



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO

**OS DESAFIOS DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS TRÊS LINHAS NO
CONTEXTO DA CAESB.**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

EDSON HARA WATANABE

BRASÍLIA -DF

2024

OS DESAFIOS DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS TRÊS LINHAS NO CONTEXTO DA CAESB.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Edson Hara Watanabe

Orientador: Prof. Dr. Daniel Aquino Ximenes

BRASÍLIA -DF

2024

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

W3241d Watanabe, Edson Hara

Os desafios do processo de implementação das três linhas no contexto da Caesb / Edson Hara Watanabe. -- Brasília: Enap, 2024.
90 f. : il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Daniel de Aquino Ximenes
1. Governança corporativa. 2. Comportamento organizacional. 3. Gestão de risco. 4. Implementação. I. Título. II. Ximenes, Daniel de Aquino orient.

CDD 354.27

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

**ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO
DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

Aluno (a): Edson Hara Watanabe

Ano de Ingresso: 2022

Título da Dissertação: Os desafios do processo de implementação das três linhas no contexto da CAESB.

Orientador: Prof. Dr. Daniel de Aquino Ximenes

Avaliador: Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes

Prof. Dr. Marcus Vinícius de Azevedo Braga

Avaliação:

- [☒] Aprovado
[] Aprovado com ressalvas
[] Reprovado

Brasília, 27 de setembro de 2024

DocuSigned by:

Julia Maurmann Ximenes

64809ET3BE21443...

Avaliadora

Assinado por:

Marcus Vinícius de Azevedo Braga

ATB6E3D1A46E485...

Avaliador

DocuSigned by:

Daniel de Aquino Ximenes

EC677B92FD7847B...

Orientador



MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO



Dedico esta dissertação aos meus colegas de trabalho, que compartilharam conhecimento e apoio em nossa jornada profissional; à minha querida esposa Gisele, por seu amor, paciência e incentivo inabalável em todos os momentos; aos meus filhos Elisa Mayumi e Eduardo Yudi, fonte de inspiração; à minha família, por suas raízes profundas de afeto, que sustentam minha caminhada; e a Deus, cuja graça e sabedoria me guiaram em cada passo desse percurso. A todos, minha mais sincera gratidão.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela sabedoria, força e bênçãos concedidas ao longo de toda essa jornada.

À minha esposa, pelo amor, paciência e apoio incondicional em todos os momentos.

Aos professores e colegas de curso, pelo compartilhamento de conhecimento e pelas valiosas orientações que me guiaram nesse percurso.

À rede de outros profissionais, que sem o seu auxílio tornaria a caminhada mais custosa.

À Caesb, pela oportunidade, suporte e ambiente favorável ao meu crescimento pessoal e profissional.

"Não é que eles não possam ver a solução. É que eles não podem ver o problema."

G.K. Chesterton

RESUMO

WATANABE, Edson Hara. **Os Desafios do Processo de Implementação das Três Linhas no Contexto da Caesb**. 2024. 89f. Trabalho de Conclusão de Curso – Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, Distrito Federal, 2024.

Esta dissertação de texto investiga a governança corporativa à luz da Lei nº 13.303 de 30 de novembro de 2016, conhecida como a Lei das Estatais com foco específico na Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb). A pesquisa se concentra na implementação dessa legislação e das boas práticas corporativas, consolidada no Modelo das Três Linhas, alinhando-se à perspectiva estratégica em um ambiente cada vez mais complexo, dinâmico e incerto. Explorou-se a governança relacional em conjunto com o Modelo das Três Linhas, bem como aspectos de cultura organizacional. Como resultados da pesquisa evidenciou-se os desafios da implementação das Três Linhas e obteve-se insights sobre aspectos da cultura organizacional e de governança envolvidos nessa implementação. A presente pesquisa foi uma pesquisa qualitativa, com um caráter exploratório e explicativo, com o uso de entrevistas semiestruturadas e análise documental e bibliográfica.

Palavras-chaves: Modelo das Três Linhas. Governança Corporativa. Governança Relacional. Cultura Organizacional.

ABSTRACT

WATANABE, Edson Hara. **Os Desafios do Processo de Implementação das Três Linhas no Contexto da Caesb**. 2024. 89f. Trabalho de Conclusão de Curso – Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, Distrito Federal, 2024.

This dissertation examines corporate governance in the context of Law No. 13.303 of November 30, 2016, commonly referred to as the State-Owned Enterprises Law, with a specific focus on the Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb). The research centers on the implementation of this legislation and corporate best practices, as consolidated in the Three Lines Model, aligning with a strategic perspective in an increasingly complex, dynamic, and uncertain environment. The dissertation explores relational governance alongside the Three Lines Model, as well as aspects of organizational culture. As a result of this research, the challenges of implementing the Three Lines model were made evident, and insights were gained into the aspects of organizational culture and governance involved in this process. This qualitative study employed an exploratory and explanatory design, utilizing semi-structured interviews, document analysis, and a literature review.

Keywords: Three Lines Model, Corporate Governance, Relational Governance, Organizational Culture.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

ACT - Acordo Coletivo de Trabalho

ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal

Caesb – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal

OCEG - *Open Compliance and Ethics Group*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo das Três Linhas do IIA 2020.....17

Figura 2: Modelo das Três Linhas de Defesa (2013).....18

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Lista de entrevistados.....30-31

Quadro 2: Categorias de análise das respostas dos entrevistados.....75-76

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1. Três Linhas.	17
2.1.1. Modelo das Três Linhas do IIA (Instituto dos Auditores Internos).	17
2.1.2. Governança das Três Linhas e Modelos Estratégico, Tático e Operacional.....	19
2.1.3. Modelo da OCEG (<i>Open Compliance and Ethics Group</i>).	21
2.2. Cultura Organizacional.....	21
2.3. Governança.....	23
2.3.1. Governança Corporativa e Lei nº 13.303/2016 (Lei Das Estatais).	23
2.3.2. Governança segundo outros autores.....	24
3. METODOLOGIA DE PESQUISA	26
3.1. Problema de pesquisa e objetivos.	26
3.1.1. Definição do Problema da Pesquisa.	26
3.1.2. Objetivos Gerais e Específicos.	26
3.2. Hipóteses.	27
3.3. Abordagem metodológica.....	29
3.4. Operacionalização da pesquisa: técnica de coleta e análise de dados.	29
3.5. Critérios e procedimentos de validação da pesquisa.	31
4. RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS.	31
4.1. Categoria de Análise - Estrutura Organizacional.....	32
4.1.1. Reestruturação Organizacional e Impactos na Governança.	33
4.1.2. Evolução e Impacto da Governança e da Auditoria na Organização.....	35
4.1.3. Fechamento da análise da Categoria Estrutura Organizacional.....	35
4.2. Categoria De Análise - Desafios e Conflitos.	36
4.2.1. Desafios e Estratégias na Implementação das Três Linhas e Gestão de Conformidade.	37
4.2.2. Desafios e Limitações da Auditoria no Modelo de Governança Anterior.	38
4.2.3. Desafios e Estratégias na Implementação e Compreensão das Três Linhas.....	38
4.2.4. Desafios na Seleção e Capacitação de Gestores.	39
4.2.5. Implementação das Três Linhas e Desafios no Gerenciamento de Riscos.	40
4.2.6. Desafios e Resistências na Implementação das Três Linhas.	40
4.2.7. Desafios na Integração e Implementação das Três Linhas.....	41

4.2.8. Desafios na Auditoria em um Ambiente em Crescimento.	43
4.2.9. Desafios na Implementação de Gestão de Riscos e Conformidade.....	44
4.2.10. Desafios na Implementação das Três Linhas devido à Cultura Organizacional e Estrutura de Governança.	46
4.2.11. Conflitos e Percepções na Implementação das Linhas de Defesa.	48
4.2.12. Desafios e Integração na Implementação das Três Linhas de Defesa.	49
4.2.13. Integração e Desafios das Práticas de Governança e Auditoria.....	50
4.2.14. Desafios e Iniciativas na Implementação do Gerenciamento de Riscos.....	51
4.2.15. Conflitos e Clarificação de Papéis na Implementação das Três Linhas.....	52
4.2.16. Desafios na Implementação da Gestão de Riscos nas Três Linhas.....	53
4.2.17. Interações e Conflitos entre Linhas de Defesa e o Papel da Cultura Organizacional.	54
4.2.18. Desafios e Práticas na Gestão de Riscos Organizacionais.	54
4.2.19. Conflitos Políticos na Implementação das Três Linhas.	56
4.2.20. Conflitos Organizacionais e Sua Influência na Cultura e Clima da Companhia.	57
4.2.21. Impacto das Disputas Políticas na Estabilidade e Desempenho Organizacional. Fortalecimento Institucional e Continuidade na Governança.	58
4.2.22. Conflitos Organizacionais e Comunicação Interna.....	59
4.3. Categoria De Análise - <i>Insights</i> Sobre Cultura Organizacional.	60
4.3.1. Impactos da Cultura Organizacional e Governança em Empresas Públicas.	63
4.3.2. Valores Organizacionais e Cultura de Pertencimento.	64
4.3.3. Valores Compartilhados na Cultura Organizacional.....	64
4.3.4. Evolução dos Pressupostos Básicos e Adaptação Geracional na Cultura Organizacional.	65
4.3.5. Cristalização Cultural e Impactos na Motivação e Bem-Estar dos Empregados.....	66
4.3.6. Fechamento da Análise da Categoria Insights Sobre Cultura Organizacional.....	67
4.4. Categoria De Análise - <i>Insights</i> Sobre Governança.	68
4.4.1. Conflitos de Interesses Segundo Jensen e Meckling (Teoria da Agência).	68
4.4.2. Tipos de Governança: Hierarquia, Mercado e Rede.	72
4.4.3. Governança e capacidade estatais.....	73
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	81
APÊNDICE I - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	83

1. INTRODUÇÃO

O objeto da pesquisa é a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb), uma sociedade de economia mista integrante da Administração Pública indireta do Distrito Federal, prestadora de serviços públicos essenciais (fornecimento de água, captação e tratamento de esgoto) cuja concessão é feita por um contrato de concessão entre Caesb (concessionária) e poder concedente, a ADASA (Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal).

Segundo Silva (2018, p. 61) a Lei nº 13.303 de 30 de novembro de 2016, a Lei das Estatais, trata-se de um marco legal que atendeu a uma determinação incluída no texto constitucional pela Emenda Constitucional no 19, de junho de 1998, o qual alterou o artigo 173 da Constituição (Brasil, 1988) que passou a determinar que uma lei estabelecerá “o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços”. A regulamentação inicial do citado estatuto jurídico no âmbito do Distrito Federal foi feita por meio do Decreto nº 37.967 de 20 de janeiro de 2017.

Sob esse contexto empresarial e legal desenvolveu-se a presente pesquisa, que trouxe aspectos organizacionais (como a cultura organizacional) e de governança envolvidos.

Este trabalho é uma pesquisa qualitativa na qual foi utilizada entrevistas semiestruturadas para a coleta de dados. O Problema Geral da pesquisa é “Quais são as lacunas do processo de implementação das Três Linhas no contexto da Caesb” e mais informações sobre a metodologia utilizada serão detalhadas adiante, no capítulo de Metodologia de Pesquisa.

Não se pode deixar de mencionar as duas perspectivas que têm disputado o entendimento do conceito de governança e seus usos. Cavalcante e Pires (2018) esclarecem que existem críticas às perspectivas da governança como um conjunto de prescrições formais e se vem progredindo na compreensão da governança como uma abordagem estratégica e contextual para enfrentar os desafios associados à coordenação e à implementação de programas governamentais em ambientes, tanto internos quanto externos, que se tornam cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos. Essas perspectivas, no presente trabalho, são enquadradas da seguinte forma: a Lei das Estatais impõe um modelo de governança corporativa (um tipo

predeterminado de reforma), mas a sua implementação, objeto da presente pesquisa, se alinha à perspectiva estratégica de governança, em um ambiente de complexidade, dinamicidade e incerteza.

Outra questão a ser feita é o que se entende por Governança Corporativa e como o Modelo das Três Linhas se relaciona a essa governança. Silva (2018) informou que o referencial teórico implícito no modelo de governança corporativa das empresas estatais adotados no Brasil, a partir da Lei das Estatais, incluiu a abordagem de Jensen e Meckling (1976) que toma como ponto de partida uma relação contratual baseada no modelo de agência, modelo de relacionamento no qual, “o proprietário ou principal, não envolvido na administração direta da empresa, contrata o administrador ou agente para desenvolver diretamente os atos de administração empresarial” (Silva, 2018, p. 62), implicando uma assunção de custos de governança para a organização da política de governança.

Citando ainda Cavalcante e Pires de que atualmente existe a “*narrativa amplamente difundida da governança como panaceia para os problemas da administração pública*” (2018, p.13), em contraposição à necessidade do mapeamento dos gargalos e das barreiras estruturais e a criação de capacidades para uma atuação mais efetiva das organizações, o presente trabalho aborda as capacidades técnicas das áreas envolvidas, e a comunicação, que parecem serem os gargalos para uma efetiva implementação das linhas de controle na Caesb.

As citadas “Três Linhas” referem-se ao “Modelo das Três Linhas”, uma estrutura de governança de risco e controle que foi desenvolvida pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA), uma organização global dedicada à promoção de boas práticas de auditoria interna e governança corporativa. A versão mais recente desse modelo, conhecida como *Modelo das Três Linhas do IIA 2020, Uma atualização das Três Linhas de Defesas* visa fornecer uma estrutura clara para a gestão eficaz de riscos, controle interno e auditoria interna em organizações. Ele é amplamente utilizado para ajudar as empresas a entenderem e aprimorar sua governança de risco e controle, sendo representado pela “Figura 1 - O Modelo das Três Linhas do IIA2020”, vista no capítulo 2, Referencial Teórico.

O Modelo das Três Linhas é um auxílio para as organizações a “identificar estruturas e processos que melhor auxiliam no atingimento dos objetivos e facilitam uma forte governança e gerenciamento de riscos” (Instituto dos Auditores Internos, 2020, p.1). Esclarece-se que não é uma imposição legal, e vai ao encontro das boas

práticas de governança e gerenciamento de riscos, explorando-se estruturas, processos e papéis. A imposição legal, pela Lei das Estatais, foi a criação das estruturas de governança e de controle. O que parece ter ficado a desejar, no processo de implementação das diretrizes da Lei, seria o aperfeiçoamento do relacionamento dessas estruturas, a sua comunicação, a clareza nos papéis, o alinhamento entre elas.

Controle e gerenciamento de riscos são termos conectados, por isso o autor do presente trabalho prefere mencionar as “linhas de controle”, ou ainda em algumas situações o termo antigo “linhas de defesa” ao invés de apenas “linhas” ao se referir ao Modelo das Três Linhas, a fim de tornar mais clara a explanação de alguma ideia. O modelo visual da “Figura 1 - O Modelo das Três Linhas do IIA2020” explora papéis e estruturas; controle e gerenciamento de riscos são termos das entrelinhas do modelo.

A busca de respostas aos desafios da implementação das Três Linhas, utilizando-se de outros campos do conhecimento, pode levar ao questionamento se a utilização do Modelo das Três Linhas é adequada ao contexto da Caesb; ou se sua Cultura Organizacional deve mudar para se adaptar ao Modelo; ou se haveria necessidade de adaptações ao Modelo, para se conseguir uma atuação mais efetiva da organização.

A estrutura do trabalho está dividida nos seguintes capítulos: Introdução, Referencial Teórico, Metodologia de Pesquisa, Resultados da Pesquisa e Análise dos Dados, Considerações Finais, Referências Bibliográficas e Apêndice I.

As delimitações do estudo são: escolha de uma Sociedade de Economia Mista estatal do Distrito Federal, Caesb; fontes documentais a partir da obrigatoriedade da implementação das linhas de controle e ao modelo de governança da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais); e entrevistados pertencentes ao quadro de empregados da Companhia.

Destaca-se a importância do tema de pesquisa, com uma pergunta:

“Como operacionalizar o modelo das Três Linhas? A resposta deve valer alguns milhões de reais, não é verdade?” (Edson Maciel, Antonio; Bacci, Luciana e Assi, Marcos, 2022, p.130).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Três Linhas.

2.1.1. Modelo das Três Linhas do IIA (Instituto dos Auditores Internos).

O modelo utilizado como base para essa pesquisa é o modelo das Três Linhas do IIA (Instituto dos Auditores Internos) cuja última versão é a lançada e documentada no ano de 2020 sob o título “Modelo das Três Linhas do IIA 2020 - Uma atualização das Três Linhas de Defesa”.

O modelo traz os princípios, os papéis e o relacionamento entre os principais papéis.¹

A visualização do modelo é dada da seguinte forma:

Figura 1 - O Modelo das Três Linhas do IIA2020.

O Modelo das Três Linhas do The IIA



Fonte: Instituto dos Auditores Internos, 2020, página 4.

¹ Disponível em: <<https://iiabrasil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-ia-2020>>. Os princípios são os seguintes: Princípio 1: Governança; Princípio 2: Papéis do órgão de governança; Princípio 3: Gestão e os papéis da primeira e segunda linhas; Princípio 4: Papéis da terceira linha; Princípio 5: A independência da terceira linha e Princípio 6: Criando e protegendo valor.

É importante mencionar ainda o modelo anterior, as Três Linhas de Defesa, em documento do ano de 2013², no qual se trazia a ideia de linhas de defesa em relação ao gerenciamento eficaz de riscos e controles:

Figura 2 - O Modelo das Três Linhas de Defesa (2013).

Modelo de Três Linhas de Defesa



Adaptação da *Guidance on the 8th EU Company Law Directive* da ECIIA/FERMA, artigo 41

Fonte: Instituto dos Auditores Internos, 2013, página 2.

A principal ideia ao analisar os dois modelos é verificar a centralidade do assunto “riscos” nos dois modelos, tanto para a primeira linha (“gerenciar riscos”) como para a segunda linha (“Expertise, apoio, monitoramento e questionamento sobre questões relacionadas a riscos”), bem como para a terceira linha, a Auditoria Interna (com o papel de “Avaliação e assessoria independentes e objetivas sobre questões relativas ao atingimento dos objetivos”).

Para se enxergar a centralidade do assunto riscos para a terceira linha é necessário conhecer a definição de risco³, normalmente quantificado em termos de impacto e probabilidade, e fazer a relação desse conceito ao papel da auditoria interna, descrito acima, pois os riscos influenciam no atingimento dos objetivos de uma organização.

² Declaração de Posicionamento do IIA: As Três Linhas De Defesa No Gerenciamento Eficaz De Riscos E Controles - Janeiro 2013.

³ Segundo a ABNT NBR ISO 31000:2018, risco é o efeito da incerteza nos objetivos.

Para se ter uma ideia mais abrangente do assunto (riscos), é necessário conhecer a norma ISO sobre gestão de riscos⁴, bem como o *framework* do COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations*) cujas revisões de 2004, *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (COSO ERM ou COSO II), traduzida para o português como o *Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada*, e a revisão de 2017, *Coso ERM: Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance*, trouxeram um enfoque no gerenciamento de riscos corporativos.

Registra-se a dificuldade do pesquisador em encontrar uma bibliografia que explicasse o processo de implementação das linhas, pois inicialmente, quando da proposição do problema de pesquisa (o qual está detalhado no capítulo de Metodologia) foi suposto a existência de um processo estruturado, o que não se confirmou.

A obra de MACIEL, BACCI e ASSI, *Transformando as três linhas em geração de valor: com a gestão de risco e o sistema de controles internos* (2022), apresentada na subseção a seguir, supriu em parte essa lacuna bibliográfica e nela foi expresso o posicionamento de que o modelo das Três Linhas se divide em níveis estratégico, tático e operacional, apoiado em uma governança das Três Linhas.

2.1.2. Governança das Três Linhas e Modelos Estratégico, Tático e Operacional

Segundo MACIEL, BACCI e ASSI (2022, p. 108-109) a coordenação da governança das três linhas deve ser ocupada por profissional com características técnicas e comportamentais, como:

Características técnicas – profissional com sólidos conhecimentos em temas relacionados a:

Gestão de riscos: COSO II ERM, ISO 31.000, IIA – Três Linhas e Basileia I, II, III e IV.

Segurança da Informação: família ISO 27.000, NIST, COBIT, ITIL, FAIR

Controles internos: SOX, COSO I Compliance: UK Bribery Act, FCPA e leis brasileiras anticorrupção e prevenção à lavagem de dinheiro

Privacidade de dados: GDPR e LGPD e normas técnicas de privacidade de dados

Auditoria interna: IIA

Governança corporativa: Guia IBGC de boas práticas de governança corporativa ESG (Environmental, Social and Governance): Guias de referências associados: SASB, GRI, CDP, WEF, ISE etc.

⁴ ABNT NBR ISO 31000:2018.

Características comportamentais – profissional sênior que apresente as seguintes atitudes: expressividade, persuasão, assertividade, sociabilidade, relacionamento, envolvimento, cooperação, cordialidade, amizade, versatilidade, prontidão, improvisação, autenticidade e determinação e tenha excelência em comunicação. Um ponto importante para o corpo administrativo e a gestão é identificar nas suas funções de segunda e a terceira linha quem seria o profissional ideal para coordenar a governança das Três Linhas. Caso não haja um líder natural, cabe a esses executivos atribuir esse papel a uma dessas funções, monitorar e supervisionar o desempenho.

São alguns passos para formular a estratégia de implantação das Três Linhas:

o entendimento do negócio; a identificação na empresa de pessoas com conhecimento adequado ou profissional do mercado ou consultoria especializado; a preparação de um plano de treinamento sobre as Três Linhas; o entendimento da cultura da empresa, e como utilizá-la a favor da implementação das Três Linhas; a estruturação de um plano de trabalho que estabeleça os níveis de maturidade que se pretende alcançar e em quanto tempo; a definição de indicadores de desempenho e o acompanhamento periódico; a identificação e apresentação dos benefícios que as Três Linhas podem oferecer à organização e busca do engajamento do corpo administrativo. (MACIEL, BACCI e ASSI, 2022, p.116-117).

