PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ

ESCOLA DE NEGÓCIOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

JANAÍNA GABRIELLE MOREIRA CAMPOS DA CUNHA AMARANTE

GOVERNANÇA CORPORATIVA EM ENTIDADES PARAESTATAIS: EVIDÊNCIAS DO SISTEMA FIEP À LUZ DA TEORIA DA AGÊNCIA

CURITIBA

2020

JANAÍNA GABRIELLE MOREIRA CAMPOS DA CUNHA AMARANTE

GOVERNANÇA CORPORATIVA EM ENTIDADES PARAESTATAIS: EVIDÊNCIAS DO SISTEMA FIEP À LUZ DA TEORIA DA AGÊNCIA

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Administração Estratégica, da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Damião da Silva.

CURITIBA

2020

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Edilene de Oliveira dos Santos CRB-9/1636

A485g
2020

Amarante, Janaína Gabrielle Moreira Campos da Cunha
Governança corporativa em entidades paraestatais : evidências do sistema FIEP à luz da teoria da agência / Janaína Gabrielle Moreira Campos da Cunha Amarante ; orientador: Eduardo Damião da Silva. -- 2020
238 f.: il. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020.
Bibliografia: f.209-226

1. Administração. 2. Organizações sem fins lucrativos. 3. Governança corporativa. I. Damião, Eduardo, 1968-
II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título

CDD. 20. ed. – 658

TERMO DE APROVAÇÃO

GOVERNANÇA CORPORATIVA EM ENTIDADES PARAESTATAIS: EVIDÊNCIAS DO SISTEMA FIEP À LUZ DA TEORIA DA AGÊNCIA

Por

JANAÍNA GABRIELLE MOREIRA CAMPOS DA CUNHAAMARANTE

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do Título de Doutora no Programa de Pós-Graduação em Administração, Área de Concentração em Administração Estratégica, da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Profª. Dra. Angela Cristiane Santos Póvoa
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Administração

Prof. Dr. Eduardo Damião da Silva
Orientador

Prof. Dr. Ubiratã Tortato
Coorientador

Prof. Dr. Victor Meyer
Examinador

Prof. Dr. Elói Damke
Examinador

Prof. Dr. Sergio Bulgacov
Examinador

Dedico esta tese e minha vida:

A Deus, por tudo e para sempre;

A eles, responsáveis pela minha existência, meus pais, minha base de sustentação e minha torre forte;

A ele, que acreditou incontestavelmente em mim, sonhou este sonho comigo, meu suporte, meu amor, meu esposo;

A ela, que todos os dias ora por mim e por todos os meus projetos, minha amiga e avó amada.

AGRADECIMENTOS

Na importante trajetória de quatro anos do meu doutoramento, pessoas e instituições marcaram esta caminhada de uma forma tão significativa que merecem ser reconhecidas e destacadas nesta seção, com os meus mais sinceros agradecimentos.

Além da dedicatória desta tese, incialmente preciso expressar minha gratidão aos meus pais, por toda estrutura para que eu pudesse perseguir os meus sonhos. Mesmo diante da incompreensão de estudar tantos anos consecutivos e com os receios e medos inerentes aos perigos existentes no trajeto (Paranaguá-Curitiba), eles concederam total suporte e acreditaram que eu seria feliz prosseguindo na busca do sonho do doutorado, confiaram que eu seria capaz e vibraram comigo em cada conquista.

Ao meu esposo, meu amor, meu parceiro de vida, que me apoiou incondicionalmente nesta trajetória, cuidando absolutamente de tudo que estava ao seu alcance, além da compreensão e paciência em tolerar a minha ausência e dedicação aos estudos. Ele realmente sonhou comigo e permaneceu ao meu lado. O apoio e o incentivo diário foram motores propulsores que me impulsionaram a continuar e enfrentar os desafiadores percursos do doutorado.

À minha avó, minha amiga e minha base de oração. Agradeço pela sua existência, pelas suas orações diárias e por sempre me ouvir, acreditar e me incentivar, desde menina, nos sonhos mais malucos que eu já compartilhava.

Meus agradecimentos também se estendem à CAPES pela taxa que viabilizou a realização do doutorado e à Pontifícia Universidade Católica do Paraná, especialmente nas pessoas dos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração e das secretárias que sempre me auxiliaram e me atenderam com presteza.

Sou grata principalmente ao professor Dr. Eduardo Damião da Silva, pela orientação, pela serenidade quanto aos direcionamentos da pesquisa mesmo diante dos momentos críticos e do cenário atípico da pandemia COVID-19. Orientador que se fez presente mesmo diante de um severo distanciamento social e de uma agenda significativamente “concorrida”. Um ser humano e um profissional exemplar a quem cabe minha admiração e respeito, o qual também passou a ser minha referência na docência e na pesquisa. Que privilégio e honra ser orientada pelo professor Dr. Eduardo Damião da Silva!

