademais, para fins deste estudo, a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs será estudada sob duas abordagens: enquanto variável dependente, determinada por outros fatores; e na forma de variável independente, portanto impactando outras variáveis.

5.4 Fatores de natureza institucional jurídico-legal, empresarial-societária e empresarial-patrimonial e a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs (H1)

Considerando os estudos teóricos e empíricos apresentados e comentados nas subseções 2.2.4 e 3.2.4.3, os fatores de natureza institucional jurídico-legal, empresarial-societária e empresarial-patrimonial que podem ter repercussão na, ou explicar a, qualidade das práticas de governança (variável dependente) adotadas pelas empresas estatais dizem respeito, respectivamente, a variáveis independentes jurídico-legais; acionistas, conselho de

administração, normas contábeis e divulgação de informações; e resultados e estrutura econômico-financeira e de financiamento externo; conforme sintetizadas no quadro 7.

Quadro 7 – Fatores de natureza institucional jurídico-legal, empresarial-societária e empresarial-patrimonial versus qualidade das práticas de governança das empresas estatais

Referências	Fatores	Variáveis independentes
La Porta et al. (1998)	Institucional jurídico-legal	Critérios legais que regem a proteção dos investidores, qualidade da aplicação dessas leis e concentração da propriedade de empresas de capital aberto
Klapper e Love (2004)		Sistemas legais,
Bhagat e Bolton (2013)		Lei Sarbanes-Oxley
Oliveira et al. (2015)		Pressão coerciva (sistema legal comum) e pressão normativa (sistema legal codificado)
Guriev et al. (2003)	Empresarial-societária	Concentração da propriedade
Cho e Kim (2003)		Tamanho da empresa, endividamento, concentração de propriedade de grandes acionistas e desempenho passado
Drobetz, Gugler e Hirschvogl (2004)		Concentração da propriedade, conselhos de administração, aplicação das regras do US GAAP ou do IAS e plano de remuneração baseado em opções
Durnev e Kim (2005)		Oportunidades de investimento, financiamento externo e estrutura de propriedade
Silveira e Barros (2008)		Estrutura de propriedade, poder do acionista controlador, tamanho da empresa, emissão de ADR, desempenho e adesão aos níveis de governança corporativa da Bovespa
Bhagat e Black (2001)	Empresarial-patrimonial	Lucratividade
Klapper e Love (2004)		Tamanho da empresa, crescimento das vendas, intangibilidade dos ativos, valor de mercado e desempenho operacional
Almeida et al. (2010)		Desempenho (retorno sobre o ativo), estrutura de propriedade, alavancagem operacional, tamanho da empresa, tangibilidade, oportunidade de crescimento e idade

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Nesse contexto, e considerando as referências indicadas no quadro 7, as variáveis independentes que serão utilizadas para explicar a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs são as mencionadas a seguir:

- a) legislação (KLAPPER; LOVE, 2004; LA PORTA et al., 1998; OLIVEIRA et al., 2015);
- b) estrutura (concentração) de propriedade (ALMEIDA et al., 2010; CHO; KIM, 2003; DROBETZ; GUGLER; HIRSCHVOGL, 2004; DURNEV; KIM; 2005; GURIEV, 2003; SILVEIRA; BARROS, 2008);
- c) tamanho da empresa (ALMEIDA et al., 2010; CHO; KIM, 2003; KLAPPER; LOVE, 2004; SILVEIRA; BARROS, 2008);

d) desempenho (ALMEIDA et al., 2010; CHO; KIM, 2003; KLAPPER; LOVE, 2004; SILVEIRA; BARROS, 2008).

5.4.1 O marco regulatório e a qualidade das práticas de governança das CESBs

Considerando os estudos teóricos e empíricos apresentados e comentados na subseção 2.2.4, o sistema legal (ou a legislação) dos países tem sido estudado empiricamente visando identificar relação com a qualidade das práticas de governança adotadas pelas empresas.

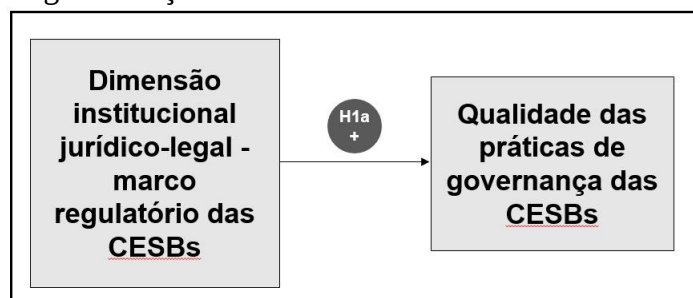
Nesse sentido, La Porta et al. (1998) entenderam que, nos países cuja legislação é originada do direito comum, os investidores em geral são mais protegidos; naqueles onde as leis se originam do direito civil francês, as proteções são mais fracas; e nos países cuja legislação origina-se no direito civil alemão e escandinavo, a proteção é intermediária. Klapper e Love (2004) observaram que, na média, a governança corporativa é menor em países com fragilidades em seus sistemas legais, e as empresas localizadas nesses países têm, na média, baixos níveis de governança corporativa. Oliveira et al. (2015) descobriram que as empresas de cada um dos BRICS tem situações diferenciadas quanto à divulgação de práticas de governança, em função de seus correspondentes sistemas legais (codificado, comum ou uma combinação entre eles).

As CESBs atuam em um mercado complexo e desafiador, sob as óticas política, social e econômica, que sempre requereu o estabelecimento de um marco legal que definisse diretrizes para o planejamento, regulação e execução dos serviços públicos de saneamento básico, bem como regras e responsabilidades para cada um dos agentes que atuam nesse segmento, especialmente no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário.

A partir do advento da Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, as CESBs passaram a atuar sob o contexto de um marco regulatório, um tipo de sistema legal codificado, até então inexistente. Nesse contexto, e para fins deste estudo, considera-se que a instituição desse marco reflete na qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs, motivo pelo qual a hipótese geral 1 (H1) é desmembrada na primeira hipótese da pesquisa a ser testada por meio de análise comparativa:

Hipótese H1a: a instituição da Lei Federal nº 11.445/2007 afeta positivamente a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs.

Figura 3 – Relação entre dimensão de natureza institucional jurídico-legal: marco regulatório das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) e qualidade das práticas de governança das CESBs



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

5.4.2 O controle acionário estatal e a qualidade das práticas de governança das CESBs

De acordo com os estudos teóricos e empíricos apresentados e comentados na subseção 2.2.4, o controle acionário tem sido estudado empiricamente visando identificar relação com a qualidade das práticas de governança adotadas pelas empresas.

Desta forma, estudos empíricos sobre governança corporativa previram que, até um certo nível, um aumento na concentração da propriedade melhora a governança corporativa (GURIEV et al., 2003); revelaram que a efetiva introdução de conselheiros externos nas companhias abertas coreanas, possui uma relação negativa com a concentração de propriedade de grandes acionistas (CHO; KIM, 2003); encontraram uma relação não linear entre a concentração da propriedade e a qualidade do nível de governança corporativa (DROBETZ; GUGLER; HIRSCHVOGL, 2004); descobriram que os atributos oportunidades de investimento, financiamento externo e **estrutura de propriedade** estão relacionados à qualidade da governança e da transparência de informações, influenciando-as, e que as empresas com mais alto nível desses atributos são mais valorizadas no mercado de ações (DURNEV; KIM, 2005); concluíram que a estrutura de propriedade influencia o nível de governança corporativa, e que quanto maior o poder do acionista controlador, pior a qualidade da governança corporativa (SILVEIRA; BARROS, 2008).

Ademais, conforme apresentado e comentado na subseção 3.2.4.3, estudo empírico sobre governança em empresas estatais demonstrou que a maior concentração de ações de controle com um único acionista impacta positivamente a qualidade das práticas de governança (ALMEIDA et al., 2010).

Resta evidenciado que, independentemente dos ambientes institucionais e das circunstâncias, a concentração ou estrutura de propriedade está relacionada com o nível de práticas de governança corporativa e de governança em empresas estatais, mesmo que em intensidade e direção diferentes (ALMEIDA et al., 2010; CHO; KIM, 2003; DROBETZ; GUGLER; HIRSCHVOGL, 2004; DURNEV; KIM, 2005; GURIEV et al., 2003; SILVEIRA; BARROS, 2008).

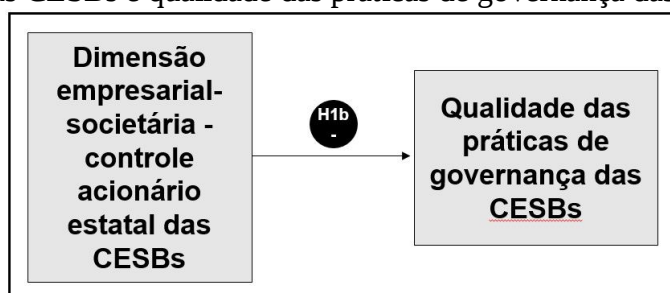
Destaque-se que Drobetz, Gugler e Hirschvogl (2004) e Silveira e Barros (2008) representam as práticas de governança corporativa por meio do estabelecimento de índices construídos e aplicados junto às empresas objeto dos correspondentes estudos.

Diante do exposto, e considerando o objeto de estudo desta tese, registre-se que o estado é o acionista majoritário e exerce o controle acionário das CESBs, podendo fazer prevalecer esse poder no processo decisório estratégico dessas empresas, alcançando o correspondente estabelecimento de práticas de governança. Resta esclarecer, todavia, que o estado é representando por governantes eleitos que podem ter interesses incompatíveis com os das diretorias das CESBs, considerando os objetivos relacionados ao cumprimento dos princípios fundamentais de saneamento básico, especificamente quanto à universalização do acesso no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário. Essa incompatibilidade ou conflito de interesses, então, torna necessária a adoção de práticas de governança.

Assim, a hipótese geral 1 (H1) é desmembrada na segunda hipótese da pesquisa a ser testada estatisticamente:

Hipótese H1b: o controle acionário estatal das CESBs afeta negativamente a qualidade das práticas de governança adotadas por essas empresas.

Figura 4 – Relação entre a dimensão de natureza empresarial-societária: controle acionário estatal das CESBs e qualidade das práticas de governança das CESBs



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

5.4.3 O tamanho das empresas e a qualidade das práticas de governança das CESBs

O tamanho das empresas também é objeto de estudos teóricos e empíricos relacionados a governança corporativa, conforme apresentado e comentado na subseção 2.2.4, cujas evidências revelaram que: práticas de governança possuem uma relação positiva com essa dimensão (CHO; KIM, 2003); empresas maiores apresentam, em média, melhor nível de governança corporativa, determinando sua qualidade (SILVEIRA; BARROS, 2008); a influência do tamanho em relação às práticas de governança adotadas parece levar a resultados de interpretação duvidosa, pois empresas de tamanho pequeno e grandes empresas podem estar motivadas a adotar práticas de governança, em função do contexto de cada uma (KLAPPER; LOVE, 2004).

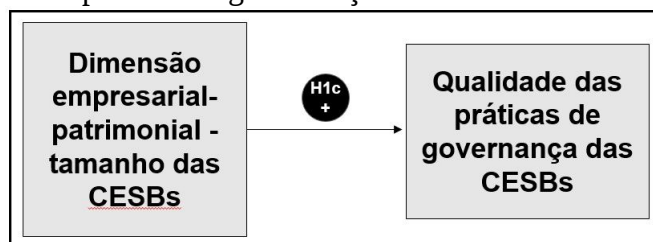
Ademais, estudo empírico sobre as práticas de governança adotadas pelas sociedades de economia mista brasileiras de capital aberto, apresentado e comentado na subseção 3.2.4.3, conclui que o tamanho da empresa impacta positivamente suas práticas de governança, ressaltando que em uma das estimações o resultado foi negativo (ALMEIDA et al., 2010).

As realidades econômicas e sociais de cada estado em que as CESBs operam podem ser algumas das razões para explicar os tamanhos variados dessas empresas. Todavia, as reconhecidas carências de recursos necessários para melhorar e aumentar as estruturas patrimoniais dessas empresas, com a finalidade de contribuir para execução de políticas públicas de saneamento básico, sinalizam que maiores estruturas patrimoniais podem levar a melhoria no nível de adoção de práticas de governança, favorecendo a obtenção de mais recursos.

Diante do exposto, define-se a terceira hipótese desmembrada da hipótese geral 1 (H1), que também deverá ser testada estatisticamente:

Hipótese H1c: o tamanho das CESBs afeta positivamente a qualidade das práticas de governança adotadas por essas empresas.

Figura 5 – Relação entre dimensão de natureza empresarial-patrimonial: tamanho das CESBs e qualidade das práticas de governança das CESBs



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

5.4.4 O desempenho financeiro e a qualidade das práticas de governança das CESBs

Considerando os estudos teóricos e empíricos apresentados e comentados na subseção 2.2.4, o desempenho financeiro das empresas tem sido estudado empiricamente visando identificar relação com a qualidade das correspondentes práticas de governança adotadas.

O desempenho financeiro é normalmente evidenciado por indicadores e medidas de natureza contábil e de mercado. Estudos empíricos realizados por Almeida et al. (2010), Cho e Kim (2003), Klapper e Love (2004) e Silveira e Barros (2008) encontraram relação entre o desempenho e a qualidade das práticas de governança adotadas, observando que as empresas com melhores indicadores de retorno e de valor de mercado das ações, por exemplo, apresentaram melhores níveis de práticas de governança corporativa.

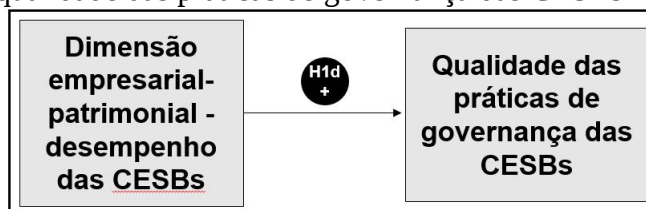
No entanto, Cho e Kim (2003) encontraram resultado misto na relação entre o desempenho passado e qualidade das práticas de governança das empresas, haja vista indicações contraditórias entre duas das três dimensões utilizadas para caracterizar a governança.

As CESBs são constituídas sob a forma de sociedades anônimas, fechadas e abertas, com ou sem ações negociadas em bolsas de valores, sujeitando-se às regras previstas na Lei das SA, motivo pelo qual seus negócios são registrados contabilmente de acordo com essa legislação, proporcionando transparência e evidência desses tipos de retornos, o que caracteriza práticas de governança que permitem aos acionistas manter-se informados sobre o desempenho financeiro, contribuindo para diminuir o nível de conflito de interesses associado a dificuldade de acesso a informações.

Nesse sentido, apresenta-se a quarta hipótese derivada da hipótese geral 1 (H1) deste trabalho, a qual será, como as anteriores, submetida a testes estatísticos:

Hipótese H1d: o maior o retorno financeiro das CESBs afeta positivamente a qualidade das práticas de governança adotadas por essas empresas.

Figura 6 – Relação entre dimensão de natureza empresarial-patrimonial: desempenho das CESBs e qualidade das práticas de governança das CESBs



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

5.5 A qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs e o resultado no cumprimento de políticas públicas (H2)

Considerando os estudos teóricos e empíricos apresentados nas subseções 2.2.4 e 3.2.4.3, a qualidade das práticas de governança que pode afetar ou explicar o desempenho no cumprimento de políticas públicas (variável dependente) por parte das empresas estatais dizem respeito a variáveis independentes associadas a indicadores que representam medidas de implementação de práticas de governança, conforme sintetizadas no quadro 8.

Quadro 8 – Qualidade das práticas de governança que impactam o desempenho no cumprimento de políticas públicas por parte das empresas estatais

Referências	Variáveis independentes que representam a qualidade das práticas de governança	Variáveis dependentes
Brown e Caylor (2004)	Medida Gov-Score (dimensões - auditoria, Conselho de Administração, estatuto social, qualificação da diretoria, remuneração da diretoria, propriedade, práticas relacionadas ao Conselho de Administração e à diretoria e medidas quanto à possibilidade de aquisições por terceiros)	Desempenho operacional, valor da empresa e retorno a acionistas
Carvalho-da-Silva e Leal (2005a)	Índice CGI (Questionário com 15 questões; categorias: divulgação, composição e funcionamento do conselho de administração, estrutura de controle e propriedade e direitos de acionistas)	Valor de mercado e desempenho operacional
Flodberg e Nadjari (2013)	Índice CGQ elaborado por ISS (categorias: conselho de administração, auditoria, estatuto social, estágio de incorporação, sistema de remuneração, práticas progressivas e qualificação do presidente)	Desempenho operacional

Quadro 8 – Qualidade das práticas de governança que impactam o desempenho no cumprimento de políticas públicas por parte das empresas estatais

Referências	Variáveis independentes que representam a qualidade das práticas de governança	Variáveis dependentes
Andrés, Guasch, e López Azumendi (2011)	Medida agregada de governança corporativa e mais seis medidas associadas: (i) estrutura legal da empresa, (ii) composição e qualidade do conselho de administração e do CEO, (iii) qualidade da equipe, (iv) orientação para o desempenho, (v) mecanismos que garantem a transparência das informações financeiras e não financeiras e (vi) listagem em bolsa de valores.	Desempenho medido por variáveis relacionadas a: (i) no setor de água - água não faturada, continuidade do serviço, potabilidade, cobertura de água, cobertura de esgotamento sanitário, tarifas de água residenciais, tarifas de esgotamentos sanitários residenciais, produtividade do trabalho e medição; (ii) no setor de eletricidade - perdas na distribuição, duração de interrupções, frequência de interrupções, cobertura, produtividade do trabalho, tarifas residenciais e tarifas industriais.

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Nesse contexto, e considerando as referências citadas no quadro 8, as variáveis independentes que serão utilizadas para explicar o desempenho das CESBs no cumprimento de políticas públicas de saneamento básico, relativamente à universalização do acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário, dizem respeito a indicadores de implementação de práticas de governança (ANDRÉS; GUASCH; LÓPEZ AZUMENDI, 2011; BROWN; CAYLOR, 2004; CARVALHAL-da-SILVA; LEAL, 2005a; FLODBERG; NADJARI, 2013).

Pesquisadores têm utilizado indicadores para medir o nível da qualidade das práticas de governança adotadas pelas empresas. Estudos empíricos apresentados e comentados na subseção 2.2.4 têm revelado que as empresas com melhores indicadores: eram relativamente mais rentáveis, mais valiosas e ofereceram mais retorno para seus acionistas (BROWN; CAYLOR, 2004); tiveram um desempenho significativamente superior, embora os resultados não sejam estatisticamente significativos (CARVALHAL-da-SILVA; LEAL, 2005a); apresentaram uma relação positiva com o desempenho das empresas (FLODBERG; NADJARI, 2013).

Além disso, conforme apresentado e comentado na subseção 3.2.4.3, Andrés, Guasch, e López Azumendi (2011) utilizaram indicador para estudar a governança de empresas estatais dos setores de água e eletricidade da América Latina e do Caribe e observaram, no setor de água, uma correlação positiva com o desempenho medido por: água não faturada, continuidade do serviço, potabilidade, cobertura de água, cobertura de esgotamento sanitário,

tarifas de água residenciais, tarifas de esgotamentos sanitários residenciais, produtividade do trabalho e medição.

As CESBs são empresas que possuem relevante papel na prestação de serviços públicos à sociedade (aos contribuintes) e devem apresentar resultados eficientes e eficazes, mesmo estando sujeitas a conflitos de interesses entre os representantes do estado, acionista majoritário, e a diretoria dessas empresas.

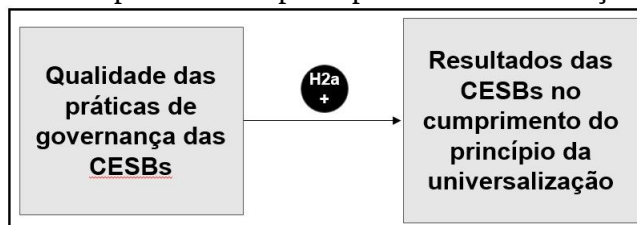
Nesse contexto, e considerando que a redução desses conflitos de interesse pode se dar por meio da adoção de práticas de governança por parte das CESBs, para fins deste estudo a qualidade dessas práticas será objeto de medição, consoante referido na subseção 5.2, cujo procedimento para uso será explicado na seção 6. Metodologia.

Além disso, dentre os resultados que as CESBs devem atingir, destacam-se os que se referem ao cumprimento dos princípios fundamentais de prestação de serviços de saneamento básico, especialmente quanto à universalização no abastecimento de água e esgotamento sanitário, cujo alcance reflete o desempenho operacional dessas empresas.

Diante do exposto, declara-se a hipótese derivada da hipótese geral 2 (H2) deste estudo, a qual será submetida a testes estatísticos:

Hipótese H2a: a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs afeta positivamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização.

Figura 7 – Relação entre a qualidade das práticas de governança das CESBs e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

5.6 Fatores de natureza empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória e o resultado no cumprimento de políticas públicas alcançado pelas CESBs (H3)

Considerando os estudos teóricos e empíricos apresentados e comentados nas subseções 2.2.4 e 3.2.4.3, fatores de natureza empresarial-societária que podem afetar ou explicar o desempenho no cumprimento de políticas públicas (variável dependente) por parte das empresas estatais dizem respeito a variáveis independentes associadas a controle acionário e conselho de administração, conforme sintetizados no quadro 9.

Quadro 9 – Fatores de natureza empresarial-societária que impactam o desempenho no cumprimento de políticas públicas por parte das empresas estatais

Referências	Variáveis independentes que representam a qualidade das práticas de governança	Variáveis dependentes
Fürst e Kang (2000)	Propriedade acionária e governança (categorias: características do CEO e do conselho de administração)	Desempenho operacional e preço das ações (valor de mercado)
Bhagat e Black (2001)	Conselho de administração	Desempenho a longo prazo
Silveira et al. (2003-2003a)	Conselho de administração - separação dos cargos de presidente do conselho e de diretor executivo; tamanho; e grau de independência	Desempenho financeiro e valor corporativo
Bhagat e Bolton (2013)	Independência do conselho de administração, diretor proprietário de ações, dualidade do presidente do conselho/da diretoria e dois índices relativos a previsão de normas anti take-over nos estatutos sociais	Desempenho operacional
Xu e Yan (1999)	Estrutura e concentração de propriedade - estado, instituições e indivíduos	Desempenho - rentabilidade e produtividade

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Nesse contexto, e considerando as referências citadas no quadro 9, são mencionadas e tratadas nas subseções 5.6.1 e 5.6.2 as primeiras variáveis independentes que serão utilizadas para explicar o desempenho das CESBs no cumprimento de políticas públicas de saneamento básico, medido por indicadores referentes a universalização do acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário, a serem explicados na seção 6:

- a) estrutura de propriedade (FÜRST; KANG, 2000; XU; YAN, 1999);
- b) conselho de administração (BHAGAT; BLACK, 2001; BHAGAT; BOLTON, 2013; FÜRST; KANG, 2000; SILVEIRA et al., 2003-2003a).

5.6.1 O controle acionário estatal e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização

As características da estrutura de propriedade em relação ao desempenho operacional das empresas têm sido objeto de estudos teóricos e empíricos, apresentados e comentados nas subseções 2.2.4 e 3.2.4.3, cujos resultados têm indicado que: maior participação acionária do CEO, dos diretores internos e dos diretores externos têm uma forte associação positiva com o desempenho, e grande propriedade de acionistas externos tem uma associação negativa com o desempenho (FÜERST; KANG, 2000); a combinação e a concentração de propriedade de ações afeta significativamente o desempenho medido pela rentabilidade, variando o sentido em função do tipo de proprietário (instituições, governo e indivíduos), e afeta a produtividade do trabalho, que diminui à medida que a proporção de ações estatais aumenta (XU; YAN, 1999).

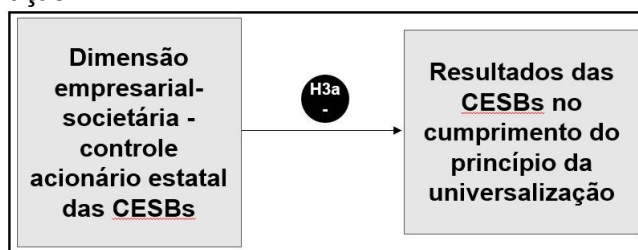
O controle e a propriedade nas CESBs são exercidos pelo estado, representado pelos governantes estaduais, enquanto atores políticos governamentais, que possuem objetivos de diversas natureza, dentre os quais os relativos à obtenção de benefícios eleitorais, renováveis pelo menos a cada dois anos (SECCHI, 2013).

As diretorias dessas entidades, por sua vez, são responsáveis pela adoção de medidas para alcançar os correspondentes objetivos e metas empresariais (SILVEIRA, 2010), dentre os quais os que se relacionam ao cumprimento dos princípios fundamentais para prestação de serviços públicos de saneamento básico, especialmente o de universalização do acesso quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, cujo alcance demanda longo prazo e reflete seus desempenhos operacionais.

Diante do exposto, e considerando o conflito de interesses entre governantes estaduais e diretorias das CESBs em relação à obtenção de benefícios eleitorais versus objetivos e metas empresariais, tem-se a primeira hipótese derivada da hipótese geral 3 (H3) desta pesquisa, a qual será submetida a testes estatísticos:

Hipótese H3a: a concentração dos direitos de voto com o controlador das CESBs afeta negativamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização.

Figura 8 – Relação entre a dimensão de natureza empresarial-societária: controle acionário estatal das CESBs e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

5.6.2 O tamanho do conselho de administração e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização

Estudos teóricos e empíricos mencionados e comentados na subseção 2.2.4 têm sido realizados para estudar a relação entre as características do conselho de administração e o desempenho das empresas, cujos resultados têm revelado que:

- a) não houve nenhuma melhoria no desempenho operacional em decorrência de uma maior representação de conselheiros externos no conselho de administração ou do próprio tamanho do conselho (FÜERST; KANG, 2000);
- b) empresas com baixa lucratividade aumentaram a independência dos seus conselhos de administração, embora isso não seja uma condição, pois empresas com conselhos independentes não tiveram melhor desempenho do que outras (BHAGAT; BLACK, 2001);
- c) considerando a separação dos cargos de presidente do conselho e de diretor executivo, o tamanho e o grau de independência do conselho, foi observado que o tamanho do conselho de administração apresentou os resultados mais importantes em relação ao desempenho financeiro (SILVEIRA et al., 2003-2003a);
- d) tendo como referência o ano de edição da Lei Sarbanes-Oxley, foi encontrada uma relação significativa negativa entre independência do conselho e desempenho operacional, para o período pré-2002, e uma relação positiva e significativa para o período pós-2002 (BHAGAT; BOLTON, 2013).

Os conselhos de administração são estruturas previstas legalmente, regulamentados nos estatutos sociais das CESBs e deliberados em assembleia de acionistas quanto a sua

composição, presidência e demais conselheiros, inclusive externos, bem como em relação à quantidade de membros.

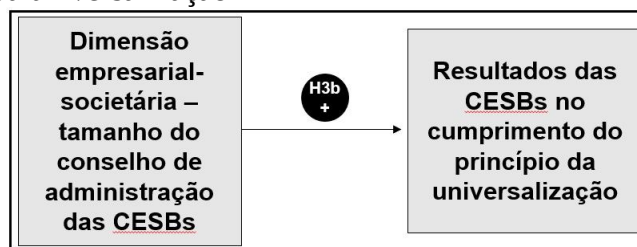
A assembleia de acionistas, por sua vez, em geral, delibera de acordo com as proposições do acionista majoritário e controlador, o estado, representado pelos governantes ou seus prepostos, que tendem a agir visando a atender a suas expectativas e interesses.

O desempenho das CESBs, de outra parte, está associado ao cumprimento de metas e objetivos, dentre eles os relacionados aos princípios fundamentais de prestação de serviços de saneamento básico, especialmente quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Nesse contexto, o tamanho do conselho de administração das CESBs pode ser considerado como instrumento e mecanismo de governança, do que resulta a segunda hipótese derivada da hipótese geral 3 (H3) deste estudo, que também será testada empiricamente:

Hipótese H3b: o tamanho do conselho de administração das CESBs afeta positivamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização.

Figura 9 – Relação entre a dimensão de natureza empresarial-societária: tamanho do conselho de administração das CESBs e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

Adicionalmente, são mencionados e tratados nas subseções 5.6.3 e 5.6.4 as variáveis de natureza empresarial-patrimonial (investimentos realizados) e institucional regulatória (tempo de existência e atuação de agências especializadas em atividades de regulação) que podem ser caracterizadas como explicadoras do desempenho no cumprimento de políticas públicas (variável dependente) por parte das empresas estatais, relativamente à universalização do acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário, considerando estudos teóricos e técnicos apresentados e comentados nas subseções 4.2.4 e 4.2.3, respectivamente.

5.6.3 O volume de investimentos realizados e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização

As necessidades de investimentos estão relacionadas ao princípio da universalização considerando as carências específicas no abastecimento de água e no esgotamento sanitário do setor saneamento básico (GALVÃO JR. et al., 2009).

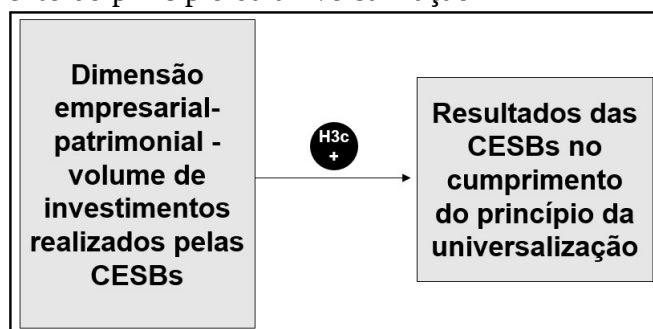
Diversos documentos técnicos expõem a necessidade de investimentos para viabilizar a universalização: o relatório “Dimensionamento das Necessidades de Investimento para a Universalização dos Serviços de Abastecimento de Água e de Coleta e Tratamento de Esgotos Sanitários no Brasil”, (BRASIL, 2003), estima investimentos totais de cerca de R\$ 178 bilhões, até 2030, nos componentes de água e esgotamento sanitário do saneamento básico; a ANA (2010), estimou investimentos em torno de R\$ 70 bilhões, até o ano de 2025, para diversos componentes de saneamento básico relacionados a água e esgotamento sanitário; o “Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)” (BRASIL, 2014), estimada necessidades de investimentos da ordem de R\$ 508,4 bilhões até 2033, sendo cerca de R\$ 181,9 para esgotamento sanitário e de R\$ 122,1 bilhões para água, além de R\$ 112,3 bilhões para ações estruturantes relacionadas à gestão e mais R\$ 92,1 bilhões em manejo de resíduos sólidos e em drenagem das águas pluviais urbanas.

Por outro lado, a CNI (2016) afirma que o baixo ritmo de investimentos efetuados (R\$ 7,6 bilhões anuais, de 2002 a 2012) indica a necessidade de mais quatro décadas para o Brasil alcançar a meta de universalizar os serviços de coleta e tratamento de esgotamento sanitário e de abastecimento de água estabelecido pelo PLANSAB, devendo ser investidos R\$ 15,2 bilhões anuais para universalização dos serviços em 2033.

A realização de investimentos é essencial para que a universalização aos serviços de água e esgotamento sanitário seja alcançada, e o papel a ser desincumbido pelas CESBs nesse sentido contribuirá para que os resultados no cumprimento desse princípio seja atingido, motivo pelo qual resta desdobrada a terceira hipótese derivada da hipótese geral 3 (H3) deste estudo, a qual será submetida a testes estatísticos.

Hipótese H3c: os investimentos realizados pelas CESBs destinados a abastecimento de água e esgotamento sanitário afetam positivamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização.