A maturidade do modelo será alcançada quando:

A maturidade do modelo será alcançada quando as Três Linhas entenderem seu papel e suas responsabilidades e conseguirem trabalhar de forma sincronizada, coordenada e controlada, sem disputas ou vaidades, e quando se preocuparem com as sobreposições e lacunas que a atuação pode resultar na organização. (MACIEL, BACCI e ASSI (2022, p.121).

Considerando o Modelo tático das Três Linhas, são fatores críticos de sucesso que embasam a definição de indicadores de performance qualitativos do processo:

- Dinâmica e integração das atividades das Três Linhas com o corpo administrativo e os órgãos de fiscalização e controle;
- Confiança dos stakeholders na tomada de decisão considerando abrangência, qualidade de análise e relatórios de gestão de riscos;
- Participação efetiva da primeira linha na discussão e avaliação dos riscos estratégicos e processos críticos do negócio;
- Capacidade de antecipação e avaliação dos riscos estratégicos e mudanças disruptivas no ambiente externo;
- Contribuição para redução dos custos de capital e geração de valor para os acionistas;
- Proatividade na identificação de riscos emergentes e implementação de sinais de alerta;
- Estrutura, estratégias, metas, recursos e tecnologia para as funções de Três Linhas;
- Contribuição no processo de sensibilização e conscientização da cultura de riscos;
- Garantia de que os riscos estejam em um nível aceitável de acordo com o apetite a riscos aprovado.

Quanto ao Modelo operacional das Três Linhas, algumas ideias extraídas a partir da obra MACIEL, BACCI e ASSI (2022, p.130-131) podem contribuir à resposta da pergunta “Como operacionalizar o modelo das Três Linhas?”: mudar a mentalidade

de alguns gestores da primeira linha (aqueles que ganham dinheiro para a empresa) de que a segunda e terceira linha devem fazer tudo para eles; não permitir haver nenhuma lacuna na cobertura de processos; evitar que ocorra duplicidade, “assim os esforços na implementação, juntamente com os riscos e os controles, têm maior probabilidade de ser gerenciados com eficácia” e haver sinergia entre as linhas:

[...] quando há sinergia entre as linhas e cada linha desempenha sua respectiva função com eficiência e eficácia na busca por resultados corporativos e não individuais, existe maior probabilidade de a organização obter êxito para atingir seus objetivos gerais. MACIEL, BACCI e ASSI (2022, p.131).

2.1.3. Modelo da OCEG (*Open Compliance and Ethics Group*).

Outro modelo de referência nos estudos de GRC (governança, riscos e *compliance*) é o *GRC Capability Model (OCEG Red Book)*. Ele pode ser considerado uma obra guia para os trabalhos da segunda linha assim como o modelo das Três Linhas é referência para os trabalhos da terceira linha, a Auditoria Interna.

2.2. Cultura Organizacional⁵.

Inicialmente cabe citar os principais autores sobre Cultura Organizacional, cujas obras e conceitos estão relacionados à presente pesquisa.

Segundo o psicólogo Edgar Schein, existem três níveis na cultura de uma organização: os artefatos visíveis, os valores compartilhados e os pressupostos básicos (1983, apud TERENCE, 2022, p.7). De acordo com Schein, os pressupostos básicos influenciam os valores, que por sua vez direcionam as práticas e comportamentos dos membros, os quais são observáveis como a parte externa da cultura.

A cultura organizacional segundo Edgar Schein e Peter Schein:

A cultura de um grupo pode ser definida como sua aprendizagem acumulada e compartilhada à medida que esse grupo soluciona problemas de adaptação externa e de integração interna, que tem funcionado bem o suficiente para ser considerada válida e,

⁵ Esta subseção 2.2 foi desenvolvida com base no material *Cultura Organizacional Ágil Aplicada no Contexto Público* pertencente ao curso de mesmo nome, de autoria de GINO TERENCE, disponibilizado no sítio da Escola Virtual de Governo (EV.G), plataforma de cursos à distância da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

consequentemente, ensinada aos novos membros como a maneira correta de perceber, pensar, sentir e se comportar em relação a esses problemas.

Essa aprendizagem acumulada é um padrão ou sistema de crenças, valores e normas comportamentais que acaba sendo subestimado como uma premissa básica e, por fim, deixa de ser percebido (Schein e Schein, 2022, posição 398)

Na obra intitulada *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life* (1982, apud TERENCEIM, 2022, p.9-10), de Terrence E. Deal e Allan A. Kennedy, esses autores destacam a importância dos símbolos visíveis, valores compartilhados, heróis venerados, rituais simbólicos, normas informais, comunicação interna e tabus implícitos na construção e manutenção da cultura de uma organização.

Segundo esses autores, valores:

os valores na cultura organizacional servem como guias que direcionam o desempenho e comportamento, tanto a nível individual quanto organizacional, influenciando atitudes, alocação de recursos e interações. Eles representam a essência da cultura, sendo compartilhados com colaboradores, clientes e público em geral, e definem o que a organização considera significativo e valioso. Os valores centrais são fundamentais para a identidade da empresa, exemplificados muitas vezes por sua missão institucional (Deal e Kennedy, 1982 apud TERENCEIM, 2022, p.9)

Segundo esses autores, comunicação interna:

a comunicação interna, frequentemente denominada "rede de comunicação", refere-se ao processo de compartilhamento de informações essenciais para o trabalho e interações sociais entre os funcionários. Esta interação é fundamental para nutrir a coesão social que é inerente a qualquer cultura organizacional. Além disso, as redes de comunicação desempenham um papel significativo na introdução de novos membros à cultura organizacional e na consolidação das mensagens culturais dentro da empresa. Um exemplo comum disso é o uso da intranet para facilitar a comunicação interna. Deal e Kennedy, 1982, apud TERENCEIM, 2022, p.10)

Segundo esses autores, tabus:

os tabus na cultura organizacional referem-se a um consenso cultural de evitar certos comportamentos desencorajados e, muitas vezes, reprimidos dentro da organização. Eles são estabelecidos para prevenir conflitos relacionados a questões controversas na sociedade, como religião, política e status profissional (Deal e Kennedy, 1982, apud TERENCEIM, 2022, p.10)

2.3. Governança.

2.3.1. Governança Corporativa e Lei nº 13.303/2016 (Lei Das Estatais).

No artigo de Mauro Santos Silva, *Governança Corporativa de Empresas Estatais: notas sobre o novo modelo adotado no Brasil (Lei n. 13.303/2016)* (2018), o autor apresenta o referencial teórico implícito no novo modelo de governança de empresas estatais, a abordagem de Jensen e Meckling (1976) sobre a relação entre proprietários e administradores em empresas, baseada no modelo de agência.

Segundo esse modelo, o proprietário (principal) contrata o administrador (agente) para gerir a empresa em seu nome. Espera-se que o agente atue de forma a alcançar os objetivos do principal. No entanto, devido à possibilidade de conflitos de interesse e à assimetria de informação, o agente pode agir visando maximizar seus próprios interesses em detrimento dos interesses do principal. Na visão de Jensen e Meckling (1976, apud Silva, 2018, p.62) os conflitos do agente e principal *podem estar associados à apropriação de recursos da empresa, ou mesmo a uma dedicação insuficiente dos administradores em relação aos procedimentos de ampliação e inovação dos negócios da empresa.*

Para resolver ou reduzir os conflitos de interesse, é necessário estabelecer uma estrutura de governança que se baseie em mecanismos institucionais ligados à definição de incentivos financeiros e a procedimentos de controle, monitoramento e responsabilização do agente perante o principal.

Segundo Silva (2018, p.62), *a organização de uma política de governança implica assunção de custos de governança.*⁶ Ampliando-se a questão desses custos, quanto se deve custar apenas em termos de recursos humanos os profissionais responsáveis por GRC (governança, riscos, *compliance*) e auditoria interna em uma organização? Isso faz refletir a importância desses profissionais estarem alinhados entre si e com o principal, para se evitar os custos residuais, ou seja, aqueles decorrentes das perdas de bem-estar do principal em razão das imperfeições de

⁶ Segundo (Jensen e Meckling, 1976, apud Silva, 2018, p.62): os custos de governança são configurados mediante três grupos de despesas: i) monitoramento das ações do agente pelo principal, mediante instrumentos garantidores de publicidade e controle interno dos atos de gestão; ii) concessão de garantias contratuais pelo agente em relação ao principal, representadas, por exemplo, pelos custos de contratação de serviços de auditoria externa; e iii) custos residuais

alinhamento entre principal e agente após a adoção dos procedimentos de governança.

2.3.2. Governança segundo outros autores.

As obras de outros autores sobre governança, citadas abaixo, subsidiaram análises vistas no capítulo 4, “Resultados da Pesquisa e Análise de Dados”, não se restringindo apenas à governança corporativa, mas ampliando a análise sobre o tema.

No artigo de Roberto Rocha C. Pires e Alexandre Gomide, *Governança e Capacidades Estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas* (2018), os autores tratam de articulações teóricas entre os conceitos de governança e capacidades estatais, bem como apresentam uma forma de tratar analítica e operacionalmente essas questões, por meio da abordagem dos arranjos e dos instrumentos de implementação. A literatura sobre governança explora diferentes maneiras de estruturar as interações entre governo, setor privado e organizações civis, destacando três principais abordagens: hierarquia, mercado e rede.

Segundo esses autores, hierarquia:

designa um princípio de integração e coordenação que se baseia na imposição através da autoridade, leis e estruturas organizacionais, (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade). (Pires e Gomide, 2018, p.26)

Segundo esses autores, a ideia de mercado:

sugere que as interações entre os atores baseiam-se em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos pecuniários e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo a maior flexibilidade e a competição). (Pires e Gomide, 2018, p.26)

Segundo esses autores, a noção de rede:

sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade). (Pires e Gomide, 2018, p.26)

Pires e Gomide (2018) destacaram que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões:

i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada;

ii) político-relacional, associadas às habilidades e aos procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas e aos projetos governamentais. (Pires e Gomide, 2018, p.28)

De forma a complementar a análise mais ampla sobre governança, menciona-se a governança relacional, abaixo.

2.3.3. Governança Relacional.

A presente pesquisa ainda explora o Modelo das Três Linhas em conjunto com a governança relacional. Espelhando-se na obra de Ximenes (2020), na qual é feito um guia de orientação analítica com uso da governança relacional para a implementação das políticas públicas, considerando a importância das interações, a partir da atuação de diferentes atores, o *modus operandis* das comunidades e a multiplicidade de instâncias e arranjos institucionais.

Há uma semelhança do uso da governança relacional abrangido nessa guia às boas práticas contidas nos princípios dos Modelos das Três Linhas, destacando-se a importância de construir relacionamentos de confiança entre a alta administração, diretores, acionistas e outras partes interessadas para promover o sucesso de longo prazo das organizações.

Ximenes (2020), citando (Bronzo e Lazzarotti, 2012), comenta que o uso da perspectiva da intersectorialidade “*emerge na esteira da renovação pública*”, que “*Articula-se com abordagens mais integrativas que as tradicionais no âmbito da gestão pública, em uma perspectiva holística de governo*” (2020, p. 46). Esse autor ainda menciona que “*O desafio de implementação relacional das políticas públicas está intimamente associado à capacidade de execução*” (2020, p. 59) ou seja, as capacidades estatais. Explorar abordagens mais interativas e as capacidades estatais no âmbito da implementação das Três Linhas é uma inovação espelhada no processo de implementação das políticas públicas.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

3.1. Problema de pesquisa e objetivos.

3.1.1. Definição do Problema da Pesquisa.

Problema Geral: Quais são as lacunas do processo de implementação das Três Linhas no contexto da Caesb?

Primeiramente, o termo "lacunas" em uma pesquisa científica, refere-se a áreas do conhecimento em que há uma ausência de informações, pesquisas, evidências ou compreensão satisfatórias, enquanto "processo" refere-se a uma sequência organizada e sistemática de atividades, procedimentos, operações ou etapas que são realizadas com o objetivo de alcançar determinados objetivos ou resultados dentro do âmbito da administração pública. Dessa forma, "as lacunas do processo de implementação das Três Linhas" sugerem uma ausência dentro de um processo pré-estabelecido.

Esse processo de implementação, que ocorreu na Caesb por imposição legal da Lei das Estatais, regulamentada inicialmente no âmbito distrital pelo Decreto Distrital nº 37.967 de 20 de janeiro de 2017, também tem suas origens na governança corporativa, no ambiente institucionalizado de combate à corrupção deflagrado pela Operação Lava Jato que se iniciou em março de 2014, no caso do Brasil, além do histórico global de combate à corrupção de anos anteriores.

3.1.2. Objetivos Gerais e Específicos.

O objetivo principal deste estudo é proporcionar um melhor entendimento dos desafios enfrentados no processo de implementação das linhas de controle na Caesb, utilizando-se: do arcabouço teórico fornecido pelo IIA (*The Institute of Internal Auditors*), o Modelo das Três Linhas; dos conceitos fornecidos pela governança relacional; do estudo sobre cultura organizacional e da legislação relacionada (Lei das Estatais e Decretos Distritais correspondentes).

São Objetivos Específicos: 1) Identificar elementos da cultura organizacional da Caesb que podem impactar a efetiva implementação das Três

Linhas e 2) Identificar conceitos da governança relacional que podem estar envolvidos na implementação das Três Linhas na Caesb.

Em relação ao Objetivo Específico 1 (elementos da cultura organizacional):

A cultura de um grupo pode ser definida como aprendizagem acumulada e compartilhada “à medida que esse grupo soluciona problemas de adaptação externa e interna” e integração interna” (Schein, E. H. e Schein, P., 2022, posição398), e pode ser comparada à “cultura” citada nas documentações analisadas:

O órgão de governança:

Cultiva uma cultura que promove comportamento ético e responsabilidade.

Fonte: Principais papéis do modelo das Três Linhas. Modelo das Três Linhas do IIA 2020. (Instituto dos Auditores Internos, 2020, p.5)

Schein, E. H. e Schein, P. (2022, p.446) afirmam que “o conceito de cultura pressupõe estabilidade estrutural, profundidade, extensão e padrões ou integrações que resultem do fato de que a cultura é, para um grupo, um fenômeno aprendido”. Entender a cultura como algo evolutivo, dinâmico, como “a aprendizagem de um grupo enquanto luta para sobreviver” Schein, E. H. e Schein, P. (2022, p.555), vai ao encontro da governança relacional, no sentido da necessidade de se explorar os relacionamentos dos atores, devendo-se focar na cultura existente, e não naquela idealizada pelo órgão de governança.

Em relação ao Objetivo Específico 2 (conceitos de governança):

Utilizando-se de uma abordagem de governança relacional, intuiu-se que o caminho de pesquisa seria o de explorar os relacionamentos dos atores envolvidos no processo, representantes de parte da organização, com obrigações impostas por contrato de trabalho, código de ética, normas internas e legislação, que necessariamente estarão em contato com outros atores para o exercício de suas atividades. A se explorar esses relacionamentos foi dada uma visão mais holística sobre o problema de pesquisa e, um melhor entendimento dos desafios enfrentados no processo de implementação das linhas de controle na Caesb.

3.2. Hipóteses.

As "Hipóteses Iniciais" são declarações que representam suposições ou previsões sobre o que o pesquisador espera encontrar durante o curso da pesquisa e

auxiliam na orientação da coleta de dados, da análise e da interpretação dos resultados. Assim, são as seguintes:

Hipótese 1: Existem dificuldades de alinhamento entre as Três Linhas, devido a lacunas de comunicação, difusão do conhecimento, comunicação entre as partes e a existência de subculturas.

Nessa pesquisa foi encontrado um modelo de governança proposto pela Lei das Estatais, conforme mencionado por Silva (2018), um modelo idealizado, como pode ser visto no modelo das Três Linhas do IIA 2020 e um modelo real, aquele existente na Caesb.

Considerar que existem dificuldades de alinhamento entre as Três Linhas, é uma hipótese plausível, pois uma dissonância, uma falta de alinhamento é algo facilmente perceptível em diversos campos do conhecimento. Há um ruído decorrente da falta de alinhamento entre as linhas e as possíveis causas, que estão dentro do campo da Cultura Organizacional.

Hipótese 2: A efetiva implementação das linhas de controle difere do simples cumprimento dos dispositivos legais, considerando a dinâmica de cultura organizacional e da governança relacional envolvidas, pois trata-se de um problema complexo que exige diferentes abordagens para a sua resolução.

O modelo das Três Linhas pode ser considerado idealizado, no sentido de agregar boas práticas observadas em companhias de nível internacional, respaldadas em princípios.

Os papéis das linhas, o que é governança, a relação entre as linhas, são questões abordadas nos princípios do Modelo das Três Linhas. Identificar atores, verificar os relacionamentos entre eles e o seus interesses são conceitos da Governança Relacional que compõem essa lente de análise. São conceitos próximos: papéis das linhas e atores; relação entre as linhas e relacionamentos. Dessa forma considera-se que tais modelos são conceitualmente próximos, o que difere são os campos de aplicação (Modelo das Três Linhas, campo da Governança Corporativa; e Governança Relacional, campo das Políticas Públicas).

Nessa pesquisa, há esse esforço analítico de aproximar teorias com o intuito de solucionar um problema ou ao menos mapear essa possível solução. Como já foi mencionado, a Cultura Organizacional e a Governança Relacional trazem mais

ferramentas de análise ao Modelo das Três Linhas, pois esse modelo, em um primeiro momento, está limitado a recomendações e boas práticas organizacionais, que não serão facilmente implementadas se os pressupostos básicos da cultura não estiverem alinhados ao Modelo. Fica o questionamento se o Modelo das Três Linhas está adequado ao contexto da Caesb.

3.3. Abordagem metodológica.

A análise documental de atas de reunião, decisões de diretoria, documentos normativos elaborados, políticas criadas, dentre outros, mostraram, em parte, como foi feita a implementação das Três Linhas no contexto da Caesb, a nível formal, do que foi documentado. As entrevistas, por outro lado, trouxeram outros elementos à análise, em parte pelo passado recente (a partir do ano de 2016, com a criação da Lei das Estatais, a discussão veio à tona) e de que alguns atores participantes desse processo, ainda atuam na Companhia e diretamente nas linhas, a citar os chefes das unidades responsáveis pela segunda e terceira linhas na Companhia (chefe da assessoria de Governança, Riscos e Controles Internos e chefe da Unidade de Auditoria Interna, respectivamente, e ainda uma ex-controladora).

A teoria explorada no referencial teórico, condensada nas hipóteses, e utilizada como referência para a elaboração das questões das entrevistas (vide o Apêndice 1 - Roteiro das Entrevistas), percorreu o caminho de um estudo científico: a partir da constatação da realidade (o que já foi implementado em relação às linhas de controle), observou-se ruídos e dissonâncias (conflitos já relatados em entrevistas prévias, feitas com técnicos da Unidade de Auditoria Interna) e tomando como subsídio de análise o conhecimento teórico (obras sobre cultura organizacional, governança relacional, governança corporativa e o modelo das Três Linhas), buscou-se percepções (*insights*) para entendimento do processo já ocorrido e identificação de lacunas desse processo e para, por último, propor recomendações de melhoria.

A presente pesquisa foi uma pesquisa qualitativa, com um caráter exploratório e explicativo, com o uso de entrevistas semiestruturadas e análise documental e bibliográfica.

3.4. Operacionalização da pesquisa: técnica de coleta e análise de dados.

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram as seguintes:

a) Entrevistas semiestruturadas, conversas direcionadas entre o pesquisador e o entrevistado, como pode ser observado no Apêndice 1 - Roteiro das Entrevistas;

b) Análise documental: Estatuto Social, Regimento Interno, Organograma, Políticas e Normativos Internos;

c) Observação do pesquisador: baseada na experiência pessoal do pesquisador e no conhecimento adquirido em auditoria interna e controladoria (mais de 8 anos de experiência nessas áreas) e percepções profissionais adquiridas nessa trajetória.

As técnicas de análises de dados foram as seguintes:

a) Análise qualitativa: envolveu interpretação de dados textuais obtidos das transcrições buscando identificar padrões, temas e significados;

b) Análise de conteúdo: foi utilizada para analisar o conteúdo de textos, identificando categorias de análise e codificando os dados;

c) Análise de discurso: focou na análise da linguagem utilizada em um determinado contexto, buscando identificar as relações de poder e as construções sociais, como visto ao se explorar desafios, conflitos e dificuldades.

A escolha dos entrevistados (vide o Quadro 1 - Lista de entrevistados, abaixo) está baseada na importância de seus cargos no processo de implementação das Três Linhas. Retomando ao capítulo 2 - Referencial Teórico, sobre os papéis de cada linha, poderá se ver a importância das escolhas acima.

Quadro 1 - Lista de entrevistados.

Entrevista	Perfil: cargo/função, formação e experiência.
1	Advogada, ex-controladora, atualmente gerente do Contencioso Cível, com 20 anos de experiência de 20 na Companhia.
2	Contador, com mais de 33 anos de experiência na Companhia e atual chefe da Unidade de Auditoria Interna.
3	Administrador com aproximadamente 6 anos de experiência na Companhia, atualmente exercendo a função de gerente da Gerência de Conformidade e Controle Interno.

4	Advogado com mais de 20 anos de experiência na Companhia, que atuou na Procuradoria Jurídica desde sua admissão e agora lidera a Assessoria de Governança, Riscos e Conformidade.
5	Engenheiro ambiental com 12 anos de experiência na Companhia, atualmente gerente da Gerência de Gestão de Riscos.