Aos amigos e colegas de turma que colaboraram com espontaneidade e alegria na troca de informações e materiais, além das profícuas discussões científicas, numa rara demonstração de amizade e solidariedade, permitindo que a caminhada se tornasse mais humana e cordial.

À empresa onde trabalho, na pessoa do Sr. Clawiston Mantovani, um chefe amigo, um ser humano incrível que em mim depositou total confiança e me permitiu seguir com um projeto pessoal mesmo diante dos desafios e compromissos corporativos. Aos meus colegas de trabalho, que mesmo diante da minha ausência decorrente das aulas e atividades do doutorado continuaram com o mesmo afinco e dedicação às atividades da empresa, compreendendo meus necessários afastamentos e me concedendo suporte em períodos tumultuados.

Para consecução da tese quanto à investigação empírica, sou grata ao Sistema FIEP por viabilizar a realização dos trabalhos junto à equipe interna. Ao TCU e a CGU, por meio dos auditores federais, pelo atendimento e colaboração com reconhecível solicitude. E, de modo geral, agradeço a todos os entrevistados vinculados a instituições independentes e autônomas, que se dispuseram a cooperar com a pesquisa.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram de forma direta ou até mesmo indireta, acreditando em mim, tornando um dos maiores sonhos da minha vida, a conclusão do doutorado, uma realidade.

"Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos".

(Fernando Pessoa)

RESUMO

Entidades incorporadas no serviço social autônomo, constituintes do sistema “S” e também denominadas como entes paraestatais, aduzem características de grandes organizações e são dotadas de uma gestão de cunho complexo em função das particularidades que as fundamentam. Os fenômenos pertencentes às relações contratuais dessas entidades são desafiados pela busca da identificação do principal, pela compreensão da disposição dos agentes de governança e pelo entendimento das dinâmicas das relações de agência, não existindo estudos conclusivos consubstanciados na estruturação de governança corporativa de instituições deste gênero. O quadro teórico dominante que se debruça fundamentalmente nas relações contratuais sob condições de incertezas e na definição coerente dos contratos entre o principal e o agente é reconhecido por meio da teoria da agência. Portanto, este estudo objetiva verificar se a referida teoria consegue explicar o sistema de governança corporativa de entidades paraestatais. Considerou-se como apropriado utilizar o estudo de caso único, elegendo-se o Sistema FIEP como o caso mais consentâneo. Os dados que subsidiaram a pesquisa de campo foram oriundos de fontes primárias e secundárias, admitindo o uso da multiplicidade de métodos de coleta, como levantamento documental, entrevistas em profundidade e observação não participante, os quais direcionaram o emprego da técnica de triangulação de dados e de análise de conteúdo, com o auxílio do *software* Atlas.ti 8.0. A análise dos resultados empíricos foi realizada integralmente a partir das lentes da teoria da agência, perpassando por duas etapas: (i) descrição da estrutura de governança e as proeminências relacionadas; e (ii) diagnóstico do caso. Decorre dessas etapas a identificação do principal e a constatação de disfunções advindas da essência presidencialista do Sistema estudado e do relacionamento entre a entidade sindical patronal e as entidades paraestatais, revelando-se como motores propulsores para condições anômalas. Por conseguinte, a teoria resistiu ao controle empírico realizado, não articulando sua falseabilidade e apresentando-se bem-sucedida, de modo a se ajustar e explicar a estrutura de governança de um ambiente organizacional incomum. As inferências revelam que a conjuntura negligente não invalida a teoria e que esta consegue explicar e propor ajustes à estrutura. Por fim, é realizada a proposição de um modelo de governança centrado em melhorias específicas de adoção de boas práticas disciplinadas pela teoria corroborada, cujos pontos mais agravantes consistiram na transformação da inércia estrutural de conselhos, na realocação posicional e independência dos demais mecanismos, na transparência da gestão dos recursos, na criação de um código de governança corporativa e nas definições mais claras de atuação do principal órgão de fiscalização. A pesquisa proporciona múltiplas contribuições: (i) para a esfera acadêmica, amplia o escopo de aplicação da aludida teoria e expande a exígua literatura acerca da governança corporativa em entidades paraestatais; (ii) para o domínio prático organizacional, subsidia gestores de entidades paraestatais com um modelo pronto, replicável e direcionável à harmonização das relações de agência; (iii) para as categorias profissionais e setores produtivos, viabiliza a compreensão do seu atinente enquadramento na estrutura de governança; (iv) para os órgãos de controle, fundamenta a necessidade de ampliação do alcance de fiscalização e a importância do atendimento às exigências por parte da entidades fiscalizadas; e (v) para as autoridades governamentais, fornece o panorama atual da estrutura de gestão do Sistema investigado com indícios de eventual replicabilidade em personalidades jurídicas símiles.