Figura 10 – Relação entre a dimensão de natureza empresarial-patrimonial: volume de investimentos realizados pelas CESBs e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

5.6.4 A idade das agências reguladoras e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização

A atividade regulatória é fator determinante para o equilíbrio das diferenças entre desejos e necessidades das partes reguladas (MARQUES NETO, 2005), e busca o equilíbrio de forças na relação entre o consumidor de baixa renda e as empresas prestadoras de serviços (ROCHA; MELAMED, 2013).

No âmbito da prestação de serviços de água e esgotamento sanitário do setor de saneamento básico, a atividade de regulação é baseada na Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014), deve ser realizada com independência, autonomia administrativa, orçamentária e financeira, transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (GALVÃO JR.; PAGANINI, 2009), é um dos principais mecanismos para o alcance da universalização (GALVÃO JR., 2009), e tem como um dos desafios as circunstâncias em que os agentes regulador e regulado integram a mesma estrutura organizacional de Poder público (GALVÃO JR.; PAGANINI, 2009).

Além disso, Rocha e Melamed (2013) analisaram a regulação da prestação dos serviços de abastecimento de água potável em municípios brasileiros, e observaram que apenas um contrato previu expressamente a universalização do atendimento e o estabelecimento de metas.

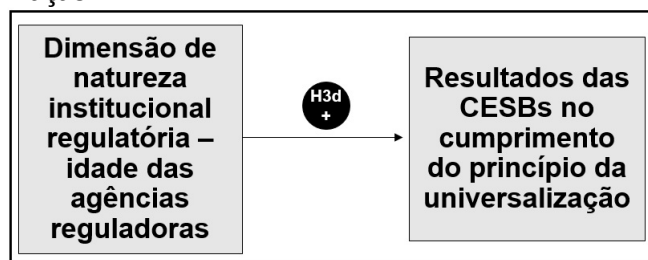
O escopo das atividades de regulação exercidas pelas agências estaduais de regulação abarca a atuação e o correspondente resultado das CESBs, inclusive quanto ao cumprimento

dos princípios fundamentais de prestação de serviços de saneamento básico, especificamente quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Assim, e para fins deste estudo, o tempo de existência (a idade) das agências reguladoras que atuam junto às CESBs, no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário, contribui para melhoria dos resultados dessas empresas, motivo pelo qual define-se a quarta hipótese derivada da hipótese geral 3 (H3), deste estudo, a qual será submetida a testes estatísticos.

Hipótese H3d: a idade das agências reguladoras voltadas para regular o serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestado pelas CESBs afeta positivamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização.

Figura 11 – Relação entre a dimensão de natureza institucional regulatória: idade das agências reguladoras e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

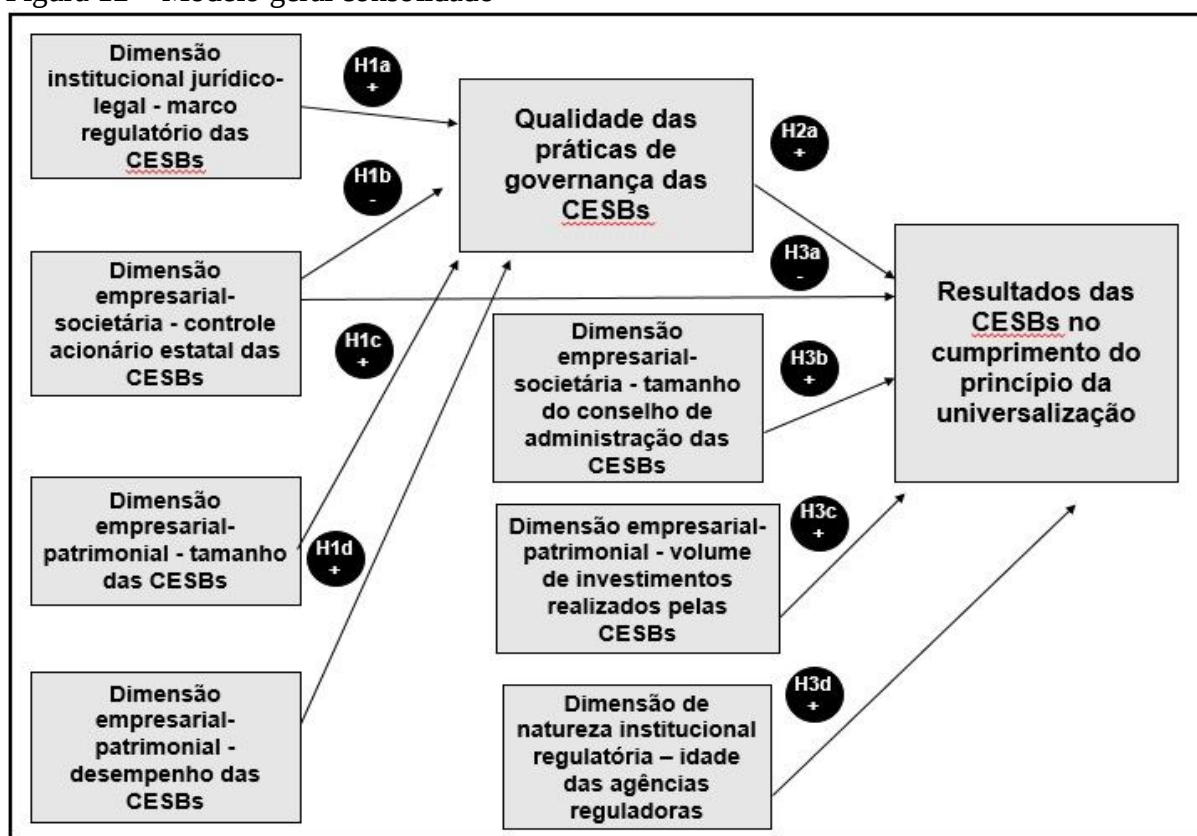
5.7 Modelo geral consolidado

Concluindo esta seção, apresenta-se na figura 12 o modelo geral consolidado desta tese contemplando os fatores que afetam a qualidade das práticas de governança das CESBs e os fatores que impactam o nível de desempenho das CESBs, incluindo e ressaltando a própria qualidade das práticas de governança dessas empresas.

Acrescente-se que o desempenho das CESBs é representado pelo nível de cumprimento do princípio fundamental de universalização do acesso para prestação de serviços públicos de saneamento básico no abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Destaque-se que todos os fatores e dimensões abarcados pelo modelo geral consolidado desta tese estão caracterizados por variáveis descritas na seção 6. Metodologia.

Figura 12 – Modelo geral consolidado



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

6 METODOLOGIA

O modelo geral proposto neste estudo foi apresentado na seção 5 e contempla dimensões de natureza institucional jurídico-legal, empresarial-societária e empresarial-patrimonial que refletem ou causam impacto na qualidade das práticas de governança adotadas por empresas estatais.

O modelo referido contempla também os fatores que caracterizam a qualidade das práticas de governança empreendidas por essas empresas que refletem em seus resultados quanto ao cumprimento de políticas públicas, bem como dimensões de natureza empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória que têm reflexo nesses mesmos resultados.

Esse modelo reflete três hipóteses gerais e, a partir delas, com base nos estudos referidos nas subseções 2, 3 e 4, nove hipóteses específicas foram formuladas.

Além dos testes estatísticos, as relações estabelecidas no modelo conceitual também foram objeto de análise quantitativa com a finalidade de conhecer as percepções das unidades objeto da pesquisa sobre a importância relativa dos fatores determinantes dos resultados alcançados no cumprimento de políticas públicas.

Assim, esta subseção trata da metodologia adotada para realização da pesquisa, abrangendo aspectos relacionados (i) ao corte epistemológico, (ii) ao delineamento da pesquisa, (iii) à execução da pesquisa, em suas duas abordagens quantitativas, incluindo a descrição dos procedimentos de coleta e das técnicas analíticas utilizadas, e (iv) ao objeto de estudo.

6.1 Corte epistemológico

As principais correntes das ciências sociais que fundamentam a execução de um trabalho científico são o positivismo lógico, baseado no positivismo, o estruturalismo e o materialismo dialético, os quais determinam o método, a metodologia e as técnicas que serão utilizadas nas correspondentes pesquisas (RICHARDSON, 1999).

Moreira (2002) indica que as ciências humanas e sociais são abordadas a partir de duas perspectivas: o positivismo – visão a partir da qual o homem e suas relações são vistos como passíveis de interpretação e análise a partir de métodos quantitativos, associados às ciências naturais; e o interpretacionismo – abordagem segundo a qual o ser humano deve ser encarado como sujeito e objeto do meio em que vive, portanto agente ativo no processo ou fenômeno que se pretende interpretar e analisar.

Burrell e Morgan (1979) afirmam que o positivismo pressupõe que os fatos passíveis de observação compõem uma realidade e que sua efetividade antecede o discernimento das pessoas. Nesse sentido, Coutinho (2011) assevera que quando o conhecimento é formulado a partir de hipóteses causais e passíveis de comprovação estatística está-se diante de estudos que são considerados positivistas no âmbito das Ciências Sociais.

Complementarmente, Coutinho (2011, p. 13) assevera que nas Ciências Sociais o positivismo cuida de abordagens que abarcam

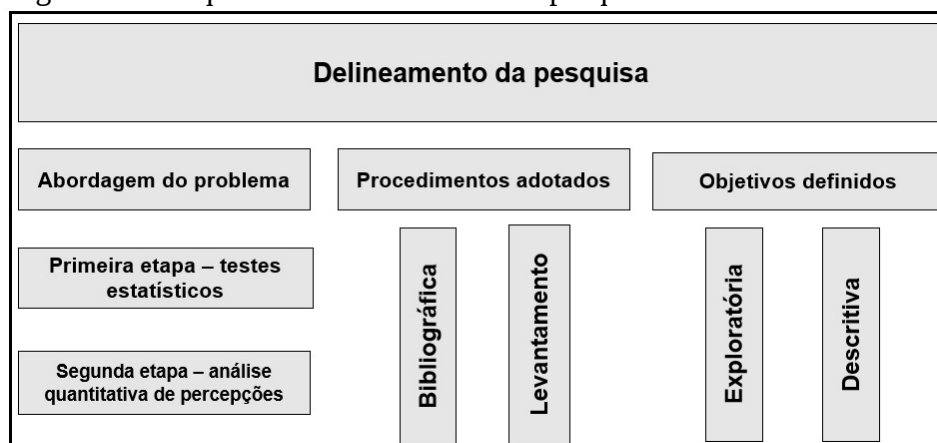
o determinismo (há uma verdade que pode ser descoberta), a racionalidade (não podem existir explicações contraditórias), a impessoalidade (tanto mais objetivos e menos subjetivos melhor) e a previsão (o fim da investigação é encontrar generalizações capazes de controlar e prever os fenômenos).

Esta tese se utiliza de meios associados à corrente do positivismo, porque considerou que a realidade é conhecida pelas suas partes, e para tanto utilizou técnicas e métodos quantitativos.

6.2 Delineamento da pesquisa

Esta subseção apresenta o delineamento da pesquisa objeto desta tese sob o seguinte esquema: quanto à abordagem do problema, em relação aos procedimentos adotados e tendo em vista os objetivos definidos (FIGURA 13).

Figura 13 – Esquema do delineamento da pesquisa



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

6.2.1 Abordagem do problema

A abordagem metodológica adotada para resposta ao problema desta pesquisa contempla aspectos de natureza quantitativa, os quais foram executados em duas etapas distintas.

Uma pesquisa que adota abordagem quantitativa é caracterizada como a que utiliza técnicas de quantificação estatística e matemática para a coleta e tratamento das informações (LEITE, 2004; RICHARDSON, 1999) com a finalidade de assegurar a confiabilidade dos dados e diminuir as chances de desvios na análise e interpretação e, desta forma, melhorar os níveis de segurança em relação às conclusões obtidas (RICHARDSON, 1999).

Na primeira etapa de execução da pesquisa foram efetuados procedimentos de levantamento e de análise de dados primários e secundários. Os dados primários são “coletados ou produzidos pelo pesquisador com a finalidade específica de resolver o problema de pesquisa” e dados secundários “incluem informações disponibilizadas por fontes empresariais e governamentais, empresas de pesquisa de marketing e bases de dados computadorizados” (MALHOTRA, 2006, p. 65).

Os dados primários da primeira etapa da pesquisa se referem aos fatores que caracterizam a qualidade das práticas de governança empreendidas pelas CESBs, relativa ao modelo geral desta tese, apresentado na seção 5, e foram obtidos por meio de aplicação de instrumento de pesquisa.

Já os dados secundários da primeira etapa da pesquisa também se referem às CESBs e dizem respeito às dimensões de natureza institucional jurídico-legal, empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória e aos resultados dessas empresas quanto ao cumprimento de políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, referindo-se todos ao modelo geral desta tese, apresentado na seção 5. Esses dados secundários foram obtidos no SNIS (2016) e em documentos e sites relativos às CESBs e às correspondentes agências reguladoras de suas atividades.

O SNIS é um instrumento informatizado que armazena dados, informações e indicadores de natureza operacional registrados pelas CESBs, anualmente, desde 1995, viabilizando a verificação, de forma objetiva, de aspectos da gestão dos serviços nos municípios e estados brasileiros (SNIS, 2016a). É “um sistema de informações sobre a prestação dos serviços de água e esgotamento sanitários no Brasil a partir de coleta de informações” junto a empresas estaduais e municipais que realizam essas atividades, implantado pelo Governo Federal em 1994, no âmbito do PMSS (SNIS, 2016a).

Dentre as informações disponibilizadas pelo SNIS, destacam-se as que contribuem para análise de variáveis que se referem ao cumprimento dos princípios fundamentais estabelecidos na Lei Federal nº 11.447/2007, bem como as que dizem respeito ao volume de investimentos realizados pelas CESBs em estrutura para abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Os indicadores relativos ao atendimento urbano e atendimento total de água, e ao atendimento urbano e atendimento total de esgotamento sanitário referido aos municípios atendidos com água podem ser considerados como indicadores que permitem verificar o cumprimento do princípio fundamental de universalização de acesso no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário (GALVÃO JR. et al., 2009).

As informações sobre os investimentos realizados, por sua vez, se referem aos valores efetivamente alocados pelas CESBs para a prestação de serviços de água e esgotamento sanitários, não se confundindo com registros de recursos empenhados, recursos desembolsados ou recursos contratados que constam dos sistemas federais de controle de investimentos (SNIS, 2016).

A segunda etapa da pesquisa contempla a obtenção de dados primários por meio da aplicação de questionário com representantes das CESBs, conforme formulário específico, e

consequente análise, com a finalidade de obter percepções sobre a importância relativa dos fatores determinantes dos resultados alcançados pelas CESBs para cumprimento do princípio da universalização, especificamente no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, visando aprofundar a análise efetuada na primeira etapa.

Os dados relativos a percepções obtidos na segunda etapa da pesquisa dizem respeito a qualidade das práticas de governança e a dimensões de natureza empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória, e são relativos ao modelo geral desta tese, apresentado na seção 5.

6.2.2 *Procedimentos adotados*

Em relação aos procedimentos adotados, esta tese utilizou a tipologia de pesquisa exposta por Beuren (2006) - pesquisa bibliográfica, pesquisa de levantamento, estudo de caso, pesquisa documental, pesquisa participante e pesquisa experimental - para ser enquadrada como bibliográfica e de levantamento.

Com efeito, quanto aos procedimentos, a pesquisa pode ser entendida como bibliográfica porque se buscou conhecer as produções teóricas, a legislação, as normas técnicas, os estudos e outros meios documentais de transmissão de conhecimentos sobre governança e prestação de serviços de saneamento básico, especificamente quanto ao fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, publicados sob a forma de livros, artigos, manuais e informações disponíveis em sites da internet, indo ao encontro das definições de Beuren (2006) para essa tipologia.

Em complemento à visão definida por Beuren (2006) quanto aos procedimentos, Gil (2010, p. 35) estabelece pesquisa de levantamento (ou *survey*) como a que é realizada com a “solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para, em seguida, mediante análise quantitativa, obterem-se as conclusões correspondentes aos dados coletados”.

Este estudo, em sua primeira etapa, corresponde a uma pesquisa de levantamento pois o instrumento de pesquisa foi aplicado junto a representantes de todas as CESBs com a finalidade de caracterizar a qualidade das práticas de governança empreendidas por essas empresas, cujo resultado foi submetido a análise quantitativa estatística.

Ainda quanto aos procedimentos a serem efetuados, a pesquisa também pode ser caracterizada, em sua segunda etapa, como um levantamento em quatro CESBs, escolhidas a partir dos maiores e menores níveis de cumprimento de políticas públicas de saneamento básico, especificamente quanto à universalização no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, com a finalidade de obter percepções sobre a importância relativa dos fatores determinantes desses resultados.

6.2.3 *Objetivos definidos*

Sob a abordagem dos objetivos, a pesquisa realizada se classifica como exploratória, pois teve “como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 2010, p. 27), e descritiva, pois tem “como objetivo a descrição das características de determinada população” e tem a “finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis” (GIL, 2010, p. 27).

Além disso, Beuren (2006) indica que a pesquisa exploratória é normalmente aplicada quando há pouco conhecimento sobre o objeto de pesquisa e sua finalidade está associada a proporcionar maiores informações sobre o tema a ser estudado, facilitar sua delimitação, auxiliar a especificação dos objetivos e a das hipóteses e caracterizar nova abordagem sobre o assunto.

Na perspectiva descritiva, Beuren (2006) assinala que o objetivo primordial é descrever, identificar, relatar, comparar os aspectos caracterizadores do objeto da pesquisa, suas variáveis, e o inter-relacionamento delas, sem alteração dos fenômenos e com o uso de ferramentas estatísticas.

Nesse sentido, o caráter exploratório da pesquisa está relacionado ao fato de que procurou-se conhecer quais as características da relação entre as práticas de governança adotadas pelas CESBs e os resultados obtidos por essas empresas no cumprimento das políticas públicas de saneamento básico destinadas a proporcionar a universalização ao acesso de água e esgotamento sanitário, e a perspectiva descritiva decorre da adoção de análise quantitativa estatística para analisar os aspectos caracterizadores dessa relação.

Por último, ressalte-se que o estudo empreendido está associado ao problema de agência existente entre agente e principal, discutido no âmbito da teoria da agência, na área de estudos

de natureza sócio ambiental, para uma linha de pesquisa e de conceituação teórica em formação no Brasil, alusiva às práticas de governança adotadas pelas CESBs, enquanto entidades integrantes da Administração pública indireta brasileira, relacionadas ao processo de políticas públicas de saneamento básico, especificamente quanto ao cumprimento do princípio fundamental de universalização do acesso na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

6.3 Execução da pesquisa

A execução da pesquisa é relatada nesta subseção com a finalidade de demonstrar como a pesquisa foi realizada, em suas duas etapas quantitativas, abrangendo suas características, critérios e procedimentos.

6.3.1 Primeira etapa: testes estatísticos

Em relação à primeira etapa quantitativa, esta subseção descreve o instrumento de coleta de dados primários, apresenta a definição teórica e operacional das variáveis, informa as fontes e a preparação de dados primários e secundários, e apresenta as técnicas estatísticas utilizadas para análise quantitativa dos dados.

6.3.1.1 Instrumento de coleta de dados

O instrumento de coleta de dados da primeira etapa da pesquisa se constitui em um questionário contendo 58 questões, constante do apêndice A. Para fins do modelo geral desta tese, apresentado na seção 5, as respostas a esse questionário permitirão medir a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs.

As seis primeiras questões buscam a identificação dos respondentes, um representante de cada CESB, com a finalidade de realizar análise descritiva e comparativa, sendo garantido o sigilo quanto às informações fornecidas, de acordo com as regras de conduta em pesquisa científica, inclusive quando da apresentação dos correspondentes resultados.

As demais 52 questões foram elaboradas com base no roteiro da IFAC (2001), estão segmentadas em quatro dimensões, a seguir mencionadas, e indagam sobre as práticas de

governança adotadas pelas CESBs, cujos detalhamento e utilização científica são apresentados na subseção 3.2.3:

- a) padrões de comportamento – 5 questões;
- b) processos e estruturas organizacionais – 32 questões;
- c) controle – 8 questões;
- d) relatórios externos – 7 questões.

Para cada uma dessas 52 questões foi solicitado que os respondentes apresentassem uma de três possíveis respostas, conforme a seguir:

- a) “Sim – a partir de 2007” – a prática ou ação de governança indagada vem sendo adotada desde 2007 ou ano posterior;
- b) “Sim – antes de 2007” – a prática ou ação de governança indagada vem sendo adotada desde antes do ano de 2007; ou
- c) “Não” – a prática ou ação de governança não é adotada ou há dúvida quanto à sua adoção.

Registre-se que o ano de 2007 foi utilizado como parâmetro de respostas a essas 52 questões em virtude do fato de que o marco regulatório referente às políticas públicas voltadas para saneamento básico foi estabelecido no início do ano de 2007, de acordo com a Lei Federal nº 11.445/2007, de 05 de janeiro de 2007.

Dessa forma, os dados e informações referentes a práticas de governança têm como parâmetro a fronteira temporal entre antes e depois de 2007, ou mais precisamente, em termos de dados societários, contábeis e operacionais, a posição de 31/12/2006, comparada à de 31/12/2014.

O questionário foi enviado por e-mail para 24 CESBs, tendo sido disponibilizado na internet, no ambiente de pesquisa da ferramenta “Google Drive”, no *link* <http://goo.gl/forms/0MgP4DEzn9>, durante o período de 17/02 a 31/03/2016, para que as correspondentes respostas fossem apresentadas por profissional que conhecesse as práticas de governança adotadas pela CESBs, bem como tivessem ciência do tempo decorrido desde sua adoção.

Acrescente-se que o roteiro da IFAC (2001), no qual se baseia o questionário, é denominado “APPENDIX 1: GOOD GOVERNANCE: A CHECKLIST FOR GOVERNING

BODIES”, e que, para fins de realização deste estudo, o significado para a expressão “*governing body*” corresponde ao nível de gestão executiva ou diretoria das CESBs.

A IFAC (2001) propôs referido roteiro visando contribuir para que as diretorias das entidades identifiquem potenciais pontos fortes e fracos em instrumentos e práticas de governança das empresas que administram, de modo que, onde o roteiro revelar fraquezas nos arranjos de governança, as diretorias possam estar mais atentas às correspondentes áreas específicas associadas.

O roteiro elaborado pela IFAC (2001) tem como base a publicação "Corporate Governance - A Framework for Public Service Bodies" da CIPFA, The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA, 1995). Essa publicação foi desenvolvida a partir de discussões e debates realizados no âmbito do "Committee on Standards of Conduct in Public Life", presidida por Lord Nolan (the Nolan Committee), instituída pelo governo britânico em 1994, e se destina a definir um quadro de princípios e padrões de governança corporativa no contexto dos serviços públicos (CIPFA, 1995).

De outra parte, Nolan e Nolan (1995) afirmam que o relatório produzido pelo “the Nolan Committee” considera, dentre outros elementos: casos de corrupção ocorridos no do século XX e relatados por Doig (1984) e Searle (1987); cerca de 2.000 cartas recebidas de diversos tipos de pessoas; opiniões expressas por cerca de 100 pessoas que deram testemunhos durante um período de seis semanas; e lições aprendidas a partir da experiência em vários outros países da União Europeia e da Commonwealth e nos Estados Unidos.

Destaque-se que as 52 questões que compõem o questionário elaborado com base no roteiro da IFAC (2001), bem como as quatro dimensões em que estão segmentadas, conforme descrito na subseção 3.2.3 (padrões de comportamento, processos e estruturas organizacionais, controle e relatórios externos), são compatíveis com estudos teóricos que abordam: (i) os princípios relativos a ética, liderança, compromisso, integridade, prestação de contas responsável, transparência e integração (BARRET, 2003); (ii) os requisitos alusivos a responsabilidades, relações entre partes interessadas, controle de recursos e atribuições do nível superior da gestão (MARQUES, 2007).

Por último, registre-se que uma primeira versão do questionário foi disponibilizada, via internet, nos meses de julho e agosto de 2015, para ser respondida por três profissionais diferentes, em cada CESB e, posteriormente, respondido manualmente por representantes das

CESBs que participaram do “Seminário Nacional Aesbe 30 Anos”, nos dias 25, 26 e 27 de agosto de 2015, em Brasília (DF). Após essas aplicações sob a forma de teste, o questionário foi ajustado para a versão descrita nesta subseção.

6.3.1.2 Definição teórica e operacional das variáveis

O tempo decorrido desde o marco regulatório do saneamento básico, representado pela Lei Federal nº 11.445/2007, requereu a necessidade de aplicação do modelo geral proposto, e correspondentes hipóteses, em dois momentos – a partir e antes do advento da referida lei, em 05 de janeiro de 2007, com a finalidade de identificar o nível de evolução das práticas de governança nas CESBs.

Com efeito, esse parâmetro temporal foi estabelecido para as 52 indagações constantes do questionário e as respostas apresentadas pelos respondentes permitiram identificar as práticas de governança adotadas pelas CESBs nessas duas posições – a partir de 2007 e antes de 2007.

Os dados obtidos, então, viabilizaram o cálculo das variáveis que representam a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs, em nível de cada empresa, a partir e antes de 2007. A obtenção dessas variáveis em dois momentos permitiu calcular a variação entre elas, a qual significa o quão as práticas de governança nas CESBs evoluíram, podendo evidenciar níveis de consolidação ou amadurecimento.

Diante do exposto, e tendo em vista a aplicação de testes estatísticos envolvendo todas as variáveis do modelo geral proposto, restou a necessidade de efetuar cálculo de variação também para os dados que representam as demais variáveis, nos mesmos dois momentos – a partir e antes de 2007, motivo pelo qual foram coletados dados nas posições de 31/12/2006, como linha de corte anterior a 2007, e 31/12/2014, como parâmetro posterior a 2007, considerando, neste caso, que essa é a posição comum mais recente dentre as fontes de informações secundárias disponíveis e acessadas.

Assim, o modelo geral consolidado deste estudo, apresentado na subseção 5.7, indica dimensões, e correspondentes hipóteses, de natureza institucional jurídico-legal, empresarial-societária e empresarial-patrimonial como fatores determinantes da qualidade das práticas de

governança das CESBs, cujas definições teórica e operacional são representadas pelas variáveis indicadas no quadro 10.

Quadro 10 – Definição teórica e operacional das variáveis que representam as dimensões determinantes da qualidade das práticas de governança das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs)

Dimensão	Variável	Definição teórica e operacional	Código
Institucional jurídico-legal	Marco regulatório das CESBs	Corresponde à Lei Federal nº 11.445/2007 e é medida por meio da indicação da sua vigência, em 31/12/2014	MARCO
Empresarial-societária	Controle acionário das CESB	Corresponde ao nível de concentração de controle acionário do maior acionista das CESBs e é medido pela divisão entre a quantidade de ações com direito a voto do controlador e a quantidade total de ações com direito a voto, de acordo com os demonstrativos contábeis das empresas, em 31/12/2006 e em 31/12/2014	PROP
Empresarial-patrimonial	Tamanho das CESB	Corresponde ao tamanho das CESBs e é medido pelo valor do ativo total das CESBs, de acordo com os dados contábeis das empresas, em 31/12/2006, atualizado pelo INCC-DI a preços de 2014, e em 31/12/2014	TAM
	Desempenho financeiro das CESB	Corresponde ao nível do retorno financeiro das CESBs e é medido pela divisão entre o valor do lucro líquido e o do ativo total, de acordo com os dados contábeis das empresas, em 31/12/2006 e em 31/12/2014	ROA

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

A qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs, de acordo com o modelo geral consolidado deste estudo, apresentado na subseção 5.7, é determinada pelas dimensões, e correspondentes hipóteses, de natureza institucional jurídico-legal, empresarial-societária e empresarial-patrimonial apresentadas no quadro 10, e é também fator determinante dos resultados das CESBs no cumprimento de políticas públicas de saneamento básico, especificamente quanto ao princípio da universalização no abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O nível de qualidade dessas práticas de governança corresponde ao atendimento das recomendações apresentadas pelo IFAC (2001) e é medido pela soma da quantidade de respostas positivas às 52 questões constantes do questionário aplicado junto às CESBs, nas posições “antes” e “a partir” de 2007, resultando numa variável denominada índice de governança, para cada uma das CESBs, nas duas posições temporais, identificada pelo código IG-CESB.

Este estudo apresenta ainda, de acordo com o modelo geral proposto, disposto na subseção 5.7, dimensões de natureza empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória que determinam os resultados das CESBs no cumprimento de

políticas públicas de saneamento básico, especificamente quanto ao princípio da universalização no abastecimento de água e esgotamento sanitário, cujas definições teórica e operacional são representadas pelas variáveis indicadas no quadro 11.

Quadro 11 – Definição teórica e operacional das variáveis que representam as dimensões determinantes do cumprimento do princípio de universalização pelas CESBs

Dimensão	Variável	Definição teórica e operacional	Código
Empresarial-societária	Controle acionário das CESB	Corresponde ao nível de concentração de controle acionário do maior acionista das CESBs e é medido pela divisão entre o valor do capital social com direito a voto do controlador e o valor total do capital social com direito a voto, de acordo com os estatutos sociais das empresas, em 31/12/2006 e em 31/12/2014	PROP
	Estrutura do conselho de administração das CESB	Corresponde ao tamanho do conselho de administração das CESBs e é medida pela quantidade de membros do conselho, de acordo com os estatutos das empresas, em 31/12/2006 e em 31/12/2014	QTCA
Empresarial-patrimonial	Investimentos em água	Corresponde ao volume de investimentos realizados em abastecimento de água pelas CESBs e é medido pelo somatório dos valores de investimento realizados, de acordo com os dados do SNIS, entre os anos de 1999 e 2006 e entre os anos de 2007 e 2014, atualizados pelo INCC-DI médio a preços de 2014	FN023
	Investimentos em esgotamento sanitário	Corresponde ao volume de investimentos realizados em esgotamento sanitário pelas CESBs e é medido pelo somatório dos valores de investimento realizados, de acordo com os dados do SNIS, entre os anos de 1999 e 2006 e entre os anos de 2007 e 2014, atualizados pelo INCC-DI médio a preços de 2014	FN024
Institucional regulatória	Idade das agências reguladoras	Corresponde à ação de agências reguladoras em cada um dos estados onde as CESBs realizam as atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário e é medida por meio da idade em anos dessas agências, em 31/12/2014	IDREG

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Por último, e de acordo com o modelo geral proposto apresentado na subseção 5.7, os resultados das CESBs no cumprimento de políticas públicas de saneamento básico, especificamente quanto ao princípio da universalização no abastecimento de água e esgotamento sanitário, tem suas definições teórica e operacional representadas pelas variáveis indicadas no quadro 12.