Fonte: Elaboração própria.

3.5. Critérios e procedimentos de validação da pesquisa.

Para a pesquisa é aplicável o critério validade de conteúdo, pois o questionário foi analisado por auditores e gestores, colegas de profissão do pesquisador, ainda que de maneira experimental ou informal.

O Estudo Piloto com dois colegas do pesquisador, ambos com quinze ou mais anos de experiência em auditoria, foi essencial para validar a entrevista, em sua forma inicial.

Além disso, as entrevistas fluíram com relativa facilidade, o que demonstra que as perguntas estavam claras e os conceitos foram bem colocados no contexto de cada pergunta.

4. RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS.

Primeiramente, justifica-se o uso das categorias para análise das entrevistas, conforme apresentado no capítulo 3 sobre Metodologia, seção “3.4. Operacionalização da pesquisa: técnica de coleta e análise de dados”.

Dividiu-se em quatro categorias: “4.1. Categoria de Análise - Estrutura Organizacional”, “4.2. Categoria de Análise - Desafios e Conflitos”, “4.3. Categoria de Análise - Insights Sobre Cultura Organizacional” e “4.4. Categoria de Análise - Insights Sobre Governança”.

O “Quadro 2: Categorias de análise das respostas dos entrevistados” ao final deste capítulo consolida em tópicos as análises descritas a seguir.

4.1. Categoria de Análise - Estrutura Organizacional.

A Categoria de Análise Estrutura Organizacional é a primeira, pois está relacionada diretamente à configuração estática das Três Linhas, modelo do Instituto dos Auditores Internos (IIA), que foi apresentado no capítulo 2, Referencial Teórico, subseção “2.1.1. Modelo das Três Linhas do IIA (Instituto dos Auditores Internos)” e pôde ser visualizado na Figura 1 - O Modelo das Três Linhas do IIA2020. Esse modelo expõe papéis da primeira, segunda e terceira linhas e não obriga a configuração de uma estrutura específica, pois é um modelo adaptável a diferentes organizações. A Lei n. 13.303/2016, a Lei das Estatais, impôs um modelo de Governança, que resultou na atual Estrutura Organizacional na qual as unidades da Companhia responsáveis pela segunda e terceira linhas se inserem.

Entre o Modelo das Três Linhas (figura 1) e a Estrutura Organizacional há diferenças: o primeiro modelo apresenta boas práticas em relação aos papéis das linhas, e não obriga a adoção de uma estrutura X ou Y na estrutura organizacional da organização, enquanto a Lei n. 13.303/2016 obrigou a criação da segunda linha (área de governança, riscos e controles internos) e da terceira linha (Auditoria Interna) e outras estruturas de governança, como o Comitê de Auditoria Estatutário.

Na presente pesquisa, visualiza-se que a imposição legal advinda da Lei das Estatais para que uma organização pública adote boas práticas oriundas do mercado privado (no caso, o Modelo das Três Linhas) pode ocasionar impactos ao não se considerar características próprias dessa organização. Assim, a presente pesquisa se apoiou nas hipóteses de pesquisa⁷ para explicar os “desafios do processo de implementação das três linhas no contexto da Caesb”, tema da pesquisa, pois conforme a hipótese 2:

A efetiva implementação das linhas de controle difere do simples cumprimento dos dispositivos legais, considerando a dinâmica de cultura organizacional e da governança relacional envolvidas, pois trata-se de um problema complexo que exige diferentes abordagens para a sua resolução.

Dessa forma a análise da estrutura organizacional, configuração estática das linhas, tem sua importância, pois: pode haver explicações políticas para que uma área seja

⁷ descritas no capítulo 3 sobre Metodologia, seção “3.2. Hipóteses e variáveis”, hipóteses que podem ser traduzidas ao contexto da Companhia, como suas características culturais (hipótese 1 - Existem dificuldades de alinhamento entre as Três Linhas, devido a lacunas de comunicação, difusão do conhecimento, comunicação entre as partes e a existência de subculturas) ou aspectos de governança relacional envolvidos (hipótese 2, descrita a seguir).

vinculada ou não a outra (por exemplo, o motivo da Auditoria Interna, a terceira linha, estar no passado vinculada diretamente ao Conselho de Administração e atualmente, não); a subordinação das segunda e terceira linhas à presidência da Companhia pode trazer impactos em suas atuações (uma vez que essas duas linhas necessitam de independência para realizar suas atividades), ainda mais quando se afirmar que já existiu um modelo “presidencialista” na Companhia, no qual o presidente tem até mais força que o Conselho de Administração, seja na prática ou formalmente⁸.

Em cada subseção abaixo (4.1.1. Reestruturação Organizacional e Impactos na Governança e 4.1.2. Evolução e Impacto da Governança e da Auditoria na Organização) é explorada alguma característica da Companhia relacionadas ou à cultura organizacional ou à governança relacional. Por último, no fechamento da análise desta categoria de análise sobre estrutura organizacional, vista em 4.1.3, ressalta-se o desafio da independência técnica da atuação da segunda e terceira linhas em relação à alta gestão, apesar da vinculação de ambas à presidência da Companhia.

4.1.1. Reestruturação Organizacional e Impactos na Governança.

Por meio das análises abaixo, de duas respostas, evidencia-se: a questão do surgimento formal das segunda e terceira linhas; a questão da vinculação dessas linhas à presidência da Companhia ou ao Conselho de Administração e relação disso com a atuação independente dessas linhas; e uma questão cultural, de verificar que antigamente, a Direção da Companhia não estava acostumada a ser auditada de forma independente.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “a”, da entrevista 1:

a) Ao longo dos seus 20 anos na companhia, você poderia compartilhar alguns marcos chave de sua trajetória profissional, destacando suas responsabilidades na Controladoria e como essa experiência contribui para sua visão sobre a implementação das três linhas? [Máx. de 5 minutos]

Destaca-se a declaração da entrevistada relacionada à estrutura da antiga Controladoria⁹ *“ligada diretamente ao Conselho de Administração, bem antes da Lei 13303/2016, foi um grande marco para a independência do controle e das auditorias”*.

⁸ Já houve na Companhia a situação do presidente da Companhia presidir o Conselho de Administração, ou seja, uma situação que trazia muito poder à figura do presidente.

⁹ A antiga Controladoria cumpria os papéis de segunda e terceira linhas de defesa.

Segundo o IIA, “A *independência da auditoria interna em relação a responsabilidades da gestão é fundamental para sua objetividade, autoridade e credibilidade*” (Modelo das Três Linhas do IIA2020, ano, página). Considerando uma outra bibliografia, fornecida pela OCEG, que é referência nos estudos de GRC (governança, riscos e *compliance*), o GRC Capability Model (*OCEG Red Book*),

independence - the state of being free from structural or functional conditions that threaten the ability of the assurance provider to perform assurance activities with objectivity and without any undue influence (OCEG, 2023, p. 176)

Destaca-se o aspecto da independência, tanto da 3ª linha (a Auditoria Interna, visto no Modelo das Três Linhas do IIA2020), como da 2ª linha (governança, riscos e *compliance*, visto no modelo da OCEG), que é **um estado de estar livre de condições estruturais ou funcionais que ameacem a capacidade do prestador (2ª e 3ª linhas) de executar suas atividades com objetividade e sem qualquer influência indevida.**

Assim, a independência de atuação da 2ª e 3ª linha, em relação à alta gestão da Caesb - exercida pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Colegiada, conforme o Estatuto Social da Companhia¹⁰ - está relacionada ao posicionamento das linhas, segunda e terceira, no contexto da Estrutura Organizacional da Companhia, bem como na relação com a alta gestão da Companhia (como na situação descrita da Auditoria Interna estar ligada ou não diretamente ao Conselho de Administração).

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “b”, da entrevista 1:

b) Durante sua atuação como controladora, desempenhou um papel crucial na segunda e terceira linhas (de defesa). Poderia compartilhar como essas linhas foram estruturadas e implementadas na época? Quais eram as dificuldades e desafios percebidos na coordenação entre essas linhas?

Destaca-se na declaração da entrevistada, além de se reforçar a ideia de que a vinculação da antiga Controladoria diretamente ao Conselho de Administração “[...]”

¹⁰ Estatuto Social Consolidado 2023 da Caesb:

Art. 18 - A administração da Companhia será exercida pelo Conselho de Administração, como órgão de orientação superior das atividades da empresa, e pela Diretoria Colegiada, com prazo de gestão unificado, na forma da Lei e deste Estatuto.

Art. 19 - Além da Assembleia Geral, a Companhia terá os seguintes órgãos estatutários:

I - Conselho de Administração;

II - Diretoria Colegiada;

III - Conselho Fiscal;

IV - Comitê de Auditoria; e

V - Comitê de Elegibilidade.

proporcionou uma gestão operacional mais eficiente e independente [...]”, destaca-se a informação de que “[...] A mudança da cultura organizacional para se adequar a uma Controladoria independente foi o maior desafio enfrentado, e difícil de ser contornado [...]” pois a “[...] A Direção da Companhia não estava habituada ser auditada de forma independente.”.

Dessa forma, destaca-se que na visão da entrevistada o desafio encontrado pelas 2ª e 3ª linhas (a Controladoria, que antigamente contemplava essas duas linhas) em ter uma atuação independente em relação à direção da Companhia e como isso está relacionado a uma mudança da cultura organizacional.

4.1.2. Evolução e Impacto da Governança e da Auditoria na Organização.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se: a questão do contexto da Lei das Estatais; e, a questão da vinculação da Auditoria Interna ao Conselho de Administração, por intermédio do Comitê de Auditoria.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “a”, da entrevista 2:

b) Durante sua atuação como coordenador/gerente de auditoria, desempenhou um papel crucial na segunda e terceira linhas (de defesa). Poderia compartilhar como essas linhas foram estruturadas e implementadas na época? Quais eram as dificuldades e desafios percebidos entre essas linhas?

Destacam-se partes da declaração do entrevistado relacionadas a: de que a Lei n. 13.303/2016 era basicamente “[...] *uma transcrição da Sarbanes-Oxley, onde ela traz a questão da importância das três linhas no processo de transparência da organização, no processo de avanço, no processo de integridade, na segregação de função [...]*”; e de que a vinculação da Auditoria Interna ao Conselho de Administração, por intermédio do Comitê de Auditoria, “[...] *nos garantiu uma independência técnica*”.

Assim, destaca-se a importância da “independência técnica” da Auditoria Interna (3ª linha), e como esse aspecto está relacionado à estrutura organizacional (“Vinculação da Auditoria Interna ao Conselho de Administração”), em consonância à resposta analisada em 4.1.1 acima.

4.1.3. Fechamento da análise da Categoria Estrutura Organizacional.

Dessa forma, encerra-se a análise da Categoria “Estrutura Organizacional”, destacando-se a relação existente dos termos “independência da segunda e terceira

linhas”, “estrutura organizacional”, “alta gestão (Conselho de Administração e Diretoria Colegiada)” e “cultura organizacional”, e isso auxiliará nas próximas análises descritas adiante neste capítulo de Resultados da Pesquisa.

4.2. Categoria De Análise - Desafios e Conflitos.

Pode-se considerar que essa é a principal categoria de análise da presente pesquisa, tendo em vista o tema, “**desafios** do processo de implementação das três linhas no contexto da Caesb”. Os desafios mencionados abaixo demonstram dificuldades passadas e atuais em relação à implementação das Três Linhas relatadas pelos entrevistados, todos com experiência de atuação na segunda ou terceira linhas, conforme demonstrado no Quadro 1 - Lista de entrevistados, constante da seção 3.4.

Conforme observado no Apêndice 1 - Roteiro das Entrevistas, três perguntas do Bloco de Perguntas (I) tocaram diretamente a questão dos desafios ou conflitos, de maneira intencional:

BLOCO DE PERGUNTAS (I): EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL E CONHECIMENTO DAS TRÊS LINHAS.

[...]

b) Durante sua atuação como [cargo/função], desempenhou um papel crucial na segunda e terceira linhas (de defesa). Poderia compartilhar como essas linhas foram estruturadas e implementadas na época? **Quais eram as dificuldades e desafios percebidos** na coordenação entre essas linhas?

[...]

e) Como você enxerga a relação entre as três linhas na empresa atualmente? Existe uma clara divisão de responsabilidades e comunicação eficiente entre as áreas de controle interno/conformidade, gerenciamento de riscos e auditoria interna? **Quais as principais dificuldades?**

f) Em relação à atuação das linhas (2ª e 3ª) **poderia relatar os conflitos que existiram**, com exemplos.

Dessa forma, foram recolhidas várias respostas no tocante a desafios (incluindo-se nesse termo as dificuldades e os conflitos), conforme demonstrado no “Quadro 2: Categorias de análise das respostas dos entrevistados” e pelas subseções abaixo (4.2.1 a 4.2.22).

A consolidação da análise dessa categoria, “4.2. Categoria de Análise - Desafios e Conflitos” se deu pelo “Quadro 2: Categorias de análise das respostas dos entrevistados”, bem como no capítulo “5. Considerações Finais”.

Assim, com as considerações acima, poderão ser lidas as análises abaixo sobre desafios enfrentados por atores da segunda ou terceira linhas, sempre buscando a relação desse desafio a algum aspecto de cultura organizacional, de governança relacional ou ainda a uma característica específica da Companhia.

4.2.1. Desafios e Estratégias na Implementação das Três Linhas e Gestão de Conformidade.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se: o desafio da segunda linha em lidar com a questão da integridade e ética na Companhia.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “a”, da entrevista 3:

Ao longo de sua trajetória profissional, incluindo os 6 anos na Companhia (Caesb), o senhor poderia compartilhar alguns marcos-chave dessa trajetória, destacando suas responsabilidades como gerente da Gerência de Conformidade e Controle Interno e como essa experiência contribui para sua visão sobre a implementação das três linhas?

Na análise da resposta da entrevista, destacam-se partes da declaração do entrevistado relacionadas a: dificuldade na formação da equipe responsável pela conformidade e controle interno, umas das equipes que compõem a 2ª linha, “[...] *E talvez aí já comece a te apontar já a primeira dificuldade, que é a quantidade de pessoas na formação da equipe.*”, bem como a falta de sistema informatizado adequado, e o desafio de ajudar a companhia a manter a integridade do comportamento, “[...] *vamos ajudar a companhia a manter a integridade do comportamento, porque a gente vai lidar com a questão da integridade e remete à questão da ética.*”.

Considerou-se como o principal desafio citado, o desafio da segunda linha em lidar com a questão da integridade e ética na Companhia, que pode ser relacionado a um aspecto de cultura organizacional da Companhia, pois daí infere-se uma resistência interna com o assunto (integridade e ética).

4.2.2. Desafios e Limitações da Auditoria no Modelo de Governança Anterior.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidenciam-se: as dificuldades encontradas pela auditoria interna pelo fato de ser vinculada à presidência.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “b”, da entrevista 2:

Durante sua atuação como coordenador/gerente de auditoria, desempenhou um papel crucial na segunda e terceira linhas (de defesa). Poderia compartilhar como essas linhas foram estruturadas e implementadas na época? Quais eram as dificuldades e desafios percebidos entre essas linhas?

Na análise da resposta da entrevista, destacam-se partes da declaração do entrevistado relacionadas a: dificuldades da controladoria em antigamente ser vinculada à presidência, pois isso, era “[...] *uma das grandes dificuldades que nós tínhamos, pelo fato de sermos vinculados à presidência, muitas auditorias nossas eram sufocadas, eram criticadas.*”. O entrevistado ainda relatou o entendimento de que na época a auditoria interna era vista como uma “[...] *área policialesca*”, e não consultiva, e destacou os possíveis conflitos de interesse quando se ia auditar uma área vinculada à presidência.

Dessa forma, retoma-se a ideia de independência da 3ª linha, a vinculação dessa linha à presidência da Companhia e como isso afeta os objetivos da auditoria interna e expõe os conflitos de interesse que podem existir quando a 3ª linha está vinculada à presidência da Companhia e não ao Conselho de Administração, como reforçado em 4.1.1 e em 4.1.2, acima.

4.2.3. Desafios e Estratégias na Implementação e Compreensão das Três Linhas.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidenciam-se os papéis da 2ª linha, como atuante na conformidade e controle interno, bem como na gestão de riscos e os desafios de cultura organizacional relacionados a esse trabalho.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “b”, da entrevista 3:

Durante sua atuação como gerente da Gerência de Conformidade e Controle Interno desempenhou/desempenha um papel crucial na segunda linha. Poderia compartilhar sua opinião sobre a estruturação e implementação das linhas? Quais eram/são os desafios e sucessos percebidos entre essas linhas?

Na análise da resposta, destaca-se a declaração do entrevistado relacionado: à visão do entrevistado sobre a segunda linha de defesa, que seria principalmente “[...] *fiscalizar e manter justamente a ordem do cumprimento normativos da companhia...*”, bem como a dificuldade de que “[...] *a cultura das três linhas ainda não está totalmente disseminada pela organização.*” relacionada à não compreensão das responsabilidades de cada unidade; à dificuldade relatada pelo entrevistado, da “[...] *segunda linha de defesa*”, utilizando-se das palavras desse entrevistado, de observar que “[...] *às vezes as pessoas não sabem que aquele risco é inerente àquela unidade, entendeu?*” e isso se dava pela falta de conhecimento ou porque “[...] *às vezes por estar sendo compartilhado aquele risco e achar que é da outra [unidade], e o que não é o correto.*”; e ainda, à dificuldade de entendimento e cumprimento de normativos da Companhia pelas unidades, que faz parte do trabalho usual da gerência do entrevistado (gerência de conformidade e controle interno), o qual é materializado inclusive por meio de inspeções nas área da Companhia.

Assim, evidenciam-se os papéis da 2ª linha, como atuante na conformidade e controle interno, bem como na gestão de riscos. Destaca-se o desafio de que a cultura das três linhas ainda não está totalmente disseminada pela organização, o que dificulta os trabalhos da 2ª linha.

A compreensão desses papéis no contexto das Três Linhas e dos desafios relacionados auxiliará nas próximas análises deste capítulo.

4.2.4. Desafios na Seleção e Capacitação de Gestores.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se: uma relação da cultura de “*promover o melhor técnico*” com a dificuldade de implementação das três linhas.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “b”, da entrevista 5:

Durante sua atuação como gerente da Gerência de Gestão de Risco desempenhou/desempenha um papel crucial na segunda linha. Poderia compartilhar sua opinião sobre a estruturação e implementação das linhas? Quais eram/são os desafios e sucessos percebidos entre essas linhas?

Na análise da resposta, destaca-se a declaração do entrevistado relacionado: ao principal desafio de “[...] *realmente na primeira linha, aqui na Companhia, a gente tem uma cultura de promover o melhor técnico, nem sempre o melhor gestor.*” e isso dificulta a

implementação de ferramentas gerenciais, inclusive na implementação das Três Linhas, que é um dos instrumentos da gestão.

Dessa forma, destaca-se a ideia de que as linhas são instrumento de gestão e de que pode haver uma relação da cultura de “*promover o melhor técnico*”, que nem sempre está preparado para desempenhar funções gerenciais, e um impacto negativo quanto à implementação das linhas. A compreensão desse aspecto da cultura interna da Companhia, será explorado adiante, quando se tratar dos desafios da segunda linha na implementação da gestão de riscos, que é uma das atividades da segunda linha.

4.2.5. Implementação das Três Linhas e Desafios no Gerenciamento de Riscos.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se uma fragilidade quanto ao gerenciamento de riscos na Companhia.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “c”, da entrevista 2:

Como chefe da Unidade de Auditoria Interna, qual é o seu papel na avaliação do gerenciamento de riscos e controles internos da Companhia? Como o senhor vê a interação entre as três linhas (de defesa) nesse contexto?

Na análise da resposta, o entrevistado apontou uma fragilidade quanto ao gerenciamento de riscos na Companhia, “[...] *no tocante ao gerenciamento de risco, eu acho que nós ainda precisamos de um input maior. E quando eu digo input, eu me refiro [...] ao efeito top-down [...]*”.

Destaca-se a valorização dada pelo chefe da Unidade de Auditoria Interna da Companhia ao gerenciamento de riscos, e como são necessários “*a força da diretoria colegiada e o efeito top-down*” para isso ocorrer.

4.2.6. Desafios e Resistências na Implementação das Três Linhas.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidenciam-se dificuldades da segunda linha relativas: à dependência de um suporte adequado da alta administração; à resistência para implantação de uma cultura na Companhia e à resistência da área operacional em relação ao gerenciamento de riscos.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “d”, da entrevista 4:

Considerando seu papel atual de assessor de Governança, Risco e Conformidade, como o senhor percebe a interação entre as diferentes linhas (primeira, segunda e terceira) e sua contribuição para a cultura organizacional e a eficácia da governança na Companhia?

Na análise da resposta, o entrevistado fez diversos apontamentos no sentido de: informar que o trabalho da segunda linha em relação à primeira linha, depende de “[...] *um suporte adequado da alta administração*” pois assim “[...] *o trabalho com a primeira linha fica facilitado.*”; informar que a cultura da Companhia é algo específico do “caesbiano” (o empregado do quadro efetivo), caracterizada pela impossibilidade ou não capacidade de alteração imediata dessa cultura; informar que a implantação da cultura na Companhia, “[...] *é devagar, lenta, e, na maioria das vezes, a resistência é altíssima.*” e por conta disso “[...] *não se entendeu aqui dentro da companhia. Até agora, não se entendeu o papel das três linhas.*”; informar quem é capaz de fazer ou de lidar com os riscos, “[...] *é a primeira linha, pois eles são responsáveis porque eles estão em contato direto com o risco.*”; informar o papel da segunda linha em relação ao gerenciamento de riscos, é “[...] *fazer o controle*” por meio de verificações das mitigações propostas pelas áreas; informar que “[...] *há uma resistência muito grande por parte de toda a companhia no sentido de [...] ter que fazer algo pra atuar no sentido de primeira linha de defesa dos riscos.*”; por último, informar que dificilmente tanto a área operacional como a área administrativa vai “mudar a cabeça”, pois “[...] *o foco deles [área operacional] é a operação da companhia.*” e a área administrativa reclama de ter de fazer a gestão dos seus riscos.