Palavras-chave: Entidades paraestatais. Governança corporativa. Teoria da agência. Teste de teoria. Modelo de governança corporativa.

ABSTRACT

Entities incorporated in the autonomous social service, constituents of the “S” system and also called parastatal entities, add characteristics of large organizations and are endowed with complex management based on the particularities that underlie them. The phenomena pertaining to the contractual relations of these entities are challenged by the search for the identification of the principal, by the understanding of the disposition of the governance agents and by the understanding of the dynamics of the agency relations, there are no conclusive studies embodied in the structuring of corporate governance of institutions of this kind. The dominant theoretical framework that focuses primarily on contractual relations under conditions of uncertainty and the coherent definition of contracts between the principal and the agent is recognized through agency theory. Therefore, this study aims to verify if this theory can explain the system of corporate governance of parastatal entities. It was considered appropriate to use the single case study, choosing the FIEP System as the most consistent case. The data that supported the field research came from primary and secondary sources, admitting the use of the multiplicity of collection methods, such as documentary survey, in-depth interviews and non-participant observation, which directed the use of the data triangulation technique and content analysis, with the aid of the Atlas.ti 8.0 software. The analysis of the empirical results was carried out entirely from the perspective of the agency theory, going through two stages: (i) description of the governance structure and related prominences; and (ii) diagnosis of the case. It follows from these steps the identification of the principal and the verification of dysfunctions arising from the presidential essence of the studied system and the relationship between the employers' union and the parastatal entities, revealing themselves as engines that propel anomalous conditions. Consequently, the theory resisted the empirical control carried out, not articulating its falsifiability and presenting itself as successful, in order to adjust and explain the governance structure of an unusual organizational environment. The inferences reveal that the negligent conjuncture does not invalidate the theory and that it can explain and propose adjustments to the structure. Finally, a governance model is proposed, centered on specific improvements in the adoption of good practices disciplined by corroborated theory, whose most aggravating points were the transformation of the structural inertia of councils, the positional reallocation and independence of the other mechanisms, transparency the management of resources, the creation of a corporate governance code and the clearer definitions of action by the main supervisory body. The research provides multiple contributions: (i) for the academic sphere, it expands the scope of application of the aforementioned theory and expands the small literature on corporate governance in parastatal entities; (ii) for the practical organizational domain, it subsidizes managers of parastatal entities with a ready, replicable and targetable model for harmonizing agency relations; (iii) for the professional categories and productive sectors, it makes it possible to understand their pertinent framing in the governance structure; (iv) for the control bodies, it justifies the need to expand the scope of inspection and the importance of meeting the requirements on the part of the audited entities; and (v) for government authorities, it provides the current overview of the management structure of the investigated System with indications of possible replicability in similar legal personalities.

Keywords: Parastatal entities. Corporate governance. Agency theory. Theory test. Corporate governance model.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Teoria da agência 35
Figura 2: Relacionamento entre os mecanismos internos de governança 44
Figura 3: Hierarquia das dimensões de análise.....90
Figura 4: Representação gráfica do esquema da pesquisa.....94
Figura 5: Estrutura de governança corporativa do Sistema FIEP.....98
Figura 6: Composição dos conselhos – Sistema FIEP.....100
Figura 7: Representação da relação entre os códigos - conselho de administração 118
Figura 8: Representação da relação entre os códigos - conselho fiscal.....124
Figura 9: Representação da relação entre os códigos - conselho consultivo.....127
Figura 10: Representação da relação entre os códigos – comitês de assessoramento.....132
Figura 11: Representação da relação entre os códigos – auditoria interna.....136
Figura 12: Representação da relação entre os códigos – Órgãos de controle (mecanismo externo).....145
Figura 13: Representação da relação entre os códigos – Principal.....155
Figura 14: Cargos do presidente da FIEP.....157
Figura 15: Representação da relação entre os códigos – Agente.....163
Figura 16: Estrutura de governança corporativa – Sistema FIEP.....165
Figura 17: Modelo de governança corporativa.....200

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Visão geral da teoria da agência 33
Quadro 2: Síntese dos estudos críticos à teoria da agência 39
Quadro 3: Estrutura de capital 50
Quadro 4: Critérios para escolha dos grupos de entrevistados 84
Quadro 5: Organização das entrevistas realizadas 85
Quadro 6: Quadro metodológico 92
Quadro 7: Sistema FIEP 96
Quadro 8: Sindicatos filiados 101
Quadro 9: Dualidade de CEO 106
Quadro 10: Síntese da estrutura, papéis e atribuições dos conselhos do Sistema FIEP 111
Quadro 11: Síntese das proposições aos órgãos de governança 175
Quadro 12: Consolidação dos resultados de pesquisa 178
Quadro 13: Elementos fundamentais para implantação do comitê de auditoria 193
Quadro 14: Índice remissivo das respostas às perguntas de pesquisa 203