Quadro 12 – Definição teórica e operacional das variáveis que representam o cumprimento de políticas públicas de saneamento básico das CESBs

Dimensão	Variável	Definição teórica e operacional	Código
Cumprimento do princípio da universalização	Universalização urbana de água	Corresponde à relação entre a população urbana atendida com abastecimento de água e a população urbana dos municípios atendidos com abastecimento de água, e é medida pelo índice de atendimento urbano de água da CESB, de acordo com os dados do SNIS, em 31/12/2006 e em 31/12/2014	IN023
	Universalização total de água	Corresponde à relação entre a população total atendida com abastecimento de água e a população total dos municípios atendidos com abastecimento de água, e é medida pelo índice de atendimento total de água da CESB, de acordo com os dados do SNIS, em 31/12/2006 e em 31/12/2014	IN055
	Universalização urbana de esgotamento sanitário referida aos municípios atendidos com água	Corresponde à relação entre a população urbana atendida com esgotamento sanitário e a população urbana dos municípios com abastecimento de água, e é medida pelo índice de atendimento urbano de esgotamento sanitário referido aos municípios atendidos com água da CESB, de acordo com os dados do SNIS, em 31/12/2006 e em 31/12/2014	IN024
	Universalização total de esgotamento sanitário referido aos municípios atendidos com água	Corresponde à relação entre a população total atendida com esgotamento sanitário e a população total dos municípios com abastecimento de água, e é medida pelo índice de atendimento total de esgotamento sanitário referido aos municípios atendidos com água da CESB, de acordo com os dados do SNIS, em 31/12/2006 e em 31/12/2014	IN056

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

6.3.1.3 Fontes e preparação de dados

As variáveis utilizadas nos testes estatísticos estão listadas no quadro 13. Essas variáveis foram coletadas e preparadas por meio de cálculo de variações, e foram denominadas conforme códigos ali indicados:

Quadro 13 – Variáveis utilizadas nos cálculos estatísticos

Dimensão	Variável	Fonte de coleta	Forma de preparo	Código
Empresarial-societária	Variação do controle acionário estatal das CESBs	Demonstrativos Contábeis das CESBs nas datas de 31/12/2006 e 31/12/2014	PROP de 2014 dividido pelo PROP de 2006	VAR-PROP
	Variação da estrutura do conselho de administração das CESBs – tamanho	Estatutos Sociais das CESBs nas datas de 31/12/2006 e 31/12/2014	QTCA de 2014 dividido pelo QTCA de 2006	VAR-QTCA
Empresarial-patrimonial	Variação do tamanho das CESBs	Demonstrativos Contábeis das CESBs nas datas de 31/12/2006 e 31/12/2014	TAM de 2014 dividido pelo TAM de 2006	VAR-TAM
	Variação do desempenho financeiro das		ROA de 2014 dividido pelo ROA de 2006	VAR-ROA

Quadro 13 – Variáveis utilizadas nos cálculos estatísticos

Dimensão	Variável	Fonte de coleta	Forma de preparo	Código
	CESBs			
Práticas de governança	Variação do índice de governança	Respostas positivas ao questionário aplicado junto às CESBs, nas posições a partir e antes de 2007	IG-CESB a partir mais IG-CESB antes dividido pelo IG-CESB antes de 2007	VAR-IG-CESB
Volume de investimentos realizados pelas CESB	Variação dos investimentos em água	SNIS nos períodos de 31/12/1999 a 2006 e de 31/12/2007 a 2014	$\sum$ de FN023 de 2007 a 2014 dividido pelo $\sum$ de FN023 de 1999 a 2006	VAR-FN023
	Variação dos investimentos em esgotamento sanitário		$\sum$ de FN024 de 2007 a 2014 dividido pelo $\sum$ de FN024 de 1999 a 2006	VAR-FN024
Cumprimento do princípio de universalização	Variação da universalização urbana de água	SNIS nas datas de 31/12/2006 e 31/12/2014	IN023 de 2014 dividido pelo IN023 de 2006	VAR-IN023
	Variação da universalização total de água		IN055 de 2014 dividido pelo IN055 de 2006	VAR-IN055
	Universalização urbana de esgotamento sanitário referida aos municípios atendido com água		IN024 de 2014 dividido pelo IN024 de 2006	VAR-IN024
	Universalização total de esgotamento sanitário referido aos municípios atendido com água		IN056 de 2014 dividido pelo IN056 de 2006	VAR-IN056

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Além disso, faz-se necessário registrar como foram coletados e preparados os dados correspondentes às variáveis ainda não mencionadas, MARCO e IDREG, em virtude de suas características inviabilizarem o cálculo de variações entre as posições a partir de 2007 e antes de 2007, motivo pelo qual foram adotados os procedimentos a seguir mencionados.

Assim, para a variável MARCO, referente à vigência da Lei Federal nº 11.445/2007, foi adotado o valor “0”, para o período anterior à sua vigência, e o valor “1”, para o período posterior.

Quanto à variável IDREG, alusiva à idade da agência reguladora das atividades das CESBs, foi considerando o tempo de existência em anos desde suas instituições legais até o ano de 2014, com base em levantamento realizado nos sites e nas legislações específicas de cada uma dessas entidades de regulação.

6.3.1.4 Técnicas utilizadas para análise quantitativa dos dados

Os dados quantitativos primários e secundários coletados na primeira etapa desta pesquisa de tese foram submetidos a estudo comparativo de dados e a técnicas estatísticas de análises descritiva e multivariada, as quais serão comentadas nesta subseção.

O estudo comparativo de dados foi utilizado para analisar a relação entre a variável independente de característica binária que representa a dimensão de natureza institucional jurídico-legal, MARCO, e a variável dependente que representa a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs, IG-CESB, nas duas posições temporais, antes e a partir de 2007, com o propósito de testar a hipótese H1a, constante do modelo geral consolidado desta tese, apresentado na seção 5, conforme resultado constante da seção 7.

Para tanto, foi realizado teste de análise de variância (ANOVA) e correspondente Teste-t para duas amostras, com o uso da ferramenta EXCELL, da Microsoft Office, ao nível de significância de 5%.

A análise ou estatística descritiva, por sua vez, consiste basicamente na apresentação de dados em forma de tabelas e gráficos com a finalidade de resumi-los ou descrevê-los, sem, no entanto, buscar qualquer inferência, algo que extrapole os próprios dados (FREUND, 2006).

Além disso, a análise descritiva permite a obtenção de diversas relações estatísticas, como as que dizem respeito a média aritmética, mediana, moda, variância e desvio padrão, que descrevem o conjunto dos dados que caracterizado pela amostra, sob várias óticas (COSTA, 1998).

Assim, as variáveis que representam as dimensões de natureza empresarial-societária (VAR-PROP e VAR-QTCA), empresarial-patrimonial (VAR-TAM, VAR-ROA, VAR-FN023 e VAR-FN024), institucional regulatória (IDREG), a qualidade das práticas de governança (VAR-IG-CESB) adotadas pelas CESB e os resultados do cumprimento de políticas públicas de saneamento básico, especificamente a universalização no abastecimento de água e esgotamento sanitário (VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056), foram objeto de relato baseados na análise descritiva, conforme consta da seção 7.

Por outro lado, considerando que o problema desta pesquisa se refere à relação entre variáveis dependentes e independentes, as técnicas estatísticas de análise multivariada de

dados são consideradas as mais adequadas para uso na busca de respostas e, dentre essas técnicas, este estudo buscou utilizar a regressão linear para realizar a análise dos dados quantitativos obtidos.

De acordo com Hair (2009, p. 154)

O objetivo da análise de regressão é prever uma única variável dependente a partir do conhecimento de uma ou mais variáveis independentes. Quando o problema envolve uma única variável independente, a técnica estatística é chamada de regressão simples. Quando o problema envolve duas ou mais variáveis independentes, chama-se regressão múltipla.

Malhotra (2006, p. 497), por sua vez, define que “a análise de regressão é um processo potente e flexível para a análise de relações associativas entre uma variável métrica dependente e uma ou mais variáveis independentes”.

Diante do exposto, a execução de procedimentos estatísticos de regressão linear para testar as hipóteses indicadas e o modelo geral proposto na seção 5, cujas variáveis foram definidas, coletadas e preparadas com base nas subseções 6.3.1.2 e 6.3.1.3, requereu as seguintes definições:

- a) a variável relativa à qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs (VAR-IG-CESB) foi tratada no modelo como de natureza dependente e independente, separadamente e em momentos diferentes;
- b) as variáveis relativas às dimensões de natureza empresarial societária (VAR-PROP) e empresarial-patrimonial (VAR-TAM e VAR-ROA) foram tratadas no modelo como de natureza independente e determinantes da qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs (VAR-IG-CESB);
- c) as variáveis relativas às dimensões de natureza empresarial-societária (VAR-PROP e VAR-QTCA), de natureza empresarial-patrimonial (VAR-FN023 e VAR-FN024) e de natureza institucional regulatória (IDREG) foram tratadas no modelo como de natureza independente e determinantes do cumprimento das políticas públicas de saneamento básico, relativamente ao abastecimento de água e esgotamento sanitário (VAR-IN023, VAR-IN055, VAR-IN024 e VAR-IN056);
- d) as variáveis relativas ao cumprimento das políticas públicas de saneamento básico, relativamente ao abastecimento de água e esgotamento sanitário (VAR-IN023, VAR-

IN055, VAR-IN024 e VAR-IN056) foram tratadas no modelo como de natureza dependente.

Assim, foi realizado procedimento de regressão linear múltipla para testar as hipóteses H1b, H1c e H1d, relativamente à relação entre as variáveis que representam as dimensões de natureza empresarial-societária e empresarial-patrimonial, como variáveis independentes, e a variável que representa a qualidade das práticas de governança, como variável dependente, na forma indicada no quadro 14.

Quadro 14 – Procedimentos de regressão linear múltipla para teste das hipóteses H1b, H1c e H1d

Variável dependente	Variáveis independentes
VAR-IG-CESB	VAR-PROP, VAR-TAM e VAR-ROA

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Depois foram realizados quatro procedimentos de regressão linear simples para testar a hipótese H2a, que considera a qualidade das práticas de governança como variável independente e o nível de cumprimento das políticas públicas de saneamento básico, relativamente ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, como variável dependente, em relação a cada um dos quatro indicadores de universalização do acesso, conforme indicado no quadro 15.

Quadro 15 – Procedimentos de regressão linear simples para teste da hipótese H2a

Variável dependente	Variável independente
VAR-IN023	VAR-IG-CESB
VAR-IN055	VAR-IG-CESB
VAR-IN024	VAR-IG-CESB
VAR-IN056	VAR-IG-CESB

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Na sequência foram testadas as hipóteses H3a, H3b, H3c e H3d que relacionam as variáveis que representam as dimensões de natureza empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória como determinantes do nível de cumprimento das políticas públicas de saneamento básico, relativamente ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, em relação a cada um dos quatro indicadores de universalização do acesso, resultando daí quatro procedimentos de regressão linear múltipla, conforme indicado no quadro 16.

Quadro 16 – Procedimentos de regressão linear múltipla para teste das hipóteses H3a, H3b, H3c e H3d

Variável dependente	Variáveis independentes
VAR-IN023	VAR-PROP, VAR-QTCA, VAR-FN023 e IDREG
VAR-IN055	VAR-PROP, VAR-QTCA, VAR-FN023 e IDREG
VAR-IN024	VAR-PROP, VAR-QTCA, VAR-FN024 e IDREG
VAR-IN056	VAR-PROP, VAR-QTCA, VAR-FN024 e IDREG

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Assim, com suporte no *software* SPSS, inicialmente foram executadas nove procedimentos de regressão linear, sendo quatro deles do tipo bivariada, visando testar as hipóteses H1b, H1c, H1d, H2a, H3a, H3b, H3c e H3d, utilizando os dados referentes às variáveis constantes dos quadros 14 a 16, cujos resultados não apresentaram, para nenhum dos nove procedimentos, significância estatística.

Diante da não obtenção de resultados estatísticos significantes, os quais podem ser explicados pela pequena quantidade de observações disponíveis e submetidas aos referidos procedimentos, restou buscar outra técnica estatística de análise para testar as hipóteses constantes do modelo geral consolidado desta tese, apresentado na seção 5.

Desta forma, foram realizados, também com suporte no *software* SPSS, testes de variância com a finalidade de identificar a possível igualdade das médias populacionais dos dados correspondentes às variáveis inerentes ao modelo geral consolidado desta tese, por meio da realização de testes de tipos “t, não paramétricos e ANOVA”.

A realização desses testes permitiram analisar se há mudanças no nível de:

- a) qualidade das práticas de governança (VAR-IG-CESB) em decorrência de alteração nas variáveis referentes ao controle acionário estatal (VAR-PROP), tamanho (VAR-TAM) e ao desempenho (ROA) das CESBs;
- b) cumprimento de políticas públicas de saneamento básico, especificamente quanto ao fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, medido pelas variações nos indicadores VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, em decorrência de alteração nas variáveis referentes às práticas de governança (VAR-IG-CESB), ao controle acionário estatal (VAR-PROP), tamanho do conselho de administração (VAR-QTCA), investimentos realizados em água e esgotamento sanitário (VAR-FN023 e VAR-FN024) e idade das agências reguladoras (IDREG).

Com efeito, e considerando os dados referentes às variáveis constantes dos quadros 14 a 16, cada uma das variáveis independentes foi objeto de testes de hipóteses de tipos “t, não paramétricos e ANOVA” em relação à correspondente variável dependente, precedido de procedimento de segregação dos correspondentes conjuntos de dados em dois grupos, gerando novas variáveis independentes sob a forma de agrupamento, com a finalidade de verificar possíveis igualdades das médias populacionais desses dados, observadas as especificações constantes do quadro 17.

Quadro 17 – Variáveis a serem submetidas a testes de igualdade de médias populacionais

Novas variáveis independentes	Variáveis dependentes	Testes de hipótese
GRUPO-PROP	VAR-IG-CESB	- H_0 = a distribuição de VAR-IG-CESB é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP
		- H_1 = a distribuição de VAR-IG-CESB não é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP
GRUPO-TAM	VAR-IG-CESB	- H_0 = a distribuição de VAR-IG-CESB é a mesma entre as categorias de GRUPO-TAM
		- H_1 = a distribuição de VAR-IG-CESB não é a mesma entre as categorias de GRUPO-TAM
GRUPO-ROA	VAR-IG-CESB	- H_0 = a distribuição de VAR-IG-CESB é a mesma entre as categorias de GRUPO-ROA
		- H_1 = a distribuição de VAR-IG-CESB não é a mesma entre as categorias de GRUPO-ROA
GRUPO-IG-CESB	VAR-IN023	- H_0 = a distribuição de VAR-IN023 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN023 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB
	VAR-IN024	- H_0 = a distribuição de VAR-IN024 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN024 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB
	VAR-IN055	- H_0 = a distribuição de VAR-IN055 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN055 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB
	VAR-IN056	- H_0 = a distribuição de VAR-IN056 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN056 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB
GRUPO-PROP	VAR-IN023	- H_0 = a distribuição de VAR-IN023 é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN023 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP
	VAR-IN024	- H_0 = a distribuição de VAR-IN024 é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN024 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP
	VAR-IN055	- H_0 = a distribuição de VAR-IN055 é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN055 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP
	VAR-IN056	- H_0 = a distribuição de VAR-IN056 é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN056 não é a mesma entre as

Quadro 17 – Variáveis a serem submetidas a testes de igualdade de médias populacionais

Novas variáveis independentes	Variáveis dependentes	Testes de hipótese
		categorias de GRUPO-PROP
GRUPO-QTCA	VAR-IN023	- H_0 = a distribuição de VAR-IN023 é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN023 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA
	VAR-IN024	- H_0 = a distribuição de VAR-IN024 é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN024 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA
	VAR-IN055	- H_0 = a distribuição de VAR-IN055 é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN055 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA
	VAR-IN056	- H_0 = a distribuição de VAR-IN056 é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN056 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA
GRUPO-FN023	VAR-IN023	- H_0 = a distribuição de VAR-IN023 é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN023
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN023 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN023
	VAR-IN055	- H_0 = a distribuição de VAR-IN055 é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN023
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN055 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN023
GRUPO-FN024	VAR-IN024	- H_0 = a distribuição de VAR-IN024 é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN024
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN024 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN024
	VAR-IN056	- H_0 = a distribuição de VAR-IN056 é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN024
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN056 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN024
GRUPO-IDREG	VAR-IN023	- H_0 = a distribuição de VAR-IN023 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN023 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG
	VAR-IN024	- H_0 = a distribuição de VAR-IN024 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN024 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG
	VAR-IN055	- H_0 = a distribuição de VAR-IN055 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN055 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG
	VAR-IN056	- H_0 = a distribuição de VAR-IN056 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG
		- H_1 = a distribuição de VAR-IN056 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

A propósito da segregação de dados em dois grupos, acima referida, Sharpe et al. (2011, p. 384) afirmam que

Experimentos que comparam dois grupos são comuns na ciência e na indústria. [...] as aplicações incluem a comparação dos efeitos de um novo medicamento com a terapia tradicional, a eficiência do combustível de dois projetos de motor de carro ou a venda de novos produtos em dois segmentos de clientes diferentes. [...] Com a estatística, podemos declarar se as médias dos dois grupos diferem na população em geral e qual é o tamanho dessa diferença.

Os resultados relativos aos procedimentos testes de variância realizados estão apresentados na seção 7. Por oportuno, registre-se que a utilização de outros tipos de testes de igualdade de médias talvez pudesse evidenciar alguns resultados diferentes, o que poderia ser explicado em razão da pequena quantidade de observações disponíveis para testes, conforme já comentado.

6.3.2 Segunda etapa: análise quantitativa de percepções

Esta subseção se refere à segunda etapa da pesquisa, apresentando o instrumento de coleta de dados e fornecendo a base científica desse instrumento, bem como indicando como a análise quantitativa foi empreendida.

A segunda etapa da pesquisa foi realizada com a finalidade de obter percepções sobre a importância relativa dos fatores determinantes dos resultados alcançados pelas CESBs para cumprimento do princípio da universalização, especificamente no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, visando aprofundar a análise efetuada na primeira etapa, de acordo com formulário de entrevista, constante do Apêndice B, a seguir descrito.

Esta segunda etapa da pesquisa está relacionada especificamente à qualidade das práticas de governança e às dimensões de natureza empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória que se relacionam aos resultados alcançados pelas CESBs no cumprimento do princípio da universalização para fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, associada, portanto, apenas ao espaço do modelo geral consolidado desta tese em que se apresentam as hipóteses H2a, H3a, H3b, H3c e H3d.

Essa restrição na segunda etapa decorre do fato de que, no âmbito da gestão de organizações públicas, como as CESBs, a adoção de práticas de governança que assegurem que o interesse do principal sociedade seja garantido, quando da definição e da implementação de políticas públicas, por parte dos agentes públicos (agentes), contribui para a disponibilização de bens e serviços públicos destinados à melhoria do bem-estar social, o que é fundamentado na teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976).

Além disso, a proposição da tese é demonstrar que as CESBs que adotam práticas de governança podem cumprir melhor os princípios fundamentais voltados para a prestação de serviços públicos de saneamento básico e alcançar melhores resultados, especificamente em relação à universalização do acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário, considerando a importância das práticas de governança para diminuição dos conflitos de interesses e melhoria dos resultados das organizações públicas.

As entrevistas foram realizadas à distância, no período de 11 a 22/04/2016, nas CESBs que revelaram os maiores e menores níveis de cumprimento de políticas públicas de saneamento básico voltadas para a universalização no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, medidos pela variação dos indicadores VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, referidos na subseção 6.3.1.3.

6.3.2.1 Instrumento de coleta de dados

Registre-se inicialmente que a entrevista é considerada como a “técnica de obtenção de informações em que o investigador apresenta-se pessoalmente à população selecionada e formula perguntas, com o objetivo de obter dados necessários para responder à questão estudada” (BEUREN, 2006, p. 131).

Nesse sentido, a entrevista requer atenção em sua aplicação, especialmente em relação a aspectos como: a definição de sua modalidade; a quantidade; a seleção de informantes; e a negociação dos objetivos e dos papéis das partes envolvidas (GIL, 2010).

Segundo Beuren (2006), e considerando o propósito do pesquisador, as entrevistas podem ser do tipo estruturada, semi-estruturada e não estruturada. Pelo primeiro tipo, o pesquisador utiliza um roteiro padrão e os dados obtidos podem receber tratamento estatístico. A entrevista semi-estruturada propicia maior interação do pesquisador com o entrevistado e conhecimento sobre as realidades indagadas. Por último, a aplicação da entrevista não estruturada permite ao pesquisador explorar mais profundamente as questões.

Nesse contexto, o instrumento de pesquisa (formulário de entrevista) utilizado na segunda etapa desta pesquisa é de natureza estruturada porque procurou conhecer, de forma padronizada, as percepções dos entrevistados sobre a importância relativa dos fatores determinantes dos resultados alcançados pelas CESBs para cumprimento do princípio da

universalização, especificamente no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário.

O formulário de entrevista consta do Apêndice B e foi aplicado após ligações telefônicas realizadas previamente ao encaminhamento dos formulários para os representantes das CESBs, selecionadas de acordo com os maiores e menores níveis de variação na universalização do fornecimento de acesso a água e esgotamento sanitário, de acordo com a variação dos indicadores VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, referidos na subseção 6.3.1.3.

Acrescente-se que foram entrevistados quatro profissionais que conhecem as práticas de governança e as de planejamento e gestão estratégica adotadas pelas quatro CESBs, considerando os conceitos e definições constantes do formulário de entrevista (Apêndice B), tendo sido, em três casos, os mesmos respondentes dos questionários aplicados na primeira etapa, sendo também mantidas sob sigilo as informações de natureza pessoal e profissional obtidas junto a cada um.

Considerando os estudos empíricos e teóricos apresentados nas subseções 2.2.4, 3.2.4.3, 4.2.2 e 4.2.3, o formulário de entrevista (APÊNDICE B) indaga acerca da importância relativa dos fatores determinantes dos resultados alcançados pelas CESBs quanto ao atendimento de serviços de água e esgotamento sanitário, de acordo com o modelo geral desta tese, apresentado na seção 5, em relação às:

- a) práticas de governança, representadas pelos segmentos padrões de comportamento, processos e estruturas organizacionais, controle e relatórios externos;
- b) variáveis controle acionário e tamanho dos conselhos de administração das CESBs, representantes da dimensão empresarial-societária;
- c) variável tempo de existência (idade) das agências reguladoras, representante da dimensão institucional regulatória;
- d) variável volume de investimentos realizados, representante da dimensão empresarial-patrimonial.

O formulário da entrevista contempla a seguinte proposição inicial:

Considerando a variação dos resultados que essa empresa alcançou, entre 2006 e 2014, quanto ao atendimento de serviços de água e esgotamento sanitário¹, contribuindo para o cumprimento do princípio de universalização na prestação desses serviços, indique suas percepções sobre a importância relativa dos fatores determinantes desses resultados.

Para em seguida apresentar 28 indagações, postas na forma exemplificada na figura 14:

Figura 14 – Exemplo de indagação constante do formulário de entrevista

A dimensão PADRÕES DE COMPORTAMENTO é ...	mais importante do que	processos e estruturas organizacionais
	de igual importância a	
	menos importante do que	

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em Csillag (1995), Abreu (1995), Bortolanza (2005) e Sartori (2011).

As respostas foram efetuadas pelo assinalamento de um dos três retângulos centrais visualizados na figura 14, denotando a percepção do respondente quanto à importância relativa entre as duas dimensões indagadas, quanto ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário, seguindo daí em diante a mesma sistemática de indagação aos pares, numa sequência de 28 questões, conforme pode ser visto no Apêndice B.

6.3.2.2 Base científica do instrumento de coleta e análise quantitativa dos dados

Esta subseção apresenta o suporte científico referente ao instrumento de coleta de dados quantitativos e o consequente processo de análise, os quais têm por base a denominada metodologia ou técnica Mudge.

Csillag (1995, p. 25) afirma que a “análise do valor constitui uma abordagem muito original para reduzir custos de produção de bens e serviços” e que há diversas técnicas que podem ser utilizadas para execução de projetos associados a esse objetivo. Csillag (1995) menciona que a técnica Mudge é um dos caminhos que podem ser utilizados com o objetivo

¹ Resultados medidos pelos seguintes indicadores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Ministério das Cidades, nas posições de 31/12/2006 e 31/12/2014, com base nas relações entre:

- a) IN023 – a população urbana atendida com abastecimento de água e a população urbana dos municípios atendidos com abastecimento de água;
- b) IN024 – a população total atendida com abastecimento de água e a população total dos municípios atendidos com abastecimento de água;
- c) IN055 – a população urbana atendida com esgotamento sanitário e a população urbana dos municípios com abastecimento de água; e
- d) IN056 – a população total atendida com esgotamento sanitário e a população total dos municípios com abastecimento de água.

de identificar as funções mais importantes no processo de gestão de certo item de custo, possibilitando a “comparação de todas as possíveis combinações de pares de funções, determinando-se a cada momento a mais importante, com uma ponderação adequada” (CSILLAG, 1995, p. 143).

Abreu (1995) afirma que a avaliação numérica das relações funcionais, desenvolvida por Mudge, corresponde a uma das diversas maneiras de se estabelecer prioridade ou relevância às funções organizacionais, possibilitando comparar aos pares todas as funções inerentes à utilização de um recurso, a partir da atribuição de valor a uma função sempre que esta for percebida ou evidenciada como mais importante ou prioritária em relação a cada uma das demais. Assim, complementa Abreu (1995), na conclusão das comparações poderá ser apurada a soma dos valores atribuídos a cada função de modo a restar evidenciada a classificação de todas as funções, da mais importante para a de menor relevância.

Bortolanza (2005) afirma que o método desenvolvido por Mudge corresponde a uma das mais importantes contribuições técnicas propostas por aquele pesquisador, permitindo a comparação entre si de todas as possíveis funções proporcionadas por um recurso, sendo necessário, previamente, conhecer-se todas as funções a serem objeto de análise.

Sartori (2011) afirma que a atribuição de pesos relativos para avaliação de princípios e fatores de governança pode ser efetuada com base em diversos métodos de determinação de importância relativa, tendo adotado a metodologia Mudge para estabelecer a importância relativa entre diversos princípios de governança, na percepção de gestores de entidades públicas de fomento dos SRCT&I.

Csillag (1995), Abreu (1995) e Bortolanza (2005) orientam acerca do processo de preenchimento de um diagrama de acordo com o nível de importância atribuído pela comparação em pares das diversas funções, implicando que quando uma função for tida como mais importante ou relevante em relação a outra, a primeira será indicada no espaço correspondente ao cruzamento das duas funções.

Portanto, a utilização de abordagem baseada na metodologia Mudge, conforme referida por Csillag (1995), Abreu (1995), Bortolanza (2005) e Sartori (2011), é materializada pela elaboração de um diagrama em que as funções são dispostas de modo a permitir a comparação em pares e consequente atribuição de pontos, conforme disposto na figura 15, onde as letras

alfabéticas representam as funções e as grandezas numéricas representam os níveis de importância atribuídos.

Figura 15 – Diagrama de Mudge

		Funções			Quantidade de pontos	Participação relativa
		B	C	D		
Funções	A	A5B1	A3C3	A1D5	9	25%
		B	B1C5	B5D1	7	19%
			C	C3D3	11	31%
				D	9	25%
		Totais			36	100%

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em Csillag (1995), Abreu (1995), Bortolanza (2005) e Sartori (2011).

Assim, a segunda etapa quantitativa desta pesquisa foi baseada na metodologia Mudge, a partir da aplicação de formulário de entrevista constante do Apêndice B para obter a percepção dos respondentes quanto à importância relativa entre pares de práticas de governança e dimensões empresariais e institucionais, quanto ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário, numa sequência de 28 questões.

As respostas ao formulário de entrevista permitiram elaborar diagramas, para cada uma das CESBs e para o conjunto delas, de acordo com os seguintes critérios de identificação de práticas de governança e dimensões empresariais e institucionais e consequentes atribuição de pesos para medir a importância relativa desses fatores em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário.

As práticas de governança e dimensões empresariais e institucionais foram identificadas pela seguinte regra:

- a) práticas de governança relacionadas a padrões de comportamento – letra A;
- b) práticas de governança relacionadas a processos e estruturas organizacionais – letra B;
- c) práticas de governança relacionadas a controle – letra C;
- d) práticas de governança relacionadas a relatórios externos – letra D;
- e) dimensão empresarial-societária relacionada a controle societário – letra E;
- f) dimensão empresarial-societária relacionada a tamanho do conselho de administração – letra F;
- g) dimensão institucional regulatória relacionada a tempo de existência das agências reguladoras – letra G;

- h) dimensão empresarial-patrimonial relacionada a volume de investimentos realizados – letra H.

A atribuição de pesos para medir a importância relativa entre as práticas de governança e dimensões empresariais e institucionais em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário observou os seguintes critérios:

- a) quando um dos fatores comparados tiver sido percebido como mais importante do que o outro, ao primeiro foi atribuído 5 pontos e ao segundo 1 ponto;
- b) quando os dois fatores comparados tiverem sido percebidos como de igual importância, aos dois foram atribuídos 3 pontos;
- c) quando um dos fatores comparados tiver sido percebido como menos importante do que o outro, ao primeiro foi atribuído 1 ponto e ao segundo 5 pontos.

Diante do exposto, e considerando os critérios definidos para identificação de práticas de governança e dimensões de natureza empresarial e institucional, bem como para atribuição de pesos para medir a importância relativa entre esses fatores, a análise dos dados colhidos nesta segunda etapa da pesquisa observará o resultados das percepções obtidas pela aplicação do formulário de entrevista constante do Apêndice B, por cada uma das quatro CESBs e para o conjunto delas, de acordo com os correspondentes diagramas de Mudge elaborados, conforme exposto na seção 7.

6.4 Objeto de estudo

O contexto de mudanças associadas às práticas de governança que se observam no ambiente das organizações privadas também alcança as entidades que integram a Administração pública brasileira. As sociedades de economia mista fazem parte dessas entidades, compondo a denominada Administração pública indireta e são controladas pelo governo brasileiro, especialmente em nível federal e estadual.

Do conjunto dessas sociedades destacam-se as 24 CESBs, listadas no quadro 18, que se constituem no objeto deste estudo. Essas empresas têm controle acionário de ações ordinárias de posse dos governos estaduais e perfis empresariais diferenciados, tais como: forma de

constituição; tempo de existência; estrutura de propriedade e controle; patrimônio; resultados; e práticas de governança.

Quadro 18 – CESBs

Denominação	Sigla	Forma de constituição das sociedades de economia mista²	Ano de constituição
Águas e Esgotos do Piauí S.A.	AGESPISA	Fechada	1962
Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão	CAEMA	Fechada	1966
Companhia de Águas e Esgotos de Roraima	CAER	Fechada	1969
Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia	CAERD	Fechada	1969
Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte	CAERN	Fechada	1969
Companhia de Água e Esgotos do Amapá	CAESA	Fechada	1969
Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal	CAESB	Fechada	1969
Companhia de Água e Esgoto do Ceará	CAGECE	Aberta sem negociação em bolsa	1971
Companhia de Água e Esgoto da Paraíba	CAGEPA	Fechada	1966
Companhia de Saneamento de Alagoas	CASAL	Fechada	1962
Companhia Catarinense de Águas e Saneamento	CASAN	Aberta com negociação em bolsa	1970
Companhia Estadual de Águas e Esgotos	CEDAE	Fechada	1975
Companhia Espírito Santense de Saneamento	CESAN	Fechada	1967
Companhia Pernambucana de Saneamento	COMPESA	Fechada	1971
Companhia de Saneamento de Minas Gerais	COPASA	Aberta com negociação em bolsa	1963
Companhia Riograndense de Saneamento	CORSAN	Fechada	1965
Companhia de Saneamento do Pará	COSANPA	Fechada	1970
Companhia de Saneamento do Amazonas	COSAMA	Fechada	1969
Companhia de Saneamento de Sergipe	DESO	Fechada	1969
Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.	EMBASA	Fechada	1971
Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo	SABESP	Aberta com negociação em bolsa	1973
Saneamento de Goiás S.A	SANEAGO	Fechada	1967
Companhia de Saneamento do Paraná	SANEPAR	Aberta com negociação em bolsa	1963
Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul S.A.	SANESUL	Fechada	1979

Fonte: Elaborado pelo autor (2016) com base em SNIS (2016), estatutos sociais e sites das CESBs.

² Em 31/12/2014.