Da análise acima, percebe-se que as diferentes visões sobre o gerenciamento de riscos, pode ser um entrave para alinhamento das linhas, primeira, segunda e terceira. De acordo com o entrevistado, o “*inglório*” papel da segunda linha, de “*absorver o que vem de cima e o que vem de baixo*” depende de um suporte da alta administração, para fazer uma mudança de cultura, própria dos caesbianos, resistentes à mudança, tanto aqueles da área operacional, focados na operação da Companhia, ou seja, no resultado, como daqueles da área administrativa que resistem em gerir os próprios riscos.

4.2.7. Desafios na Integração e Implementação das Três Linhas.

Por meio das análises abaixo, de duas respostas, evidenciam-se: a existência, antigamente, de um “modelo presidencialista” na Companhia, no qual havia um presidente

com amplos poderes na prática; o desafio da cultura organizacional, que relega ao segundo plano as atividades de controle e *compliance*.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “d”, da entrevista 5:

Considerando seu papel atual gerente da Gerência de Gestão de Risco, como o senhor percebe a interação entre as diferentes linhas (primeira, segunda e terceira) e sua contribuição para a cultura organizacional e a eficácia da governança na Companhia?

Na análise da resposta, destaca-se a declaração do entrevistado relacionado: à interação entre a primeira e a segunda linha, “[...] *é uma interação muito fraca que vem sendo reforçada, pelo trabalho da terceira linha.*”, pois “[...] *Então, assim, eu vejo claramente esse papel da auditoria fortalecendo a segunda linha*”; à questão de que não cabe mais na Companhia um modelo de governança (um “*modelo presidencialista*”) no qual havia um presidente com amplos poderes na prática,

[...] Então, sim, eu vejo claramente que esse modelo que a gente tinha anteriormente, antes das leis de governança, e a gente tinha um presidente que tinha amplos poderes, hoje em dia esse modelo não cabe mais

E ainda, destaca-se a declaração do entrevistado relacionado à constatação de que cada diretor ou presidente que passou pela Companhia “[...] *deu um direcionamento bem diferente um do outro, que não observou as questões relacionadas ao [planejamento] estratégico da companhia, que não observou, questões aos trabalhos que vinham sendo desenvolvidos aqui [...]*”.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “e”, da entrevista 1:

Como você enxerga a relação entre as três linhas na empresa atualmente? Existe uma clara divisão de responsabilidades e comunicação eficiente entre as áreas de controle interno/conformidade, gerenciamento de riscos e auditoria interna? Quais as principais dificuldades?

Na análise da resposta, a entrevistada fez apontamentos no sentido de: apresentar o desafio da cultura organizacional para a segunda e terceira linhas, “*O grande desafio é vencer a cultura organizacional, que relega a segundo plano, as atividades de controle e compliance, [...]*”, pois “[...] *sempre veem a atuação dessas áreas como uma fonte de controle desnecessário e que atrapalham as atividades fins e não conseguem*

enxergar a importância desta atuação na melhoria da eficiência da organização”; de relacionar a divisão do poder com a atuação das linhas, pois

[...] Então, o que a gente precisa, que é mudar um pouco, é dividir o poder, talvez. A gente precisa sair do presidencialismo [...]. Fazendo uma... Uma comparação. É, eu vou fazendo uma comparação, como a gente diz no direito, *mutatis mutandis*. A gente precisa dividir mais o poder para que essas áreas tão importantes consigam atuar melhor. É uma divisão mais na prática. Isso. Formalmente... Não, formalmente ela existe lindamente, mas na prática, né?, Na prática, nesse momento, acho que a vinculação está equivocada, o que acaba atrapalhando a atuação desses dois

Destaca-se o citado “*modelo presidencialista*” da primeira resposta desta seção que vai ao encontro das declarações da entrevistada, acima. Destaca-se ainda a declaração da entrevistada, de que “[...] *Na prática, nesse momento, acho que a vinculação está equivocada, o que acaba atrapalhando a atuação desses dois* [segunda e terceira linhas]”, o que leva a refletir sobre a vinculação das segunda e terceira linhas à presidência da Companhia e como a “dividir o poder” no sentido de sair do “presidencialismo”, mais na prática do que formalmente (pois formalmente a divisão do poder já existe, a citar por exemplo a estrutura de governança colegiada como o Conselho de Administração e Diretoria Colegiada) pode melhorar a atuação das duas linhas. A resposta acima está aderente ao fechamento de análise vista na seção 4.1.3, “Fechamento da análise da Categoria Estrutura Organizacional”, o qual fez relação entre os termos, “independência da segunda e terceira linhas”, “estrutura organizacional”, “alta gestão (Conselho de Administração e Diretoria Colegiada)” e “cultura organizacional”.

4.2.8. Desafios na Auditoria em um Ambiente em Crescimento.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se a importância do gerenciamento de riscos como norteador para os trabalhos da auditoria interna, a 3ª linha, mesmo em um ambiente em crescimento (de aumento de faturamento da Companhia).

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “e”, da entrevista 2:

Quais são os principais desafios que o senhor enfrenta ao lidar com questões de conformidade e riscos legais na sua função atual? Como esses desafios são abordados dentro da estrutura de governança da Companhia?

Na análise da resposta, destaca-se a declaração do entrevistado relacionado aos principais desafios que um líder da Auditoria Interna (3ª linha) enfrenta, como: não ter

estabelecido na estrutura da Companhia, “[...] *implantação propriamente dita do risco [...]*”, pois “[...] *isso deixa a auditoria, vamos dizer, sem aquilo que eu comentei com você anteriormente, nós perdemos essa referência, esse georreferenciamento.*”; o desafio de fazer mais com menos na Auditoria, ou seja, em relação à falta de mão de obra, “[...] *nós temos que partir para as coisas de inteligência artificial, de analytics, utilizar mais sistemas, menos pessoas, mas saber exatamente aonde que eu tenho que focar*”, pois, na visão do entrevistado “*Eu preciso de ter mecanismos que eu consiga atingir a uma auditoria mais ágil, mais assertiva*”.

Da análise acima, novamente toca-se no assunto do gerenciamento de riscos (uma das atividades da 2ª linha), que é uma referência para os trabalhos da auditoria interna (3ª linha), e como esses trabalhos se complementam.

4.2.9. Desafios na Implementação de Gestão de Riscos e Conformidade.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidenciam-se: o papel nevrálgico do gerenciamento de risco no contexto da atuação da segunda e terceira linhas; a diferente visão sobre gerenciamento de riscos (a segunda linha tem dificuldades com a primeira linha no tocante à formalização dos riscos por essa linha); e o papel da terceira linha em fiscalizar a segunda linha e a primeira.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “e”, da entrevista 4:

Quais são os principais desafios que o senhor enfrenta ao lidar com questões de conformidade e riscos legais na sua função atual? Como esses desafios são abordados dentro da estrutura de governança da Companhia?

Na análise da resposta, o entrevistado, chefe da Assessoria de Governança, Risco e Conformidade, ou seja, um dos líderes da 2ª linha, fez diversos apontamentos no sentido de: explicar os principais desafios nas atividades da 2ª linha, a conformidade e os riscos, “[...] *O controle interno não é uma coisa nova, já existia. Então, as áreas já estão acostumadas e sabem lidar com o controle interno, mas o risco é uma coisa nova. Então, a resistência cultural é muito grande.*”; do trabalho desse assessor junto aos níveis hierárquicos da Companhia, como ao nível dos superintendentes, no tocante às dificuldades e resistências junto à governança, “[...] *tem sido sempre um trabalho de sensibilização. Eu faço muitas reuniões, [...] estou sempre expondo a necessidade de atuação de primeira linha, como primeira linha, o que fazer.*”; e, uma forma de lidar com o

trabalho de risco, por meio de contratação de uma assessoria externa, *“Inclusive, o diretor de financeiro e comercial propôs que a gente contratasse uma assessoria para auxiliar junto ao operacional para realizar esse trabalho de risco junto ao operacional, de maneira um pouco diferente [...]”*.

Destaca-se a diferente visão em relação ao tratamento dos riscos na Companhia; retomando a resposta do chefe da Unidade de Auditoria Interna à pergunta do bloco I-e da entrevista 2, analisada na subseção 4.2.8 acima, que expõe como um gerenciamento de riscos menos robusto afeta os trabalhos da Auditoria Interna (a 3ª linha) e menciona-se o posicionamento de um dos líderes da 2ª linha de que há uma resistência cultural da primeira linha em lidar com os riscos, por ser uma “coisa nova”. Reforça-se assim a declaração desse entrevistado vista em 4.2.6, do “inglório” papel da segunda linha, de fazer o papel de ligação entre a alta gestão e o corpo operacional (a primeira linha). E ainda, destaca-se o papel regimental da 3ª linha em fiscalizar a atuação da 2ª linha¹¹, papel também descrito em políticas da Companhia (como a Política de Gestão de Riscos e a Política de Conformidade e de Controles Internos). Com a análise acima, demonstra-se de forma mais clara o Modelo das Três Linhas (figura 1): inclusive dando uma explicação sobre as setas sinalagmáticas (seta nos dois lados), ou seja, a relação entre a segunda e terceira

¹¹ Regimento Interno da Caesb, alterado pela Resolução de Diretoria nº 67/2022, de 30/08/2022:

Art. 6. À Unidade de Auditoria Interna compete:

[...]

III. aferir, em conjunto com suas unidades subordinadas, a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras. (grifo nosso).

Política de Gestão de Riscos da Caesb, revisão 02:

MODELO DAS TRÊS LINHAS: consiste em um conjunto de diretrizes elaborado e divulgado pelo IIA Global, que visa esclarecer e organizar as responsabilidades e papéis dos profissionais da organização no gerenciamento de riscos e controles internos.

a) 1ª linha: constituída pelas unidades organizacionais proprietárias do risco (coordenadores, gerentes, superintendentes, assessores de presidência, dentre outros), com papel de liderar e dirigir ações e aplicação de recursos para atingir os objetivos da Companhia; reportar à Alta Administração resultados planejados, reais e esperados, vinculados aos objetivos da Companhia; estabelecer e manter estruturas e processos apropriados para o gerenciamento de operações e riscos (incluindo controle interno); e garantir a conformidade com as expectativas legais, regulatórias e éticas.

b) 2ª linha: constituída pelas instâncias de supervisão e monitoramento da 1ª linha, quanto ao mapeamento de riscos e controles internos, inclusive os relacionados a não conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e questões de reporte financeiro, auxiliando os proprietários dos riscos a definirem metas de exposição aos riscos e a reportarem adequadamente informações relacionadas no âmbito da Caesb; e

c) **3ª linha: realizada pela auditoria interna por meio de medição e avaliação da eficácia e eficiência do gerenciamento de riscos e controles internos da gestão da Caesb, abrangendo a primeira e segunda linha.** (grifo nosso).

linhas; a relação com a alta gestão (ou órgãos de governança); e, na visão do pesquisador, o papel nevrálgico do gerenciamento de riscos para o funcionamento das linhas, que conforme relatos, no contexto da Caesb, carece de fortalecimento ou mudança de estratégia para sua efetiva implementação.

4.2.10. Desafios na Implementação das Três Linhas devido à Cultura Organizacional e Estrutura de Governança.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidenciam-se: um desafio para a segunda linha, consistente na cultura da primeira linha; na necessidade de um patrocínio da alta administração para vencer essa cultura, que pode ser traduzida na resistência da primeira linha em adotar a metodologia de gerenciamento de riscos proposta pela segunda linha; e, por último um raciocínio do pesquisador, que fez inferências sobre como a configuração atual da Auditoria Interna (a terceira linha) no contexto organizacional atual da Companhia não garante sua necessária independência técnica de atuação.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “e”, da entrevista 5:

Quais são os principais desafios que o senhor enfrenta ao lidar com questões relacionadas ao gerenciamento e gestão de riscos na sua função atual? Como esses desafios são abordados dentro da estrutura de governança da Companhia?

Na análise da resposta, o entrevistado, gerente de Gestão de Risco, ou seja, um dos participantes diretos da 2ª linha, fez apontamentos no sentido de: apresentar o principal desafio relacionado a atuação de sua gerência, “[...] *O principal desafio que eu vejo hoje realmente é a cultura da primeira linha. [...], mas a questão da primeira linha, a gente tem emperrado bastante, principalmente porque a gente não tem o patrocínio da alta administração. A gente não tem conseguido.*”; explicar que cabe à Assessoria de Governança (a assessoria responsável pela 2ª linha) basicamente secretariar o Conselho de Administração, “[...] *Então, cabe à assessoria de governança, hoje em dia, basicamente, secretariar.*”, com pouca influência na pauta das reuniões, “*Claro que, como assessoria de governança, tem cadeira nas reuniões do conselho de administração, tem algum poder de influência, mas é só uma influência, né?*”; explicar que os assuntos levados ao Conselho de Administração obrigatoriamente passam pela diretoria, “[...] *Inclusive, assuntos que são levados, que devem ser levados ao conselho de administração, obrigatoriamente passam*

pela diretoria"; expor, de que não há como o assessor de governança hoje levar assuntos conflitantes com a diretoria, “[...] *não há como o assessor de governança hoje levar assuntos conflitantes com a diretoria.*” e conseqüentemente ao Conselho de Administração, “*Mas se ele [assessor de governança] vê alguma situação, [...] que vai de encontro com os interesses da diretoria, ele não consegue levar isso ao conselho.*”.

Do exposto acima, conclui-se que na visão de um dos principais atuantes da 2ª linha, o gerenciamento de riscos - atividade de grande importância no contexto das Três Linhas, conforme explorado nas análises, subseção 4.2.9 acima - é prejudicado pela cultura da primeira linha e pela falta de patrocínio da alta administração, que pelo contexto da entrevista, entende-se como falta de patrocínio para vencer essa cultura da primeira linha. O entrevistado revelou as dificuldades de se levar assuntos conflitantes aos interesses da diretoria e pela lógica apresentada, de se levar alguns assuntos ao Conselho de Administração.

Os desafios apresentados acima levam a expor possível fragilidade de governança, na visão do pesquisador, como a limitação de atuação da Assessoria de Governança, Risco e Conformidade (principal unidade no contexto da segunda linha, juntamente com suas gerências subordinadas, vinculada à presidência da Companhia) quando se tenta levar assuntos conflitantes à diretoria (nas entrelinhas da entrevista, o pesquisador entende como conflitantes, também os assuntos que expõem a própria unidade perante a sua “chefia”, ou seja, o presidente da Companhia, que faz parte da Diretoria Colegiada). Por analogia, o pesquisador infere que a terceira linha, a Auditoria Interna, também tem dificuldades em levar assuntos conflitantes à diretoria, por também estar vinculada à presidência da Companhia. Há a particularidade de a Auditoria Interna estar subordinada ao Comitê de Auditoria Estatutário, o qual reporta-se ao Conselho de Administração.

O pesquisador, indo além do que foi relatado nas entrevistas, vislumbra que a Auditoria Interna, também sofre com possíveis pressões por parte da presidência da Companhia pelo motivo de estar a ela vinculada, no sentido de conseguir levar assuntos conflitantes a essa presidência e à diretoria colegiada (a qual o presidente também faz parte). A subordinação ao Comitê de Auditoria Estatutário, comitê criado a partir da adoção das boas práticas de governança instituídas pela Lei n.º 13.303/2016, a Lei das Estatais, parece não garantir a independência técnica da Auditoria Interna, pois a vinculação da Auditoria Interna à presidência significa uma dependência para fins administrativos,

relacionada a assuntos como: orçamentários; de contratos externos; de contratação/movimentação de pessoal para a área; de autorizações para treinamentos externos; de nomeação de funções, ..., enfim, em outras palavras, a presidência da Companhia tem muita “moeda de troca” em relação à Auditoria Interna.

Não se pode dizer que há alguma ilegalidade nessa configuração, a vinculação da Auditoria Interna à presidência da Companhia e ao mesmo tempo, uma subordinação ao Comitê de Auditoria Estatutário. O que se quis dizer acima é que a independência técnica da Auditoria Interna não está garantida dessa forma.

4.2.11. Conflitos e Percepções na Implementação das Linhas de Defesa.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se: o maior conflito enfrentado na atuação das 2ª e 3ª linhas, na visão de uma ex-chefe da Controladoria.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “f”, da entrevista 1:

Em relação à atuação das linhas (2ª e 3ª) poderia relatar os conflitos que existiram, com exemplos.

Na análise da resposta, a entrevistada, ex-chefe da Controladoria da Companhia, afirmou que o maior conflito enfrentado na atuação das 2ª e 3ª linhas, “[...] é a *visão organizacional de que estas atividades atrapalham as áreas fins da Companhia, não existe um espírito de colaboração, e sim, de enfrentamento*”.

Contextualiza-se a afirmação da entrevistada, que atuou na Controladoria antes do advento da Lei n. 13.303/2016, no entanto, na visão do pesquisador, valida-se tal afirmação também para os dias atuais, de que para alguns as atividades de segunda e terceira linhas atrapalham as áreas fins da Companhia¹².

¹² Apenas para fins de enriquecimento da análise, menciona-se o artigo publicado pelo professor Francisco Gaetani, em 20 de abril de 2018 no Valor Econômico, “*A governabilidade da administração em jogo*”, sobre a importância do PL 7748/2017 que previa a inclusão na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) de “disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público” (Discussão do Projeto de Lei 7.448/2017 / Tribunal de Contas da União, 2018) que teve repercussão na imprensa à época, sobre as consequências de uma atuação repressiva da Corte de Contas (ou Tribunal de Contas da União, TCU) e do controle interno do Poder Executivo Federal (Controladoria Geral da União, CGU) sobre os administradores e gestores públicos, que ficou conhecido como o “apagão das canetas”, ou seja, a inércia na atuação e na inovação, pelo medo de errar e ser punido, em um contexto após o surgimento e ascensão do prestígio da Operação Lava-Jato. As situações descritas pelo professor Francisco Gaetani vão ao encontro da afirmação da ex-controladora, de que o maior conflito enfrentado

4.2.12. Desafios e Integração na Implementação das Três Linhas de Defesa.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidenciam-se: o papel da segunda linha em promover a interface entre a primeira, a terceira linha (a Auditoria Interna) e o comitê de risco; uma resistência da segunda linha em ser fiscalizada pela terceira linha; a existência de um framework como o COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), além da existência de outros modelos, para apoiar a implantação da gestão de riscos em uma organização; e, a análise de que como todos esses elementos, combinados, podem estar criando um entrave ao alinhamento e integração entre segunda e terceira linhas.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “f”, da entrevista 2:

Como o senhor avalia a integração das práticas de governança, riscos, conformidade e auditoria interna na Companhia ao longo do tempo, e quais desafios o senhor identifica nesse processo de implementação das três linhas?

Na análise da resposta, o entrevistado fez diversos apontamentos no sentido de: explicar sobre a integração das práticas de governança, risco, conformidade e auditoria interna, “[...] *ela tem cinco anos., Posso dizer que avançamos muito na parte de controle, posso dizer que avançamos muito na parte de conformidade, compliance, [...]*”; explicar sobre uma resistência da segunda linha em ser fiscalizada pela terceira linha no tocante aos riscos da Companhia, “[...] *Agora, a questão da cultura precisa ser quebrada, porque quando a auditoria interna, ela está inserida nesse processo, ela é fiscalizadora da segunda linha, né?*”, e isso é provavelmente uma diferença de visão sobre a gestão de riscos pois “[...] *Porque a segunda linha às vezes entende que a parte do risco não é objeto de verificação da auditoria, e eminentemente é, né?*”; explicar sobre a aplicação do framework COSO, que recomenda uma organização a fazer o controle dos riscos; e, explicar sobre o papel da segunda linha, na interface entre a primeira linha, a segunda linha, a auditoria e

na atuação das 2ª e 3ª linhas, “[...] *é a visão organizacional de que estas atividades atrapalham as áreas fins da Companhia, [...]*”. Ou seja, as atividades de segunda linha (controles internos, gerenciamentos de riscos, governança) e atividades da terceira linha (auditoria interna) podem ser comparadas à atuação do controle interno exercido pela CGU e auditoria/fiscalização exercida pelo TCU, respectivamente, com repercussões negativas, no entanto diferentes, em ambos os contextos. Na Caesb, haveria um espírito de enfrentamento em relação à atuação das linhas e no âmbito federal, os auditados/inspecionados reagiriam de outra forma, com apatia, inércia, desmotivação e falta de atuação em suas atividades habituais.

o comitê de risco, “[...] *O papel da segunda linha é justamente fazer o quê? Essa interface entre a primeira, a segunda, a auditoria e o comitê de risco. Entendeu? Ele tem que fazer esse papel de intermediador*”.

Da análise acima, depreende-se que uma diferença de visão sobre a gestão de riscos (por exemplo, apoiar-se em um *framework* como o COSO, ou não, ou ainda a outro modelo para fazer essa gestão), aliado a uma resistência cultural em ser fiscalizado, como já afirmado em 4.2.11, por outra entrevistada, pode estar criando um entrave ao alinhamento e integração entre segunda e terceira linhas.

4.2.13. Integração e Desafios das Práticas de Governança e Auditoria.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se o que já foi abordado em 4.2.12, sobre gestão de riscos, os responsáveis por essa gestão, o engajamento da primeira linha na gestão de riscos e os modelos que podem subsidiar a implantação da gestão de riscos.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “f”, da entrevista 5:

Como o senhor avalia a integração das práticas de governança, riscos, conformidade e auditoria interna na Companhia ao longo do tempo, e quais desafios o senhor identifica nesse processo de implementação das três linhas?

Na análise da resposta, o entrevistado fez apontamentos no sentido de: explicar sobre a integração das práticas de governança e auditoria, “[...] *elas têm se aprofundado, assim. Eu não vou dizer de forma rápida, mas ao longo do período,[...]*”; explicar sobre o alinhamento entre segunda e terceira linhas, em relação às práticas de governança, “[...] *vejo que essas práticas de governança, dentro dessas duas linhas, tem-se..., é alinhado, eles estão trabalhando de forma mais alinhada, apesar de que os trabalhos não terem saído da forma como a gente gostaria;*”; e, expor uma dificuldade da segunda com a primeira linha, “*Há uma cultura de que a gestão de risco [a gerência de gestão de risco] da companhia é responsável pelo risco, né? Sendo que a responsabilidade pelo risco daquele processo ali é o gestor*”.

Da análise acima, reforça-se a ideia apresentada no último parágrafo de 4.2.12, que pode ser materializada nas seguintes perguntas: quem é o responsável pelo risco? Quem são os responsáveis pela gestão de riscos? Quais são os papéis da primeira,

segunda e terceira linha na gestão de riscos? Como a alta gestão pode promover o engajamento da primeira linha em gerir seus próprios riscos?

Essas perguntas e suas possíveis respostas remetem: ao arcabouço teórico que fundamentou a implantação da gestão de riscos na Companhia, ou seja, qual foi o *framework* ou normas ISO (Organização Internacional de Normalização), como a ISO 31000, utilizados; e, às resistências culturais existentes nas próprias linhas, em aceitar as atividades exercidas pelas linhas (a atividade da segunda linha em relação à primeira linha, e a atividade, fiscalização da terceira linha em relação à segunda linha).

4.2.14. Desafios e Iniciativas na Implementação do Gerenciamento de Riscos.

Por meio da análise abaixo, de duas respostas, evidenciam-se: a opinião do entrevistado de que existe uma clara divisão de responsabilidade e comunicação eficiente entre a segunda e terceira linhas; e, a questão do pouco avanço no gerenciamento de riscos, por falta de iniciativa e ousadia.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “g”, da entrevista 2:

Como o senhor enxerga a relação entre as três linhas na empresa atualmente? Existe uma clara divisão de responsabilidades e comunicação eficiente entre as áreas de controle interno/conformidade, gerenciamento de riscos e auditoria interna?

Na análise da resposta, o entrevistado fez apontamentos no sentido de: apresentar a divisão de responsabilidades e comunicação entre as linhas, “[...] *a relação entre as três linhas, ela é, considerando o tempo que nós implementamos, ela tem as divisões de responsabilidades, ela tem uma comunicação eficiente [...]*”; e, reforçar que a Companhia avançou pouco no gerenciamento de riscos, “[...] *repito, eu acho que avançamos pouco na área de gerenciamento de riscos e principalmente pela falta de iniciativa*”.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “j”, da entrevista 2:

Em sua opinião, como a empresa poderia melhorar a sua abordagem em relação à governança corporativa e gestão de riscos? Existem práticas ou políticas específicas que o senhor sugere para fortalecer o sistema de governança?

Na análise da resposta, o entrevistado reforçou que “[...], *mas eu acho, assim, na minha opinião pessoal, que o nosso problema em relação à governança e à gestão de*

risco não é bem formalismo de políticas. Eu acho que é mais cultural, sabe?”, pois “Eu acho que é mais cultural [...] em relação a governança e gestão de risco, [...] o que eu acho que falta é essa questão mesmo de alavancar, de sair um pouco dessa zona de conforto”.

Da análise acima, baseada na opinião do entrevistado, um empregado da Companhia com mais de 30 anos de experiência, inclusive com experiência como gestor em diversas ocasiões, destaca-se o pouco avanço no gerenciamento de riscos e a necessidade de aprimoramento desse processo, com uma atitude proativa e ousada.

A presente análise reforça a ideia apresentada na análise vista em 4.2.10, de que a falta de ousadia quanto à implementação do gerenciamento de riscos pode estar relacionada a não se levar temas conflitantes à diretoria, que exponha a própria unidade responsável por essa atividade, a segunda linha.

Ainda, a falta de iniciativa dá indícios de uma falta de segurança ou confiança em uma metodologia específica para implantação da gestão de riscos na Companhia.

Sem uma gestão de riscos eficiente, compromete-se os trabalhos da Auditoria Interna, a terceira linha, conforme relatado em 4.2.5, 4.2.9 e 4.2.14, acima.

4.2.15. Conflitos e Clarificação de Papéis na Implementação das Três Linhas.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se que há uma dificuldade do reconhecimento na prática do papel da terceira linha em fiscalizar a segunda linha, principalmente no tocante à atividade de gerenciamento de riscos, a qual é de responsabilidade precípua da segunda linha, apesar da existência da formalização dos papéis das linhas.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “h”, da entrevista 2:

Em relação à atuação das linhas (2ª e 3ª) poderia relatar os conflitos que existiram, com exemplos.

Na análise da resposta, o entrevistado fez apontamentos no sentido de: explicar o reconhecimento de papéis das linhas na prática, apesar da formalização existente, “[...] *mas acho que é muito mais porque a segunda linha às vezes não percebe, principalmente no modelo do IIA [Instituto dos Auditores Internos], quem faz o quê.*”; explicar a necessidade

do efeito *top-down*, para que as “coisas aconteçam”, “[...] *Nós precisamos do efeito da diretoria colegiada e do conselho de administração para que as coisas aconteçam*”.

Destaca-se da análise acima, e da análise das respostas dos outros entrevistados, a existência de uma formalização das linhas, com a definição clara dos papéis. No entanto, graças às entrevistas foi possível constatar essas dificuldades, como o reconhecimento na prática desses papéis, como a atuação da terceira linha em relação à segunda linha, quanto à fiscalização da atividade de gerenciamento de riscos.

4.2.16. Desafios na Implementação da Gestão de Riscos nas Três Linhas.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta de um líder da segunda linha, evidencia-se a confirmação da frustração da terceira linha em relação ao gerenciamento de riscos, atividade da segunda linha.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “h”, da entrevista 4:

Em relação à atuação das linhas (2ª e 3ª) poderia relatar os conflitos que existiram, com exemplos.

Na análise da resposta, o entrevistado fez apontamentos no sentido de: explicar a frustração da terceira linha em relação à atuação na área de risco, “[...] *eu imagino que haja uma frustração da terceira linha, [...], a atuação na área de risco. Por quê? A auditoria moderna é baseada em riscos. Você tem a fast audit, você tem modelos atuais de auditoria que são dependentes do trabalho de risco.*”; explicar a resistência da primeira linha no trabalho de identificação e classificação e mitigação de risco, que tem como consequência, “[...] *como é que a segunda linha vai atuar nos controles e como é que a terceira linha vai atuar na avaliação dos controles que a primeira linha deveria fazer?*”.

Destaca-se da análise acima, que o sentimento de frustração descrito é complementar à expectativa da terceira linha em relação a um gerenciamento de riscos mais eficaz na Companhia, visto em 4.2.14 acima.

4.2.17. Interações e Conflitos entre Linhas de Defesa e o Papel da Cultura Organizacional.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se a opinião de um participante direto da segunda linha, de que há a necessidade de patrocínio da alta administração e/ou uma mudança de cultura veemente para implantação de uma gestão de riscos eficaz.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “h”, da entrevista 5:

Em relação à atuação das linhas (2ª e 3ª) poderia relatar os conflitos que existiram, com exemplos.

Na análise da resposta, o entrevistado fez apontamentos no sentido de: informar está claro a divisão do trabalho de segunda e terceira linha, com a ocorrência de conflitos pontuais; informar o ímpeto da terceira linha, em ver o *“trabalho pronto e as coisas funcionando”*; e, a necessidade de um *“patrocínio muito forte da alta administração”* ou *“sem uma mudança de cultura veemente da companhia”* para a gestão de riscos prosperar.

Destaca-se da análise acima, que de ponto de vista de um dos responsáveis pela segunda linha, há a necessidade de patrocínio da alta administração e/ou uma mudança de cultura veemente para implantação de uma gestão de riscos eficaz.

4.2.18. Desafios e Práticas na Gestão de Riscos Organizacionais.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se um posicionamento de um dos principais responsáveis pela 2ª linha, sobre a resistência da primeira linha de formalizar os riscos operacionais bem como na resistência em aceitar as recomendações da segunda linha. A análise desse posicionamento levou o pesquisador a levantar questões provocativas sobre a gestão de riscos na Caesb.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “i”, da entrevista 4:

Em sua opinião, quais são os principais benefícios e impactos da implementação das três linhas na empresa, tanto do ponto de vista operacional quanto da efetividade do gerenciamento dos riscos e controle internos?

Na análise da resposta, o entrevistado fez apontamentos no sentido de: explicar, que quanto aos riscos operacionais, eles já estão mapeados, pois “[...] *Então, se estivesse funcionando adequadamente o modelo das três linhas, e houvesse uma linha de produção, onde você tem tratamento do risco, controle do tratamento, [...] avaliação [...], a companhia estaria andando exatamente como ela está hoje*” e “*Então, todos os riscos da companhia são mapeados. Mas eles são mapeados, apesar de não estarem escritos, eles foram identificados há muito tempo. Porque o nosso trabalho, nossa parte operacional, ela vem sem problemas evidentes há muito tempo.*”; explicar a dificuldade de tratar o risco de maneira mais formal, “[...] *Então, a princípio, a parte burocrática do risco, ela não vai trazer um ganho imediato porque a parte prática do tratamento do risco já acontece [...]*”, pois há “[...] *a dificuldade de você convencer a pessoa a fazer a parte burocrática, sendo que ela está fazendo a parte prática.*”; e a solução de contratação de uma consultoria para fazer o trabalho de gestão de riscos junto ao operacional da Companhia, “*A gente contrata uma consultoria para fazer trabalho junto ao operacional*”, pois “[...] *e aí a gente entende que esse trabalho da consultoria, ela vai ter um pouco mais de respeito. A nossa cultura interna é a de respeitar mais quem está de fora do que quem está de dentro*”.

Destaca-se da análise acima, um posicionamento de um dos principais responsáveis pela 2ª linha, a questão da importância da cultura no contexto das Três Linhas, traduzida na resistência da primeira linha de formalizar os riscos operacionais bem como na resistência dessa mesma linha em aceitar as recomendações da segunda linha.

Após as análises acima, as seguintes perguntas resumem as dúvidas do pesquisador sobre o que foi declarado também em 2.2.14 (sobre a questão da inércia e falta de iniciativa) em confronto com a análise da presente subseção, que envolve aspectos de cultura organizacional, atuação das linhas e gestão de riscos:

O que falta para a Caesb ter uma gestão de riscos eficaz?

Existe uma metodologia específica a ser adotada pela Companhia quanto à implementação da gestão de riscos? (Ou o problema é justamente esse, de que não há uma metodologia específica, “pronta no mercado”, e sim deve haver uma metodologia a ser adaptada ao contexto da Companhia, com suas especificações culturais e organizacionais).

Quais são os aspectos de cultura organizacional que impedem a efetiva implementação da gestão de riscos na Companhia?

Existe inércia de atuação por parte da segunda linha ou é mais uma questão de resistência da primeira linha em aceitar as diretrizes da segunda linha, quanto ao gerenciamento de riscos?

Pode-se dizer que há uma falta de patrocínio (ou apoio) da alta administração na implementação efetiva da gestão de riscos ou o assunto não está sendo devidamente levado a essa alta administração?

4.2.19. Conflitos Políticos na Implementação das Três Linhas.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se a importância da política e sua influência no contexto da Companhia, pois a escolha dos ocupantes dos cargos mais altos da Companhia depende de uma aprovação política e as decisões estratégicas passam também pelo crivo político do governo da situação.

Considerando a pergunta do bloco II, alínea “a”, da entrevista 1:

a) Considerando o conceito de valores compartilhados, “são valores ou crenças partilhados pelos membros da organização, como, por exemplo, a valorização da preservação do meio ambiente”, quais eram os valores compartilhados da Companhia, bem quais eram as dificuldades existentes, na época em que a senhora era Controladora e quais são eles atualmente? Contextualizar esses exemplos, se possível.

Na análise (esclarece-se, primeiramente, que o Bloco II da entrevista consiste em perguntas relacionadas a aplicação de conceitos da teoria de cultura organizacional ao contexto da Companhia, conforme Apêndice 1 - Roteiro das Entrevistas) da resposta, a entrevistada fez apontamentos no sentido de: aplicar o conceito “valores compartilhados” à Companhia, fazendo a equivalência desse conceito a “*excelência no saneamento*”, afirmando que “*As dificuldades para alcançar esses objetivos [excelência no saneamento] eram políticos, nem sempre os objetivos empresariais convergem com os objetivos políticos*”. O trecho da entrevista reflete as dificuldades políticas enfrentadas na implementação das três linhas, destacando a divergência entre os objetivos empresariais e políticos.

Ao verificar a influência da política na Companhia, contexto que será também desenvolvido nas análises dos próximos itens, 4.2.20 e 4.2.21, retoma-se a uma lente de análise que ainda não foi diretamente explorada na presente pesquisa: a política ou a força política na Companhia. Esse elemento de análise será importante de ser explorado, pois

aspectos culturais e organizacionais já vistos (como a resistência da primeira linha em adotar formalmente práticas de gestão como a gestão de riscos ou a afirmação de falta de apoio da alta gestão ou ainda, a questão da vinculação da segunda e terceira linhas à presidência da Companhia ou diretamente ao Conselho de Administração) podem também estar relacionados a questões políticas, pois a escolha dos ocupantes dos cargos da alta administração (incluindo membros da Diretoria Colegiada, como o presidente da companhia, membros do Conselho de Administração, membros do Conselho Fiscal da Companhia)¹³ perpassa pelo acionista majoritário, o Distrito Federal¹⁴ e as decisões estratégicas dessa administração, naturalmente passam também pelo crivo político, de acordo com os interesses do Governo do Distrito Federal da situação.

4.2.20. Conflitos Organizacionais e Sua Influência na Cultura e Clima da Companhia.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se um conflito que extrapola o contexto das Três Linhas, mas que pode impactar a cultura e o clima organizacional da Companhia. Buscou-se uma visão mais holística da Companhia, pois nesse período de negociação sindical tomam-se decisões acerca do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), importante instrumento de caráter normativo¹⁵ definido pelo sindicato, empregados e empresa.

Considerando a pergunta do bloco II, alínea “f”, da entrevista 4:

f) Considerando a sua experiência profissional na Companhia, quais conflitos foram mais marcantes, ou seja, situações que envolviam falhas de comunicação, divergências, oposições, desentendimentos entre pessoas/áreas da Companhia, que impactaram a Cultura e Clima organizacional da Companhia. Detalhar, se possível.

Na análise da resposta, o entrevistado fez declarações no sentido de: apontar os conflitos mais marcantes que impactaram a cultura e o clima organizacional da Companhia, “[...], mas se eu for falar de conflito que mais impactou, eu vou ter que falar, na

¹³ além de escolhas relacionadas a outros comitês, como membros do Comitê de Auditoria, comissões e em outros cargos de primeiro escalão.

¹⁴ Estatuto Social Consolidado da Caesb – 2023. Capítulo II Do Capital Social e Das Ações.

Art. 7º - O Distrito Federal deterá sempre o mínimo de 51% (cinquenta e um por cento) do capital social.

¹⁵ Conforme o site Gov.br, Serviços e Informações do Brasil,

Trabalho, Emprego e Previdência, disponível em <<https://encurtador.com.br/hK3Wts>>.

verdade, de negociação sindical. É muito mais impactante do que qualquer conflito interno, porque impacta nas pessoas, no bolso das pessoas”.

A importância da presente análise é apresentar um conflito que extrapola o contexto das Três Linhas, mas que pode impactar a cultura e o clima organizacional da Companhia. O período de negociação sindical é um momento de embate das forças, por um lado os empregados e o sindicato, representante dos empregados, e do outro, a comissão de negociação do acordo coletivo e a diretoria colegiada.

A análise acima pode estar relacionada: ao papel da segunda linha, em fazer cumprir os normativos dentro da Companhia, visto em 4.2.3 acima, uma vez que o ACT é uma fonte normativa da Companhia; às disputas políticas, vistas em 4.2.21 abaixo; e, aos momentos em que uma comunicação interna eficiente se torna mais necessária, como analisado em 4.2.22, abaixo.

4.2.21. Impacto das Disputas Políticas na Estabilidade e Desempenho Organizacional. Fortalecimento Institucional e Continuidade na Governança.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se que as disputas políticas são fontes de conflitos e instabilidade na Companhia, podendo gerar também a estabilidade, na ausência dessas disputas.

Considerando a pergunta do bloco II, alínea “f”, da entrevista 1:

Considerando a sua experiência profissional na Companhia, quais conflitos foram mais marcantes, ou seja, situações que envolviam falhas de comunicação, divergências, oposições, desentendimentos entre pessoas/áreas da Companhia, que impactaram a Cultura e Clima organizacional da Companhia. Detalhar, se possível.

Na análise da resposta, a entrevistada fez apontamentos no sentido de: apontar os conflitos mais marcantes que impactaram a cultura e o clima organizacional da Companhia, “[...] *as questões mais impactantes sempre foram as disputas políticas e seu impacto no desempenho da empresa. A atuação dos políticos continua sendo a principal fonte, de estabilidade e ou instabilidade;*”. O trecho da entrevista reflete como as disputas políticas são uma fonte significativa de instabilidade e impactam o desempenho da empresa.

Conforme analisado em 4.2.19 e 4.2.20, a negociação sindical e as disputas políticas são fontes de conflitos e instabilidade na Companhia, podendo gerar também a estabilidade, na ausência de disputas políticas.

4.2.22. Conflitos Organizacionais e Comunicação Interna.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, evidencia-se que as falhas de comunicação entre diretoria e empregados, em momentos como a negociação do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), podem gerar grandes divergências.

Considerando a pergunta do bloco II, alínea “f”, da entrevista 2:

Considerando a sua experiência profissional na Companhia, quais conflitos foram mais marcantes, ou seja, situações que envolviam falhas de comunicação, divergências, oposições, desentendimentos entre pessoas/áreas da Companhia, que impactaram a Cultura e Clima organizacional da Companhia. Detalhar, se possível.

Na análise da resposta da entrevista 2, pergunta do bloco II-f, o entrevistado fez apontamentos no sentido de: apontar os conflitos mais marcantes que impactaram o clima organizacional da Companhia, “[...] *são tantos que eu vivi, né? Conflitos mais marcantes, né? Talvez..., Talvez tenha tido alguns que me marcaram muito, principalmente na relação entre empregados, empresa e sindicato.*”; exemplificar uma dessas situações de conflito, “*A diretoria estava negociando um acordo coletivo de trabalho e não havia um comunicado oficial, como por exemplo esse que nós recebemos recentemente da diretoria, dizendo que está envidando todos os esforços para tentar fechar o ACT.*”; apontar a falha de comunicação, como causa de divergências, “*Quando o empregado não é comunicado, essa falha na comunicação gera divergências terríveis.*”; e, dar soluções para preservar o clima organizacional da Companhia, “[...] *eu acho imprescindível essa comunicação dentro da companhia, para justamente preservar [...] o clima organizacional da companhia. É imprescindível uma boa comunicação.*”.

A partir da análise acima, relaciona-se ao visto em 4.2.19, 4.2.20 e 4.2.21, de que a comunicação (entre diretoria e empregados) é essencial na preservação do clima organizacional na Companhia, mesmo em uma situação de tensão entre as partes, como na negociação do ACT que envolve empregados, sindicato e empresa.

4.3. Categoria De Análise - *Insights* Sobre Cultura Organizacional.

A presente Categoria de Análise buscou *insights* sobre o tema cultura organizacional que tivessem alguma relação com o tema de pesquisa, especificamente quanto à implementação das Três Linhas no contexto da Caesb.

Essa análise está de acordo com a hipótese de pesquisa 1 (descrita no capítulo 3 - Metodologia, na seção 3.2 - Hipóteses e variáveis e transcrita abaixo) no tocante a: lacunas de comunicação, difusão do conhecimento, comunicação entre as partes e a existência de subculturas ou resistências internas:

Hipótese 1: Existem dificuldades de alinhamento entre as Três Linhas, devido **a lacunas de comunicação, difusão do conhecimento, comunicação entre as partes e a existência de subculturas**. (grifo nosso)

Essa análise também está de acordo com a hipótese de pesquisa 2 (descrita no capítulo 3 - Metodologia, na subseção 3.2 - Hipóteses e variáveis e transcrita abaixo) no tocante a: dinâmica de cultura organizacional da Companhia envolvida:

Hipótese 2: A efetiva implementação das linhas de controle difere do simples cumprimento dos dispositivos legais, **considerando a dinâmica de cultura organizacional** e da governança relacional envolvidas, pois **trata-se de um problema complexo que exige diferentes abordagens para a sua resolução** (Grifo nosso).

Reforçou-se a aderência dessa Categoria de Análise às hipóteses de pesquisa propostas, de forma que os resultados apresentados nesta subseção 4.3 mantivessem a linha de raciocínio encontrada nos itens “4.1. Categoria de Análise - Estrutura Organizacional” e “4.2. Categoria de Análise - Desafios e Conflitos”, pois todas as análises culminaram na confecção do “Quadro 2: Categorias de análise das respostas dos entrevistados”, bem como nas avaliações descritas no capítulo 5 - Considerações Finais.