Os dados e informações que refletem os perfis empresariais diferenciados das CESBs constam de documentos públicos de natureza institucional jurídico-legal (legislação), empresarial-societária (estatutos sociais) e empresarial-patrimonial (demonstrativos contábeis), disponíveis nos sites na internet, ou foram obtidos diretamente junto às empresas.

Além disso, os dados, informações e indicadores de natureza operacional são também registrados pelas CESBs, anualmente, desde 1995, no SNIS, viabilizando a verificação, de forma objetiva, de aspectos da gestão dos serviços nos municípios e estados brasileiros (SNIS, 2016a).

As 24 CESBs que se constituem objeto deste estudo atuam em nível regional, ou estadual, e atendem a (i) 77,9% dos municípios, quanto ao abastecimento de água, e (ii) 55,1%, para esgotamento sanitário; alcançam (i) 74,0% da população urbana, para abastecimento de água, e (ii) 66,6%, para esgotamento sanitário (SNIS, 2016).

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em uma pesquisa científica, o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação consistem em “captar os conteúdos manifestos e latentes contidos em todo o material coletado” (Silva e Fossá, p. 4) e pretendem dar significado e validade aos resultados brutos alcançados, com a finalidade de permitir a utilização da análise com fins teóricos ou pragmáticos (BARDIN, 2011).

Assim, tendo em vista o modelo e hipóteses de pesquisa definidos na seção 5, as duas etapas quantitativas da investigação foram executadas e os correspondentes resultados são analisados nesta seção, precedidos de uma análise descritiva das variáveis primárias e secundárias trabalhadas na primeira etapa da pesquisa.

As CESBs são representados por numeração ordinal de 1 a 21 para evitar a identificação das empresas e assegurar sigilo quanto aos respondentes dos instrumentos de coleta de dados primários, de acordo com as regras de conduta em pesquisa científica.

7.1 Análise descritiva dos dados primários e secundários da primeira etapa da pesquisa

O questionário correspondente ao instrumento de coleta de dados primários da primeira etapa da pesquisa foi respondido por 21 das 24 CESBs às quais foi encaminhado, representando um nível de retorno de 87,5%.

A identificação dos respondentes das CESBs indicou o perfil de características profissionais apresentadas no quadro 19, donde se destacam os seguintes comentários:

- a) um dos questionários foi respondido por representante da gestão superior (presidente ou diretor) da empresa;
- b) um respondente atua desde antes de 2007 no cargo ou função identificada;
- c) os respondentes do gênero masculino são o dobro do feminino, sendo que 64% e 71%, respectivamente, têm faixa de renda acima de R\$ 7.500,00;
- d) mais de dois terços dos respondentes e todos do gênero feminino possuem nível de instrução formal de pós-graduação.

Além disso, o fato de somente um dos respondentes atuar desde antes de 2007 no cargo ou função identificada não se constitui problema quanto ao conhecimento sobre as práticas de governança adotadas e ciência do tempo decorrido desde sua adoção, porque as CESBs foram solicitadas a indicar profissional que atendesse a tais requisitos para responder ao questionário.

Quadro 19 – Tabulação das informações de identificação dos respondentes do instrumento de pesquisa da primeira etapa

CESB	Função ou cargo que ocupa	Ano desde quando ocupa o cargo ou função	Gênero	Faixa de renda	Nível de instrução formal possuído
1	Gestão operacional ou técnico	2.011	Masculino	Acima de 7.5000,00	Graduado
2	Gestão operacional ou técnico	2.014	Feminino	De 5.000,00 á 7.500,00	Pós-graduado
3	Gestão operacional ou técnico	2.013	Feminino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
4	Gestão operacional ou técnico	2.015	Masculino	Não informado	Pós-graduado
5	Gestão média	2.006	Masculino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
6	Gestão média	2.013	Feminino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
7	Gestão média	2.014	Masculino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
8	Gestão média	2.008	Feminino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
9	Gestão média	Não informado	Feminino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
10	Gestão operacional ou técnico	2.015	Masculino	De 5.000,00 á 7.500,00	Graduado
11	Gestão superior	2.015	Masculino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
12	Gestão operacional ou técnico	Não informado	Feminino	Não informado	Pós-graduado
13	Gestão média	2.010	Masculino	De 5.000,00 á 7.500,00	Pós-graduado
14	Gestão operacional ou técnico	2.008	Masculino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
15	Gestão operacional ou técnico	2.012	Masculino	De 5.000,00 á 7.500,00	Graduado
16	Gestão operacional ou técnico	2.012	Feminino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
17	Gestão operacional ou técnico	2.007	Masculino	De 5.000,00 á 7.500,00	Graduado
18	Gestão operacional ou técnico	2.015	Masculino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
19	Gestão média	2.011	Masculino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
20	Gestão média	2.015	Masculino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
21	Gestão média	2.013	Masculino	Acima de 7.5000,00	Graduado

Fonte: Elaborado pelo autor (2016) com base nas respostas ao questionário da primeira etapa da pesquisa.

As respostas positivas (“Sim – partir de 2007” e “Sim – antes de 2007”) obtidas às 52 questões apresentadas, por sua vez, apresentaram as frequências listadas na tabela 2, relativamente às práticas de governança adotadas pelas CESBs (IG-CESB), segmentadas pelas dimensões padrões de comportamento (IG-COMP), processos e estruturas organizacionais (IG-PROC), controle (IG-CONT) e relatórios externos (IG-RELAT).

Considerando a soma de respostas positivas “antes” e “a partir de 2007”, a CESB 5 apresentou o maior número de práticas de governança adotadas, 46 entre as 52 possíveis, e a CESB 19 a menor quantidade, 17.

A tabela 2 também apresenta a informação de variação do IG-CESB (VAR-IG-CESB) de cada uma das empresas, onde se destaca a CESB 11 com maior crescimento entre as posições “a partir” e “antes de 2007”, além da CESB 20, que não apresentou variação, evidenciando as mesmas quantidades de práticas de governança nas duas posições temporais consideradas.

Tabela 2 – Tabulação das respostas positivas sobre práticas de governança, e variação do IG-CESB

CESB	IG-COMP		IG-PROC		IG-CONT		IG-RELAT		IG-CESB		VAR-IG-CESB
	Antes de 2007	A partir de 2007	Antes de 2007	A partir de 2007	Antes de 2007	A partir de 2007	Antes de 2007	A partir de 2007	Antes de 2007	A partir de 2007	
1	1	3	15	9	1	7	2	5	19	24	2,26
2	2	2	12	11	7	-	4	1	25	14	1,56
3	1	3	15	5	6	-	3	4	25	12	1,48
4	1	1	7	11	1	6	5	1	14	19	2,36
5	4	-	27	1	7	-	7	-	45	1	1,02
6	4	-	13	9	-	7	2	4	19	20	2,05
7	-	2	15	4	3	-	7	-	25	6	1,24
8	3	2	18	5	3	4	1	5	25	16	1,64
9	-	-	16	3	1	4	4	1	21	8	1,38
10	2	3	26	-	4	-	6	-	38	3	1,08
11	-	1	4	20	-	3	-	7	4	31	8,75
12	-	5	11	14	2	4	2	3	15	26	2,73
13	-	2	20	6	2	3	1	5	23	16	1,70
14	1	3	25	2	4	3	5	1	35	9	1,26
15	1	3	15	9	1	5	1	5	18	22	2,22
16	-	3	10	7	1	2	3	1	14	13	1,93
17	-	1	14	13	2	-	5	-	21	14	1,67
18	-	3	8	7	2	5	4	1	14	16	2,14
19	-	-	9	2	1	1	4	-	14	3	1,21
20	1	-	23	-	7	-	5	-	36	-	1,00
21	2	2	22	3	1	7	7	-	32	12	1,38

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa (2016).

Além disso, os dados da tabela 2 permitiram inferir, com o uso da ferramenta de análise estatística SPSS, que a média de VAR-IG-CESB é de 2,0029, quando considerado o caso extremo da CESB 11, cujo VAR-IG-CESB é de 8,75. Quando esse caso é excluído do cálculo estatístico, a média de VAR-IG-CESB é de 1,666.

Os dados secundários trabalhados nesta tese, relativos às 21 CESBs que responderam o questionário, conforme comentários nos parágrafos anteriores, foram obtidos de diversas fontes: demonstrativos contábeis, documentos societários, sites na internet e bases de dados do SNIS (2016).

Inicialmente são apresentados na tabela 3 os dados secundários levantados sobre o controle acionário estatal (PROP) das CESBs, nas posições de 31/12/2006 e de 31/12/2014, bem como as correspondentes variações (VAR-PROP). Como se pode observar, as maiores e menores variações do controle acionário estatal (VAR-PROP) dizem respeito às CESBs 14 e 19, respectivamente, não tendo sido possível obter por completo os dados das CESBs 10 e 17.

Considerando os dados disponíveis, a média de PROP na posição de 31/12/2006 foi de 85,6721% e em 31/12/2014 foi de 88,1807%. A média de VAR-PROP, por sua vez, calculada com o uso da ferramenta de análise estatística SPSS, foi de 1,0265, representando crescimento no controle acionário estatal, contendo todavia seis casos extremos, referentes às CESBs 5, 6, 8, 14, 16 e 19. Excluindo-se os casos extremos, a média fica diminuída para 1,0047, caracterizando, portanto, uma estabilidade no controle acionário estatal.

Tabela 3 – Tabulação das informações sobre controle acionário estatal, e correspondentes variações

CESB	Controle acionário estatal (PROP)		VAR-PROP
	31/12/2006	31/12/2014	
1	99,9605%	99,9618%	1,0000
2	99,6%	99,9908%	1,0039
3	83,86%	88,7326%	1,0581
4	89,2823%	88,5397%	0,9917
5	69,64%	84,53%	1,21
6	62,2461%	69,82%	1,1217
7	99,973%	99,933%	0,9996
8	59,77%	51,1%	0,85
9	99,91%	99,91%	1,0000
10	Não obtido	99,98%	Não calculado
11	99,97%	99,98%	1,0001
12	99,72%	99,91%	1,0019
13	98,22%	98,74%	1,0053
14	60,0%	75,0%	1,2500
15	99,99%	99,9996%	1,0001
16	80,36%	95,30%	1,1859

Tabela 3 – Tabulação das informações sobre controle acionário estatal, e correspondentes variações

CESB	Controle acionário estatal (PROP)		VAR-PROP
	31/12/2006	31/12/2014	
17	Não obtido	Não obtido	Não calculado
18	99,9999%	99,9999%	1,0000
19	75,0091%	61,9257%	0,8256
20	99,9999%	99,9999%	1,0000
21	50,26%	50,26%	1,0000

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em demonstrativos contábeis obtidos na internet e diretamente com as CESBs.

Quanto ao tamanho dos conselhos de administração das CESBs, apresentam-se na tabela 4 as informações levantados sobre a quantidade de membros integrantes (tamanho) dos conselhos de administração das CESBs (QTCA), nas posições de 31/12/2006 e de 31/12/2014, bem como as correspondentes variações (VAR-QTCA).

Os dados válidos obtidos permitem obter média de QTCA, em 31/12/2006, de 6,9474, e em 31/12/2014, de 7,6842, revelando crescimento na quantidade média de membros do conselho de administração das CESBs. Já VAR-QTCA evidenciou média de 1,1226, calculada com o uso da ferramenta de análise estatística SPSS, sem a presença de casos extremos, e de forma compatível com o crescimento de QTCA entre as duas posições temporais.

Acrescente-se que os dados da tabela 4 evidenciam que:

- a) a CESB 3 teve diminuída a quantidade de membros do conselho de administração em 31/12/2014, relativamente a 31/12/2006;
- b) a CESB 6 apresenta a maior variação de VAR-QTCA, em virtude do crescimento da quantidade de membros do conselho de administração, no período considerado;
- c) as CESBs 1, 5, 7, 13, 14, 15, 18 e 21 não apresentaram variação em VAR-QTCA, entre as duas posições analisadas, sendo que as CESBs 13 e 18 apresentaram a menor quantidade de membros do conselho de administração (5, nas duas posições) e a CESB 21, a maior (10).

Tabela 4 – Tabulação dos dados sobre a quantidade de membros dos conselhos de administração, e correspondentes variações

CESB	Tamanho dos conselhos de administração (QTCA)		VAR-QTCA
	31/12/2006	31/12/2014	
1	9	9	1,00
2	5	7	1,40
3	7	5	0,71
4	11	12	1,09
5	6	6	1,00
6	6	9	1,50
7	9	9	1,00
8	7	9	1,29
9	6	7	1,17
10	6	7	1,17
11	6	7	1,17
12	6	8	1,33
13	5	5	1,00
14	9	9	1,00
15	7	7	1,00
16	6	7	1,17
17	Não obtido	Não obtido	Não calculado
18	5	5	1,00
19	6	8	1,33
20	Não obtido	Não obtido	Não calculado
21	10	10	1,00

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em demonstrativos contábeis obtidos na internet e diretamente com as CESBs

Na sequência são apresentados na tabela 5 as informações sobre o tamanho (TAM) das CESBs, medido pelo valor do ativo total das empresas, nas posições de 31/12/2006, atualizado pelo INCC-DI a preços de 2014, e de 31/12/2014, bem como as correspondentes variações (VAR-TAM), estas calculadas com o uso da ferramenta de análise estatística SPSS.

As médias de TAM em 31/12/2006 e de 2014 são respectivamente de R\$ 5.243.054,67 mil e R\$ 4.819.352,48 mil, com dois casos extremos, em ambas as posições, os das CESBs 15 e 21. Já a média de VAR-TAM é de 1,03, com dois casos extremos, os das CESBs 9 e 12. Com a exclusão desses casos do cálculo da média a VAR-TAM fica reduzida para 0,94.

Além disso, os dados da tabela 5 indicam que a CESB 12 teve a maior variação em seu tamanho, a preços constantes, no período considerado entre 31/12/2006 e 31/12/2014, com VAR-TAM igual a 2,21. Já a CESB 17 teve seu tamanho reduzido em quase 50%, em valores constantes, conforme se pode observar pelo VAR-TAM de 0,47, no mesmo período.

Tabela 5 – Tabulação dos dados sobre tamanho das empresas, e correspondentes variações

CESB	Valor do ativo total (R\$ mil) - tamanho (TAM)		VAR-TAM
	31/12/2006	31/12/2014	
1	586.254	279.733	0,48
2	9.179.805	7.298.771	0,80
3	2.526.200	3.483.872	1,38
4	2.582.937	2.476.565	0,96
5	1.791.810	2.438.718	1,36
6	4.556.892	4.280.806	0,94
7	2.026.072	1.607.699	0,79
8	8.662.223	10.154.641	1,17
9	395.210	681.317	1,72
10	1.634.408	1.511.472	0,92
11	1.391.935	1.180.246	0,85
12	2.318.684	5.130.296	2,21
13	1.254.075	1.122.810	0,90
14	7.311.757	7.551.739	1,03
15	24.313.812	13.060.106	0,54
16	975.503	1.004.309	1,03
17	177.220	83.155	0,47
18	2.858.700	3.751.677	1,31
19	2.317.327	2.408.156	1,04
20	1.582.264	1.344.874	0,85
21	31.661.060	30.355.440	0,96

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em demonstrativos contábeis obtidos na internet e diretamente com as CESBs.

Com relação à variável que representa o nível de desempenho ou retorno financeiro das CESBs (ROA), são apresentados na tabela 6 as informações, nas posições de 31/12/2006 e 31/12/2014, bem como as correspondentes variações (VAR-ROA), estas calculadas com o uso da ferramenta de análise estatística SPSS. A média de ROA na posição de 31/12/2006 é de -1,38%, com três casos extremos, os das CESBs 1, 13 e 17. Já a média de ROA na posição de 31/12/2014 situa-se em -2,96%, com dois casos extremos, os das CESBs 1 e 17.

Quanto à variação entre os retornos, VAR-ROA, a média é de 1,0452, contendo dois casos extremos, relativos às CESBs 18 e 20. Além disso, os valores de ROA relativos às CESBs 3 e 15 se apresentam negativos, associados a ocorrência de prejuízo no resultado empresarial, em uma das duas posições temporais, acarretando inconsistência no cálculo das correspondentes variações de VAR-ROA. Já os valores de ROA referentes às CESBs 1, 6, 7, 10, 11, 13, 17 e 20 apresentam-se negativos nas duas posições temporais, também em virtude de prejuízo, implicando VAR-TAM piorando ou diminuindo a situação de criticidade dos níveis de ROA comparados.

Desse modo, novos cálculos de média para VAR-ROA, uma para situações de ROA associadas somente a lucros e outra para situações de ROA somente em prejuízo, excluindo as

situações de casos extremos (CESBs 18 e 20) e as de ROA negativo em pelo menos uma das posições temporais (CESBs 3 e 15), indicam que a VAR-ROA para situações positivas de ROA nas duas posições temporais é decrescente em média de 0,98 e para situações negativas nas duas posições é crescente em média de 1,14. Ou seja, na média, as variações de VAR-ROA são mais incidentes nas situações negativas de ROA nas duas posições temporais.

Tabela 6 – Tabulação dos dados sobre retorno financeiro, e correspondentes variações

CESB	Retorno financeiro (ROA)		VAR-ROA
	31/12/2006	31/12/2014	
1	-14,87%	-19,23%	1,29
2	1,02%	0,87%	0,85
3	3,60%	-7,22%	-2,00
4	3,33%	0,40%	0,12
5	2,53%	4,13%	1,63
6	-0,81%	-1,23%	1,53
7	-3,10%	-1,36%	0,44
8	7,24%	3,13%	0,43
9	4,46%	5,77%	1,29
10	-9,03%	-5,26%	0,58
11	-1,35%	-0,94%	0,70
12	1,84%	2,28%	1,24
13	-15,18%	-6,71%	0,44
14	4,26%	5,58%	1,31
15	-2,74%	3,52%	-1,29
16	0,84%	0,49%	0,58
17	-18,87%	-57,26%	3,03
18	1,93%	6,20%	3,21
19	1,88%	3,10%	1,65
20	-0,31%	-1,30%	4,23
21	4,33%	2,97%	0,69

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em demonstrativos contábeis obtidos na internet e diretamente com as CESBs.

Na sequência são apresentadas na tabela 7 as informações sobre o tempo de existência ou idade (IDREG) das agências reguladoras que atuam em atividades de regulação das 21 CESBs que responderam o questionário, medidas em quantidades de anos desde a instituição dessas entidades, até 2014, donde se destacam as que atuam junto às CESBs 3, 15 e 18, com 17 anos, e as que atuam junto às CESBs 16 e 17, que não existiam ou não tinham um ano de existência na posição de 2014. Além disso, os dados da tabela 7 permitiram inferir, com o uso da ferramenta de análise estatística SPSS, que a média de IDREG é de 8,43 anos.

Tabela 7 – Tabulação das informações sobre tempo de existência das entidades reguladoras

CESB	IDREG
1	13
2	2
3	17
4	6
5	5
6	14
7	3
8	5
9	13
10	6
11	9
12	14
13	4
14	5
15	17
16	0
17	0
18	17
19	4
20	16
21	7

Fonte: Elaborado pelo autor (2016) com base em levantamento nos sites das entidades.

Ainda com relação aos dados secundários, relativamente às informações sobre volume de investimentos realizados pelas CESBs (FN023 e FN024), correspondentes ao somatório de valores realizados de 1999 a 2006, como parâmetro correspondente a “antes de 2007”, e de 2007 a 2014, como referência relativa a “a partir de 2007”, apresentam-se na tabela 8 as respectivas informações, atualizadas a preços de 2014 pela variação média anual do INCC-DI, bem como as variações verificadas entre essas posições (VAR-FN023 e VAR-FN024).

Tabela 8 – Tabulação das informações sobre os volumes de investimentos realizados, e correspondentes variações: a preços constantes de 2014

CESB	Σ FN023		VAR-FN023	Σ FN024		VAR-FN024
	1999-2006	2007-2014		1999-2006	2007-2014	
1	52.653,71	118.657,77	2,25	5.434,37	2.791,35	0,51
2	1.280.718,93	1.671.425,02	1,31	2.031.793,45	2.424.626,86	1,19
3	789.738,67	730.135,66	0,92	1.001.190,49	776.338,81	0,78
4	875.236,93	708.170,23	0,81	614.062,92	561.383,41	0,91
5	264.661,99	748.789,43	2,83	188.475,03	1.158.237,36	6,15
6	912.370,41	1.408.322,38	1,54	1.315.083,21	1.570.273,67	1,19
7	304.779,01	217.992,88	0,72	13.410,13	31.172,77	2,32
8	1.695.563,74	1.822.734,00	1,08	2.523.191,73	4.522.744,38	1,79
9	66.341,45	210.099,67	3,17	57.970,44	185.940,12	3,21
10	278.177,96	131.630,24	0,47	70.794,59	1.127,90	0,02
11	432.824,26	261.969,43	0,61	308.378,72	222.638,61	0,72
12	973.074,48	3.674.632,46	3,78	167.992,34	498.246,92	2,97
13	95.051,52	119.099,26	1,25	44.714,54	297.158,47	6,65
14	2.357.647,85	1.902.449,80	0,81	2.557.708,80	2.530.061,51	0,99
15	649.877,43	181.713,46	0,28	1.986.425,86	1.086.324,53	0,55
16	257.386,54	273.947,35	1,06	126.438,69	451.501,24	3,57

Tabela 8 – Tabulação das informações sobre os volumes de investimentos realizados, e correspondentes variações: a preços constantes de 2014

CESB	Σ FN023		VAR-FN023	Σ FN024		VAR-FN024
	1999-2006	2007-2014		1999-2006	2007-2014	
17	40.820,77	28.362,11	0,69	33.152,08	2.675,06	0,08
18	773.236,87	713.836,70	0,92	266.062,06	940.660,87	3,54
19	600.506,11	279.267,01	0,47	516.696,97	656.639,86	1,27
20	921.382,19	566.612,68	0,61	134.533,57	281.405,17	2,09
21	4.089.892,35	8.058.656,41	1,97	6.010.282,46	10.690.998,55	1,78

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em SNIS (2016).

Os dados da tabela 8 indicam, com o uso da ferramenta de análise estatística SPSS, que a média de VAR-FN023 e VAR-FN024 é de 1,3119 e de 2,0133, respectivamente, quando considerados três casos extremos em relação a VAR-FN023 (CESBs 5, 9 e 12) e um caso extremo em VAR-FN024 (CESB 13). Quando esses casos extremos são excluídos dos cálculos estatísticos, as médias de VAR-FN023 e VAR-FN024 passam a ser de 1,0601 e 1,8822, respectivamente.

Destacam-se da tabela 8 as informações relativas às maiores e menores variações nos volumes de investimentos realizados pelas CESBs em infraestrutura para abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme a seguir:

- a) a CESB 12 apresentou a maior variação no indicador VAR-FN023, correspondente a quase quatro vezes de crescimento;
- b) a CESB 15, por sua vez, apresentou a menor variação no indicador VAR-FN023, correspondente a redução de cerca de 28%;
- c) a CESB 13 apresentou a maior variação no indicador VAR-FN024, com crescimento de mais de 6 vezes;
- d) a CESB 10, todavia, apresentou queda expressiva na variação do indicador VAR-FN024 de cerca de 98%.

Por último, com relação aos dados secundários, apresentam-se na tabela 9 os indicadores dos resultados das CESBs no cumprimento de políticas públicas de saneamento básico, especificamente quanto ao princípio da universalização, cujas variáveis representam os níveis de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, no meio urbano (IN023 e IN055) e total (IN024 e IN056), de acordo com os dados levantados do SNIS (2016), bem como as correspondentes variações entre as posições de 31/12/2006 e 31/12/2014 (VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056), estas calculadas com o uso da ferramenta de análise estatística SPSS.

Tabela 9 – Tabulação dos indicadores dos resultados no abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e correspondentes variações

CESB	IN023		VAR- IN023	IN024		VAR- IN024	IN055		VAR- IN055	IN056		VAR- IN056
	2006	2014		2006	2014		2006	2014		2006	2014	
1	80,40	90,56	1,13	14,58	20,29	1,39	56,98	73,20	1,28	10,33	15,12	1,46
2	100,00	94,82	0,95	35,84	41,21	1,15	73,80	77,33	1,05	24,79	30,31	1,22
3	71,50	76,40	1,07	26,75	29,24	1,09	53,82	59,59	1,11	20,14	22,81	1,13
4	100,00	97,46	0,97	96,93	82,11	0,85	99,00	97,46	0,98	92,70	82,11	0,89
5	94,30	90,13	0,96	27,32	38,59	1,41	78,55	77,68	0,99	22,75	33,21	1,46
6	89,60	95,57	1,07	35,68	49,87	1,40	79,53	86,48	1,09	31,66	45,13	1,43
7	84,80	70,42	0,83	20,79	17,57	0,85	51,84	46,95	0,91	12,71	11,53	0,91
8	100,00	98,74	0,99	51,62	72,69	1,41	84,17	84,45	1,00	42,35	62,17	1,47
9	100,00	98,73	0,99	12,83	29,08	2,27	99,31	78,58	0,79	9,91	23,14	2,34
10	50,00	50,34	1,01	2,03	4,45	2,19	37,84	38,63	1,02	1,54	3,40	2,21
11	100,00	96,83	0,97	28,02	37,27	1,33	77,85	80,30	1,03	20,69	28,91	1,40
12	87,10	87,34	1,00	21,61	20,31	0,94	67,69	74,60	1,10	16,79	16,46	0,98
13	94,10	96,22	1,02	7,55	11,69	1,55	64,34	67,25	1,05	5,12	8,12	1,59
14	100,00	99,99	1,00	51,60	71,10	1,38	86,31	91,99	1,07	42,63	61,03	1,43
15	83,30	86,77	1,04	40,11	49,85	1,24	79,39	86,41	1,09	38,22	48,62	1,27
16	100,00	95,59	0,96	21,75	25,26	1,16	79,21	82,12	1,04	16,74	19,99	1,19
17	95,80	98,92	1,03	16,25	32,93	2,03	80,36	79,93	0,99	12,37	25,25	2,04
18	93,80	93,16	0,99	9,78	11,07	1,13	75,90	79,89	1,05	7,91	9,29	1,17
19	96,40	95,83	0,99	11,51	18,32	1,59	72,50	80,84	1,12	8,66	14,58	1,68
20	90,70	89,84	0,99	17,10	20,17	1,18	76,18	81,18	1,07	12,15	14,91	1,23
21	96,60	98,43	1,02	78,78	88,64	1,13	89,78	95,38	1,06	73,24	85,39	1,17

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em base no SNIS (2016).

Da tabela 9 destacam-se as informações relativas às maiores e menores variações nos indicadores dos resultados das CESBs, conforme a seguir apresentados:

- a) a CESB 1 apresentou as maiores variações nos indicadores VAR-IN023 e VAR-IN055, respectivamente iguais a 1,13 e 1,28;
- b) a CESB 4 apresentou a menor variação no indicador VAR-IN056, igual a 0,89, ou seja, diminuiu o nível de atendimento no fornecimento de esgotamento sanitário total, quando representado por IN056;
- c) a CESB 7 apresentou as menores variações nos indicadores VAR-IN023 e VAR-IN024, respectivamente iguais a 0,83 e 0,85, e a CESB 4 no indicador VAR-IN024, com 0,85, ou seja, diminuindo os níveis de atendimento de água e esgotamento sanitário urbanos, quando representados por IN023 e IN024;
- d) a CESB 9 apresentou as maiores variações nos indicadores VAR-IN024 e VAR-IN056, respectivamente iguais a 2,27 e 2,34, embora tenha apresentado a menor variação no indicador VAR-IN055, igual a 0,79, ou seja, diminuiu o nível de atendimento no abastecimento de água total, quando representado por IN055.

7.2 Análise comparativa da relação entre o marco regulatório do saneamento básico e a qualidade das práticas de governança das CESBs

Considerando os requisitos de análise estabelecidos na subseção 6.3.1.4, estudo comparativo de dados foi utilizado para analisar a relação entre a variável independente que representa a dimensão de natureza institucional jurídico-legal marco regulatório do saneamento básico, MARCO, e a variável dependente IG-CESB que representa a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs, com o propósito de testar a hipótese H1a, constante do modelo geral consolidado desta tese, apresentado na seção 5.

Com efeito, e de acordo com os dados constantes da tabela 2, observa-se preliminarmente que todos os valores representativos de IG-CESB apresentaram variação acima de 1,00, representado por VAR-IG-CESB, exceto o relativo à CESB 20, caracterizando que houve crescimento das práticas de governança adotadas pelas CESBs entre as posições anteriores e posteriores à vigência da Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, sob as quais as CESBs passaram a atuar.

Complementando essa observação preliminar, foi realizado teste de análise de variância (ANOVA) e correspondente Teste-t para duas amostras, com o uso da ferramenta EXCELL, da Microsoft Office, ao nível de significância de 5%, de acordo com o procedimento descrito a seguir.

Foram tomados os dados correspondentes ao nível das práticas de governança adotadas pelas CESBs, representado por IG-CESB, nas duas posições temporais, antes e a partir de 2007, e submetidos aos testes acima referidos, cujos resultados estão expressos no quadro 20, buscando testar as seguintes hipóteses:

- a) H_0 = as médias do nível de qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs antes e a partir de 2007 são iguais;
- b) H_1 = as médias do nível de qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs antes e a partir de 2007 não são iguais.

Quadro 20 – ANOVA e Teste-t para IG-CESB antes e a partir de 2007

Anova: fator único						
Fonte da variação	SQ	Gl	MQ	F	valor-P	F crítico
Entre grupos	1933,928571	1	1933,929	26,80251	0,00000672	4,084746
Dentro dos grupos	2886,190476	40	72,15476			
Total	4820,119048	41				
Teste-t: duas amostras em par para médias						
	Antes de 2007	A partir de 2007				
Média	22,95238095	36,52380952				
Variância	96,64761905	47,66190476				
Observações	21	21				
Correlação de Pearson	0,544804754					
Hipótese da diferença de média	0					
Gl	20					
Stat t	-7,414487122					
P(T<=t) uni-caudal	0,0000001847					
t crítico uni-caudal	1,724718243					
P(T<=t) bi-caudal	0,0000003695					
t crítico bi-caudal	2,085963447					

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Diante das informações constantes do quadro 20, relativamente à aplicação dos testes “ANOVA e correspondente Teste-t para duas amostras”, observa-se que os resultados das estatísticas “valor-P” e “P(T<=t) bi-caudal” são menores do que 5%, motivo pelo qual a hipótese de teste H_0 é rejeitada, significando que as médias de IG-CESB, antes e a partir de 2007, são diferentes.

Desta forma, resta confirmada a hipótese H1a do modelo geral consolidado desta tese, significando que o estabelecimento do marco legal representado pela instituição da Lei Federal nº 11.445/2007 evidencia reflexo positivo na qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs, pois as médias de IG-CESB, nas duas posições temporais, antes e a partir de 2007, não são consideradas estatisticamente iguais.

Além disso, os resultados apresentados no quadro 20, relativamente à aplicação dos testes “ANOVA e correspondente Teste-t para duas amostras”, permitem corroborar os resultados de estudos teóricos e empíricos que demonstram que os sistemas legais instituídos nos países impactam as práticas de governança adotadas pelas empresas (LA PORTA et al, 1998; KLAPPER; LOVE, 2004; OLIVEIRA et al., 2015).

7.3 Análise quantitativa para verificação das hipóteses do modelo geral consolidado

Considerando que os testes estatísticos de regressão linear para verificação das hipóteses H1b, H1c, H1d, H2a, H3a, H3b, H3c e H3d do modelo geral consolidado não permitiram obter significância estatística, conforme explanado na subseção 6.3.1.4, foram realizados testes de variância com a finalidade de identificar a possível diferença das médias populacionais dos dados correspondentes às variáveis inerentes ao modelo geral consolidado desta tese.