As análises descritas em 4.2 já apresentavam conceitos conexos à cultura organizacional. Assim demonstra-se que vários desafios de cultura organizacional enfrentados por atores da segunda ou terceira linhas foram abordados anteriormente:

Na subseção “4.2.1. Desafios e Estratégias na Implementação das Três Linhas e Gestão de Conformidade”, o entrevistado, atuante na 2ª linha como gestor da equipe responsável pela conformidade e controle interno, considerou como o principal desafio a questão de lidar com a integridade e ética na Companhia, que pode ser relacionado a um

aspecto de cultura organizacional da Companhia, pois daí infere-se uma resistência interna com o assunto (integridade e ética);

Na subseção “4.2.3. Desafios e Estratégias na Implementação e Compreensão das Três Linhas”, o entrevistado, atuante na 2ª linha como gestor da equipe responsável pela conformidade e controle interno, destacou o desafio de que a cultura das três linhas ainda não está totalmente disseminada pela organização, o que dificulta os trabalhos da 2ª linha, inclusive no tocante à gestão de riscos;

Na subseção “4.2.4. Desafios na Seleção e Capacitação de Gestores”, o entrevistado, atuante na Gerência de Gestão de Risco, informou o desafio de que em relação à primeira linha, na Companhia há uma cultura de promover o melhor técnico, nem sempre o melhor gestor e isso dificulta a implementação de ferramentas gerenciais, inclusive na implementação das Três Linhas, que é um dos instrumentos da gestão;

Na subseção “4.2.6. Desafios e Resistências na Implementação das Três Linhas”, o entrevistado, um dos principais responsáveis pela 2ª linha, informou: a dependência de um suporte adequado da alta administração; a resistência para implantação de uma cultura na Companhia e a resistência da área operacional em relação ao gerenciamento de riscos;

Na subseção “4.2.7. Desafios na Integração e Implementação das Três Linhas” a entrevistada, ex-controladora, informou o desafio da cultura organizacional, que relega ao segundo plano as atividades de controle e *compliance*.

Na subseção “4.2.10. Desafios na Implementação das Três Linhas devido à Cultura Organizacional e Estrutura de Governança” o entrevistado, atuante na Gerência de Gestão de Risco, informou o desafio para a segunda linha, consistente na cultura da primeira linha e a necessidade de um patrocínio da alta administração para vencer essa cultura, que pode ser traduzida na resistência da primeira linha em adotar a metodologia de gerenciamento de riscos proposta pela segunda linha;

Na subseção “4.2.11. Conflitos e Percepções na Implementação das Linhas de Defesa” a entrevistada, ex-controladora, informou o maior conflito enfrentado na atuação das 2ª e 3ª linhas, que seria “[...] *a visão organizacional de que estas atividades atrapalham as áreas fins da Companhia, não existe um espírito de colaboração, e sim, de enfrentamento*”;

Na subseção “4.2.12. Desafios e Integração na Implementação das Três Linhas de Defesa” o entrevistado, líder da Auditoria Interna (3ª linha), informou sobre uma resistência da segunda linha em ser fiscalizada pela terceira linha;

Na subseção “4.2.17. Interações e Conflitos entre Linhas de Defesa e o Papel da Cultura Organizacional” o entrevistado, atuante na Gerência de Gestão de Risco, informou a necessidade de patrocínio da alta administração e/ou uma mudança de cultura veemente para implantação de uma gestão de riscos eficaz;

Na subseção “4.2.18. Desafios e Práticas na Gestão de Riscos Organizacionais” o entrevistado, um dos principais responsáveis pela 2ª linha, informou sobre a resistência da primeira linha de formalizar os riscos operacionais bem como na resistência em aceitar as recomendações da segunda linha;

Na subseção “4.2.20. Conflitos Organizacionais e Sua Influência na Cultura e Clima da Companhia”, na visão do pesquisador a partir do relato do entrevistado, ficou evidenciado o conflito possivelmente existente na negociação sindical do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), com impactos na cultura e clima organizacional da Companhia;

Na subseção “4.2.21. Impacto das Disputas Políticas na Estabilidade e Desempenho Organizacional. Fortalecimento Institucional e Continuidade na Governança” a entrevistada, ex-controladora, informou que as disputas políticas são fontes de conflitos e instabilidade na Companhia, podendo gerar também a estabilidade, na ausência dessas disputas;

Na subseção “4.2.22. Conflitos Organizacionais e Comunicação Interna” o entrevistado, líder da Auditoria Interna (3ª linha), informou que as falhas de comunicação entre diretoria e empregados, em momentos como a negociação do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), podem gerar grandes divergências.

Ainda, o pesquisador deixa a nota que as observações da presente Categoria de Análise têm características específicas como: ou incorporaram a análise de um raciocínio mais longo exposto pelo entrevistado (como observado em 4.3.1, no qual há a contraposição de uma cultura “fragmentária” da alta administração com a cultura “cristalizada” do corpo gerencial) ou foram feitas partir da aplicação de um conceito específico ao contexto da Caesb (em 4.3.2 e 4.3.3, desenvolveu-se o conceito “valores organizacionais”; e em 4.3.4 e 4.3.5, o conceito “pressupostos básicos”).

4.3.1. Impactos da Cultura Organizacional e Governança em Empresas Públicas.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, alcançou-se o *insight* sobre cultura organizacional de que na Companhia, uma organização pública, há necessidade de fortalecimento dos níveis hierárquicos mais altos, Conselho de Administração e Diretoria Colegiada. Em contraposição a essa alta administração, considerada “fragmentária”, há a necessidade de um corpo gerencial, composto por empregados do quadro efetivo, nível hierárquico abaixo dessa alta administração, que não quer sair da estabilidade cristalizada, “[...] *porque pode desestabilizar o conjunto que hoje é a grande máquina da companhia, que leva tudo à frente*”.

Considerando a pergunta do bloco I, alínea “j”, da entrevista 4:

Em sua opinião, como a empresa poderia melhorar a sua abordagem em relação à governança corporativa e gestão de riscos? Existem práticas ou políticas específicas que você sugere para fortalecer o sistema de governança?

Na análise da resposta, o entrevistado fez apontamentos no sentido de: explicar como fortalecer o sistema de governança, “*Fortalecer o sistema de governança seria fortalecer os nossos níveis hierárquicos.*”; explicar como deveria funcionar a governança, comparando o funcionamento na iniciativa privada, “[...] *o principal ponto tem que ser, o conselho de administração que define as estratégias. Em seguida, a diretoria colegiada que executa as estratégias do conselho de administração.*”; explicar que na Caesb esses níveis são mais fragilizados, “[...] *Porque os dois níveis anteriores, que são os níveis mais altos, que na empresa particular seriam os mais fortes, são as nossas duas maiores fragilidades.*”; explicar a necessidade de um corpo gerencial forte dada a fragilidade mencionada; e, explicar a dificuldade de mudança de cultura, dada que as áreas sentem-se “*sobrecarregados de trabalho*” e porque “[...] *a área da alta administração é fragmentária e não dá o apoio que eles pedem*” e isso “[...] *Então, dificilmente haverá mudança de cultura em relação a três linhas nesse sentido*”.

Da análise acima, explora-se uma diferença no funcionamento da iniciativa privada, nas quais os maiores níveis hierárquicos de uma empresa (Conselho de Administração tomando decisões estratégicas e Diretoria Colegiada executando as estratégias) seriam mais fortes e pelo contexto, entendem-se tais níveis como uma

administração fragmentária no âmbito da Companhia. O entrevistado relacionou essa fragilidade com a dificuldade de mudança cultural do corpo gerencial, abaixo desses níveis hierárquicos, “[...] *não quer sair da estabilidade cristalizada, porque pode desestabilizar o conjunto que hoje é a grande máquina da companhia, que leva tudo à frente*”.

4.3.2. Valores Organizacionais e Cultura de Pertencimento.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, alcançou-se o *insight* sobre cultura organizacional de um valor de empregados da Companhia, de orgulho e pertencimento a uma entidade que era responsável por levar água para a casa das pessoas com qualidade.

Considerando a pergunta do bloco II, alínea “a”, da entrevista 4:

Considerando o conceito de valores compartilhados, “são valores ou crenças partilhados pelos membros da organização, como, por exemplo, a valorização da preservação do meio ambiente”, quais eram/são os valores compartilhados da Companhia percebidos pelo senhor? Contextualizar esses exemplos, se possível.

Na análise da resposta, o entrevistado fez apontamentos no sentido de: apresentar o valor de empregados da Companhia, “[...] *era valor de orgulho e pertencimento a uma entidade que era responsável por levar água para a casa das pessoas com qualidade*”.

Da análise acima, destaca-se que esse valor de orgulho, essa cultura de pertencimento também é relatada por outros entrevistados (entrevistados 1, 3 e 5).

4.3.3. Valores Compartilhados na Cultura Organizacional.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, alcançou-se o *insight* sobre cultura organizacional de que os valores ambientais, sociais e de saúde são percebidos e integrados na cultura da companhia, dando destaque à saúde.

Considerando a pergunta do bloco II, alínea “a”, da entrevista 3:

Considerando o conceito de valores compartilhados, “são valores ou crenças partilhados pelos membros da organização, como, por exemplo, a valorização da preservação do meio ambiente”, quais eram/são os valores compartilhados da Companhia percebidos pelo senhor? Contextualizar esses exemplos, se possível.

Na análise da resposta, o entrevistado trouxe como os valores ambientais, sociais e de saúde são percebidos e integrados na cultura da companhia, dando destaque à saúde, “[...] *não digo especificamente somente a preocupação com o ambiente. [...] Então, eu digo que água hoje é saúde. Esgoto tratado hoje é saúde. Então todos os pontos se reverberam justamente na questão da saúde.*”

O valor acima está em consonância ao exposto em 4.3.2, o valor de “[...] *de orgulho e pertencimento a uma entidade que era responsável por levar água para a casa das pessoas com qualidade*”, ou seja, levar saúde para as pessoas.

4.3.4. Evolução dos Pressupostos Básicos e Adaptação Geracional na Cultura Organizacional.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, alcançaram-se os seguintes *insights* sobre cultura organizacional: de que a base da empresa era a geração X¹⁶, a geração mais antiga, a geração de um dos entrevistados; de que antes, a empresa era menos regulada; se os pressupostos não estão sendo atingidos, deve ser por alguma razão, provavelmente algo ligado a cultura da organização; e que as Três Linhas podem auxiliar na implementação dos instrumentos existentes.

Considerando a pergunta do bloco II, alínea “b”, da entrevista 2:

Considerando o conceito de pressupostos básicos “é a base da cultura, consistindo em pressupostos nos quais os membros acreditam e que permeiam o subconsciente. Representa o nível no qual se manifestam as ações e práticas cotidianas dos indivíduos, muitas vezes integradas à conduta da organização sem que sejam plenamente percebidas”, e ainda o conceito de cultura organizacional de Edgar Schein, “A cultura organizacional é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo aprendeu ao lidar com problemas externos e internos, e que são passados para novos membros como a maneira correta de lidar com esses problemas”, em sua opinião quais são esses pressupostos básicos na Companhia, na época em que o senhor era coordenador/gerente de auditoria e quais são eles atualmente? Esses pressupostos estão sendo atingidos?

Na análise da resposta, o entrevistado fez apontamentos no sentido de: apresentar a informação de que a base da empresa é geração X, a geração do entrevistado,

¹⁶ A Geração X, formada por pessoas nascidas após o chamado “Baby Boom”, que inclui os nascidos no início de 1960 até o ano de 1982. Fonte: Revista O Papel - Junho/June 2018. Disponível em: <http://www.revistaopapel.org.br/noticia-anexos/1532926821_48597840313f46138087ab7d2e493666_198495385.pdf>.

“[...] A base da empresa, o grosso da empresa, era a geração mais antiga, que é a minha, e a minha, que é a geração X.”; de que antes, a empresa era menos regulada, “Hoje eu acho que a Companhia é uma empresa muito mais regulada do que na época que eu era coordenador-gerente.”; informar que se os pressupostos não estão sendo atingidos, deve ser por alguma razão, “Então, eu acredito que esses pressupostos hoje, se não estão sendo atingidos na íntegra, deve ser por alguma razão que aí precisa-se estudar a cultura de uma organização.”; e, concluir que “Eu posso até concluir também que as três linhas entram nesse contexto para auxiliar na implementação dos instrumentos existentes”.

Destaca-se da análise acima: o comentário do entrevistado que as Três Linhas podem auxiliar na implementação dos instrumentos existentes, o que é confirmado quando se retoma o papel da segunda linha, quanto aos controles internos, *compliance* e gestão de riscos; e, de que a geração X, geração do entrevistado, era a base da empresa.

4.3.5. Cristalização Cultural e Impactos na Motivação e Bem-Estar dos Empregados.

Por meio da análise abaixo, de uma resposta, alcançou-se o seguinte *insight* sobre cultura organizacional: a existência de uma cultura cristalizada na Companhia, enraizada no orgulho de ser caesbiano.

Considerando a pergunta do bloco II, alínea “b”, da entrevista 4:

Considerando o conceito de pressupostos básicos “é a base da cultura, consistindo em pressupostos nos quais os membros acreditam e que permeiam o subconsciente. Representa o nível no qual se manifestam as ações e práticas cotidianas dos indivíduos, muitas vezes integradas à conduta da organização sem que sejam plenamente percebidas”, e ainda o conceito de cultura organizacional de Edgar Schein, “A cultura organizacional é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo aprendeu ao lidar com problemas externos e internos, e que são passados para novos membros como a maneira correta de lidar com esses problemas”, em sua opinião quais era/são esses pressupostos básicos na Companhia? Esses pressupostos estão sendo atingidos?

Na análise da resposta, o entrevistado fez apontamentos no sentido de: explicar sobre a cristalização cultural dos empregados na base da operação da Companhia, *“Eu acho que a base da cultura da companhia é... ela é cristalizada.”*, informando ainda que, *“[...] mas é cristalizada no sentido de que o empregado da companhia vai sempre fazer o seu trabalho de maneira o mais eficiente possível para que a companhia atinja os seus objetivos, levando em consideração esse orgulho.”*; explicar a consequência desse “orgulho”, *“[...] Está dentro dessa cultura interna que cristalizou, no sentido de que, se eu sou o melhor, eu tenho que ser reconhecido..., [...]. E aí, o que que acontece quando você*

tem esse sentimento? Duas coisas, ou revolta, ou frustração.”, consequências materializadas em “ações na justiça” (como busca do reconhecimento) e em absenteísmo, pelos afastamentos médicos.

Da análise acima, destaca-se essa cultura cristalizada, enraizada no orgulho de ser caesbiano (esse termo é comumente utilizado pelos empregados da Companhia para assim se designarem). Soma-se a essa análise a informação de que a geração X era preponderante nos quadros da Companhia (descrita em 4.3.4).

4.3.6. Fechamento da Análise da Categoria Insights Sobre Cultura Organizacional.

Faz-se um resumo das ideias acima sobre cultura organizacional, no contexto da presente pesquisa, incluindo-se o ponto de vista do pesquisador, da seguinte forma:

Pode-se concluir que a base da cultura da Companhia é composta por empregados em sua maioria da geração X, e exercendo atividade fim da Companhia. Eles possuem uma cultura cristalizada, no sentido de serem orgulhosos em trabalhar em uma empresa de saneamento, que traz saúde à população; sofreram com as disputas políticas, ao verem momentos de instabilidade, com trocas das camadas mais altas da governança da Companhia; estão unidos por uma causa comum, a defesa dos seus empregos, ao defenderem por uma companhia pública; também passam por situações de mais tensão, no momento das negociações sindicais e já sofreram nessas negociações, quando a empresa fazia as negociações sobre o acordo coletivo de trabalho, sem uma comunicação eficiente.

Esses empregados, ainda apegados a uma cultura mais antiga, moldados por chefias que impunham seus pontos de vista e interpretações das normas, essas, muitas vezes escassas, cristalizaram suas atitudes, sua confiança quase cega na entidade sindical, de forma a sentirem protegidos das ameaças; criaram uma cultura própria, de como deve ser feita as coisas; sabiam da existência de normas, mas somente a seguiam se isso estava de acordo com o estabelecido pelas chefias. Trabalharam em um contexto menos regulado, ou seja, de menor formalização das regras, de políticas estabelecidas.

Dessas ideias, remete-se à hipótese 1 da pesquisa: Existem dificuldades de alinhamento entre as Três Linhas, devido a lacunas de comunicação, difusão do conhecimento, comunicação entre as partes e a existência de subculturas.

Com o andamento da pesquisa poderia se reformular tal hipótese para a seguinte: Existem dificuldades de alinhamento entre as Três Linhas, devido a lacunas de comunicação, difusão do conhecimento, comunicação entre as partes e a existência de uma **cultura cristalizada no corpo operacional da Companhia**.

Dessa forma, encerra-se a análise da categoria “*Insights* sobre Cultura Organizacional”, com uma reformulação da hipótese de pesquisa e a apresentação de um resumo que consolida os *insights* sobre a cultura organizacional da Companhia, baseado nos relatos das entrevistas e nas análises do pesquisador.

4.4. Categoria De Análise - *Insights* Sobre Governança.

A presente categoria de análise trouxe interpretações das respostas às questões ditas objetivas do questionário (disponibilizadas no Apêndice 1, bloco III, alíneas “a” a “i”), que abordaram a governança e conceitos relacionados, segundo autores reconhecidos nesse campo.

O foco na análise de dados foi descrever as tendências dentre as opções de resposta e o que isso significava em um contexto de análise de dados qualitativos e se verificou que não havia necessidade de se apresentar os dados na forma tabela.

Ressalta-se a relevância qualitativa dos dados, pois os entrevistados¹⁷ são pessoas que ocuparam ou ocupam postos essenciais nas segunda e terceira linhas, com exceção do entrevistado 6, empregado do quadro efetivo, mas que no momento da entrevista ocupava o cargo de diretor sindical.

4.4.1. Conflitos de Interesses Segundo Jensen e Meckling (Teoria da Agência).

Por meio das análises abaixo, de todas as respostas sobre três perguntas relacionadas ao modelo de agência, alcançaram-se os seguintes *insights* sobre governança: a) os entrevistados associam que os conflitos entre agente e principal estão relacionados “a uma dedicação insuficiente dos administradores em relação aos procedimentos de ampliação e inovação dos negócios da empresa”; b) os entrevistados concordam em relação à pergunta se os procedimentos (de controle, monitoramento e responsabilização do agente perante o principal) existentes na Companhia foram

¹⁷ Vide o Quadro 1 - Lista de entrevistados. O entrevistado 6, um diretor sindical, teve suas respostas avaliadas apenas para fins de elaboração das análises desta Categoria sobre *Insights* sobre Governança.

desenhados de modo adequado; e c) a maioria dos entrevistados enxergaram que havia a mesma importância: I - Determinações referentes à política de transparência da gestão empresarial ; II - A política de gestão de riscos e controles internos baseadas em um código de conduta e integridade; e III - Constituição das estruturas no âmbito da Companhia.

Considerando a pergunta do bloco III, alínea “a”, para os 6 entrevistados (entrevistados 1, 2, 3, 4, 5 e 6):

a) Na visão de Jensen e Meckling (1976) os conflitos do agente e principal podem estar associados à apropriação de recursos da empresa, ou mesmo a uma dedicação insuficiente dos administradores em relação aos procedimentos de ampliação e inovação dos negócios da empresa. Na sua visão, esses conflitos ocorrem na Companhia:

-> escala de Likert (Frequência): 1 (Muito Frequente); 2 (Frequente); 3 (Ocasionalmente); 4 (Raramente) e 5 (Nunca).

Na contagem das respostas da pergunta do bloco III-a, dentre as opções de resposta em uma escala de Likert¹⁸ de frequência, predominou-se a resposta “Muito frequente”. O pesquisador assegura que todos os entrevistados compreenderam o teor da pergunta, que foi lida e discutida antes da coleta da resposta objetiva. Aqueles que responderam “Muito frequente” associam que os conflitos entre agente e principal estão relacionados “a uma dedicação insuficiente dos administradores em relação aos procedimentos de ampliação e inovação dos negócios da empresa”, conforme descrito no corpo da pergunta.

Considerando a pergunta do bloco III, alínea “b”, para os 6 entrevistados:

b) Para resolver ou reduzir os conflitos de interesse, é necessário estabelecer uma estrutura de governança que se baseie em mecanismos institucionais ligados à definição de incentivos financeiros e a procedimentos de controle, monitoramento e responsabilização do agente perante o principal. Em sua visão, os procedimentos existentes na Companhia foram desenhados de modo adequado, contribuindo para condicionar comportamentos, reduzindo conflitos e ampliando o grau de alinhamento entre as partes interessadas na estrutura de custos e recompensas geradas no âmbito da Companhia.

-> escala de Likert (Concordância): 1 (Concordo totalmente); 2 (Concordo); 3 (Indeciso); 4 (Discordo) e 5 (Discordo totalmente).

¹⁸ Conforme o apêndice 1 - Roteiro das Entrevistas: Escala de Likert de Frequência: Muito Frequente; Frequente; Ocasionalmente; Raramente e Nunca.
Escala de Likert de Concordância: Concordo totalmente; Concordo; Indeciso; Discordo e Discordo totalmente.

Na contagem das respostas da pergunta do bloco III-b, dentre as opções de resposta em uma escala de Likert de concordância, predominou-se a resposta “Concordo” em relação à pergunta se os procedimentos (de controle, monitoramento e responsabilização do agente perante o principal) existentes na Companhia foram desenhados de modo adequado.

Considerando a pergunta do bloco III, alínea “c”, para os 6 entrevistados:

c) Atualmente na Companhia existem procedimentos de controle, monitoramento e responsabilização do agente perante o principal. Em sua visão, coloque em ordem de importância (de maior importância para menor) os seguintes procedimentos relacionados à governança da Companhia:

I - Determinações referentes à política de transparência da gestão empresarial, como: a) as políticas de divulgação de informação, distribuição de dividendos e transações com partes relacionadas e b) os documentos relacionados às exigências de transparência como:

a Carta Anual de Políticas Públicas, que informará os compromissos da empresa com objetivos de políticas públicas que justificaram a sua constituição, com detalhamento sobre:

- o alinhamento entre os objetivos da empresa e aqueles referentes à política pública executada sob sua responsabilidade;
- os recursos a serem empregados na execução da política pública;
- uma análise dos impactos econômico-financeiros estimados como decorrentes da consecução dos objetivos, expressos em indicadores sujeitos à mensuração objetiva.

a Carta Anual de Governança Corporativa, que prestará informações sobre o modo de execução da política de governança, em especial os procedimentos referentes à gestão de risco e à estrutura de controle dos dados econômico-financeiros, inclusive com os comentários dos administradores a respeito do desempenho empresarial.

II - A política de gestão de riscos e controles internos baseadas em um código de conduta e integridade, sendo esse documento de referência que expressará os princípios norteadores das práticas associadas à prevenção do conflito de interesses e à vedação de atos de corrupção e fraude. Constituem requisitos obrigatórios à estruturação de canais de denúncias internas e externas, bem como mecanismos de proteção ao denunciante; e a definição de sanções aplicáveis aos casos de violação das regras.

III - Constituição das estruturas no âmbito da Companhia: a) Integridade e gestão de riscos, a qual dispõe de atribuições associadas à análise dos procedimentos de gestão de riscos e à conformidade dos procedimentos relativos às normas internas e externas às quais a Companhia esteja submetida; b) Auditoria interna: responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade das demonstrações financeiras e c) Comitê de auditoria estatutário: órgão auxiliar do conselho de administração; possui atribuições associadas à supervisão das auditorias interna e externa, ao monitoramento da exposição da empresa a fatores de risco, aos

procedimentos de controle interno, à elaboração das informações financeiras, à verificação de conformidade do processo de indicação e à avaliação de membros para o conselho de administração e para o conselho fiscal.

Sua resposta:

- a) I, II, III.
- b) I, III, II.
- c) II, I, III.
- d) II, III, I.
- e) III, II, I.
- f) III, I, II.
- g) Todos os procedimentos possuem a mesma importância.

Na contagem das respostas da pergunta do bloco III-c, dentre as opções de resposta, que selecionavam uma ordem de importância dos procedimentos de controle, monitoramento e responsabilização do agente perante o principal, a resposta “Todos os procedimentos possuem a mesma importância” foi a predominante. Com essa resposta, a maioria dos entrevistados enxergaram que havia a mesma importância: **I - Determinações referentes à política de transparência da gestão empresarial**, como: a) as políticas de divulgação de informação, distribuição de dividendos e transações com partes relacionadas e b) os documentos relacionados às exigências de transparência como: a Carta Anual de Políticas Públicas e a Carta Anual de Governança Corporativa; **II - A política de gestão de riscos e controles internos baseadas em um código de conduta e integridade**; e **III - Constituição das estruturas no âmbito da Companhia**.

Dessa forma, com base no resultado obtido das perguntas acima (III-a, III-b e III-c), confirma-se a aplicação do modelo de agência ao contexto da Caesb, com a existência de conflitos entre agente e principal, esse relacionados mais a uma dedicação insuficiente dos administradores em relação aos procedimentos de ampliação e inovação dos negócios da empresa. Os procedimentos (de controle, monitoramento e responsabilização do agente perante o principal) existentes na Companhia foram desenhados de modo adequado.

4.4.2. Tipos de Governança: Hierarquia, Mercado e Rede.

Por meio das análises abaixo, de todas as respostas sobre três perguntas relacionadas a tipos de governança (hierarquia, mercado e rede), alcançaram-se os seguintes *insights*: na Companhia é aplicável a abordagem da hierarquia, a ideia de uma “imposição através da autoridade, leis e estruturas organizacionais, caracterizado por alto grau de formalização e rotinização, e baixa flexibilidade”; para a maioria dos entrevistados, raramente ou nunca se aplicaria a abordagem de “mercado” ao contexto geral da Companhia, pois a impessoalidade e a legalidade são princípios a serem seguidos e de maneira geral foi repudiada a ideia de “trocas que visam ao interesse próprio, organizadas por meio de contratos” por estarem em contradição aos citados princípios; e não houve consenso na percepção da aplicação na Companhia da abordagem de “rede”, a qual “implica que as interações entre os atores se baseiam em interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos, caracterizadas por alta flexibilidade e solidariedade, mas com menor sustentabilidade”.

Considerando a pergunta do bloco III, alínea “d”, para os 6 entrevistados:

d) Considerando que a **hierarquia** “designa um princípio de integração e coordenação que se baseia na imposição através da autoridade, leis e estruturas organizacionais, caracterizado por alto grau de formalização e rotinização, e baixa flexibilidade e criatividade.”, qual é a sua percepção sobre a aplicação desse conceito ao contexto geral da Caesb, atualmente.

-> escala de Likert (Frequência): 1 (Muito Frequente); 2 (Frequente); 3 (Ocasionalmente); 4 (Raramente) e 5 (Nunca).

Na contagem das respostas da pergunta do bloco III-d, dentre as opções de resposta em uma escala de Likert de frequência, predominou-se a resposta “Frequente” em relação à pergunta se a abordagem de “hierarquia” é aplicável ao contexto geral da Caesb atualmente. Metade dos entrevistados concordaram que na Companhia era aplicável a ideia de uma “imposição através da autoridade, leis e estruturas organizacionais, caracterizado por alto grau de formalização e rotinização, e baixa flexibilidade”.

Considerando a pergunta do bloco III, alínea “e”, para os 6 entrevistados:

e) Considerando que a ideia de **mercado** “implica que as interações entre os atores são fundamentadas em trocas que visam ao interesse próprio, organizadas por meio de contratos, e isso pode ser aplicado às operações governamentais. Isso envolve o uso de incentivos financeiros e requer análises de custos e benefícios, promovendo maior flexibilidade e

competição.”, qual é a sua percepção sobre a aplicação desse conceito ao contexto geral da Caesb, atualmente.

-> escala de Likert (Frequência): 1 (Muito Frequente); 2 (Frequente); 3 (Ocasionalmente); 4 (Raramente) e 5 (Nunca).

Na contagem das respostas da pergunta do bloco III-e, dentre as opções de resposta em uma escala de Likert de frequência, houve um equilíbrio da escolha das respostas “raramente” e “nunca”, que predominaram. Para a maioria dos entrevistados, raramente ou nunca se aplicaria a abordagem de “mercado” ao contexto geral da Companhia, pois a impessoalidade e a legalidade são princípios a serem seguidos. De maneira geral foi repudiada a ideia de “trocas que visam ao interesse próprio, organizadas por meio de contratos” por estarem em contradição aos citados princípios.

Considerando a pergunta do bloco III, alínea “f”, para os 6 entrevistados:

f) Considerando que a noção de **rede** “implica que as interações entre os atores se baseiam em interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos, caracterizadas por alta flexibilidade e solidariedade, mas com menor sustentabilidade.”, qual é a sua percepção sobre a aplicação desse conceito ao contexto geral da Caesb, atualmente.

-> escala de Likert (Frequência): 1 (Muito Frequente); 2 (Frequente); 3 (Ocasionalmente); 4 (Raramente) e 5 (Nunca).

Na contagem das respostas da pergunta do bloco III-f, dentre as opções de resposta em uma escala de Likert de frequência, houve um equilíbrio da escolha das respostas “frequente” e “ocasionalmente”, que predominaram. Houve também as respostas “raramente” e “nunca”, mas não houve a resposta “muito frequente”. Assim, não houve consenso na percepção da aplicação na Companhia da abordagem de “rede”, a qual “implica que as interações entre os atores se baseiam em interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos, caracterizadas por alta flexibilidade e solidariedade, mas com menor sustentabilidade”.

Dessa forma, a abordagem da hierarquia parece melhor se encaixar ao contexto da Caesb.

4.4.3. Governança e capacidade estatais.

Por meio das análises abaixo, de todas as respostas sobre três perguntas relacionadas a governança e capacidades estatais, alcançaram-se os seguintes *insights*:

os entrevistados concordam que em relação à capacidade técnico-administrativa, o corpo burocrático da Caesb está dotado dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações da Companhia de forma coordenada; os entrevistados concordam que em relação à capacidade técnico-administrativa, o corpo burocrático da Caesb é competente e profissionalizado; e a maioria dos entrevistados concordam que em relação à capacidade político-relacional, o corpo burocrático da Caesb possui habilidades e procedimentos no sentido de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas e aos projetos da Companhia.

Considerando a pergunta do bloco III, alínea “g”, para os 6 entrevistados:

g) Em relação à capacidade técnico-administrativa, o corpo burocrático da Caesb está dotado dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações da Companhia de forma coordenada.

-> escala de Likert (Concordância): 1 (Concordo totalmente); 2 (Concordo); 3 (Indeciso); 4 (Discordo) e 5 (Discordo totalmente).

Na contagem das respostas da pergunta do bloco III-g, dentre as opções de resposta em uma escala de Likert de concordância, predominou-se amplamente a resposta “Concordo”, havendo uma resposta “Concordo totalmente”. Isso significa que os entrevistados concordam que **em relação à capacidade técnico-administrativa**, “o corpo burocrático da Caesb está dotado dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações da Companhia de forma coordenada”.

Considerando a pergunta do bloco III, alínea “h”, para os 6 entrevistados:

h) Em relação à capacidade técnico-administrativa, o corpo burocrático da Caesb é competente e profissionalizado.

-> escala de Likert (Concordância): 1 (Concordo totalmente); 2 (Concordo); 3 (Indeciso); 4 (Discordo) e 5 (Discordo totalmente).

Na contagem das respostas da pergunta do bloco III-h, dentre as opções de resposta em uma escala de Likert de concordância, predominou-se a resposta “Concordo”, havendo duas respostas “Concordo totalmente”. Isso significa que os entrevistados

concordam que **em relação à capacidade técnico-administrativa**, “o corpo burocrático da Caesb é competente e profissionalizado”.

Considerando a pergunta do bloco III, alínea “i”, para os 6 entrevistados:

i) Em relação à capacidade político-relacional, o corpo burocrático da Caesb possui habilidades e procedimentos no sentido de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas e aos projetos da Companhia.

-> escala de Likert (Concordância): 1 (Concordo totalmente); 2 (Concordo); 3 (Indeciso); 4 (Discordo) e 5 (Discordo totalmente).

Na contagem das respostas da pergunta do bloco III-i, dentre as opções de resposta em uma escala de Likert de concordância, predominou-se a resposta “Concordo”. Isso significa que a maioria dos entrevistados concordam que **em relação à capacidade político-relacional**, “o corpo burocrático da Caesb possui habilidades e procedimentos no sentido de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas e aos projetos da Companhia”.

Dessa forma, é uma percepção dos entrevistados a existência da capacidade técnico-administrativa (“o corpo burocrático da Caesb é competente e profissionalizado”) e da capacidade político-relacional (“o corpo burocrático da Caesb possui habilidades e procedimentos no sentido de inclusão dos múltiplos atores [...]”) no corpo burocrático da Companhia para a realização de suas atividades.

Quadro 2: Categorias de análise das respostas dos entrevistados.

CATEGORIAS DE ANÁLISE

Pergunta/Entrevistado	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4	Entrevistado 5
bloco I -A	Reestruturação Organizacional e Impactos na Governança	Evolução e Impacto da Governança e da Auditoria na Organização	Desafios e Estratégias na Implementação das Três Linhas e Gestão de Conformidade	Implementação das Três Linhas na Companhia	Trajetória Profissional e sua Influência na Implementação das Três Linhas
bloco I -B	Reestruturação Organizacional e Impactos na Governança	Desafios e Limitações da Auditoria no Modelo de Governança Anterior	Desafios e Estratégias na Implementação e Compreensão das Três Linhas de Defesa	Colaboração interdisciplinar e Desafios na Implementação das Três Linhas	Desafios na Seleção e Capacitação de Gestores
bloco I -C		Implementação das Três Linhas e Desafios no Gerenciamento de Riscos	Processo de Inspeção e Resposta a Mudanças Regulatórias nas Três Linhas de Defesa	Coordenação e Integração entre as Três Linhas	Função e Impacto da Gestão de Risco na Governança Organizacional
bloco I -D		Visão Sistêmica e Sinergia nas Três Linhas de Defesa	Implementação das Três Linhas e sua Influência na Cultura Organizacional e Governança	Desafios e Resistências na Implementação das Três Linhas	Desafios na Integração e Implementação das Três Linhas
bloco I -E	Percepção e Valorização das Atividades de Controle e Compliance. Divisão de Poder e Eficácia das Áreas de Controle	Desafios na Auditoria em um Ambiente em Crescimento	Apoio da Alta Gestão na Implementação das Três Linhas e seus Impactos na Cultura Organizacional e Conformidade	Desafios na Implementação de Gestão de Riscos e Conformidade	Desafios na Implementação das Três Linhas devido à Cultura Organizacional e Estrutura de Governança
bloco I -F	Conflitos e Percepções na Implementação das Três Linhas de Defesa	Desafios e Integração na Implementação das Três Linhas de Defesa	Integração e Alinhamento das Três Linhas na Mitigação de Riscos e Melhoria da Governança	Integração e Definição de Papéis nas Três Linhas de Defesa	Integração e Desafios das Práticas de Governança e Auditoria
bloco I -G		Desafios e Iniciativas na Implementação do Gerenciamento de Riscos	Divisão de Responsabilidades e Comunicação entre as Três Linhas de Defesa	Estrutura e Efetividade das Linhas de Defesa na Governança Corporativa	Divisão de Responsabilidades e Capacitação na Implementação das Três Linhas
bloco I -H	Educação e Sensibilização para a Governança	Conflitos e Clarificação de Papéis na Implementação das Três Linhas	Conflitos e Dinâmica entre a Segunda e a Terceira Linha de Defesa	Desafios na Implementação da Gestão de Riscos nas Três Linhas de Defesa	Interações e Conflitos entre Linhas de Defesa e o Papel da Cultura Organizacional
bloco I -I		Benefícios e Impactos da Implementação das Três Linhas		Desafios e Práticas na Gestão de Riscos Organizacionais	
bloco I -J		Desafios na Implementação de Políticas e Cultura Organizacional		Impactos da Cultura Organizacional e Governança em Empresas Públicas	
bloco II -A	Conflitos Políticos na Implementação das Três Linhas	Evolução dos Valores Compartilhados e Impacto na Cultura Organizacional	Valores Compartilhados na Cultura Organizacional	Valores Organizacionais e Cultura de Pertencimento	
bloco II -B		Evolução dos Pressupostos Básicos e Adaptação Geracional na Cultura Organizacional	Pressupostos Básicos na Cultura Organizacional	Cristalização Cultural e Impactos na Motivação e Bem-Estar dos Empregados	
bloco II -C	Mudança nos Valores Organizacionais e Impactos na Coesão e Excelência	Evolução dos Valores Organizacionais e Práticas de Liderança na Cultura Corporativa	Valores Compartilhados na Cultura Organizacional	Influência da Legislação na Cultura e Valores de Organizações Públicas	
bloco II -D		Evolução da Comunicação Interna na Companhia	Comunicação Interna na Cultura Organizacional	Evolução e Impacto da Comunicação Interna na Organização	
bloco II -E		Evolução dos Tabus Organizacionais e a Implementação das Três Linhas	Tabus na Cultura Organizacional e sua Relação com a Implementação das Três Linhas	Tabus Organizacionais e Sua Influência na Implementação das Três Linhas	
bloco II -F	Impacto das Disputas Políticas na Estabilidade e Desempenho Organizacional. Fortalecimento Institucional e Continuidade na Governança	Conflitos Organizacionais e Comunicação Interna	Impacto da Mudança Contínua de Gestão na Cultura Organizacional e Governança Relacional	Conflitos Organizacionais e Sua Influência na Cultura e Clima da Companhia	
bloco III-J		Lacunas Corporativas e Governança Organizacional	Cultura Organizacional e Governança Relacional na Implementação das Três Linhas	Desafios e Oportunidades na Cultura Organizacional e Governança em Empresas Públicas	

Fonte: Elaboração própria.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa apresentou resultados no sentido de se confirmarem as hipóteses iniciais, com as devidas correções na primeira hipótese de pesquisa.

A primeira hipótese foi confirmada parcialmente no sentido que, após a realização da pesquisa foram constatadas as seguintes dificuldades para o alinhamento entre as Três Linhas (que não necessariamente foram previstas na hipótese inicial):

- a) falta de difusão do conhecimento (na opinião do pesquisador, ainda há um desconhecimento das diretrizes de governança advindas com a Lei n. 13.303 de 2016, a Lei das Estatais, apesar da menção nas entrevistas de treinamentos realizados no corpo gerencial e com a alta administração);
- b) falhas de comunicação entre as partes; ao efetivo reconhecimento dos papéis entre as linhas (na prática);
- c) existência de uma cultura cristalizada no corpo operacional da Companhia;
- d) diferença dos modelos utilizados como referência (modelo das Três Linhas do Instituto dos Auditores Internos, mais utilizado pela terceira linha e o *GRC Capability Model - OCEG Red Book*, modelo mais utilizado pela segunda linha);
- e) falta de apoio institucional (no sentido da alta administração ser rotativa, por questões políticas, impedindo, em parte, uma continuidade das diretrizes de governança inicialmente implantadas);
- f) o modelo “presidencialista” ainda existir (no sentido de ainda haver na Companhia resquícios de uma cultura organizacional na qual o presidente é quem manda, sobrepondo-se até mesmo aos órgãos colegiados, como o Conselho de Administração);
- g) as disputas políticas, que são causa de instabilidade na Companhia.

A segunda hipótese de pesquisa foi confirmada em sua integralidade. A efetiva implementação das linhas de controle difere do simples cumprimento dos dispositivos legais, considerando a dinâmica de cultura organizacional e da governança relacional envolvidas, pois trata-se de um problema complexo que exige diferentes abordagens para a sua resolução. A dinâmica da cultura organizacional foi explorada no capítulo 4, “Resultados da Pesquisa e Análise dos Dados”, colocando-se em destaque as análises contidas nos itens “4.1. Categoria de Análise - Estrutura Organizacional”, “4.2. Categoria de Análise - Desafios e Conflitos” e “4.3. Categoria de Análise. - Insights sobre Cultura Organizacional”.

A dinâmica da governança relacional permeou praticamente todas as análises que envolviam a comunicação, papéis, relações entre as linhas, relações com a alta administração, estrutura organizacional, conflitos de interesses e capacidades (técnico-administrativa e político-relacional). Pelas análises contidas na subseção “4.4.3. Governança e capacidade estatais”, pertencente à “Categoria de Análise - *Insights* sobre Governança”, apenas se confirmou o que se esperava em relação à capacidade técnico-administrativa. Os entrevistados enxergam que o corpo burocrático da Caesb está dotado dos recursos organizacionais para sua atuação, além de considerarem ele competente e profissionalizado.

Da mesma forma, em relação à capacidade político-relacional, não houve surpresa ao se constatar que os entrevistados, em sua maioria, concordam que o corpo burocrático da Caesb possui habilidades e procedimentos no sentido de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas e aos projetos da Companhia.

No tocante aos conceitos de governança explorados na subseção “4.4.1. Conflitos de interesses segundo Jensen e Meckling (modelo de agência)” visualizou-se uma relação da cultura organizacional com a resposta predominante dos entrevistados, de que existe um conflito entre o agente e o principal, no sentido de que a dedicação insuficiente dos administradores (agente) reforça um aspecto cultural da companhia. Mas, como a pergunta permitia uma dupla interpretação, de que o agente também pode ser o empregado comum da Companhia, e não somente o administrador (ou representante da alta administração), e durante a entrevista o entrevistador deixou livre a interpretação da pergunta pelo entrevistado, não se pode inferir maiores conclusões no contexto da presente pesquisa ao se incluir o modelo de agência.

Em relação aos conceitos de governança vistos em “4.4.2. Tipos de governança: hierarquia, mercado e rede” reforçou-se a ideia pré-existente do próprio pesquisador, de que na Companhia predomina-se uma governança com aspectos mais hierárquicos, tendo a vista necessidade de se seguir as leis e os princípios da legalidade e da impessoalidade.

Houve a tentativa de aproximar a pesquisa a conceitos relacionados à governança, conforme visto em “4.4. Categoria de Análise - *Insights* Sobre Governança” e em seus itens 4.4.1, 4.4.2 e 4.4.3. Mesmo no caso dos itens 4.4.1 e 4.4.2, nos quais os

conceitos abordados aparentemente pouco contribuíram na formulação de resposta à pergunta inicial de pesquisa, “Quais são as lacunas do processo de implementação das Três Linhas no contexto da Caesb?”, houve a inclusão de novas perspectivas na pesquisa, que poderão futuramente ser exploradas.

Importante mencionar ainda a análise das respostas à pergunta do bloco III, alínea “j”, que abordava diretamente as lacunas relacionadas à governança na Companhia. Apenas se confirmou o que se foi descrito no início deste capítulo, quando se reformulou a primeira hipótese e se confirmou a segunda hipótese de pesquisa.