7.3.1 Testes de variância para os dados associados ao controle acionário estatal, tamanho e desempenho em relação à qualidade das práticas de governança das CESBs

Os dados referentes às variáveis independentes controle acionário estatal, tamanho e desempenho financeiro das CESBs, representadas por VAR-PROP, VAR-TAM e ROA, foram divididos em dois grupos, cada um deles, para serem submetidos a testes “t, não paramétricos e ANOVA” em relação à variável dependente qualidade das práticas de governança representada por VAR-IG-CESB, de acordo com o procedimento descrito a seguir.

No caso de VAR-PROP e de VAR-TAM, os dois grupos foram delimitados em função da média, nos valores de 1,0047 e 0,94, respectivamente, excluindo os casos extremos das CESBs 5, 6, 8, 14, 16 e 19, no caso de VAR-PROP, e das CESBs 9 e 12, no caso de VAR-TAM, sendo transformados em uma variável binária (1 e 2) em função de localização abaixo e acima, inclusive, dessas médias, respectivamente.

Assim, os valores binários 1 e 2 significam, respectivamente, que um grupo do conjunto das 21 CESBs possui variação no nível de controle acionário (VAR-PROP) e tamanho dos ativos totais (VAR-TAM) inferior à média do grupo, exclusive os correspondentes casos extremos, representado pelo valor 1. O outro grupo integrante das 21 CESBs, possui variação em VAR-PROP e em VAR-TAM igual ou superior à média do grupo, exclusive os casos extremos, e são referidos pelo valor 2.

No caso da variável ROA, considerando as particularidades de retornos (ROA) positivos e negativos e os efeitos no cálculo de variação desses dados, a delimitação em dois grupos foi efetuada em função da existência, ou não, de retornos positivos (lucros) nas duas posições temporais. Assim, os valores binários 1 e 2 significam, respectivamente, que um grupo das 21 CESBs não possui ROA positivo nas duas posições temporais, representado pelo valor 1, e o outro grupo possui valores de ROA positivo nas duas posições temporais, representado pelo valor 2.

De acordo com esse critério, a tabela 10 apresenta os indicadores VAR-PROP e VAR-TAM, de cada uma das 21 CESBs e o resultado da conversão acima referida, apresentada em novos indicadores, denominados GRUPO-PROP e GRUPO-TAM. Além disso, a tabela 10 apresenta os valores de ROA nas duas posições temporais e o resultado da conversão efetuada representada pelo indicador denominado GRUPO-ROA.

Tabela 10 – Transformação das variações dos níveis de controle acionário estatal e tamanho e de retorno financeiro em variáveis binárias

CESB	VAR-PROP	GRUPO-PROP	VAR-TAM	GRUPO-TAM	ROA (31/12/006)	ROA 31/12/2014	GRUPO-ROA
1	1,0000	1	0,48	1	-14,87%	-19,23%	1
2	1,0039	1	0,80	1	1,02%	0,87%	2
3	1,0581	2	1,38	2	3,60%	-7,22%	1
4	0,9917	1	0,96	2	3,33%	0,40%	2
5	1,21	2	1,36	2	2,53%	4,13%	2
6	1,1217	2	0,94	2	-0,81%	-1,23%	1
7	0,9996	1	0,79	1	-3,10%	-1,36%	1
8	0,85	1	1,17	2	7,24%	3,13%	2
9	1,0000	1	1,72	2	4,46%	5,77%	2
10	Não calculado		0,92	1	-9,03%	-5,26%	1
11	1,0001	1	0,85	1	-1,35%	-0,94%	1
12	1,0019	1	2,21	2	1,84%	2,28%	2
13	1,0053	2	0,90	1	-15,18%	-6,71%	1
14	1,2500	2	1,03	2	4,26%	5,58%	2
15	1,0001	1	0,54	1	-2,74%	3,52%	1
16	1,1859	2	1,03	2	0,84%	0,49%	2
17	Não calculado		0,47	1	-18,87%	-57,26%	1
18	1,0000	1	1,31	2	1,93%	6,20%	2
19	0,8256	1	1,04	2	1,88%	3,10%	2
20	1,0000	1	0,85	1	-0,31%	-1,30%	1
21	1,0000	1	0,96	2	4,33%	2,97%	2

Fonte: Adaptada pelo autor (2016) a partir dos demonstrativos contábeis e sites das CESBs.

Desta forma, as variáveis GRUPO-PROP, GRUPO-TAM e GRUPO-ROA foram submetidas aos testes “t, não paramétricos e ANOVA” em relação ao indicador VAR-IG-CESB, representante da variável qualidade das práticas de governança das CESBs, tendo sido obtidos os resultados constantes das tabelas 11, 12 e 13, a partir do uso da ferramenta de análise estatística SPSS, buscando testar as seguintes hipóteses:

a) GRUPO-PROP em relação à variável VAR-IG-CESB:

- H_0 = a distribuição de VAR-IG-CESB é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP;
- H_1 = a distribuição de VAR-IG-CESB não é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP;

b) GRUPO-TAM em relação à variável VAR-IG-CESB:

- H_0 = a distribuição de VAR-IG-CESB é a mesma entre as categorias de GRUPO-TAM;
- H_1 = a distribuição de VAR-IG-CESB não é a mesma entre as categorias de GRUPO-TAM;

c) GRUPO-ROA em relação à variável VAR-IG-CESB:

- H_0 = a distribuição de VAR-IG-CESB é a mesma entre as categorias de GRUPO-ROA;
- H_1 = a distribuição de VAR-IG-CESB não é a mesma entre as categorias de GRUPO-ROA.

Tabela 11 – Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-PROP

GRUPO-PROP Versus		Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste t para igualdade de médias			Testes não paramétricos		ANOVA
		F	Sig.	T	df	Sig. (2 extremidades)	Sig.	Decisão	Sig.
VAR-IG-CESB	Variâncias iguais assumidas	1,157	,297	,862	17	,401		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			1,248	13,866	,233			,401

Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

Tabela 12 – Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-TAM

GRUPO-TAM Versus		Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste t para igualdade de médias			Testes não paramétricos		ANOVA
		F	Sig.	T	df	Sig. (2 extremidades)	Sig.	Decisão	Sig.
VAR-IG-CESB	Variâncias iguais assumidas	3,111	,094	,937	19	,360		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			,816	8,560	,437			,360

Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

Tabela 13 – Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-ROA

GRUPO-ROA Versus		Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste t para igualdade de médias			Testes não paramétricos		ANOVA
		F	Sig.	T	df	Sig. (2 extremidades)	Sig.	Decisão	Sig.
VAR- IG- CESB	Variâncias iguais assumidas	2,243	,151	,919	19	,360		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			,879	9,891	,400			,369

Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

Diante das informações constantes das tabelas 11, 12 e 13, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA” para os diversos pares de variáveis GRUPO-PROP, GRUPO-TAM e GRUPO-ROA em relação à variável dependente VAR-IG-CESB, de acordo com o modelo geral consolidado desta tese, os resultados de todos os testes indicaram que as correspondentes hipóteses de teste H_0 prevaleceram em relação às hipóteses H_1 , indicando que a distribuição da variável dependente é a mesma das variáveis de categorias de grupo associadas às variáveis independentes VAR-PROP, VAR-TAM e ROA.

Complementando os testes estatísticos de correlação e de regressão linear explanados na subseção 6.3.1.4, os resultados dos testes de variância realizados e indicados nas tabelas 11, 12 e 13, com a finalidade de identificar a possível diferença das médias populacionais dos dados correspondentes às variáveis inerentes, respectivamente, às hipóteses H1b, H1c e H1d do modelo geral consolidado desta tese não permitiram obter significância estatística que levasse a confirmar referidas hipóteses.

Com efeito, os resultados constantes da tabela 11, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA”, não permitiram corroborar os resultados de estudos empíricos que evidenciam que, independentemente dos ambientes institucionais e das circunstâncias, a concentração ou estrutura de propriedade está relacionada com o nível de práticas de governança corporativa e de governança em empresas estatais, mesmo que em intensidade e direção diferentes (ALMEIDA et al., 2010; CHO; KIM, 2003; DROBETZ; GUGLER; HIRSCHVOGL, 2004; DURNEV; KIM, 2005; GURIEV et al., 2003; SILVEIRA; BARROS, 2008).

Desta forma, e considerando o objeto de estudo desta tese, embora o estado seja o acionista majoritário e exerça o controle acionário das CESBs, por meio dos governantes

eleitos, podendo fazer prevalecer esse poder no processo decisório estratégico dessas empresas, não restou esclarecido, a partir dos testes estatísticos realizados, que as práticas de governança adotadas pelas CESBs sejam afetadas negativamente pelo controle acionário estatal dessas empresas.

De outra parte, os resultados constantes da tabela 12, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA”, não permitiram confirmar os resultados de estudos empíricos que evidenciam que o tamanho das empresas está relacionado com práticas de governança, seja em empresas privadas ou em sociedades de economia mista, independentemente dos correspondentes tamanhos (CHO; KIM, 2003; SILVEIRA; BARROS, 2008; KLAPPER; LOVE, 2004; ALMEIDA et al., 2010).

Nesse sentido, e independentemente das circunstâncias estaduais que podem explicar os tamanhos variados das CESBs, os testes estatísticos realizados não permitiram confirmar que maiores estruturas patrimoniais dessas empresas podem levar a melhoria no nível de adoção de práticas de governança.

Além do já mencionado nesses últimos parágrafos, os resultados constantes da tabela 13, quanto à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA”, não permitiram ratificar os resultados de estudos empíricos realizados por Almeida et al. (2010), Cho e Kim (2003), Klapper e Love (2004) e Silveira e Barros (2008) que encontraram relação entre o desempenho e a qualidade das práticas de governança adotadas, motivo pelo qual não foi possível relacionar se o retorno financeiro alcançado pelas CESBs afeta positivamente as práticas de governança adotadas por essas empresas.

7.3.2 Testes de variância para os dados associados à qualidade das práticas de governança em relação ao resultado das CESBs no cumprimento do princípio da universalização

Os dados referentes à variável independente qualidade das práticas de governança, representados por VAR-IG-CESB, de cada uma das empresas, foram divididos em dois grupos para serem submetidos a testes “t, não paramétricos e ANOVA” em relação a cada uma das variáveis de universalização no atendimento de água e esgotamento sanitário (VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056), com a finalidade de verificar possíveis

igualdades das médias populacionais desses dados, de acordo com o procedimento descrito a seguir.

Esses dois grupos foram delimitados em função da média de VAR-IG-CESB, no valor de 1,666, excluindo o caso extremo da CESB 11, e transformados em uma variável binária (1 e 2) em função de localização abaixo e acima, inclusive, dessa média, respectivamente.

Assim, o valor 1 significa que um grupo do conjunto das 21 CESBs que responderam o questionário possui nível de práticas de governança inferior à média do grupo, exclusive a CESB 11. O outro grupo integrante das 21 CESBs possui nível de práticas de governança igual ou superior à média do grupo, exclusive a CESB 11, e é referido pelo valor 2.

De acordo com esse critério, a tabela 14 apresenta os indicadores VAR-IG-CESB de cada uma das 21 CESBs e o resultado da conversão acima referida apresentado em um novo indicador, denominado GRUPO-IG-CESB.

Tabela 14 – Transformação das respostas positivas sobre práticas de governança em variáveis binárias

CESB	VAR-IG-CESB	GRUPO-IG-CESB
1	2,26	2
2	1,56	1
3	1,48	1
4	2,36	2
5	1,02	1
6	2,05	2
7	1,24	1
8	1,64	1
9	1,38	1
10	1,08	1
11	8,75	2
12	2,73	2
13	1,70	2
14	1,26	1
15	2,22	2
16	1,93	2
17	1,67	2
18	2,14	2
19	1,21	1
20	1,00	1
21	1,38	1

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa (2016).

Assim, o GRUPO-IG-CESB foi submetido aos testes “t, não paramétricos e ANOVA” em relação aos indicadores VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, representantes das variáveis de universalização de acesso no abastecimento de água e

esgotamento sanitário, tendo sido obtidos os resultados constantes da tabela 15, a partir do uso da ferramenta de análise estatística SPSS, buscando testar as seguintes hipóteses:

a) em relação à variável VAR-IN023:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN023 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN023 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB;

b) em relação à variável VAR-IN024:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN024 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN024 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB;

c) em relação à variável VAR-IN055:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN055 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN055 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB;

d) em relação à variável VAR-IN056:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN056 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN056 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IG-CESB.

Tabela 15 – Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-IG-CESB

GRUPO-IG-CESB versus		Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste t para igualdade de médias			Testes não paramétricos		ANOVA
		F	Sig.	T	Df	Sig. (2 extremidades)	Sig.	Decisão	Sig.
VAR-IN023	Variâncias iguais assumidas	4,754	,042	1,129	19	,273		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			1,074	9,080	,311			
VAR-IN024	Variâncias iguais assumidas	,638	,434	,710	19	,486		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			,721	18,217	,480			
							,426		,273
							,654		,486

Tabela 15 – Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-IG-CESB

GRUPO-IG-CESB versus		Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste t para igualdade de médias			Testes não paramétricos		ANOVA
		F	Sig.	T	Df	Sig. (2 extremidades)	Sig.	Decisão	Sig.
VAR-IN055	Variâncias iguais assumidas	,202	,658	-1,397	19	,179	,557	Reter a hipótese nula	,179
	Variâncias iguais não assumidas			-1,405	18,996	,176			
VAR-IN056	Variâncias iguais assumidas	,616	,442	,781	19	,273	,557	Reter a hipótese nula	,444
	Variâncias iguais não assumidas			,793	18,265	,311			

Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

Diante das informações constantes da tabela 15, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA” para os pares da variável GRUPO-IG-CESB em relação às variáveis dependentes VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, de acordo com o modelo geral consolidado desta tese, os resultados de todos os testes indicaram que as correspondentes hipóteses de teste H_0 prevaleceram em relação às hipóteses H_1 , indicando que a distribuição das variáveis dependentes é a mesma da variável de categoria de grupo associada à variável independente VAR-IG-CESB.

Complementando os testes estatísticos de correlação e de regressão linear explanados na subseção 6.3.1.4, os resultados dos testes de variância realizados e indicados na tabela 15, com a finalidade de identificar a possível diferença das médias populacionais dos dados correspondentes às variáveis inerentes à hipótese H2a do modelo geral consolidado desta tese, não permitiram obter significância estatística que levasse a confirmar referida hipótese.

Assim, os resultados constantes da tabela 15, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA”, não permitiram corroborar os resultados de estudos empíricos que evidenciam que as empresas com melhores indicadores do nível da qualidade das práticas de governança adotadas:

- eram relativamente mais rentáveis, mais valiosas e ofereceram mais retorno para seus acionistas (BROWN; CAYLOR, 2004);
- tiveram um desempenho significativamente superior (CARVALHAL-da-SILVA; LEAL, 2005a);

- c) apresentaram uma relação positiva com o desempenho das empresas (FLODBERG; NADJARI, 2013);
- d) alcançaram, no setor estatal de água, uma correlação positiva com o desempenho medido por indicadores de natureza operacional, como por exemplo cobertura de água e cobertura de esgotamento sanitário (ANDRÉS; GUASCH; LÓPEZ AZUMENDI, 2011).

Desta forma, e considerando o objeto de estudo desta tese, embora as CESBs devam prestar serviços públicos à sociedade e apresentar resultados eficientes e eficazes, mesmo estando sujeitas a conflitos de interesses entre os representantes do estado, acionista majoritário, e a diretoria dessas empresas, não restou esclarecido, a partir dos testes estatísticos realizados, que a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs afete positivamente o desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização quanto ao fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário.

7.3.3 Testes de variância para os dados associados ao controle acionário estatal em relação ao resultado das CESBs no cumprimento do princípio da universalização

Os dados referentes à variável independente controle acionário estatal, representados por VAR-PROP, de cada uma das empresas, foram divididos em dois grupos para serem submetidos a testes “t, não paramétricos e ANOVA” em relação a cada uma das variáveis de universalização no atendimento de água e esgotamento sanitário (VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056), com a finalidade de verificar possíveis igualdades das médias populacionais desses dados, de acordo com o procedimento descrito a seguir.

Esses dois grupos foram delimitados em função da média de VAR-PROP, no valor de 1,0047, excluindo os casos extremos das CESBs 5, 6, 8, 14, 16 e 19, e transformados em uma variável binária (1 e 2) em função de localização abaixo e acima, inclusive, dessa média, respectivamente.

Assim, o valor 1 alude ao grupo do conjunto das 21 CESBs que apresenta VAR-PROP inferior à média do conjunto, e o outro grupo, com VAR-PROP igual ou superior à média do conjunto, é referido pelo valor 2.

De acordo com esse critério, a tabela 16 apresenta os indicadores VAR-PROP de cada uma das 21 CESBs e o resultado da conversão acima referida apresentado em um novo indicador, denominado GRUPO-PROP.

Tabela 16 – Transformação do controle acionário estatal em variáveis binárias

CESB	VAR-PROP	GRUPO-PROP
1	1,0000	1
2	1,0039	1
3	1,0581	2
4	0,9917	1
5	1,21	2
6	1,1217	2
7	0,9996	1
8	0,85	1
9	1,0000	1
10	Não calculado	
11	1,0001	1
12	1,0019	1
13	1,0053	2
14	1,2500	2
15	1,0001	1
16	1,1859	2
17	Não calculado	
18	1,0000	1
19	0,8256	1
20	1,0000	1
21	1,0000	1

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base nos demonstrativos contábeis e sites das CESBs.

Na sequência, o GRUPO-PROP foi submetido aos testes “t, não paramétricos e ANOVA” em relação aos indicadores VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, representantes das variáveis de universalização de acesso no abastecimento de água e esgotamento sanitário, tendo sido obtidos os resultados constantes da tabela 17, a partir do uso da ferramenta de análise estatística SPSS, buscando testar as seguintes hipóteses:

a) em relação à variável VAR-IN023:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN023 é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN023 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP;

b) em relação à variável VAR-IN024:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN024 é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP
- H_1 = a distribuição de VAR-IN024 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP

c) em relação à variável VAR-IN055:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN055 é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN055 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP;

d) em relação à variável VAR-IN056:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN056 é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN056 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-PROP.

Tabela 17 – Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-PROP

GRUPO-PROP Versus		Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste t para igualdade de médias			Testes não paramétricos		ANOVA
		F	Sig.	T	df	Sig. (2 extremidades)	Sig.	Decisão	Sig.
VAR- IN023	Variâncias iguais assumidas	13,036	,002	- 1,624	17	,123	,087	Reter a hipótese nula	,123
	Variâncias iguais não assumidas			- 1,068	5,014	,334			
VAR- IN024	Variâncias iguais assumidas	1,167	,295	-,413	17	,685	,368	Reter a hipótese nula	,685
	Variâncias iguais não assumidas			-,533	16,971	,601			
VAR- IN055	Variâncias iguais assumidas	1,542	,231	-,288	17	,777	,831	Reter a hipótese nula	,777
	Variâncias iguais não assumidas			-,390	16,596	,701			
VAR- IN056	Variâncias iguais assumidas	1,353	,261	-,302	17	,766	,579	Reter a hipótese nula	,766
	Variâncias iguais não assumidas			-,391	16,987	,700			

Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

Diante das informações constantes da tabela 17, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA” para os pares da variável GRUPO-PROP em relação às variáveis dependentes VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, de acordo com o modelo geral consolidado desta tese, os resultados de todos os testes indicaram que as

correspondentes hipóteses de teste H_0 prevaleceram em relação às hipóteses H_1 , indicando que a distribuição das variáveis dependentes é a mesma da variável de categoria de grupo associada à variável independente VAR-PROP.

Em adição aos testes estatísticos de correlação e de regressão linear explanados na subseção 6.3.1.4, os resultados dos testes de variância realizados e indicados na tabela 17, com a finalidade de identificar a possível diferença das médias populacionais dos dados correspondentes às variáveis inerentes à hipótese H3a do modelo geral consolidado desta tese, não permitiram obter significância estatística que levasse a confirmar referida hipótese.

Assim, os resultados constantes da tabela 17, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA”, não permitiram ratificar os resultados de estudos empíricos que evidenciam que: (i) maior participação acionária do CEO, dos diretores internos e dos diretores externos têm forte associação positiva com o desempenho operacional das empresas, e que grande propriedade de acionistas externos tem uma associação negativa com o desempenho (FÜERST; KANG, 2000); (ii) a combinação e a concentração de propriedade de ações afeta significativamente o desempenho medido pela rentabilidade (XU; YAN, 1999).

Desta forma, haja vista que as CESBs estão sujeitas a conflitos de interesses entre os governantes estaduais e as diretorias das CESBs, em relação à obtenção de benefícios eleitorais (de curto prazo) contrapostos a objetivos e metas empresariais (de longo prazo) (SECCHI, 2010; SILVEIRA, 2013), não restou esclarecido, a partir dos testes estatísticos realizados, que a concentração dos direitos de voto com o controlador das CESBs afeta negativamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização quanto ao fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário.

7.3.4 Testes de variância para os dados associados ao tamanho do conselho de administração em relação ao resultado das CESBs no cumprimento do princípio da universalização

Os dados referentes à variável independente quantidade de membros (tamanho) do conselho de administração, representados por VAR-QTCA, de cada uma das empresas, foram divididos em dois grupos para serem submetidos a testes “t, não paramétricos e ANOVA” em relação a cada uma das variáveis de universalização no atendimento de água e esgotamento

sanitário (VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056), com a finalidade de verificar possíveis igualdades das médias populacionais desses dados, de acordo com o procedimento descrito a seguir.

Esses dois grupos foram delimitados em função da média de VAR-QTCA, no valor de 1,1226, que não contém casos extremos, e transformados em uma variável binária (1 e 2) em função de localização abaixo e acima, inclusive, dessa média, respectivamente.

Assim, o valor 1 se refere ao subconjunto das 21 CESBs que apresenta VAR-QTCA inferior à média do conjunto, e o valor 2 corresponde ao outro subconjunto, com VAR-QTCA igual ou superior à média do conjunto.

De acordo com esse critério, a tabela 18 apresenta os indicadores VAR-QTCA de cada uma das 21 CESBs e o resultado da conversão acima referida apresentado em um novo indicador, denominado GRUPO-QTCA.

Tabela 18 – Transformação do tamanho dos conselhos de administração em variáveis binárias

CESB	VAR-QTCA	GRUPO-QTCA
1	1,00	1
2	1,40	2
3	0,71	1
4	1,09	1
5	1,00	1
6	1,50	2
7	1,00	1
8	1,29	2
9	1,17	2
10	1,17	2
11	1,17	2
12	1,33	2
13	1,00	1
14	1,00	1
15	1,00	1
16	1,17	2
17	Não calculado	
18	1,00	1
19	1,33	2
20	Não calculado	
21	1,00	1

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base nos demonstrativos contábeis e sites das CESBs.

Assim, o GRUPO-QTCA foi submetido aos testes “t, não paramétricos e ANOVA” em relação aos indicadores VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, representantes das variáveis de universalização de acesso no abastecimento de água e esgotamento sanitário, tendo sido obtidos os resultados constantes da tabela 19, a partir do uso da ferramenta de análise estatística SPSS, buscando testar as seguintes hipóteses:

a) em relação à variável VAR-IN023:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN023 é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN023 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA;

b) em relação à variável VAR-IN024:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN024 é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN024 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA;

c) em relação à variável VAR-IN055:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN055 é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN055 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA;

d) em relação à variável VAR-IN056:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN056 é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN056 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-QTCA.

Tabela 19 – Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-QTCA

GRUPO-QTCA Versus		Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste t para igualdade de médias			Testes não paramétricos		ANOVA
		F	Sig.	T	df	Sig. (2 extremidades)	Sig.	Decisão	Sig.
VAR-IN023	Variâncias iguais assumidas	4,801	,043	-,946	17	,358		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			-,895	8,094	,397			
VAR-IN024	Variâncias iguais assumidas	2,755	,115	- 1,771	17	,095		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			- 1,715	11,747	,113			
VAR-IN055	Variâncias iguais assumidas	,019	,891	,720	17	,481		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não			,721	16,892	,481			

Tabela 19 – Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-QTCA

GRUPO-QTCA Versus		Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste t para igualdade de médias			Testes não paramétricos		ANOVA
		F	Sig.	T	df	Sig. (2 extremidades)	Sig.	Decisão	Sig.
VAR- IN056	assumidas								
	Variâncias iguais assumidas	2,953	,104	- 1,811	17	,088		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			- 1,754	11,779	,105	,156		,088

Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

De acordo com as informações constantes da tabela 19, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA” para os pares da variável GRUPO-QTCA em relação às variáveis dependentes VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, na forma do modelo geral consolidado desta tese, os resultados de todos os testes indicaram que as correspondentes hipóteses de teste H_0 prevaleceram em relação às hipóteses H_1 , indicando que a distribuição das variáveis dependentes é a mesma da variável de categoria de grupo associada à variável independente VAR-QTCA.

Complementando os testes estatísticos de correlação e de regressão linear expostos na subseção 6.3.1.4, os resultados dos testes de variância realizados e indicados na tabela 19, com o objetivo de identificar a possível diferença das médias populacionais dos dados correspondentes às variáveis inerentes à hipótese H3b do modelo geral consolidado desta tese, não permitiram obter significância estatística que levasse a confirmar referida hipótese.

Assim, os resultados constantes da tabela 19, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA”, não permitiram ratificar os resultados de estudos empíricos que evidenciam a relação entre as características do conselho de administração e o desempenho das empresas quanto a:

- melhoria no desempenho operacional em decorrência de uma maior representação de conselheiros externos no conselho de administração ou do próprio tamanho do conselho (FÜERST; KANG, 2000);
- independência dos conselhos de administração e lucratividade (BHAGAT; BLACK, 2001);
- importância do tamanho do conselho de administração em relação ao desempenho financeiro (SILVEIRA et al., 2003-2003a);

- d) relação positiva e significativa com o desempenho operacional para o período pós-2002, ano de edição da Lei Sarbanes-Oxley (BHAGAT; BOLTON, 2013).

Desta forma, não restou esclarecido, a partir dos testes estatísticos realizados, que o tamanho do conselho de administração das CESBs afeta positivamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização quanto ao fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, no contexto em que esses conselhos constituem-se em mecanismos de governança deliberados em assembleia de acionistas, as quais, em geral, manifestam-se em acordo com as proposições dos representantes do acionista majoritário e controlador, o estado.

7.3.5 Testes de variância para os dados associados ao volume de investimentos realizados em relação ao resultado das CESBs no cumprimento do princípio da universalização

Por penúltimo, os dados referentes à variável independente volume de investimentos realizados por cada uma das 21 CESBs, representada pelas variáveis VAR-FN023 e VAR-FN024, também foram divididos em dois grupos para serem submetidos a testes “t, não paramétricos e ANOVA” em relação a cada uma das variáveis de universalização no atendimento de água e esgotamento sanitário (VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056), de acordo com o procedimento descrito a seguir.

Esses dois grupos foram delimitados em função da média de VAR-FN023 e VAR-FN024, nos valores de 1,0601 e 1,822, respectivamente, excluindo os casos extremos das CESBs 5, 9 e 12, no caso de VAR-FN023, e da CESB 13, no caso de VAR-FN024, e transformados em uma variável binária (1 e 2) em função de localização abaixo e acima, inclusive, dessa média, respectivamente.

Assim, os valores binários 1 e 2 significam, respectivamente, que um grupo do conjunto das 21 CESBs, cujos dados foram extraídos do SNIS (2016), possui variação no nível de investimentos em infraestrutura de água (VAR-FN023) e esgotamento sanitário (VAR-FN024) inferior à média do grupo, exclusive os correspondentes casos extremos, representado pelo valor 1. O outro grupo integrante das 21 CESBs, possui variação no nível de

investimentos em infraestrutura de água (VAR-FN023) e esgotamento sanitário (VAR-FN024), exclusive os casos extremos, e são referidos pelo valor 2.

De acordo com esse critério, a tabela 20 apresenta os indicadores VAR-FN023 e VAR-FN024, de cada uma das 21 CESBs e o resultado da conversão acima referida apresentado em novos indicadores, denominados GRUPO-FN023 e GRUPO-FN024.

Tabela 20 – Transformação das variações dos níveis de investimentos em água e esgotamento sanitário em variáveis binárias

CESB	VAR-FN023	GRUPO-FN023	VAR-FN024	GRUPO-FN024
1	2,25	2	0,51	1
2	1,31	2	1,19	1
3	0,92	1	0,78	1
4	0,81	1	0,91	1
5	2,83	2	6,15	2
6	1,54	2	1,19	1
7	0,72	1	2,32	2
8	1,08	2	1,79	1
9	3,17	2	3,21	2
10	0,47	1	0,02	1
11	0,61	1	0,72	1
12	3,78	2	2,97	2
13	1,25	2	6,65	2
14	0,81	1	0,99	1
15	0,28	1	0,55	1
16	1,06	2	3,57	2
17	0,69	1	0,08	1
18	0,92	1	3,54	2
19	0,47	1	1,27	1
20	0,61	1	2,09	2
21	1,97	2	1,78	1

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base nas respostas no SNIS (2016).

Desta forma, as variáveis GRUPO-FN023 e GRUPO-FN024 foram submetidas aos testes “t, não paramétricos e ANOVA” em relação aos indicadores VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, representantes das variáveis de universalização de acesso no abastecimento de água e esgotamento sanitário, tendo sido obtidos os resultados constantes das tabelas 21 e 22, a partir do uso da ferramenta de análise estatística SPSS, buscando testar as seguintes hipóteses:

a) GRUPO-FN023 em relação à variável VAR-IN023:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN023 é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN023;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN023 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN023;

b) GRUPO-FN023 em relação à variável VAR-IN055:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN055 é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN023;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN055 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN023;

c) GRUPO-FN024 em relação à variável VAR-IN024:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN024 é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN024;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN024 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN024;

d) GRUPO-FN024 em relação à variável VAR-IN056:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN056 é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN024;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN056 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-FN024.

Tabela 21 – Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-FN023

GRUPO-FN023 versus		Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste t para igualdade de médias			Testes não paramétricos		ANOVA
		F	Sig.	T	df	Sig. (2 extremidades)	Sig.	Decisão	Sig.
VAR- IN023	Variâncias iguais assumidas	4,790	,041	- 1,127	19	,274	,605	Reter a hipótese nula	,274
	Variâncias iguais não assumidas			- 1,072	9,074	,311			
VAR- IN055	Variâncias iguais assumidas	,656	,428	-,139	19	,891	,973	Reter a hipótese nula	,891
	Variâncias iguais não assumidas			-,135	13,040	,895			

Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

Tabela 22 – Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-FN024

GRUPO-FN024 Versus		Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste t para igualdade de médias			Testes não paramétricos		ANOVA
		F	Sig.	T	df	Sig. (2 extremidades)	Sig.	Decisão	Sig.
VAR- IN024	Variâncias iguais assumidas	,396	,536	,479	19	,637		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			,455	12,644	,657			
VAR- IN056	Variâncias iguais assumidas	,400	,534	,492	19	,628		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			,465	12,424	,650			

Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

De acordo com as informações constantes das tabelas 21 e 22, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA” para os pares das variáveis GRUPO-FN023 e GRUPO-FN024 em relação às variáveis dependentes VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, na forma do modelo geral consolidado desta tese, os resultados de todos os testes indicaram que as correspondentes hipóteses de teste H_0 prevaleceram em relação às hipóteses H_1 , indicando que a distribuição das variáveis dependentes é a mesma das variáveis de categoria de grupo associadas a variáveis independentes VAR-FN023 e VAR-FN024.

Complementando os testes estatísticos de correlação e de regressão linear expostos na subseção 6.3.1.4, os resultados dos testes de variância realizados e indicados nas tabelas 21 e 22, com o objetivo de identificar a possível diferença das médias populacionais dos dados correspondentes às variáveis inerentes à hipótese H3c do modelo geral consolidado desta tese, não permitiram obter significância estatística que levasse a confirmar referida hipótese.