Os desafios do processo de implementação das Três Linhas no contexto da Caesb, de acordo com a segunda linha, são os seguintes (lista não exaustiva, mas exemplificativa):

- Lidar com a questão da integridade e ética na Companhia;
- Escassez de recursos humanos (tamanho da equipe);
- Fiscalizar e manter a ordem do cumprimento dos normativos na Companhia;
- Constatar a dificuldade de entendimento e cumprimento de normativos da Companhia pelas unidades;
- Verificar que a cultura das Três Linhas ainda não está totalmente disseminada pela organização;
- Verificar que na primeira linha na Companhia há a cultura de promover o melhor técnico, nem sempre o melhor gestor para os cargos gerenciais;
- Necessidade de um input maior da alta gestão (efeito *top-down*) quanto ao gerenciamento de riscos;
- Verificar a impossibilidade ou não capacidade de alteração imediata da cultura na Companhia;
- Fazer a primeira linha atuar como primeira linha de defesa dos riscos;
- Verificar a resistência cultural da primeira linha em lidar com um assunto relativamente novo, os riscos;
- Verificar que na Companhia se valoriza mais o trabalho externo (de uma consultoria, por exemplo) do que o trabalho realizado internamente;
- Verificar que não há como o assessor de governança levar assuntos conflitantes com a diretoria;

- Fazer o gestor do processo entender que a responsabilidade pelo risco daquele processo é ele próprio;
- Constatar que há uma frustração da terceira linha quanto à atuação da área de risco;
- Constatar a necessidade de uma mudança veemente da cultura da Companhia para implantação de uma gestão de riscos eficaz;
- Constatar que a realização da parte burocrática do risco, a princípio não vai trazer um ganho imediato porque a parte prática do tratamento do risco já acontece.

Em relação aos desafios do processo de implementação das Três Linhas no contexto da Caesb constatados pela terceira linha, são os seguintes (lista não exaustiva, mas exemplificativa):

- Diminuir a independência da terceira linha pelo fato de ser vinculada à Presidência e não diretamente ao Conselho de Administração;
- Fazer mais com menos na Auditoria, em relação à falta de mão de obra;
- Constatar uma resistência das áreas da Companhia em relação aos trabalhos da segunda e da terceira linhas;
- Não existir um espírito de colaboração e sim, de enfrentamento;
- Fazer entender que a terceira linha é fiscalizadora da segunda linha;
- Fazer a segunda linha ser a interface entre primeira linha, segunda linha, auditoria interna (terceira linha) e comitê de risco;
- Verificar a falta ousadia quanto à implementação da gestão de riscos na Companhia;
- Verificar a necessidade de um suporte *top-down* para garantir que as três linhas funcionem de maneira coesa;
- Depender do mapeamento dos riscos para uma atuação mais ágil e eficaz;
- Constatar que a atuação dos políticos continua sendo a principal fonte de estabilidade e ou instabilidade na Companhia.

Para futuros trabalhos de pesquisa sugere-se fazer o levantamento dos desafios na implementação das três linhas, considerando-se outros pontos de vista, como a visão da primeira linha e dos membros da alta administração, que não foram objetos das entrevistas na presente pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). ABNT NBR 10520. **Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação. Segunda edição 19.07.2023.** ABNT, Rio de Janeiro, 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). ABNT NBR 14724. **Informação e documentação — Trabalhos acadêmicos — Apresentação. Terceira edição 17.03.2011.** ABNT, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 14 de nov.2022.

BRONZO, Carla e LAZZAROTTI, Bruno. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. in **Implementação de Políticas Públicas – teoria e prática. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.)** Ed. PUC Minas. Belo Horizonte, 2012.

CAVALCANTE, Pedro e PIRES, Roberto. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. in Governança Pública. **IPEA, Boletim de análise político-institucional.** n.19. Brasília, 2018.

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL. Caesb, 2024. **Homepage.** Disponível em: <<https://www.caesb.df.gov.br/>>. Acesso em: 31 de ago.2024.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n.º 37.967, de 20 de janeiro de 2017.** Brasília, DF: Governadoria, 2017. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/2ff8a178f08b436094e2687a1bf0eaf3/Decreto_37967_20_01_2017.html> Acesso em: 14 de nov.2022.

EDSON MACIEL, Antonio; BACCI, Luciana e ASSI, Marcos. **Transformando as três linhas em geração de valor: com a gestão de risco e o sistema de controles internos**. 1. ed. - São Paulo: Saint Paul Editora, 2022.

IIA – The Institute of Internal Auditors (global). **Modelo das Três Linhas do IIA 2020 – Uma atualização das Três Linhas de Defesa**. Tradução do IIA Brasil. Disponível em: <<https://iiabrasil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-iaa-2020>>. Acesso em: 09 de ago.2023.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976.

OPEN COMPLIANCE AND ETHICS GROUP (OCEG). **GRC Capability Model (OCEG Red Book). The Essential Body of Knowledge for GRC Professionals (GRCP)**. Version 3.5 - PUBLIC DRAFT. Revision 2023-09-28. 2023. Disponível em: <<https://www.oceg.org/>>. Acesso em: 28 de jul.2024.

PIRES, Roberto e GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. in Governança Pública. IPEA, **Boletim de análise político-institucional**.n.19. Brasília, 2018.

SCHEIN, E. H. **Organizational Culture and Leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.

SCHEIN, Edgar H.; SCHEIN, Peter. **Cultura Organizacional e Liderança**. Edição do Kindle. 2022.

SILVA, M. S.; Governança Corporativa de Empresas Estatais: Notas Sobre o Novo Modelo Adotado no Brasil (Lei nº 13.303/2016). **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 15, p. 61-70, 2018.

TERENTIM, Gino. **Cultura Organizacional Ágil Aplicada no Contexto Público. Fundação Escola Nacional de Administração Pública**. Diretoria de Desenvolvimento Profissional. Brasília, DF: Enap, 2022.

XIMENES, Daniel de Aquino. **Implementação Relacional de Políticas Públicas: guia de orientação analítica**. Rio de Janeiro, RJ: Autografia, 2020.

APÊNDICE I - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

BLOCO DE PERGUNTAS (I): EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL E CONHECIMENTO DAS TRÊS LINHAS.

Essas perguntas visam explorar a trajetória profissional da entrevistada, compreender suas percepções sobre a implementação das três linhas, e abordar especificamente seu papel como [cargo/função], fornecendo uma base sólida para explorar a governança relacional, cultura organizacional e outros aspectos relevantes para a pesquisa científica.

- a) Ao longo dos seus X anos na companhia, você poderia compartilhar alguns marcos-chave de sua trajetória profissional, destacando suas responsabilidades na [área de atuação] e como essa experiência contribui para sua visão sobre a implementação das três linhas? [Máx. de 5 minutos]
- b) Durante sua atuação como [cargo/função], desempenhou um papel crucial na segunda e terceira linhas (de defesa). Poderia compartilhar como essas linhas foram estruturadas e implementadas na época? Quais eram as dificuldades e desafios percebidos na coordenação entre essas linhas?
- c) Como sua experiência como [cargo/função] anteriormente influenciou sua compreensão e perspectiva sobre a governança corporativa, especialmente em relação à implementação das três linhas (de defesa) na companhia?
- d) Como [cargo/função], qual é o seu papel na promoção da conformidade legal e regulatória dentro da Companhia? Como você vê a interação entre as três linhas (de defesa) nesse contexto?
- e) Como você enxerga a relação entre as três linhas na empresa atualmente? Existe uma clara divisão de responsabilidades e comunicação eficiente entre as áreas de controle interno/conformidade, gerenciamento de riscos e auditoria interna? Quais as principais dificuldades?
- f) Em relação à atuação das linhas (2ª e 3ª) poderia relatar os conflitos que existiram, com exemplos.
- g) Em sua opinião, quais são os principais benefícios e impactos da implementação das três linhas na empresa, tanto do ponto de vista operacional quanto da efetividade do gerenciamento dos riscos e controle internos?
- h) Em sua opinião, como a empresa poderia melhorar a sua abordagem em relação à governança corporativa e gestão de riscos? Existem práticas ou políticas específicas que você sugere para fortalecer o sistema de governança?

BLOCO DE PERGUNTAS (II): EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL E *INSIGHTS* SOBRE CULTURA ORGANIZACIONAL.

→ **Contextualização:** cada grupo de perguntas abaixo estarão vinculadas ao texto informacional que as precede. Em seguida, em cada pergunta será apresentado algum conceito mais específico

relacionado à Cultura Organizacional, cabendo ao (à) entrevistado (a) gerar uma conexão da sua experiência profissional àquele conceito.

Texto informacional 1: Segundo o psicólogo Edgar Schein, existem três níveis na cultura de uma organização: os artefatos visíveis, os **valores compartilhados** e os **pressupostos básicos**. De acordo com Schein, os pressupostos básicos influenciam os valores, que por sua vez direcionam as práticas e comportamentos dos membros, os quais são observáveis como a parte externa da cultura.

- a) Considerando o conceito de **valores compartilhados**, “são valores ou crenças partilhados pelos membros da organização, como, por exemplo, a valorização da preservação do meio ambiente”, quais eram os valores compartilhados da Companhia, bem quais eram as dificuldades existentes, na época em que a senhora era Controladora e quais são eles atualmente? Contextualizar esses exemplos, se possível.
- b) Considerando o conceito de **pressupostos básicos** “é a base da cultura, consistindo em pressupostos nos quais os membros acreditam e que permeiam o subconsciente. Representa o nível no qual se manifestam as ações e práticas cotidianas dos indivíduos, muitas vezes integradas à conduta da organização sem que sejam plenamente percebidas”, e ainda o conceito de cultura organizacional de Edgar Schein, “A cultura organizacional é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo aprendeu ao lidar com problemas externos e internos, e que são passados para novos membros como a maneira correta de lidar com esses problemas”, em sua opinião quais são esses pressupostos básicos na Companhia, na época em que a senhora era Controladora e quais são eles atualmente? Esses pressupostos estão sendo atingidos?

Texto informacional 2: Na obra intitulada "Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life" (1982), de Terrence E. Deal e Allan A. Kennedy, esses autores destacam a importância dos símbolos visíveis, valores compartilhados, heróis venerados, rituais simbólicos, normas informais, comunicação interna e tabus implícitos na construção e manutenção da cultura de uma organização.

- c) Considerando o conceito de **valores**, “os valores na cultura organizacional servem como guias que direcionam o desempenho e comportamento, tanto a nível individual quanto organizacional, influenciando atitudes, alocação de recursos e interações. Eles representam a essência da cultura, sendo compartilhados com colaboradores, clientes e público em geral, e definem o que a organização considera significativo e valioso. Os valores centrais são fundamentais para a identidade da empresa, exemplificados muitas vezes por sua missão institucional, quais eram os **valores** da Companhia, na época em que a senhora era controladora e quais são eles atualmente? Contextualizar esses exemplos, se possível.
- d) Considerando o conceito de **comunicação interna**, “a comunicação interna, frequentemente denominada "rede de comunicação", refere-se ao processo de compartilhamento de informações essenciais para o trabalho e interações sociais entre os funcionários. Esta interação é fundamental para nutrir a coesão social que é inerente a qualquer cultura organizacional. Além disso, as redes de comunicação desempenham um papel significativo na introdução de novos membros à cultura organizacional e na consolidação das mensagens culturais dentro da empresa. Um exemplo comum disso é o uso da intranet para facilitar a comunicação interna.”, como era a **comunicação interna**

na Companhia, na época em que a senhora era controladora e como é atualmente? Contextualizar com exemplos, se possível.

- e) Considerando o conceito de **tabus**, “os tabus na cultura organizacional referem-se a um consenso cultural de evitar certos comportamentos desencorajados e, muitas vezes, reprimidos dentro da organização. Eles são estabelecidos para prevenir conflitos relacionados a questões controversas na sociedade, como religião, política e status profissional.”, quais eram os **tabus** da Companhia, na época em que a senhora era controladora e quais são eles atualmente? Como esses tabus se relacionam à implementação das três linhas?
- f) Considerando a sua experiência profissional na Companhia, quais conflitos foram mais marcantes, ou seja, situações que envolviam falhas de comunicação, divergências, oposições, desentendimentos entre pessoas/áreas da Companhia, que impactaram a Cultura e Clima organizacional da Companhia. Detalhar, se possível.

BLOCO DE PERGUNTAS (III): EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL E *INSIGHTS* SOBRE GOVERNANÇA.

→ **Contextualização:** cada grupo de perguntas abaixo estarão vinculadas ao(s) texto(s) informacional(is) que as precede. Em seguida, em cada pergunta será apresentado algum (a) conceito/explicação mais específico(a) relacionado(a) a Governança (Governança Pública, Governança Corporativa ou Governança Relacional), cabendo ao (à) entrevistado (a) escolher (apenas) uma das opções de resposta. Texto informacional 3: No artigo de Mauro Santos Silva, *Governança Corporativa de Empresas Estatais: notas sobre o novo modelo adotado no Brasil (Lei n. 13.303/2016)* (2018), o autor apresenta o referencial teórico implícito no novo modelo de governança de empresas estatais, a abordagem de Jensen e Meckling (1976) sobre a relação entre proprietários e administradores em empresas, baseada no modelo de agência. Segundo esse modelo, o proprietário (principal) contrata o administrador (agente) para gerir a empresa em seu nome. Espera-se que o agente atue de forma a alcançar os objetivos do principal. No entanto, devido à possibilidade de conflitos de interesse e à assimetria de informação, o agente pode agir visando maximizar seus próprios interesses em detrimento dos interesses do principal.

- a) Na visão de Jensen e Meckling (1976) os conflitos do agente e principal podem estar associados à apropriação de recursos da empresa, ou mesmo a uma dedicação insuficiente dos administradores em relação aos procedimentos de ampliação e inovação dos negócios da empresa. Na sua visão, esses conflitos ocorrem na Companhia:

-> escala de Likert (Frequência): 1 (Muito Frequente); 2 (Frequente); 3 (Ocasionalmente); 4 (Raramente) e 5 (Nunca).

- b) Para resolver ou reduzir os conflitos de interesse, é necessário estabelecer uma estrutura de governança que se baseie em mecanismos institucionais ligados à definição de incentivos financeiros e a procedimentos de controle, monitoramento e responsabilização do agente perante o principal. Em sua visão, os procedimentos existentes na Companhia foram desenhados de modo adequado, contribuindo para condicionar comportamentos, reduzindo conflitos e ampliando o grau de alinhamento entre as partes interessadas na estrutura de custos e recompensas geradas no âmbito da Companhia.

-> escala de Likert (Concordância): 1 (Concordo totalmente); 2 (Concordo); 3 (Indeciso); 4 (Discordo) e 5 (Discordo totalmente).

c) Atualmente na Companhia existem procedimentos de controle, monitoramento e responsabilização do agente perante o principal. Em sua visão, coloque em ordem de importância (de maior importância para menor) os seguintes procedimentos relacionados à governança da Companhia:

I - Determinações referentes à política de transparência da gestão empresarial, como: a) as políticas de divulgação de informação, distribuição de dividendos e transações com partes relacionadas e b) os documentos relacionados às exigências de transparência como:

a Carta Anual de Políticas Públicas, que informará os compromissos da empresa com objetivos de políticas públicas que justificaram a sua constituição, com detalhamento sobre:

- o alinhamento entre os objetivos da empresa e aqueles referentes à política pública executada sob sua responsabilidade;
- os recursos a serem empregados na execução da política pública;
- uma análise dos impactos econômico-financeiros estimados como decorrentes da consecução dos objetivos, expressos em indicadores sujeitos à mensuração objetiva.

a Carta Anual de Governança Corporativa, que prestará informações sobre o modo de execução da política de governança, em especial os procedimentos referentes à gestão de risco e à estrutura de controle dos dados econômico-financeiros, inclusive com os comentários dos administradores a respeito do desempenho empresarial.

II - A política de gestão de riscos e controles internos baseadas em um código de conduta e integridade, sendo esse documento de referência que expressará os princípios norteadores das práticas associadas à prevenção do conflito de interesses e à vedação de atos de corrupção e fraude. Constituem requisitos obrigatórios à estruturação de canais de denúncias internas e externas, bem como mecanismos de proteção ao denunciante; e a definição de sanções aplicáveis aos casos de violação das regras.

III - Constituição das estruturas no âmbito da Companhia: a) Integridade e gestão de riscos, a qual dispõe de atribuições associadas à análise dos procedimentos de gestão de riscos e à conformidade dos procedimentos relativos às normas internas e externas às quais a Companhia esteja submetida; b) Auditoria interna: responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade das demonstrações financeiras e c) Comitê de auditoria estatutário: órgão auxiliar do conselho de administração; possui atribuições associadas à supervisão das auditorias interna e externa, ao monitoramento da exposição da empresa a fatores de risco, aos procedimentos de controle interno, à elaboração das informações financeiras, à verificação de conformidade do processo de indicação e à avaliação de membros para o conselho de administração e para o conselho fiscal.

Sua resposta:

- a) I, II, III.
- b) I, III, II.
- c) II, I, III.

- d) II, III, I.
- e) III, II, I.
- f) III, I, II.
- g) Todos os procedimentos possuem a mesma importância.

Texto informacional 4: No artigo de Roberto Rocha C. Pires e Alexandre Gomide, “Governança e Capacidades Estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas” (2018), os autores tratam de articulações teóricas entre os conceitos de governança e capacidades estatais, bem como apresentam uma forma de tratar analítica e operacionalmente essas questões, por meio da abordagem dos arranjos e dos instrumentos de implementação. A literatura sobre governança explora diferentes maneiras de estruturar as interações entre governo, setor privado e organizações civis, destacando três principais abordagens: hierarquia, mercado e rede.

- d) Considerando que a **hierarquia** “designa um princípio de integração e coordenação que se baseia na imposição através da autoridade, leis e estruturas organizacionais, caracterizado por alto grau de formalização e rotinização, e baixa flexibilidade e criatividade.”, qual é a sua percepção sobre a aplicação desse conceito ao contexto geral da Caesb, atualmente.

-> escala de Likert (Frequência): 1 (Muito Frequente); 2 (Frequente); 3 (Ocasionalmente); 4 (Raramente) e 5 (Nunca).

- e) Considerando que a ideia de **mercado** “implica que as interações entre os atores são fundamentadas em trocas que visam ao interesse próprio, organizadas por meio de contratos, e isso pode ser aplicado às operações governamentais. Isso envolve o uso de incentivos financeiros e requer análises de custos e benefícios, promovendo maior flexibilidade e competição.”, qual é a sua percepção sobre a aplicação desse conceito ao contexto geral da Caesb, atualmente.

-> escala de Likert (Frequência): 1 (Muito Frequente); 2 (Frequente); 3 (Ocasionalmente); 4 (Raramente) e 5 (Nunca).

- f) Considerando que a noção de **rede** “implica que as interações entre os atores se baseiam em interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos, caracterizadas por alta flexibilidade e solidariedade, mas com menor sustentabilidade.”, qual é a sua percepção sobre a aplicação desse conceito ao contexto geral da Caesb, atualmente.

-> escala de Likert (Frequência): 1 (Muito Frequente); 2 (Frequente); 3 (Ocasionalmente); 4 (Raramente) e 5 (Nunca).

Texto informacional 5: No artigo de Roberto Rocha C. Pires e Alexandre Gomide, *Governança e Capacidades Estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas* (2018), os autores destacam que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões:

i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada;

ii) político-relacional, associadas às habilidades e aos procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas e aos projetos governamentais.

- g) Em relação à capacidade técnico-administrativa, o corpo burocrático da Caesb está dotado dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações da Companhia de forma coordenada.

-> escala de Likert (Concordância): 1 (Concordo totalmente); 2 (Concordo); 3 (Indeciso); 4 (Discordo) e 5 (Discordo totalmente).

- h) Em relação à capacidade técnico-administrativa, o corpo burocrático da Caesb é competente e profissionalizado.

-> escala de Likert (Concordância): 1 (Concordo totalmente); 2 (Concordo); 3 (Indeciso); 4 (Discordo) e 5 (Discordo totalmente).

- i) Em relação à capacidade político-relacional, o corpo burocrático da Caesb possui habilidades e procedimentos no sentido de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas e aos projetos da Companhia.

-> escala de Likert (Concordância): 1 (Concordo totalmente); 2 (Concordo); 3 (Indeciso); 4 (Discordo) e 5 (Discordo totalmente).

Texto informativo 6: Como “lacunas corporativas” entendem-se como áreas em que uma empresa enfrenta desafios, deficiências ou oportunidades não exploradas que afetam seu desempenho ou sua capacidade de atingir seus objetivos. Essas lacunas podem ser identificadas em várias dimensões da operação empresarial, sendo alguns exemplos de lacunas corporativas: a lacuna de Habilidades e Competências, quando uma empresa não possui as habilidades ou competências necessárias para realizar determinadas tarefas ou aproveitar oportunidades de mercado; lacuna de Mercado, quando uma empresa não consegue atender às necessidades do mercado de maneira adequada; lacuna de Qualidade do Produto/Serviço, quando os produtos ou serviços de uma empresa não atendem aos padrões de qualidade esperados pelos clientes; lacuna de Comunicação e Marketing, quando uma empresa não comunica efetivamente sua proposta de valor ou não alcança seu público-alvo de maneira eficaz.

Nesse contexto, outras lacunas que poderiam ainda ser citadas, seriam: lacuna de Inovação, quando uma empresa não investe o suficiente em pesquisa e desenvolvimento para se manter competitiva em termos de inovação; lacuna de Governança Corporativa, quando há deficiências na estrutura de governança de uma empresa que podem levar a problemas de transparência, ética ou conformidade regulatória; lacuna de Sustentabilidade, quando uma empresa não considera adequadamente os impactos ambientais e sociais de suas operações; lacuna de Gestão de Riscos, quando uma empresa

não identifica ou não gerencia eficazmente os riscos que enfrenta e a lacuna de Cultura Organizacional, se a cultura da empresa não está alinhada com seus valores declarados e objetivos estratégicos, isso pode criar uma lacuna entre a retórica e a realidade organizacional, levando à desmotivação dos funcionários e à falta de coesão.

- j) Quais são as lacunas que você identifica como relevantes no contexto da Governança da Caesb? Explique com exemplos, de forma detalhada. (Considerar o texto informacional acima apenas como motivador da sua explanação).

Finalização da entrevista.

- a) Há algum comentário ou assunto a acrescentar?