Assim, os resultados constantes das tabelas 21 e 22, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA”, não permitiram ratificar os resultados de estudos teóricos e técnicos que evidenciam a relação entre as necessidade de realização de investimentos e o desempenho das CESBs quanto a abastecimento de água e de esgotamento sanitário do setor saneamento básico (GALVÃO JR. et al., 2009; BRASIL, 2003; ANA, 2010; BRASIL, 2014).

Desta forma, embora a realização de investimentos seja essencial para que a universalização aos serviços de água e esgotamento sanitário seja alcançada, e o papel

desincumbido pelas CESBs nesse sentido contribua para que os resultados no cumprimento desse princípio seja atingido, não restou esclarecido, a partir dos testes estatísticos realizados, que os investimentos realizados pelas CESBs destinados a abastecimento de água e esgotamento sanitário afetem positivamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento da universalização aos serviços de água e esgotamento sanitário.

7.3.6 Testes de variância para os dados associados à idade das agências reguladoras em relação ao resultado das CESBs no cumprimento do princípio da universalização

Finalmente, os dados referentes à variável independente idade das agências reguladoras, representados pela variável IDREG também foram agrupados em dois segmentos para serem submetidos a testes “t, não paramétricos e ANOVA” em relação a cada uma das variáveis de universalização no atendimento de água e esgotamento sanitário (VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056), de acordo com o procedimento descrito a seguir.

Esses dois agrupamentos foram delimitados em função da média de IDREG, no valor de 8,43, e transformados em uma variável binária (1 e 2) em função de localização abaixo e acima, inclusive, dessa média, respectivamente.

Assim, os valores binários 1 e 2 significam, respectivamente, que um agrupamento do conjunto das 21 CESBs cujos dados foram obtidos na internet possui idade (tempo de existência em relação a 2014) inferior à média do grupo, representado pelo valor 1. O outro agrupamento integrante das 21 CESBs, possui idade igual ou superior à média do grupo, e é referido pelo valor 2.

De acordo com esse critério, a tabela 23 apresenta os indicadores IDREG de cada uma das 21 CESBs e o resultado da conversão acima referida apresentado em um novo indicador, denominado GRUPO-IDREG.

Tabela 23 – Transformação das idades das entidades reguladoras em variáveis binárias

CESB	IDREG	GRUPO-IDREG
1	13	2
2	2	1
3	17	2
4	6	1
5	5	1
6	14	2
7	3	1
8	5	1
9	13	2
10	6	1
11	9	2
12	14	2
13	4	1
14	5	1
15	17	2
16	0	1
17	0	1
18	17	2
19	4	1
20	16	2
21	7	1

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em levantamento nos sites das entidades.

Assim, o GRUPO-IDREG foi submetido aos testes “t, não paramétricos e ANOVA” em relação aos indicadores VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, representantes das variáveis de universalização de acesso no abastecimento de água e esgotamento sanitário, tendo sido obtidos os resultados constantes da tabela 24, a partir do uso da ferramenta de análise estatística SPSS, buscando testar as seguintes hipóteses:

a) em relação à variável VAR-IN023:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN023 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN023 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG;

b) em relação à variável VAR-IN024:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN024 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG;
- H_1 = a distribuição de VAR-IN024 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG;

c) em relação à variável VAR-IN055:

- H_0 = a distribuição de VAR-IN055 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG;

- H_1 = a distribuição de VAR-IN055 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG;
- d) em relação à variável VAR-IN056:
 - H_0 = a distribuição de VAR-IN056 é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG;
 - H_1 = a distribuição de VAR-IN056 não é a mesma entre as categorias de GRUPO-IDREG.

Tabela 24 – Testes de igualdade das médias populacionais relativas a GRUPO-IDREG

GRUPO-IDREG versus		Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste t para igualdade de médias			Testes não paramétricos		ANOVA
		F	Sig.	T	df	Sig. (2 extremidades)	Sig.	Decisão	Sig.
VAR-IN023	Variâncias iguais assumidas	6,079	,023	-1,291	19	,212		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			-1,110	8,046	,299			
VAR-IN024	Variâncias iguais assumidas	,317	,580	,331	19	,744		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			,335	18,049	,741			
VAR-IN055	Variâncias iguais assumidas	1,217	,284	-1,122	19	,276		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			-1,008	10,098	,337			
VAR-IN056	Variâncias iguais assumidas	,233	,635	,336	19	,741		Reter a hipótese nula	
	Variâncias iguais não assumidas			,338	17,732	,739			

Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

Consoante as informações constantes da tabela 24, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA” para os pares da variável GRUPO-IDREG em relação às variáveis dependentes VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056, na forma do modelo geral consolidado desta tese, os resultados de todos os testes indicaram que as correspondentes hipóteses de teste H_0 prevaleceram em relação às hipóteses H_1 , indicando que a distribuição das variáveis dependentes é a mesma da variável de categoria de grupo associada à variável independente IDREG.

Em adição aos testes estatísticos de correlação e de regressão linear expostos na subseção 6.3.1.4, os resultados dos testes de variância realizados e indicados na tabela 24, com o objetivo de identificar a possível diferença das médias populacionais dos dados correspondentes às variáveis inerentes à hipótese H3d do modelo geral consolidado desta tese, não permitiram obter significância estatística que levasse a confirmar referida hipótese.

Assim, os resultados constantes da tabela 24, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA”, não permitiram ratificar os resultados de estudos teóricos e técnicos que evidenciam a relação entre diversas características, requisitos e objetivos das agências reguladoras que atuam na regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pelas CESBs e o nível do desempenho dessas empresas na prestação desses serviços (MARQUES NETO, 2005; ROCHA; MELAMED, 2013; GALVÃO JR.; PAGANINI, 2009; GALVÃO JR., 2009)

Desta forma, e considerando que o escopo das atividades de regulação exercidas pelas agências estaduais de regulação abarca a atuação e os resultados das CESBs, não restou esclarecido, a partir dos testes estatísticos realizados, que a idade das agências reguladoras voltadas para regular os serviços prestados pelas CESBs afete positivamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento da universalização no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário.

7.3.7 Conclusão acerca dos testes de variância

Diante das informações constantes das tabelas 11, 12, 13, 15, 17, 19, 21, 22 e 24, relativamente à aplicação dos testes “t, não paramétricos e ANOVA” para os diversos pares de variáveis de categoria de grupo em relação às variáveis dependentes, de acordo com o modelo geral consolidado desta tese, os resultados de todos os testes indicaram que as correspondentes hipóteses de teste H_0 prevaleceram em relação às hipóteses H_1 , permitindo inferir que as distribuições das variáveis dependentes são as mesmas das variáveis de categorias de grupo associadas às variáveis independentes.

Desta forma, e corroborando os testes estatísticos de correlação e de regressão linear explanados na subseção 6.3.1.4, os testes de variância realizados com a finalidade de identificar a possível diferença das médias populacionais dos dados correspondentes às variáveis inerentes às hipóteses H1b, H1c, H1d, H2a, H3a, H3b, H3c e H3d do modelo geral

consolidado desta tese não permitiram obter significância estatística que levasse a confirmar referidas hipóteses.

Assim, conclui-se que não foi possível estabelecer quaisquer relações de natureza quantitativa entre as variáveis que compõem o modelo geral consolidado proposto nesta tese, e que representam as práticas de governança, as dimensões de natureza institucional jurídico-legal, empresarial societária e patrimonial, institucional regulatória e o nível de cumprimento de políticas públicas de saneamento básico, especificamente quanto ao fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário.

Na próxima seção, serão analisados os resultados da segunda etapa quantitativa da pesquisa com base nos critérios metodológicos expostos na subseção 6.3.2.

7.4 Análise dos dados da segunda etapa da pesquisa

O roteiro de entrevista utilizado como instrumento de coleta de dados primários da segunda etapa da pesquisa foi respondido pelas quatro CESBs que alcançaram os maiores e menores níveis de cumprimento de políticas públicas de saneamento básico voltadas para a universalização no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, medidos pelos indicadores VAR-IN023, VAR-IN055, VAR-IN024 e VAR-IN056, calculados com base no SNIS (2016), quais sejam, as CESBs 1, 4, 7 e 9, conforme tabela 9.

A identificação das quatro CESBs e seus respondentes indicou o perfil de características profissionais apresentadas na tabela 25.

Tabela 25 – Tabulação das informações de identificação dos respondentes do instrumento de pesquisa da segunda etapa

CESB	Função ou cargo que ocupa	Ano desde quando ocupa o cargo ou função	Gênero	Faixa de renda	Nível de instrução formal possuído
1	Gestão operacional ou técnico	2.016	Feminino	de R\$ 2.500,00 a R\$ 7.500,00	Pós-graduado
4	Gestão operacional ou técnico	2.008	Masculino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
7	Gestão média	2.014	Masculino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado
9	Gestão média	2.010	Feminino	Acima de 7.5000,00	Pós-graduado

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa (2016).

As respostas apresentadas ao formulário de entrevista (APÊNDICE B) serão analisadas em relação a cada uma das CESBs e ao seu conjunto, considerando o processo de análise cujos critérios foram descritos na subseção 6.3.2.2, pertinentes a práticas de governança e dimensões empresariais e institucionais e consequentes atribuição de pesos para medir a importância relativa desses fatores em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário.

Assim, faz-se necessário lembrar que as práticas de governança e as dimensões empresariais e institucionais foram identificadas pela seguinte regra:

- a) práticas de governança relacionadas a padrões de comportamento – letra A;
- b) práticas de governança relacionadas a processos e estruturas organizacionais – letra B;
- c) práticas de governança relacionadas a controle – letra C;
- d) práticas de governança relacionadas a relatórios externos – letra D;
- e) dimensão empresarial-societária relacionada a controle societário – letra E;
- f) dimensão empresarial-societária relacionada a tamanho do conselho de administração – letra F;
- g) dimensão institucional regulatória relacionada a tempo de existência das agências reguladoras – letra G;
- h) dimensão empresarial-patrimonial relacionada a volume de investimentos realizados – letra H.

A atribuição de pesos para medir a importância relativa entre as práticas de governança e dimensões empresariais e institucionais em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário observou os seguintes critérios:

- a) quando um dos fatores comparados tiver sido percebido como mais importante do que o outro, ao primeiro foi atribuído 5 pontos e ao segundo 1 ponto;
- b) quando os dois fatores comparados tiverem sido percebidos como de igual importância, aos dois foram atribuídos 3 pontos;
- c) quando um dos fatores comparados tiver sido percebido como menos importante do que o outro, ao primeiro foi atribuído 1 ponto e ao segundo 5 pontos.

Diante do exposto, relativamente à CESB 1, as respostas apresentadas permitiram elaborar o diagrama de Mudge representado pela figura 16, destacando-se os seguintes aspectos para fins de análise da percepção do entrevistado quanto à importância relativa dos fatores pertinentes a práticas de governança e dimensões empresariais e institucionais em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário:

- a) as práticas de governança referentes a padrões de comportamento e processos e estruturas organizacionais evidenciaram maior nível de importância relativa, em igual dimensão (16%);
- b) a dimensão empresarial-societária referente ao tamanho do conselho de administração evidenciou o menor nível de importância relativa (7%).

Figura 16 – Diagrama de Mudge referente à CESB 1

		Funções							Quantidade de pontos	Participação relativa
		B	C	D	E	F	G	H		
Funções	A	A5B1	A5C1	A3D3	A5E1	A5F1	A3G3	A3H3	29	16%
		B	B5C1	B5D1	B5E1	B5F1	B3G3	B3H3	27	16%
			C	C5D1	C3E3	C5F1	C3G3	C3H3	21	13%
				D	D5E1	D5F1	D3G3	D1H5	19	12%
					E	E5F1	E3G3	E3H3	17	10%
						F	F3G3	F3H3	11	7%
							G	G5H1	23	14%
								H	21	13%
Totais									165	100%

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em Csillag (1995), Abreu (1995), Bortolanza (2005) e Sartori (2011) e nas respostas ao formulário de entrevista.

Ademais, os dados relativos às variações das respostas positivas sobre práticas de governança adotadas pela CESB 1, antes e a partir de 2007, conforme evidenciados na tabela 2, indicam que essa empresa possui o quarto maior índice de VAR-IG-CESB, que representa a consolidação ou amadurecimento dessas práticas, o que é compatível com a percepção captada quanto à importância relativa dos quatro fatores pertinentes a práticas de governança (57%) em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário.

Na CESB 4, as respostas apresentadas permitiram elaborar o diagrama de Mudge representado pela figura 17, destacando-se os seguintes aspectos para fins de análise da percepção do entrevistado quanto à importância relativa dos fatores pertinentes a práticas de governança e dimensões empresariais e institucionais em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário:

- a) as práticas de governança referentes a padrões de comportamento e processos e estruturas organizacionais evidenciaram maior nível de importância relativa, em igual dimensão (18%);
- b) as dimensões empresarial-societária referentes ao controle societário e ao tamanho do conselho de administração e a dimensão institucional-regulatória evidenciaram os menores níveis de importância relativa, e em igual dimensão (7%).

Figura 17 – Diagrama de Mudge referente à CESB 4

		Funções							Quantidade de pontos	Participação relativa
		B	C	D	E	F	G	H		
Funções	A	A3B3	A5C1	A3D3	A5E1	A5F1	A5G1	A5H1	31	18%
		B	B3C3	B5D1	B5E1	B5F1	B5G1	B5H1	31	18%
			C	C3D3	C5E1	C5F1	C5G1	C5H1	27	16%
				D	D5E1	D5F1	D5G1	D5H1	27	16%
					E	E3F3	E3G3	E1H5	11	7%
						F	F3G3	F1H5	11	7%
							G	G1H5	11	7%
								H	19	11%
Totais									168	100%

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em Csillag (1995), Abreu (1995), Bortolanza (2005) e Sartori (2011) e nas respostas ao formulário de entrevista.

A exemplo do que foi demonstrado para a CESB 1, os dados relativos às variações das respostas positivas sobre práticas de governança adotadas pela CESB 4, antes e a partir de 2007, evidenciados na tabela 2, indicam que essa empresa possui o terceiro maior índice de VAR-IG-CESB, representante do nível de consolidação ou amadurecimento dessas práticas, o que também é compatível com a percepção captada quanto à importância relativa dos quatro fatores pertinentes a práticas de governança (68%) em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário.

As respostas da CESB 7 permitiram elaborar o diagrama de Mudge representado pela figura 18, destacando-se os seguintes aspectos para fins de análise da percepção do entrevistado quanto à importância relativa dos fatores pertinentes a práticas de governança e dimensões empresariais e institucionais em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário:

- a) a prática de governança referente a padrões de comportamento evidenciou maior nível de importância relativa (20%);
- b) a dimensão empresarial-societária referente ao tamanho do conselho de administração evidenciou o menor nível de importância relativa (4%).

Figura 18 – Diagrama de Mudge referente à CESB 7

	Funções								Quantidade de pontos	Participação relativa
		B	C	D	E	F	G	H		
Funções	A	A5B1	A5C1	A5D1	A5E1	A5F1	A5G1	A3H3	33	20%
		B	B3C3	B3D3	B3E3	B5F1	B5G1	B3H3	23	14%
			C	C3D3	C3E3	C5F1	C3G3	C3H3	21	13%
				D	D5E1	D5F1	D3G3	D1H5	21	13%
					E	E5F1	E5G1	E3H3	21	13%
						F	F1G5	F1H5	7	4%
							G	G1H5	15	9%
								H	27	16%
Totais									168	100%

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em Csillag (1995), Abreu (1995), Bortolanza (2005) e Sartori (2011) e nas respostas ao formulário de entrevista.

Diferentemente do que fora observado em relação às CESBs 1 e 4, os dados relativos às variações das respostas positivas sobre práticas de governança adotadas pela CESB 7, antes e a partir de 2007, evidenciados na tabela 2, indicam que essa empresa possui apenas o 17º maior índice de VAR-IG-CESB, caracterizador do nível de consolidação ou amadurecimento dessas práticas, o que, em princípio, não é compatível com a percepção captada quanto à importância relativa dos quatro fatores pertinentes a práticas de governança (60%) em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário.

Por penúltimo, relativamente à CESB 9, as respostas apresentadas permitiram elaborar o diagrama de Mudge representado pela figura 19, destacando-se os seguintes aspectos para fins de análise da percepção do entrevistado quanto à importância relativa dos fatores pertinentes a práticas de governança e dimensões empresariais e institucionais em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário:

- as práticas de governança referentes a padrões de comportamento e processos e estruturas organizacionais evidenciaram maior nível de importância relativa, em igual dimensão (18%);
- a dimensão empresarial-societária referente ao tamanho do conselho de administração evidenciou o menor nível de importância relativa (4%).

Figura 19 – Diagrama de Mudge referente à CESB 9

	Funções								Quantidade de pontos	Participação relativa
		B	C	D	E	F	G	H		
Funções	A	A3B3	A3C3	A5D1	A5E1	A5F1	A5G1	A5H1	31	18%
		B	B3C3	B5D1	B5E1	B5F1	B5G1	B5H1	31	18%
			C	C3D3	C5E1	C5F1	C5G1	C5H1	29	17%
				D	D5E1	D5F1	D5G1	D5H1	25	15%
					E	E5F1	E5G1	E1H5	15	9%
						F	F1G5	F1H5	7	4%
							G	G1H5	11	7%
								H	19	11%
Totais									168	100%

Fonte: Elaborado pelo autor (2016) com base em Csillag (1995), Abreu (1995), Bortolanza (2005) e Sartori (2011) e nas respostas ao formulário de entrevista.

Analogamente ao que se discutiu em relação à CESB 7, os dados relativos às variações das respostas positivas sobre práticas de governança adotadas pela CESB 9, antes e a partir de 2007, evidenciados na tabela 2, indicam que essa empresa se encontra na 14^a posição do índice de VAR-IG-CESB, representativo do nível de consolidação ou amadurecimento dessas práticas, o que, em princípio, também não é compatível com a percepção captada quanto à importância relativa dos quatro fatores pertinentes a práticas de governança (68%) em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário.

Considerando o conjunto das quatro CESBs que apresentaram respostas ao formulário de entrevista (APÊNDICE B), o diagrama de Mudge elaborado e representado pela figura 20, permite destacar os seguintes aspectos para fins de análise da percepção dos entrevistados quanto à importância relativa dos fatores pertinentes a práticas de governança e dimensões empresariais e institucionais em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário:

- as práticas de governança referentes a padrões de comportamento e processos e estruturas organizacionais evidenciaram os maiores níveis de importância relativa, em dimensões contíguas (18% e 17%, respectivamente);
- a dimensão empresarial-societária referente ao tamanho do conselho de administração evidencia o menor nível de importância relativa, com 5%.

Figura 20 – Diagrama de Mudge referente ao conjunto das CESBs

	Funções								Quantidade de pontos	Participação relativa
		B	C	D	E	F	G	H		
Funções	A	A16B8	A18C6	A16B8	A20E4	A20F4	A18G6	A16H8	124	18%
		B	B14C10	B18D6	B18E6	B20F4	B18G6	B16H8	112	17%
			C	C14D10	C168	C20F4	C16G8	C168	98	15%
				D	D20E4	D20F4	D16G8	D12H12	92	14%
					E	E18F6	E16G8	E8H16	64	10%
						F	F8G16	F6H18	36	5%
							G	G8H16	60	9%
								H	86	13%
							Totais		672	100%

Fonte: Elaborada pelo autor (2016) com base em Csillag (1995), Abreu (1995), Bortolanza (2005) e Sartori (2011) e nas respostas ao formulário de entrevista.

É importante ainda mencionar que, na percepção dos respondentes, as quatro CESBs apresentaram pelo menos um dos fatores relativos a práticas de governança como o mais importante para o cumprimento de políticas públicas de saneamento básico voltadas para a universalização no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, independentemente da grandeza dos correspondentes níveis.

A segunda etapa desta pesquisa relacionou, sob uma perspectiva de percepções, a qualidade das práticas de governança e as dimensões de natureza empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória com os resultados alcançados pelas CESBs no cumprimento do princípio da universalização para fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, sob uma abordagem associada apenas ao espaço do modelo geral consolidado desta tese, proposto na seção 5.7, em que se apresentam as hipóteses H2a, H3a, H3b, H3c e H3d.

Os resultados da segunda etapa desta pesquisa evidenciaram que, na percepção dos respondentes, as quatro CESBs consideram os fatores relativos a práticas de governança (padrões de comportamento, processos e estruturas organizacionais, controle e relatórios externos) como contribuição mais importante (64%) do que as variáveis relacionadas a dimensões de natureza empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória (36%), relativamente ao alcance de resultados no cumprimento de políticas públicas de saneamento básico voltadas para a universalização no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário.

Finalmente, ressalte-se que esses resultados são compatíveis com os estudos empíricos que relacionam a medição de práticas de governança com o desempenho empresarial, sendo

que essa mensuração se dá por meio de indicadores de implementação dessas práticas (ANDRÉS; GUASCH; LÓPEZ AZUMENDI, 2011; BROWN; CAYLOR, 2004; CARVALHAL-da-SILVA; LEAL, 2005a; FLODBERG; NADJARI, 2013).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta seção do trabalho são apresentadas as conclusões associadas ao alcance dos objetivos definidos, vis-à-vis a questão-problema da pesquisa e as hipóteses do modelo geral consolidado da tese, considerando a proposição de demonstrar que as CESBs que adotam práticas de governança podem cumprir melhor os princípios fundamentais voltados para a prestação de serviços públicos de saneamento básico e alcançar melhores resultados, especificamente em relação à universalização do acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário.

Na sequência, esta seção apresenta recomendações às CESBs, em virtude das conclusões apresentadas, bem como informações sobre o ineditismo, a originalidade e a contribuição teórica e empírica da tese, considerando o contexto da relevância e da justificativa do trabalho empreendido.

Por último, são relatados aspectos que dificultaram a execução da pesquisa e apresentadas indicações para realização de novas investigações, considerando o fato de que ainda é incipiente, no Brasil, a realização de buscas acerca da relação entre práticas de governança, dimensões de natureza institucional jurídico-legal, empresarial societária e patrimonial e institucional regulatória e os resultados alcançados pelas CESBs quanto à universalização do acesso no abastecimento de água e esgotamento sanitário.

8.1 Conclusões

As conclusões apresentadas nesta seção estão associadas à verificação do cumprimento dos objetivos definidos nesta tese e decorrem da discussão dos resultados obtidos pela aplicação dos procedimentos metodológicos especificados para dar tratamento aos dados levantados pela pesquisa, em função do modelo geral consolidado proposto, das correspondentes hipóteses estabelecidas e da questão-problema para a qual se busca resposta.

O primeiro objetivo específico definido para esta tese foi **identificar a evolução do nível de qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs**.

Nesse sentido, a partir da revisão teórica sobre práticas de governança na gestão pública e da aplicação do instrumento de pesquisa definido para execução da primeira etapa da

pesquisa, de natureza quantitativa, foi calculada a variável denominada IG-CESB para medir os correspondentes níveis de qualidade das práticas de governança em duas posições temporais, “antes” e “a partir de 2007”, considerando a vigência da Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, motivo pelo qual o primeiro objetivo específico desta tese é considerado cumprido.

De outra parte, considerando a **hipótese H1a: a instituição da Lei Federal nº 11.445/2007 afeta positivamente a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs**, foi efetuada análise comparativa das médias de IG-CESB, nas duas posições temporais referidas, com a aplicação dos testes “ANOVA e correspondente Teste-t para duas amostras”.

Referidos testes evidenciaram que as médias de IG-CESB, antes e a partir de 2007, não são consideradas estatisticamente iguais, motivo pelo qual resta confirmada a hipótese H1a do modelo geral consolidado desta tese, significando que o estabelecimento do marco legal da Lei Federal nº 11.445/2007, variável independente que representa a dimensão de natureza institucional jurídico-legal MARCO, reflete positivamente na qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs, variável dependente representada por IG-CESB.

Além disso, identificou-se que as práticas de governança adotadas por 21 das 24 CESBs que responderam o questionário, baseado no roteiro da IAFC (2001), experimentaram evolução entre essas posições temporais, destacando-se a evolução que se refere à CESB 11 cuja variação do IG-CESB (VAR-IG-CESB) cresceu mais de oito vezes. Já a CESB 20 apresentou VAR-IG-CESB constante, evidenciando o mesmo nível de práticas de governança nas duas posições temporais consideradas.

A evolução da qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs, demonstrada com base no indicador VAR-IG-CESB, evidencia que as práticas relativas às dimensões que integram o correspondente indicador – padrões de comportamento, processos e estruturas organizacionais, controle e relatórios externos – têm sido objeto de maior atenção por parte dos gestores dessas empresas.

O **segundo objetivo específico** estabelecido nesta tese foi **identificar a evolução da dimensão institucional que se relaciona com as práticas de governança e os resultados das CESBs**.

Considerando a revisão teórica efetuada sobre políticas públicas referentes a saneamento básico no Brasil, restou evidenciado que, após inúmeras iniciativas do governo federal nos anos 1990 e 2000, a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, é considerada o marco regulatório do saneamento básico brasileiro.

Referida Lei se constitui em instrumento essencial para balizar as políticas públicas e as ações de agentes públicos e privados em relação a serviços de saneamento básico, especialmente as CESBs, dispondo inclusive sobre princípios fundamentais a serem observados na prestação desses serviços básicos.

Dentre esses princípios, destaca-se o da universalização do acesso, cujo cumprimento, requerido legalmente, especialmente quanto aos serviços de água e esgotamento sanitário para a sociedade brasileira, é um dos principais desafios associados a esse marco regulatório, motivo pelo qual a variável MARCO é associada à dimensão institucional jurídico-legal que se relaciona com as práticas de governança e os resultados das CESBs no cumprimento do princípio da universalização no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário.

Além disso, a revisão teórica baseada em estudos sobre regulação e o princípio da universalização em saneamento básico, bem como o modelo geral consolidado proposto, permitiu concluir que a variável idade das agências reguladoras (IDREG), obtida em sites da internet de 21 agências reguladoras das atividades desenvolvidas por 21 das 24 CESBs pesquisadas, representa a dimensão institucional regulatória alusiva ao tempo de existência das agências reguladoras das atividades executadas pelas CESBs que se relaciona com os resultados alcançados por essas empresas no cumprimento do princípio da universalização para abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Diante do exposto, dá-se por cumprido o segundo objetivo específico desta tese.

O terceiro objetivo específico definido para esta tese foi **identificar a evolução da dimensão empresarial que se relaciona com as práticas de governança e os resultados das CESBs.**

Nesse sentido, e considerando a revisão teórica efetuada nesta tese acerca de estudos empíricos sobre governança corporativa e governança em empresas estatais, bem como o modelo geral consolidado proposto, restou evidenciado que:

- a) a variável controle acionário estatal das CESBs (PROP) representa a dimensão empresarial societária que se relaciona com as práticas de governança adotadas por essas empresas e também com os resultados alcançados pelas CESBs no cumprimento do princípio da universalização para abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- b) a variável tamanho do conselho de administração das CESBs (QTCA) representa a dimensão empresarial societária que se relaciona com os resultados alcançados pelas CESBs no cumprimento do princípio da universalização para abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Os dados correspondentes a essas variáveis foram obtidos a partir de levantamentos realizados em documentos societários e contábeis e sites da internet de 19 das 24 CESBs, na primeira etapa quantitativa da pesquisa, e a evolução dessas variáveis, relativamente às posições temporais de “antes” e “a partir de 2007” é representada pelas variáveis VAR-PROP e VAR-QTCA.

Ademais, a revisão teórica baseada em estudos empíricos sobre governança corporativa e governança em empresas estatais, e em estudos teóricos sobre necessidades de investimentos em saneamento básico e a universalização, bem como o modelo geral consolidado proposto, permitiu concluir que:

- a) a variável tamanho das CESBs (TAM) representa a dimensão empresarial patrimonial concernente ao tamanho dos ativos dessas empresas que se relaciona com as práticas de governança por elas adotadas;
- b) a variável desempenho das CESBs (ROA) representa a dimensão empresarial patrimonial inerente à rentabilidade dos ativos dessas empresas que se relaciona com as práticas de governança por elas adotadas;
- c) as variáveis investimentos das CESBs (FN023 e FN024) representam a dimensão empresarial patrimonial volume de investimentos efetuados por essas empresas em infraestrutura para fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário que se relacionam com os resultados alcançados pelas CESBs no cumprimento do princípio da universalização para abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Os dados referentes às variáveis TAM e ROA foram obtidos a partir de levantamentos realizados em documentos contábeis e sites da internet de 21 das 24 CESBs, na primeira etapa

quantitativa da pesquisa e a evolução dessas variáveis, relativamente às posições temporais de “antes” e “a partir de 2007” é representada pelas variáveis VAR-TAM e VAR-ROA.

Os dados relativos às variáveis FN023 e FN024 foram obtidos junto à base de dados do SNIS (2016) para 21 das 24 CESBs, também na primeira etapa quantitativa da pesquisa, e a evolução dessas variáveis, relativamente às posições temporais de “antes” e “a partir de 2007”, é representada pelas variáveis VAR-FN023 e VAR-FN024.

Desta forma, dá-se por cumprido o terceiro objetivo específico desta tese.

O **quarto objetivo específico** definido nesta tese foi **identificar a evolução dos resultados das CESBs quanto ao nível de cumprimento do princípio fundamental de universalização na prestação de serviços públicos de água e esgotamento sanitário.**

A revisão teórica baseada em estudos empíricos sobre governança corporativa e governança em empresas estatais, e em estudos teóricos sobre políticas públicas e saneamento básico, bem como o modelo geral consolidado proposto, permitiu concluir que as variáveis alusivas à relação entre população atendida com água e esgotamento sanitário e população total atendida, referida a água, no meio urbano e total (IN023, IN024, IN055 e IN056), representam o nível de cumprimento do princípio fundamental de universalização na prestação de serviços públicos de água e esgotamento sanitário.

Os dados correspondentes às variáveis IN023, IN024, IN055 e IN056 foram obtidos junto à base de dados do SNIS (2016) para 21 das 24 CESBs, também na primeira etapa quantitativa da pesquisa, e a evolução dessas variáveis, relativamente às posições temporais de “antes” e “a partir de 2007”, é representada pelas variáveis VAR-IN023, VAR-IN024, VAR-IN055 e VAR-IN056.

Desta forma, dá-se por cumprido o quarto objetivo específico desta tese.

De outra parte, os objetivos específicos 2 a 4 acima referidos estão associados às hipóteses de pesquisa H1b, H1c, H1d, H2a, H3a, H3b, H3c e H3d do modelo geral consolidado, que são relembradas a seguir:

- a) **Hipótese H1b:** o controle acionário estatal das CESBs afeta negativamente a qualidade das práticas de governança adotadas por essas empresas;

- b) **Hipótese H1c:** o tamanho das CESBs afeta positivamente a qualidade das práticas de governança adotadas por essas empresas;
- c) **Hipótese H1d:** o maior o retorno financeiro das CESBs afeta positivamente a qualidade das práticas de governança adotadas por essas empresas;
- d) **Hipótese H2a:** a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs afeta positivamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização;
- e) **Hipótese H3a:** a concentração dos direitos de voto com o controlador das CESBs afeta negativamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização;
- f) **Hipótese H3b:** o tamanho do conselho de administração das CESBs afeta positivamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização;
- g) **Hipótese H3c:** os investimentos realizados pelas CESBs destinados a abastecimento de água e esgotamento sanitário afetam positivamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização;
- h) **Hipótese H3d:** a idade das agências reguladoras voltadas para regular o serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestado pelas CESBs afeta positivamente o nível do desempenho dessas empresas no cumprimento do princípio da universalização.

Para validação dessas hipóteses, foram realizados testes de regressão linear, os quais não permitiram obter significância estatística, possivelmente em decorrência da pequena quantidade de observações disponíveis, 21 ou 19, dependendo das variáveis que foram testadas e submetidas aos referidos procedimentos.

Por esse motivo, então, foram realizados testes de variância com a finalidade de identificar as possíveis diferenças das médias populacionais dos dados correspondentes às variáveis inerentes ao modelo geral consolidado desta tese.

Os resultados da aplicação de testes “t, não paramétricos e ANOVA” para os diversos pares de variáveis independentes em relação às variáveis dependentes, de acordo com o modelo geral consolidado desta tese, indicaram que as correspondentes hipóteses de teste H_0 prevaleceram em relação às hipóteses H_1 , evidenciando que as distribuições das variáveis dependentes são as mesmas das variáveis de categorias de grupo a elas associadas.

Assim, os testes de variância realizados com a finalidade de identificar a possível diferença entre as médias populacionais dos dados correspondentes às variáveis inerentes ao modelo geral consolidado desta tese não permitiram obter significância estatística que levasse a confirmar referidas hipóteses.

Consequentemente, em princípio, não foi possível, por esses caminhos estatísticos, alcançar o **objetivo geral** desta tese, qual seja: **analisar a evolução das relações entre as práticas de governança, as dimensões de natureza institucional e empresarial e os resultados alcançados quanto ao nível de cumprimento do princípio de universalização na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no âmbito das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs).**

Nada obstante, a segunda etapa da pesquisa, de natureza quantitativa, foi executada com a finalidade de obter percepções sobre a importância relativa dos fatores determinantes dos resultados alcançados pelas CESBs para cumprimento do princípio da universalização, especificamente no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, visando aprofundar a análise efetuada na primeira etapa.

A segunda abordagem quantitativa considerou como possíveis fatores determinantes dos resultados alcançados pelas CESBs no cumprimento do princípio da universalização para fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário: a qualidade das práticas de governança e as dimensões de natureza empresarial-societária, empresarial-patrimonial e institucional regulatória, restringindo-se ao espaço do modelo geral consolidado desta tese em que se estabeleceram as hipóteses H2a, H3a, H3b, H3c e H3d.

A adoção dessa restrição de espaço ao modelo geral consolidado da tese, na segunda abordagem quantitativa, decorreu da necessidade de considerar que, no âmbito da gestão de organizações públicas, como as CESBs, a adoção de práticas de governança tem como finalidade assegurar que o interesse do principal sociedade seja garantido, quando da definição e da implementação de políticas públicas de saneamento básico, por parte de agentes públicos (agentes), contribuindo para a universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário destinados à melhoria do bem-estar social da sociedade, considerando que a teoria da agência é a base científica desta tese.

Assim, a aplicação da metodologia Mudge buscou conhecer a percepção das quatro CESBs que revelaram os maiores e menores níveis de cumprimento de políticas públicas de

saneamento básico voltadas para a universalização no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, medidos pelos indicadores VAR-IN023, VAR-IN055, VAR-IN024 e VAR-IN056, quanto à importância relativa dos fatores práticas de governança e dimensões empresariais e institucionais, a seguir indicados, em relação ao cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário:

- a) práticas de governança relacionadas a padrões de comportamento;
- b) práticas de governança relacionadas a processos e estruturas organizacionais;
- c) práticas de governança relacionadas a controle;
- d) práticas de governança relacionadas a relatórios externos;
- e) dimensão empresarial-societária relacionada a controle societário;
- f) dimensão empresarial-societária relacionada a tamanho do conselho de administração;
- g) dimensão institucional regulatória relacionada a tempo de existência das agências reguladoras;
- h) dimensão empresarial-patrimonial relacionada a volume de investimentos realizados.

Nesse sentido, para as quatro CESBs que responderam ao formulário de entrevista, o diagrama de Mudge revelou, em ordem decrescente, o seguinte grau de importância relativa dos fatores acima referidos para o cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário: práticas de governança alusivas a padrões de comportamento (18%), processos e estruturas organizacionais (17%), controle (15%), relatórios externos (14%), e dimensões referentes a investimentos (13%), controle acionário estatal (10%), agências reguladoras (9%) e tamanho do conselho de administração (5%).

Além disso, essa classificação evidenciou que a adoção de práticas de governança é percebida como condição para melhor cumprir os princípios fundamentais voltados para a prestação de serviços públicos de saneamento básico e alcançar melhores resultados na universalização do acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário, embora esses melhores resultados só tenham sido alcançados por duas das quatro CESBs que foram objeto da segunda etapa quantitativa da pesquisa.

A propósito, o aparente descompasso entre as percepções acerca da importância relativa das práticas de governança adotadas e o nível de cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário, em duas das quatro CESBs

pesquisadas, pode significar a necessidade de maior esforço por parte dessas empresas em buscar efetivamente implementar práticas de governança, especialmente em relação a padrões de comportamento e processos e estruturas organizacionais.

Diante do exposto, e considerando os resultados da segunda etapa quantitativa da pesquisa, o objetivo geral desta tese pode ser considerado como alcançado, haja vista ter sido analisadas as relações de prevalência de percepções entre **as práticas de governança, as dimensões de natureza institucional e empresarial e os resultados alcançados quanto ao nível de cumprimento do princípio de universalização na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no âmbito das CESBs.**

Nesse contexto, o problema de pesquisa - **como ocorre a evolução das relações entre a qualidade das práticas de governança, as dimensões de natureza institucional e empresarial e os resultados na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário?** foi inicial e parcialmente respondido, na primeira etapa quantitativa da pesquisa.

Com efeito, das nove hipóteses estabelecidas no modelo geral consolidado desta tese, apenas a hipótese H1a foi efetivamente testada e validada, por meio de análise comparativa de dados, evidenciando relação positiva entre práticas de governança e dimensões de natureza institucional jurídico-legal, representada pelo marco legal do saneamento básico, a Lei Federal nº 11.445/2007.

Por outro lado, a segunda etapa quantitativa da pesquisa permitiu conhecer que, na percepção das quatro CESBs pesquisadas, as práticas de governança referentes a padrões de comportamento e processos e estruturas organizacionais são consideradas relativamente as duas mais importantes para o cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário.

Essa evidência contribui para elevar o nível de resposta à questão-problema desta tese, especificamente no que respeita à evolução das relações que se dão entre práticas de governança, dimensões de natureza empresarial societária (controle acionário estatal e tamanho do conselho de administração), empresarial patrimonial (volume de investimentos), institucional regulatória (idade das agências reguladoras) e o cumprimento do princípio de universalização na prestação de serviços públicos de água e esgotamento sanitário, medido pelos índices de cobertura de água e esgotamento sanitário do SNIS (2016).

8.2 Recomendações às CESBs

Além das conclusões expostas na subseção precedente, esta tese proporcionou a disponibilização de um quadro referencial aplicável às CESBs, fundamentado no modelo geral consolidado, o qual pode auxiliar a gestão dessas empresas na avaliação de sua gestão para resultados quanto ao cumprimento do princípio fundamental da universalização na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sob a perspectiva das práticas de governança e das dimensões de natureza empresarial e institucional.

Além disso, a análise comparativa, da primeira etapa da pesquisa, que demonstra o reflexo positivo do advento da Lei Federal nº 11.445/2007 como fator indutor da melhoria do nível de qualidade das práticas de governança por parte das CESBs, pode ser considerada como elemento estimulador para adoção de práticas de governança complementares às já implementadas e, com isso, proporcionar a diminuição de problemas e conflitos de agências entre as diversas partes interessadas nessas empresas, em proveito do principal sociedade.

Ademais, como a segunda etapa da pesquisa evidenciou a percepção de que as práticas de governança contribuem relativamente mais para a melhoria dos resultados das CESBs quanto ao cumprimento do princípio da universalização no fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, inclusive de forma compatível com estudos empíricos que relacionam a medição de práticas de governança com o desempenho empresarial, a gestão dessas empresas pode considerar o incremento na implementação dessas práticas como estratégia para induzir melhorias no nível de desempenho operacional dessas empresas, e assim atender melhor as expectativas do principal sociedade.

Finalmente, a gestão das CESBs deve continuar a considerar a importância relativa do fator empresarial-patrimonial, relacionado com o volume de investimentos realizados em infraestrutura para fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, como determinante para melhoria no nível de cumprimento do princípio da universalização no fornecimento desses serviços, e assim também elevar o nível de satisfação do principal sociedade.

8.3 Sobre o ineditismo, a originalidade e a contribuição teórica e empírica

O ineditismo e a originalidade em trabalhos científicos possuem significados complementares, pois, em sentido estrito, o ineditismo significaria que qualquer trabalho que não se constitua em republicação, ou cópia de um terceiro, é inédito. Adicionalmente, a originalidade tem a finalidade de esclarecer dúvidas, indicar perspectivas para tratamento de um problema, evidenciar resoluções, apresentar correlações relevantes e caracterizar novidades que ampliem o conhecimento sobre um tema (BICAS, 2008).

Esta tese possui natureza de ineditismo e originalidade porque relaciona na questão-problema e estabelece nos objetivos e nas hipóteses constructos referentes a práticas de governança, dimensões de natureza institucional jurídico-legal, empresarial societária e patrimonial e institucional regulatória e os resultados das CESBs quanto ao cumprimento do princípio fundamental de universalização na prestação de serviços públicos de água e esgotamento sanitário, no âmbito das CESBs, à luz da teoria da agência, de Jensen e Meckling (1976).

Ressalte-se que as CESBs possuem relevante papel a cumprir no âmbito do setor de saneamento básico brasileiro, considerando que, de acordo com o SNIS (2016), quanto aos dados de 2014, os negócios desse setor alcançaram movimentação financeira de cerca de R\$ 100 bilhões, compreendendo investimentos, receitas operacionais e despesas, além de proporcionar quase 865 mil empregos diretos, indiretos e de efeito renda, em todo o Brasil.

Além disso, a utilização combinada dos termos “governança” e “saneamento básico” não evidenciou a produção de quaisquer trabalhos científicos que contemplasse relação entre os constructos aqui referidos, de acordo com os resultados de pesquisa realizada na internet nos sites de instituições como a Universidade de São Paulo (USP), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES) e *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL).

Nesse contexto, este trabalho é dotado de ineditismo e originalidade porque também apresenta análise comparativa entre variáveis que representam o marco legal do saneamento básico e o nível de qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs, de forma evolutiva entre posições antes e após a vigência dessa legislação.

A busca pela obtenção de correlações entre diversas variáveis que representam práticas de governança, dimensões empresariais societárias, patrimoniais e de investimentos, institucionais regulatórias e o nível de cumprimento de universalização do acesso ao fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, adicionalmente reforça o caráter de ineditismo e originalidade deste trabalho.

E, finalmente, a percepção de que as práticas de governança são fatores mais relevantes do que o nível de investimentos para explicar a evolução do cumprimento da universalização do acesso ao fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário, constitui-se em novidade quando se confronta essa descoberta com os estudos teóricos que ressaltam a importância do volume de investimentos realizados para elevação do nível de cumprimento da universalização, e com os estudos empíricos que indicam que as práticas de governança contribuem para melhoria dos resultados de natureza econômica das empresas.

De outra parte, a contribuição teórica deste trabalho está associada à confirmação da aplicabilidade da teoria da agência às companhias estaduais de água e esgotamento sanitário, considerando a percepção de maior importância relativa entre as práticas de governança adotadas e a melhoria dos resultados na universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário por parte das CESBs.

Além disso, estudos empíricos sobre governança demonstram o impacto da adoção dessas práticas sobre o desempenho e os resultados econômicos das empresas, enquanto esta tese constata a percepção de que as práticas de governança em empresas estatais é relativamente mais importante para os resultados operacionais, entendidos como aqueles que refletem o cumprimento de políticas públicas por parte das CESBs.

8.4 Restrições para realização desta pesquisa e elementos para futuras investigações

Trabalhos científicos normalmente apresentam algum tipo de restrição ou dificuldade para sua consecução. Esta tese não fugiu a essa regra. Com efeito, e tendo em vista a primeira abordagem quantitativa prevista metodologicamente, o aparente pequeno número de casos submetidos aos testes estatísticos de análise multivariada de dados constituiu entrave para verificação de quase todas as hipóteses construídas com base no referencial teórico e no modelo geral estabelecido.

Por outro lado, investigações científicas nunca chegam a um final. Buscas científicas sempre abrem novas frentes de trabalhos. Esta tese também deixa aqui algumas indicações e possibilidades de novos empreendimentos investigativos.

Um primeiro caminho é o de aprofundar a investigação sobre os fatores determinantes da adoção de práticas de governança por parte de empresas estatais, especialmente as companhias estaduais de água e esgotamento sanitário. A hipótese confirmada de que a instituição da Lei Federal nº 11.445/2007 afetou positivamente a qualidade das práticas de governança adotadas pelas CESBs, representa um importante primeiro passo para buscar identificar outros fatores que expliquem a implementação de governança nas empresas estatais.

Uma segunda oportunidade de ampliação dos estudos sobre governança nas empresas estatais, mais especificamente nas CESBs, diz respeito à possibilidade de ampliar e estender o exame da percepção da importância relativa dos fatores que contribuíram para melhoria dos resultados na universalização dos serviços de água e esgotamento universitário, alcançando as demais CESBs, considerando pelo menos os mesmos fatores utilizados na segunda análise quantitativa desenvolvida nesta tese.

Outra chance para alargamento de pesquisas sobre governança e desempenho operacional das CESBs está relacionada ao esclarecimento do aparente descompasso entre as percepções acerca da importância relativa das práticas de governança adotadas e o nível de cumprimento do princípio de universalização na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário, elevando a compreensão acerca do grau e da qualificação de esforço requerido para implementação de práticas de governança, especialmente em relação a padrões de comportamento e processos e estruturas organizacionais.

Por último, resta a indicação de possível investigação sobre as razões pelas quais dimensões de natureza institucional jurídico-legal, de forma indireta, contribuem para a melhoria dos resultados na universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário.

Com efeito, esta tese demonstrou a percepção relativa de maior importância das práticas de governança para resultados diferenciados na universalização no abastecimento de água e esgotamento sanitário. Demonstrou ainda que as práticas de governança adotadas pelas CESBs evoluíram após a edição do marco legal do saneamento básico. Então, de forma indireta, a edição da Lei Federal nº 11.445/2007 teria contribuído para a melhoria dos

resultados operacionais das CESBs, fato este que caracteriza uma nova oportunidade de investigação científica, com a finalidade de se conhecer as circunstâncias ou razões impositivas associadas que teriam levado a essa ocorrência, de forma diferenciada, em cada uma das empresas.

Por outro lado, e considerando as premissas da teoria da agência (Jensen e Meckling, 1976), apesar de a adoção de práticas de governança por parte das CESBs ter como motivação assegurar que o interesse do principal sociedade seja garantido, quando da definição e da implementação de políticas públicas de saneamento básico, por parte de agentes públicos (agentes), contribuindo para a universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário destinados à melhoria do bem-estar da própria sociedade (principal), a causa primária da adoção dessas práticas de governança parece ser uma legislação cuja iniciativa e execução cabe ao governo, caracterizado como agente em relação a esse principal sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABREU, R. C. L. de. **Análise de valor**: um caminho criativo para a otimização dos custos e do uso dos recursos. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1995.
- ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2005.
- ADASA. Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal. **Nota Técnica nº 006/ 2009** – SREF-SFSS/ADASA. Disponível em: <http://www.adasa.df.gov.br/images/stories/anexos/concessionario/nt004_sref_sfss_consolidacao_metodologia_rtp.pdf>. Acesso em: 12. mar. 2014.
- AESBE. Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais. **Sanear** – a revista do saneamento, n. 23, jan. 2014. Disponível em: <<http://www.aesbe.org.br/conteudo/2>>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- ALCHIAN, A.; DEMSETZ, H. Production, information costs and economic organization. **American Economic Review**, v. 62, n. 5, p. 777-795, 1972.
- ALMEIDA, M. A.; SANTOS, J. F. dos; FERREIRA, L. F. V. de M.; TORRES, F. J. V. Determinantes da qualidade das práticas de governança corporativa das empresas brasileiras de capital aberto que possuem investimentos públicos. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios – RBGN**, São Paulo, v. 12, n. 37, p. 369-387, out./dez. 2010.
- AMA. American Management Association. **Corporate governance**: what it means for managers. Disponível em: <<http://www.flexstudy.com/catalog/schpdf.cfm?coursenum=96032>>. Acesso em: 16 jan. 2014.
- ANA. Agência Nacional de Águas. **Atlas Brasil**: abastecimento urbano de água – panorama nacional. Brasília: ANA- Engecorps/Cobrape, 2010.
- ANDRÉS, L. A.; GUASCH, J. L.; AZUMENDI, S. L. Governance in State-Owned Enterprises Revisited: The Cases of Water and Electricity in Latin America and the Caribbean. **Policy Research Working Paper** 5747, World Bank, Washington, DC. 2011.
- BANCO MUNDIAL. Banco Mundial: oportunidades para empresas portuguesas. **Sector de Gestão de Recursos Hídricos**, n. 2, p. 1-11, maio, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTEDS21/Resources/Newsletter_2_Sector_G_R_Hidricos.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2016.
- BANCO MUNDIAL. **Governance and development**. 1992. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 19. fev. 2014.

BANCO MUNDIAL. **Corporate governance of state-owned enterprises: a tool kit**. 2014. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20390>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Neto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRET, P. **Achieving better practice corporate governance in the public sector**. Auditor General for Australia. 2002. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Achieving_Better_Practice_Corporate_Governance_in_the_Public_Sector1.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2014.

_____. **Better practice public sector governance**. Auditor General for Australia. 2003. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Better_Practice_Public_Sector_Governance_Feb_032.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2014.

BEECHER, J. A. What matters to performance? Structural and institutional dimensions of water utility governance. **International Review of Applied Economics**, v. 27, n. 2, p.150-173, 2013.

BELL, J. **Doing your research project: a guide for the first-time researchers in education and social science**. 2. reimp. Milton Keynes, England: Open University Press, 1989.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: Macmillan, 1932.

BEUREN, I. M. (Org.). **Como Elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2006.

BHAGAT, S.; BLACK, B. The non-correlation between board independence and long term firm performance. **Journal of Corporation Law**, v. 27, p. 231-274, Winter 2001. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=133808> Acesso em: 23 ago. 2015.

BHAGAT, S.; BOLTON, B. Director Ownership, Governance, and Performance. **Journal of Financial & Quantitative Analysis**, v. 48, n. 1, p. 105-135, 2013.

BHATTA, G. **Post-NPM Themes in public sector governance**. Wellington: State Services Comission, 2003. Working Paper nº 17. Disponível em: <http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Post-NPM_Themes_In_Public_Sector_Governance.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2012.

BICAS, H. E. A. Ineditismo, originalidade, importância, publicidade, interesse e impacto de artigos científicos. **Arq Bras Oftalmol**, v. 71, n. 4, p. 473-474, 2008.

BLACK, B. S.; JANG, H.; KIM, W. Does Corporate Governance Predict Firms' Market Values? Evidence from Korea. **Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 22, n. 2, p. 366-413, 2006. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4152840>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

BM&FBOVESPA. Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros. **O valor do ISE**: principais estudos e a perspectiva dos investidores. São Paulo: BM&FBOVESPA, 2012. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/Indices/download/O-Valor-do-ISE.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

BOADA, F. H. C. **Banco Interamericano de Desenvolvimento** – Setor de infraestrutura e meio ambiente – Nota Técnica 106 – A governança corporativa em empresas de água e saneamento. 2012.

BONTES, A. G. Tarifas e subsídios dos serviços de saneamento básico. In: PHILIPPI JR., A.; GALVÃO JR., A. C. (Orgs.). **Gestão do saneamento básico**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. São Paulo: Manole, 2012.

BORTOLANZA, J. **Uma contribuição à gestão municipal no estabelecimento de prioridades de melhoria na área social**. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Programa de fortalecimento da capacidade institucional para gestão em regulação** – PRO-REG. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Dimensionamento das necessidades de investimento para a universalização dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos sanitários no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2003.

_____. **Decreto Federal nº 6.062**, de 16 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: 7 fev. 2016.

_____. **Lei Federal nº 11.445**, de 05 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Panorama do saneamento básico no Brasil. In: HELLER, L. H. (Coord. Geral); MORAES, L. R. S.; SILVA, A. G. L.; DIAS NETO, A. A.; BORJA, P. C.; PRUDENTE, A. A.; ROCHA, L. S. **Análise situacional do déficit em saneamento básico**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. v. 2.

_____. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **PLANSAB – plano nacional de saneamento básico** – mais saúde com qualidade de vida e cidadania. Brasília: Ministério das Cidades, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, n. 1, jan./abr. 1996.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2005.

BROWN, L. D.; CAYLOR, M. L. **Corporate governance and firm performance**. 2004. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=586423>. Acesso em: 23 ago. 2015.

BRYNER, G. C. B. Organizações públicas e políticas públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. Trad. Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann, 1979.

CADBURY COMMITTEE. **Report of the committee on the financial aspects of corporate governance**. London, 1992. Disponível em: <<http://www.ecgi.org>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

CALVERT, R.; McCUBBINS, M. D.; WEINGAST, B. R. A theory of political control and agency discretion. **American Journal of Political Science**, v. 33, n. 3, p. 588-611, 1989.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro: FGV, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CAOVILLA, M. **A gestão municipal dos sistemas de água e esgoto do estado de Mato Grosso: uma abordagem crítica**. 2007. Dissertação (Mestrado em Física e Meio Ambiente). Programa de Pós-Graduação em Física e Meio Ambiente, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2007.

CARVALHAL DA SILVA, A. L. Governança corporativa, valor, alavancagem e política de dividendos das empresas brasileiras. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 348-361, out./nov./dez. 2004.

CARVALHAL DA SILVA, A. L.; LEAL, R. P. C. Corporate governance index, firm valuation and performance in Brazil. **Revista Brasileira de Finanças**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 1-18, 2005a.

CARVALHAL-DA-SILVA, A.; LEAL, R. **Corporate Governance and Value in Brazil (and in Chile)**. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?displaytype=&pub_id=R-514>. Acesso em: 29 out. 2015.

CARVALHO, A. O. de; ADAS, C. C. Políticas estaduais de saneamento básico na ótica da Lei n. 11.445/2007. In: PHILIPPI JR., A.; GALVÃO JR., A. C. (Orgs.). **Gestão do saneamento básico**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. São Paulo: Manole, 2012.

CAVALCANTE, M. C. N.; DE LUCA, M. M. M. Controladoria como Instrumento de Governança no Setor Público. **REPeC**, Brasília, v. 7, n. 1, art. 5, p. 73-90, jan./mar. 2013.

CHO, D. S.; KIM, J. Determinants in Introduction of Outside Directors in Korean Companies. **Journal of International and Area Studies**, v. 10, n. 1, p. 1-20, 2003. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/43107069>>. Acesso em: 29 out. 2015.

CLAESSENS, S.; YURTOGLU, B. B. Corporate governance in emerging markets: A survey. **Emerging Markets Review**, v. 15, p. 1-33, 2013.

CNBB. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. **IV Campanha da fraternidade ecumênica**. Disponível em <<http://campanhas.cnbb.org.br/cf2016/objetivos>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Burocracia e entraves ao setor de saneamento**. 2016. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2016/01/1,79629/pais-so-atingira-meta-de-universalizacao-dos-servicos-de-saneamento-em-2054-diz-estudo-da-cni.html>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

_____. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, n. 1, p. 1-44, 1960.

COSTA, A. J. M. da. Companhias estaduais na prestação de serviços de saneamento básico. In: PHILIPPI JR., A.; GALVÃO JR., A. C. (Orgs.). **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. São Paulo: Manole, 2012.

COSTA, S. F. **Introdução ilustrada à Estatística**. São Paulo: Harbra, 1998.

COUTINHO, C. P. **Metodologia da investigação em ciências sociais e humanas: teoria e prática**. Coimbra: Almedina, 2011.

CRUZ, K. E. A. da; RAMOS, F. de S. Em busca uma regulação econômica adequada ao sistema de saneamento: uma análise da regulação sob a ótica da universalização no acesso e da eficiência econômica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 8., 2013, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ABAR - Associação Brasileira de Agências de Regulação, 2013.

CSILLAG, J. M. **Análise do valor: metodologia do valor: engenharia do valor, gerenciamento do valor, redução de custos, racionalização administrativa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

CUNHA, J. V. A. da; COELHO, A. C. Regressão linear múltipla. In: CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. (Coords.). **Análise multivariada de dados: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia**. FIPECAFI - Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras. São Paulo: Atlas, 2011.

CVM. Comissão de Valores Mobiliários. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. 2002. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/port/redir.asp?subpage=cartilha>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

DOIG, A. **Corruption and misconduct in contemporary British politics**. London: Penguin, 1984.

DROBETZ, W.; SCHILLHOFER, A.; ZIMMERMANN, H. Corporate governance and expected stock returns: Evidence from Germany. **European Financial Management**, v. 10, n. 2, p. 267-293, 2004.

DROBETZ, W.; GUGLER, K.; HIRSCHVOGL, S. **The Determinants of the German Corporate Governance Rating**. 2004. Disponível em: <https://www.unibas.ch/uploads/tx_x4epublication/the_determinants.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2015.

DROPA, R. F. **Reforma do Estado e reforma administrativa**. 2006. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/reformaestado.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

DURNEV, A.; KIM, E. H. To steal or not to steal: Firm attributes, legal environment, and valuation. **The Journal of Finance**, v. 60, n. 3, p. 1461-1493, jun. 2005.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

ESFAHANI, H. S.; ARDAKANI, A. T. **What determines the extent of public ownership?** Working paper, University of Illinois at Urbana-Champaign, 2002. Disponível em: <<http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/0205.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

FAMA, E.; JENSEN, M. Separation of ownership and control. **Journal of Law and Economics**, v. 26, p. 301-327, June 1983.

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Trad. Sara Rejane de Freitas Oliveira; revisão técnica Tomás de Aquino Guimarães. Brasília: ENAP, 1999.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **Benefícios econômicos da expansão do saneamento brasileiro**. São Paulo, 2010.

FILATOTCHEV, I.; BOYD, B. K. Guest Editorial - Taking Stock of Corporate Governance Research While Looking to the Future. **Corporate Governance: An International Review**, v. 17, n. 3, p. 257-265, 2009.

FLODBERG, D.; NADJARI, D. **The Link between Corporate Governance and Firm Performance in the Nordic Countries**. Master theses. University of Gothenburg: School of Business, Economics, and Law, 2013.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2003, Panamá. **Anais...** Panamá, 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047108.pdf>>. Acesso em: mar. 2015.

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

FOSSÁ, M. I. T. **Proposição de um constructo para análise da cultura de devoção nas empresas familiares e visionárias**. 2003. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

FREUND, J. E. **Estatística aplicada economicamente**. 11ª edição. Bookman, 2006. VitalSource Bookshelf Online.

FÜERST, O.; KANG, S. **Corporate governance, expected operating performance, and pricing**. Dec. 2004. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=141357>. Acesso em: 23 ago. 2015.

GALVÃO JR., A. C. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Rev. Panam. Salud Publica**, v. 25, n. 6, p. 548-556, 2009.

GALVÃO JR., A. C.; NISHIO, S. R.; BOUVIER, B. B.; TUROLLA, F. A. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 207-27, jan./fev. 2009.

GALVAO JR., A. C.; PAGANINI, W. S. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Eng. Sanit. Ambient.**, v. 14, n. 1, p. 79-88, 2009.

GAO. Oficina de la Controladoria General de los Estados Unidos. **Normas de auditoria governamental**. Trad. Pedro Humberto Teixeira Barreto. Revisão de Jayme Baleeiro Neto. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

GCGF. Global Corporate Governance Forum. **First Review**, 2003. Disponível em: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/4297970048a7e4ef9f87df6060ad5911/GCGF_Annual_Review.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4297970048a7e4ef9f87df6060ad5911>. Acesso em: 16 jan. 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas. 2010.

GILL, A. **Corporate Governance in Emerging Markets: Saints and Sinners, Who's got religion?** Hong Kong: Credit Lyonnais Securities Asia, 2001.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa – tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOMPERS, P. A.; ISHII, J. L.; METRICK, A. Corporate governance and equity prices. **Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 118, n. 1, p. 107-156, 2003.

GUEDES, M. S. B. **As práticas de boa governança na gestão das empresas públicas federais vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Universidade de Fortaleza, CMA, Fortaleza, 2008.

GURIEV, S.; LAZAREVA, O.; RACHINSKY, A.; TSOUHLO, S. Concentrated ownership, market for corporate control, and corporate governance. 2003. Disponível em: <<http://test.nes.ru/dataupload/files/programs/econ/preprints/2001/CGRussia.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

HAIR, J. et al. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HORN, M. J. **Political economy of public administration**: institutional choice in the public sector. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública** – seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Trad. técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2010. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

_____. **Pesquisa nacional de saneamento básico 2008**. Rio de Janeiro, 2010.

IFAC. International Federation of Accountants. Study 13. **Corporate governance in the public sector**: a governing body perspective. 2001. Disponível em: <<http://http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

IFC. International Finance Corporation (Corporação Financeira Internacional). **Guia Prático de Governança Corporativa Experiências do Círculo de Companhias da América Latina**. 2009. Disponível em: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/577e088048a7e3d19a47df6060ad5911/Guide_Portuguese.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=577e088048a7e3d19a47df6060ad5911>. Acesso em: 28 out. 2015.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **N. T. nº 11 – Gestão Pública por Resultados na Perspectiva do Estado do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2004. (Texto para discussão).

JENSEN, M. C. **A theory of the firm**: governance, residual claims, and organizational forms. Cambridge, MA, USA: First Harvard University Press, 2003.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, Oct. 1976.

JOURAVLEV, A. **Regulación de la industria de agua potable**: regulación de las conductas. Santiago do Chile: Cepal, 2001. v. 2.

KLAPPER, L.; LOVE, I. Corporate governance, investor protection, and performance in emerging markets. **Journal of Corporate Finance**, v. 10, p. 703-728, 2004.

KLIJN, E. **New Public Management and Governance**: A Comparison. Oxford, UK: The Oxford Handbook of Governance, 2012.

KNOTT, J. H.; HAMMOND, T. H. B. Teoria formal e administração pública. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. Trad. Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2013.

KRONEMBERGER, D. **Análise dos impactos na saúde e no Sistema Único de Saúde decorrentes de agravos relacionados a um esgotamento sanitário inadequado dos 100 maiores municípios brasileiros no período 2008-2011** – Relatório Final. 2013. Disponível em: <<http://tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/drsai/Relatorio-Final-Trata-Brasil-Denise-Versao-FINAL.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. Corporate ownership around the world. **Journal of Financial Economics**, v. 54, n. 2, p. 471-517, 1999.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. Law and finance. **Journal of Political Economy**, v. 106, n. 6, p. 1113-1155, 1998.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. Investor protection and corporate governance. **Journal of Financial Economics**, v. 58, p. 3-27, 2000.

LA PORTA, R.; SHLEIFER, A.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; VISHNY, R. Investor protection and corporate governance. **Journal of Financial Economics**, v. 58, p. 3-27, 2000.

LEITE, F. **Metodologia científica**: iniciação à pesquisa científica. Fortaleza: UNIFOR, 2004.

LIMA, C. A. N. **Administração pública** – teoria e mais de 400 questões. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

LYNN JR., L. E. B. Gestão Pública. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. Trad. Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança. In: MATTOS, P. T. D.; PRADO, M. M.; ROCHA, J. P. C. V. da; COUTINHO, D. R.; OLIVA, R. (Orgs.). **Regulação econômica e democracia**: o debate europeu. São Paulo: Singular, 2006.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing**: uma orientação aplicada. 4. ed. Porto Alegre: Boorman, 2006.

MARQUES NETO, F. de A. **Agências reguladoras independentes**: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MARQUES, M. C. C. O papel da auditoria interna na governação das Instituições de Ensino Superior Públicas em Portugal. **Portuguese Journal of Finance, Management and Accounting**, v. 1, n. 1, Mar. 2015.

MARQUES, M. da C. da C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, , p. 11-26, abr./jun. 2007.

MARTINEZ, A. L. Agency Theory na Pesquisa Contábil. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 11., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. 1 CD-ROM. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/GIACOMO/arquivos/eco02036/martinez.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS - Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010a.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

McCUBBINS, M. D.; NOLL, R.; WEINGAST, B. R. Administrative procedures as instruments of political control. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 3, n. 2, p. 243-77, 1987.

McCUBBINS, M. D.; NOLL, R.; WEINGAST, B. R. Structure an process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. **Virginia Law Review**, v. 75, n. 2, p. 431-82, 1989.

MERRIAM, S. B. **Qualitative Research and Case Study Applications in Education**. San Francisco, Jossey-Bass Inc. Publishers, 1998. (p. 26-43).

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil** – Elementos conceituais para o saneamento básico. Coord. Léo Heller. Brasília, 2011. v. 1.

MIRANDA, R. A. AMARAL, H. F. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, p. 1069-1994, 2011.

MONKS, R. A. G.; MINOW, N. **Corporate governance**. 3. ed. Oxford, UK: Blackell Publishing, 2004.

MONSEN, R. J.; WALTERS, K. D. The nationalized firm: the politicians free lunch? **Columbia Journal of World Business**, v. 12, n. 1, p. 90-102, Spring, 1977.

MONTEIRO, R. P.; HAMMES, P. Governança corporativa no setor público: estudo de seus princípios para alcance da eficácia na gestão pública. **RAGC**, v. 2, n. 4, p. 1-18, 2014.

MOREIRA, D. A. **O Método Fenomenológico na Pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

MOTTA, P. R. O controle de empresas estatais no Brasil. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, 1980. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7574/6089>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

NOGUEIRA FILHO, O. da C. **Introdução à ciência política**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2006.

_____. da C. **Sistemas políticos e o modelo brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2006a.

NOLAN, M. P.; NOLAN, B. **Standards in public life**: first report of the Committee on Standards in Public Life. HM Stationery Office, 1995.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, P. R. C.; LIMA, A. O. ; NOGUEIRA, F. L. B. M.; OLIVEIRA, M. C. Evidências de Práticas de Governança na Administração Pública do Estado do Ceará. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2012a. 1 CD-ROM.

NUNES, P. R. C.; LIMA, A. O. ; OLIVEIRA, M. C. Evidências de Práticas de Governança em Sociedades de Economia Mista da Administração Pública do Estado do Ceará. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012a. 1 CD-ROM.

OBRADOVICH, J.; GILL, A. The Impact of Corporate Governance and Financial Leverage on the Value of American Firms. **Faculty Publications and Presentations**, Paper 25, 2013. Disponível em <http://digitalcommons.liberty.edu/busi_fac_pubs/25>. Acesso em: 23 ago. 2015.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa para empresas de controle estatal**. 2005. Disponível em: <www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2014.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD principles of corporate governance**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2014.

_____. **OECD Guidelenes on corporate governance of state-owned enterprises**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Reviews of regulatory reform Brazil: strengthening governance for growth**. 2008. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-brazil-2008_9789264042940-en#page0>. Acesso em: 6 fev. 2016.

OGERA, R. de C. **Análise de gestão local e estadual dos serviços de água e esgoto no estado de São Paulo, 1996-2000**. 2002. Tese (Doutorado em Saúde Ambiental) – Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2002.

OLIVEIRA, M. C.; CEGLIA, D; MORAES-FILHO, F. A. S. Analysis of corporate governance disclosure in the light of institutional theory: a study through BRICS countries. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 39., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPAD, 2015. 1 CD-ROM.

OLIVEIRA, O. V.; FORTE, S. H. A. C. Business strategy pentagon: five visions framework for the strategy of stock exchange listed companies. **Business and Management Review**, v. 4, n. 3, dez. 2014 (Special Issue).

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Trad. Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 2. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **O&S**, v. 15, n. 46, jul./set. 2008.

PENG, M. W. **Estratégia global**. São Paulo: Thomson Learning, 2008.

PEROTTI, E. State ownership: a residual role? **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 3, 2004. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14270/WPS3407.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

PETER, M. da G. A.; MACHADO, M. V. V. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, J. B. da; MELAMED, C. A regulação e a universalização dos serviços de abastecimento de água potável no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 8., 2013, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ABAR - Associação Brasileira de Agências de Regulação, 2013.

ROSS, S. A. The economic theory of agency: The principal's problem. **American Economic Review**, v. 62, n. 2, p. 134-139, 1973.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SAITO, R.; SILVEIRA, A. D. M. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2, abr./jun. 2008. (RAE – Clássicos).

SALGADO, L. H.; FIUZA, E. (Orgs.). **Marcos Regulatórios no Brasil: revendo o papel do Estado após a crise financeira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Daniel Blume MESA-REDONDA: BANCOS PÚBLICOS E ESTATAIS – OBJETIVOS E ASPECTOS DE GOVERNANÇA).

SANTOS, J. F. dos. **Governança corporativa das empresas familiares brasileiras de capital aberto listadas e não-listadas em bolsa**. 2005. 143 p. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Instituto COPPEAD de Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/41/teses/Tese_Josete_Santos.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão, n. 11).

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea – volume 1**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

SARTORI, R. **Governança em agentes de fomento dos sistemas regionais de CT&I**. 2011. 227 p. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <<http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2012/01/Tese-Rejane.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2013.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: ideas and interests**. 3. ed. Califórnia: Sage Publications, 2008.

SEARLE, G. R. **Corruption in British Politics - 1895-1930**. Oxford University Press, 1987.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SHARPE, N. R. de; VEAUX, R. D.; VELLEMAN, F. Estatística Aplicada: Administração, Economia e Negócios. **Vital Source Bookshelf Online**, Bookman, 2011.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. A survey of corporate governance. **Journal of Finance**, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SIFFERT FILHO, N. F. **A teoria dos contratos econômicos e a firma**. 1996. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. In: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 4., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: 2013, 2013.

SILVA, R. M.; SENNA, E. T. P.; LIMA JÚNIOR, O. F.; SENNA, L. A. S. Plataformas Logísticas: Uma análise propositiva da aplicabilidade dos princípios da governança corporativa e pública. **Revista Espacios**, v. 35, n. 8, 2014.

SILVEIRA, A. D. M. da. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SILVEIRA, A. D. M. **Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil**. 2004. 250 p. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em: 6 maio 2013.

SILVEIRA, A. D. M. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SILVEIRA, A. D. M. **Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil**. 2002. 152 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

SILVEIRA, A. D. M.; BARROS, L. A. B. C. Determinantes da qualidade da governança corporativa das companhias abertas brasileiras. **Revista Eletrônica de Administração - READ**, Porto Alegre: EA/UFRGS, v. 14, n. 3, p. 512-540, set./dez. 2008.

SILVEIRA, A. D. M.; BARROS, L. A. B. C.; FAMÁ, R. Atributos Corporativos, Qualidade da Governança Corporativa e Valor das Companhias Abertas no Brasil. **Revista Brasileira de Finanças**, v. 4, n. 1, p. 1-30, 2006. Sociedade Brasileira de Finanças Rio de Janeiro, Brasil.

SILVEIRA, A. D. M.; BARROS, L. A. B. C.; FAMÁ, R. Determinantes do Nível de Governança Corporativa das Companhias Abertas Brasileiras. In: SEMEAD, 7., 2004, São Paulo. **Anais...** 2004. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/7semead/paginas/artigos%20recebidos/Finan%C3%A7as/FIN19_-_Determinantes_do_nivel_governan%C3%A7a.PDF>. Acesso em: 25 jun. 2015.

SILVEIRA, A. D. M.; BARROS, L. A. B. C.; FAMÁ, R. Estrutura de governança e desempenho financeiro nas companhias abertas brasileiras: Um estudo empírico. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 57-71, jan./mar. 2003.

SILVEIRA, A. D. M.; BARROS, L. A. B. C.; FAMÁ, R. Estrutura de governança e valor das companhias abertas brasileiras. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 50-64, 2003a.

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

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

SLOMSKI, V.; CAMARGO, G. B. de; AMARAL FILHO, A. C. C. do; SLOMSKI, V. G. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do município de São Paulo. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 933-957, 2010.

SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos** – 2014. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2014>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

_____. **Perguntas frequentes**. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 17 fev. 2016a.

STATEMENT OF THE BUSINESS ROUNDTABLE. The Role and Composition of the Board of Directors of the Large Publicly Owned Corporation. **The Business Lawyer**, v. 33, n. 4, p. 2083, (July 1978), 2113.

TCE. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Normas de Auditoria Governamental**. Salvador: TCE-BA, 2005. (rev. 2003, atual. 2005 pelo Controlador Geral dos Estados Unidos da América, Série traduções, n. 12).

TONETO JR., R.; SAIANI, C. C. S. Regulação econômica dos serviços de saneamento básico. In: PHILIPPI JR., A.; GALVÃO JR., A. C. (Orgs.). **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. São Paulo: Manole, 2012.

TRINDADE, K. B. Agências estaduais na regulação do saneamento básico. In: PHILIPPI JR., A.; GALVÃO JR., A. C. (Orgs.). **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. São Paulo: Manole, 2012.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Trad. Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Reva; Brasília, DF: ENAP, 2001.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2002. (Texto para discussão, n. 922).

_____. Regulação do saneamento básico no Brasil. In: PHILIPPI JR., A.; GALVÃO JR., A. C. (orgs.). **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. São Paulo: Manole, 2012.

VAGLIASINDI, M. Governance Arrangements for State Owned Enterprises. In: Policy Research Working Paper 4542. **The World Bank Sustainable Development Network**. 2008.

VARGAS, M. C. Universalização dos serviços de saneamento básico. In: PHILIPPI JR., A.; GALVÃO JR., A. C. (orgs.). **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. São Paulo: Manole, 2012.

WHINCOP, M. J. **Corporate Governance in Government Corporations. Key Centre for Ethics, Law, Justice and Governance.** Griffith University. Austrália: Ashgate Publishing Limited, 2005.

WHO. World Health Organization. **The world health report 2007** – a safer future – global public health security in the 21st century. Disponível em: <<http://www.who.int/whr/2007/en/>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

XU, X.; YAN, W. Ownership structure and corporate governance in Chinese stock companies. **China Economic Review**, v. 10, p. 75-98, 1999.

ZINGALES, L. Corporate governance. In: NEWMAN, P. (Ed.). **The new palgrave dictionary of economics and the law.** London: Macmilan, 1998.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA DE TESE DE DOUTORADO

Questionário para pesquisa de tese de doutorado

FUNDAÇÃO ÉDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA (UNIFOR)
Vice-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - VRPPG
Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas (PPGA)

Aluno: Paulo Roberto de Carvalho Nunes.
Orientador: Prof. Dr. José Ednilson de Oliveira Cabral.

Pesquisa: Práticas e Ações de Governança e o Cumprimento do Princípio Fundamental da Universalização para Prestação de Serviços Públicos de Saneamento Básico.

Objetivo geral: analisar a relação existente entre as práticas e ações de governança adotadas pelas companhias estaduais de saneamento básico (CESB) e os resultados alcançados quanto ao nível de cumprimento de princípios fundamentais para prestação de serviços públicos de água e esgoto.

Instruções para responder ao questionário:

- 1) Este questionário contém 58 questões e é destinado a obter informações sobre os respondentes e sobre as práticas e ações de governança adotadas pelas CESB em que atuam, com a finalidade de subsidiar a realização da pesquisa de tese de doutorado acima caracterizada.
- 2) O questionário deve ser respondido por profissional que conheça as práticas e ações de governança adotadas pela CESB, bem como tenham ciência do tempo decorrido desde sua adoção.
- 3) A identificação dos respondentes é solicitada nas seis primeiras questões com a finalidade de realizar análise descritiva e comparativa, sendo garantido o sigilo quanto às informações fornecidas, de acordo com as regras de conduta em pesquisa científica, inclusive quando da apresentação dos correspondentes resultados.
- 4) Para cada uma das demais 52 questões deverá ser apresentada uma de três possíveis respostas, conforme a seguir:
 - a) "Sim - a partir de 2007" - a prática ou ação de governança indagada vem sendo adotada desde 2007 ou ano posterior;
 - b) "Sim - antes de 2007" - a prática ou ação de governança indagada vem sendo adotada desde antes do ano de 2007; ou
 - c) "Não" - a prática ou ação de governança não é adotada ou há dúvida quanto à sua adoção.
- 5) O tempo estimado para resposta ao questionário é de 30 minutos.
- 6) Adicionalmente, solicita-se o encaminhamento dos seguintes documentos da CESB, em formato digitalizado, para os e-mails abaixo informados, ou indicação de link na internet onde eles possam ser acessados:
 - a) relatório da administração, incluindo balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício e notas explicativas, nas posições contábeis de 31/12/2006 e 31/12/2014;
 - b) estatuto social vigente em 31/12/2006 e 31/12/2014.
- 7) Telefones e e-mails para contato, dúvidas, questionamentos ou outras informações:
 - a) fones - 85-987-053-906; e 85-988-998-023;
 - b) e-mails - pmunes11@gmail.com; pmunes@unifor.br ; pmunes@cge.ce.gov.br.

Obrigado.

***Obrigatório**

Informações do Respondente

1. Função ou cargo que ocupa na empresa *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Gestão superior (Presidente ou Diretor)
- ☐ Gestão média (Gerente, Administrador, Superintendente, Procurador-chefe, Chefe de Auditoria etc.)
- ☐ Gestão operacional ou técnico (Supervisor, Coordenador, Assessor, Analista, Auditor Interno, Gerente de Projeto etc.)

2. Nome, telefone, e mês e ano desde quando ocupa o cargo ou função identificada *

.....

3. Sigla da CESB em que você trabalha *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ AGESPISA
- ☐ CAEMA
- ☐ CAER
- ☐ CAERD
- ☐ CAERN
- ☐ CAESA
- ☐ CAESB
- ☐ CAGECE
- ☐ CAGEPA
- ☐ CASAL
- ☐ CASAN
- ☐ CEDAE
- ☐ CESAN
- ☐ COMPESA
- ☐ COPASA
- ☐ CORSAN
- ☐ COSANPA
- ☐ DEPASA
- ☐ DESO
- ☐ EMBASA
- ☐ SABESP
- ☐ SANEAGO
- ☐ SANEATINS
- ☐ SANEPAR
- ☐ SANESUL

4. Gênero *

Marcar apenas uma oval.

☐ Masculino

☐ Feminino

5. Faixa de renda na CESB em que trabalha *

Marcar apenas uma oval.

☐ Até R\$ 2.500,00

☐ De R\$ 2.500,00 á 5.000,00

☐ De 5.000,00 á 7.500,00

☐ Acima de 7.5000,00

6. Nível de instrução formal possuído *

Marcar apenas uma oval.

☐ Médio

☐ Graduado

☐ Pós-graduado

PADRÕES DE COMPORTAMENTO

LIDERANÇA

7. A diretoria tem tomado medidas para assegurar que os diretores exerçam liderança e adotem conduta de acordo com elevados padrões de comportamento? *

Marcar apenas uma oval.

☐ Sim - a partir de 2007 *Após a última pergunta desta seção, ir para a pergunta 9.*

☐ Sim - antes de 2007 *Após a última pergunta desta seção, ir para a pergunta 9.*

☐ Não *Após a última pergunta desta seção, ir para a pergunta 11.*

CODIGO DE CONDUTA

8. A diretoria aprovou um código formal de conduta ou código de ética que define os padrões de comportamento dos diretores e de todos os funcionários da empresa? *

Marcar apenas uma oval.

☐ Sim - a partir de 2007 *Ir para a pergunta 9.*

☐ Sim - antes de 2007 *Ir para a pergunta 9.*

☐ Não *Ir para a pergunta 11.*

PADRÕES DE COMPORTAMENTO

CÓDIGO DE CONDUTA

9. Todos são obrigados a tomar ciência formal do código? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

10. A diretoria revê periodicamente (a cada ano, por exemplo) a consistência do código? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

OBJETIVIDADE, INTEGRIDADE E HONESTIDADE

11. A diretoria estabeleceu mecanismos formais para assegurar que os membros da diretoria e os funcionários da empresa não sejam influenciados por parcialidade, preconceitos ou conflitos de interesse? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

PROCESSOS E ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

PRESTAÇÃO DE CONTAS

12. A diretoria estabeleceu medidas para assegurar que os fundos e recursos financeiros sejam controlados e usados de forma econômica, eficiente, efetiva e adequada? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

13. **A diretoria estabeleceu medidas para assegurar que os fundos e recursos financeiros sejam usados de acordo com o estatuto ou outros tipos de autorizações que controlam seu uso? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não
-

COMUNICAÇÃO COM STAKEHOLDERS (PARTES INTERESSADAS)

14. **A diretoria estabeleceu canais claros de comunicação (por meio da internet, por exemplo) com as partes interessadas sobre a missão, papéis, objetivos e desempenho da empresa? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

15. **A diretoria estabeleceu processos adequados para assegurar que os canais de comunicação estabelecidos funcionem na prática? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

16. **A diretoria estabeleceu compromisso explícito de abertura e transparência em todas as atividades da empresa? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

17. **A diretoria publica (interna ou externamente) os processos para fazer nomeações para sua estrutura? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

18. **A diretoria disponibiliza em algum meio de comunicação os nomes de todos os membros da diretoria, junto com seus outros interesses relevantes? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não
-

REGRAS E RESPONSABILIDADES

19. **Existe uma divisão de responsabilidades claramente definidas na estrutura da diretoria, para garantir um equilíbrio de poder e responsabilidade entre seus integrantes? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

20. **A diretoria reúne-se com regularidade? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

21. **A diretoria monitora a gestão executiva? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

22. **A diretoria estabeleceu medidas apropriadas para garantir que ela tenha acesso a todas as informações, aconselhamento e recursos necessários para lhe permitir desempenhar seu papel de forma eficaz? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

23. **A diretoria estabeleceu uma estrutura de controle estratégico (esquema de delegação de poderes)? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

24. **A diretoria mantém a estrutura de controle estratégico atualizada (no estado da arte, sob a ótica organizacional ou tecnológica, por exemplo)? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

25. **A estrutura do controle estratégico inclui uma lista ou relação formal dos assuntos destinados a decisão colegiada da diretoria? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

26. **A diretoria estabelece procedimentos formais e regulamentos financeiros para reger a condução de suas atividades? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

27. **Quando a diretoria é responsável por fazer nomeações para sua estrutura, tem estabelecido um processo formal para garantir que essas nomeações sejam feitas de acordo com critérios específicos? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

REGRAS E RESPONSABILIDADES

28. **Quando a diretoria é responsável por fazer nomeações para sua estrutura, tem estabelecido um processo formal para garantir que essas nomeações sejam feitas com base no mérito e capacidade do indivíduo para realizar um papel definido dentro da empresa? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

35. **As funções, mandatos e remuneração, inclusive sua revisão, de assessores da diretoria são definidos claramente? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

36. **O presidente tem responsabilidade direta por todos os aspectos da gestão executiva? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

37. **O presidente é responsável perante a diretoria para o melhor desempenho da empresa e pela implementação das políticas definidas pela diretoria? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

38. **A diretoria possui um de seus diretores como responsável por garantir que o aconselhamento adequado é dado a ela (diretoria) sobre todos os assuntos financeiros e para a manutenção de um sistema eficaz de controle interno e financeiro? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

39. **A diretoria possui um de seus diretores como responsável por garantir que os procedimentos estabelecidos pela diretoria sejam seguidos e que todos os estatutos e regulamentos aplicáveis, e outras normas relevantes sobre melhores práticas de gestão, sejam cumpridos pela empresa? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

40. **A diretoria detém poder para estabelecer sua própria política de remuneração? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - depois de 2007 *Ir para a pergunta 41.*
☐ Sim - antes de 2007 *Ir para a pergunta 41.*
☐ Não *Ir para a pergunta 43.*

REGRAS E RESPONSABILIDADES

41. **A diretoria estabeleceu um procedimento formal e transparente para o desenvolvimento de política de remuneração dos diretores e para a fixação das remunerações individuais dos membros da diretoria? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

42. **A diretoria instaurou procedimentos para garantir que nenhum de seus diretores esteja envolvido na determinação de sua própria remuneração? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

43. **O relatório anual da diretoria (ou da administração) contém informações sobre a política de remuneração e os detalhes da remuneração dos membros da diretoria? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não

CONTROLE

GESTÃO DE RISCOS

44. **A diretoria tem tomado medidas para garantir que sistemas eficazes de gestão de riscos sejam estabelecidos e funcionem como parte da estrutura de controle interno? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
☐ Sim - antes de 2007
☐ Não
-

AUDITORIA INTERNA

45. **A diretoria tem tomado medidas para garantir que uma função de auditoria interna eficaz seja estabelecida e funcione como parte da estrutura de controle interno? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não
-

COMITÊ DE AUDITORIA

46. **A diretoria estabeleceu um comitê de auditoria, composto por membros não integrantes da diretoria, com a responsabilidade pela revisão independente da estrutura de controle e do processo de auditoria externa? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não
-

CONTROLE INTERNO

47. **A diretoria estabeleceu medidas para garantir que uma estrutura de controle interno eficaz seja estabelecida? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

48. **A diretoria estabeleceu medidas para garantir que uma estrutura de controle interno eficaz funcione, na prática? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

49. **A diretoria inclui em seu relatório sobre as atividades e desempenho da empresa informações sobre a efetividade da estrutura de controle interno? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não
-

ORÇAMENTO E GESTÃO FINANCEIRA

50. Os procedimentos estabelecidos pela diretoria são adequados para garantir eficaz e eficiente gestão orçamentária e financeira? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não
-

TREINAMENTO DE PESSOAL

51. A diretoria estabeleceu programa de treinamento para garantir que os funcionários da empresa sejam capazes de realizar as tarefas que lhe são atribuídas? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

RELATÓRIOS EXTERNOS

RELATÓRIO ANUAL

52. A diretoria publica relatório sobre as atividades e desempenho da empresa? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007 *Ir para a pergunta 53.*
- ☐ Sim - antes de 2007 *Ir para a pergunta 53.*
- ☐ Não *Ir para a pergunta 56.*

RELATÓRIO ANUAL

53. O relatório sobre as atividades e desempenho da empresa é publicado com oportunidade, objetividade e periodicidade (anual, semestral ou em outro período), de forma balanceada e equilibrada? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

54. **O relatório sobre as atividades e desempenho da empresa contém informações explicando as responsabilidades da diretoria? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

55. **O relatório sobre as atividades e desempenho da empresa inclui declaração de que a diretoria tem cumprido as normas ou códigos de governança corporativa? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

RELATÓRIO ANUAL

56. **A diretoria garante que os demonstrativos contábeis estão de acordo com normas ou padrões internacionais de contabilidade, ou outros grupos de autoridade e reconhecidos de normas contábeis, e a legislação pertinente? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

MEDIDAS DE DESEMPENHO

57. **A diretoria institui e relata medidas de desempenho relevantes? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

AUDITORIA EXTERNA

58. **A diretoria tem tomado medidas para assegurar que um relacionamento objetivo e profissional seja mantido com os auditores externos? ***

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim - a partir de 2007
- ☐ Sim - antes de 2007
- ☐ Não

APÊNDICE B – FORMULÁRIO DE ENTREVISTA



Universidade de Fortaleza - UNIFOR
Vice-Reitoria de Pós-Graduação - VRPG
Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas - PPGA
Centro de Ciências da Comunicação e Gestão - CCG

Formulário de entrevista para obter percepções sobre a importância relativa dos fatores determinantes dos resultados alcançados pelas CESBs para cumprimento do princípio da universalização na prestação de serviços públicos de água e esgotamento sanitário.

Aluno: Paulo Roberto de Carvalho Nunes.

Orientador: Prof. Dr. José Ednilson de Oliveira Cabral.

Pesquisa: Práticas de Governança e o Cumprimento do Princípio Fundamental da Universalização para Prestação de Serviços Públicos de Saneamento Básico.

Objetivo geral: analisar a relação existente entre as práticas de governança adotadas pelas companhias estaduais de saneamento básico (CESB) e os resultados alcançados quanto ao nível de cumprimento de princípios fundamentais para prestação de serviços públicos de água e esgotamento sanitário.

Instruções para responder ao questionário:

- 1) Este formulário é destinado a obter percepções sobre a importância relativa dos fatores determinantes dos resultados alcançados por essa empresa para cumprimento do princípio da universalização na prestação de serviços públicos de água e esgotamento sanitário, com a finalidade de subsidiar a realização da pesquisa de tese de doutorado acima caracterizada.
- 2) O formulário deve ser respondido por profissional que conheça as práticas de governança e as de planejamento e gestão estratégica adotadas por essa empresa, considerando os conceitos e as definições apresentadas no quadro abaixo.
- 3) A identificação do respondente deve ser informada com a finalidade de realizar análise descritiva e comparativa, sendo garantido o sigilo quanto às informações fornecidas, de

acordo com as regras de conduta em pesquisa científica, inclusive quando da apresentação dos correspondentes resultados.

4) O preenchimento dos demais campos deve ser efetuado pela marcação de “X” no quadrículo que for considerado mais adequado para completar as frases indicadas, permitindo obter a percepção sobre a importância relativa dos fatores determinantes dos resultados alcançados por essa empresa para cumprimento do princípio da universalização na prestação de serviços públicos de água e esgotamento sanitário.

5) O tempo estimado para resposta ao questionário é de 20 minutos.

6) Telefones e e-mails para contato, dúvidas, questionamentos ou outras informações:

a) fones - 85-987-053-906; e 85-988-998-023;

b) e-mails - prnunes11@gmail.com; prnunes@unifor.br ; prnunes@cge.ce.gov.br.

Obrigado.

Para resposta a este instrumento de pesquisa, considere os seguintes conceitos e definições	
Dimensão práticas de governança	Padrões de comportamento – refere-se a como a alta gestão da organização exerce liderança na determinação de seus valores e padrões, como define a cultura da organização e o comportamento de todos as pessoas dentro dela, e à adoção formal de códigos de conduta que definem padrões de comportamento para o corpo diretivo e para os empregados da empresa.
	Processos e estruturas organizacionais – considera como a alta gestão da organização é nomeada e organizada, como suas responsabilidades são definidas e como ela é responsabilizada, abrangendo a responsabilidade legal; a responsabilidade pelo dinheiro público; a comunicação com todas as partes interessadas na organização (contemplando abertura e transparência sobre as atividades da empresa, publicidade das nomeação dos membros da diretoria e de seus relevantes interesses); as regras e responsabilidades relativas a equilíbrio entre poder e autoridade, à diretoria, ao presidente, aos membros não executivos da diretoria, à gestão executiva e à política de remuneração da diretoria.
	Controle – refere-se à rede de controles estabelecidos pela alta gestão da organização para apoiá-la na consecução dos objetivos da empresa, à eficácia e à eficiência das operações, à confiabilidade dos relatórios internos e externos, e à conformidade com a aplicação das leis e regulamentos e das políticas internas, contemplando aspectos ligados a gestão de riscos, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno, gestão orçamentária, gestão financeira e treinamento de pessoal.

	Relatórios externos – refere-se a orientações sobre como a alta gestão da entidade demonstra sua responsabilidade financeira para com a gestão dos dinheiros públicos e seu desempenho no uso dos recursos, abrangendo aspectos ligados a relatórios anuais, adequada utilização de padrões contábeis, medidas de desempenho e auditoria externa.
Dimensão empresarial societária	Controle societário – corresponde ao nível de concentração de controle acionário (propriedade de ações ordinárias) do Governo do Estado, maior acionista da empresa.
	Tamanho do conselho de administração – corresponde ao tamanho (quantidade de membros) do conselho de administração da empresa.
Dimensão institucional regulatória	Tempo de existência das agências reguladoras – corresponde à idade em anos da agência reguladora estadual que atua na regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela empresa.
Dimensão empresarial patrimonial	Volume de investimentos realizados – corresponde ao valor do investimento realizado, diretamente ou por meio de contratos celebrados pela própria empresa (prestadora do serviço), em equipamentos e instalações incorporados aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
Identificação do respondente	
Sigla da empresa e denominação da função ou cargo que ocupa:	
Nome, e mês e ano desde quando ocupa o cargo ou função identificada:	
Gênero:	
Faixa de renda: (___) até R\$ 2.500,00; (___); de R\$ 2.500,00 a R\$ 7.500,00; ou (___) acima de R\$ 7.500,00	

Nível de instrução formal possuído: () médio; () graduado; () pós-graduado		
Questões Considerando a variação dos resultados que essa empresa alcançou, entre 2006 e 2014, quanto ao atendimento de serviços de água e esgotamento sanitário³, contribuindo para o cumprimento do princípio de universalização na prestação desses serviços, indique suas percepções sobre a importância relativa dos fatores determinantes desses resultados.		
A dimensão PADRÕES DE COMPORTAMENTO é...	mais importante do que	processos e estruturas organizacionais
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	controle
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	relatórios externos
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	controle societário
	de igual importância a	
	menos importante do que	
mais importante do que	tamanho do conselho de administração	
de igual importância a		
menos importante do que		

³ Resultados medidos pelos seguintes indicadores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Ministério das Cidades, nas posições de 31/12/2006 e 31/12/2014, com base nas relações entre:

- a) IN023 – a população urbana atendida com abastecimento de água e a população urbana dos municípios atendidos com abastecimento de água;
- b) IN024 – a população total atendida com abastecimento de água e a população total dos municípios atendidos com abastecimento de água;
- c) IN055 – a população urbana atendida com esgotamento sanitário e a população urbana dos municípios com abastecimento de água; e
- d) IN056 – a população total atendida com esgotamento sanitário e a população total dos municípios com abastecimento de água.

	que	
	mais importante do que	tempo de existência das agências reguladoras
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	volume de investimentos realizados
	de igual importância a	
	menos importante do que	
A dimensão PROCESSOS E ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS é...	mais importante do que	controle
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	relatórios externos
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	controle societário
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	tamanho do conselho de administração
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	tempo de existência das agências reguladoras
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	volume de investimentos realizados
	de igual importância a	
	menos importante do que	

A dimensão CONTROLE é...	mais importante do que	relatórios externos
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	controle societário
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	tamanho do conselho de administração
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	tempo de existência das agências reguladoras
	de igual importância a	
	menos importante do que	
A dimensão RELATÓRIOS EXTERNOS é...	mais importante do que	controle societário
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	tamanho do conselho de administração
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	tempo de existência das agências reguladoras
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	volume de investimentos realizados
	de igual importância a	
	menos importante do que	

	de igual importância a	realizados
	menos importante do que	
A dimensão CONTROLE SOCIETÁRIO é...	mais importante do que	tamanho do conselho de administração
	de igual importância a	
	menos importante do que	
	mais importante do que	tempo de existência das agências reguladoras
	de igual importância a	
	menos importante do que	volume de investimentos realizados
	mais importante do que	
	de igual importância a	
A dimensão TAMANHO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO é...	menos importante do que	tempo de existência das agências reguladoras
	de igual importância a	
	mais importante do que	
	de igual importância a	volume de investimentos realizados
	menos importante do que	
	mais importante do que	
A dimensão TEMPO DE EXISTÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS é...	de igual importância a	volume de investimentos realizados
	menos importante do que	
	mais importante do que	