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Fontes de receitas da FIEP.....148
Tabela 2: Fontes de receitas do SESI 150

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADE	Conselho de apoio às decisões estratégicas
CEO	*Chief Executive Officer* – Diretor presidente
CGU	Controladoria Geral da União
CNI	Confederação Nacional da Indústria
ECT	Economia dos Custos de Transação
ERM	*Enterprise Risk Management*
FIEP	Federação das Indústrias do Estado do Paraná
GC	Governança corporativa
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
TCT	Teoria dos custos de transação
TA	Teoria da agência
TCU	Tribunal de Contas da União
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 19
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA 19
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA 22
1.3 OBJETIVOS 22
1.3.1 Objetivo Geral 23
1.3.2 Objetivos específicos 23
1.4 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA 23
1.5 ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS 28
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 29
2.1 A TEORIA DA AGÊNCIA 29
2.1.1 Discussões de apontamentos críticos à teoria da agência 35
2.1.2 Governança corporativa 41
2.1.2.1 Mecanismos de governança corporativa 42
2.1.2.1.1 Conselho de administração 44
2.1.2.1.2 Comitês e Auditoria 47
2.2 ESTRUTURA DE PROPRIEDADE E CONTROLE 47
2.3 ESTRUTURA DE CAPITAL 49
2.4 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO 50
2.5 ENTIDADES PARAESTATAIS OU SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS 54
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 61
3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA 61
3.2 FORMULAÇÃO DAS PERGUNTAS DE PESQUISA 62
3.3 DEFINIÇÕES CONSTITUTIVAS(DC) E OPERACIONAIS(DO) DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS 62
3.3.1 Definição constitutiva e definição operacional das categorias e subcategorias analíticas 63
3.3.1.1 Categoria - Principal 63
3.3.1.1.1 Subcategoria - Origem dos recursos 63
3.3.1.1.2 Subcategoria – Definições normativas 63
3.3.1.1.3 Subcategoria – Missão principal 64
3.3.1.1.4 Subcategoria – Gestão dos recursos 64
3.3.1.2 Categoria - Agente 64
3.3.1.2.1 Subcategoria – Estrutura 64
3.3.1.2.2 Subcategoria - Papéis e atribuições 65

3.3.1.2.3 Subcategoria – Preparação....65
3.3.1.2.4 Subcategoria – Aspectos comportamentais....65
3.3.1.3 Categoria - Conselho de administração....65
3.3.1.3.1 Subcategoria – Estrutura....66
3.3.1.3.2 Subcategoria - Papéis e atribuições....66
3.3.1.3.3 Subcategoria – Preparação....67
3.3.1.3.4 Subcategoria – Aspectos comportamentais....67
3.3.1.3.5 Subcategoria – Ferramentas de monitoramento....67
3.3.1.4 Categoria - Conselho fiscal....67
3.3.1.4.1 Subcategoria – Estrutura....68
3.3.1.4.2 Subcategoria - Papéis e atribuições....68
3.3.1.4.3 Subcategoria – Preparação....68
3.3.1.4.4 Subcategoria – Aspectos comportamentais....69
3.3.1.4.5 Subcategoria – Ferramentas de monitoramento....69
3.3.1.5 Categoria – Conselho consultivo....69
3.3.1.5.1 Subcategoria – Estrutura....70
3.3.1.5.2 Subcategoria - Papéis e atribuições....70
3.3.1.5.3 Subcategoria – Preparação....70
3.3.1.5.4 Subcategoria – Aspectos comportamentais....71
3.3.1.6 Categoria - Comitês de assessoramento....71
3.3.1.6.1 Subcategoria – Estrutura....71
3.3.1.6.2 Subcategoria - Papéis e atribuições....71
3.3.1.6.3 Subcategoria – Preparação....72
3.3.1.6.4 Subcategoria – Aspectos comportamentais....72
3.3.1.6.5 Subcategoria – Ferramentas de monitoramento....72
3.3.1.7 Auditoria independente....73
3.3.1.7.1 Subcategoria – Estrutura....73
3.3.1.7.2 Subcategoria - Papéis e atribuições....73
3.3.1.7.3 Subcategoria – Preparação....73
3.3.1.7.4 Subcategoria – Ferramentas de monitoramento....74
3.3.1.8 Categoria – Órgãos de controle....74
3.3.1.9 Auditoria interna....74
3.3.1.9.1 Subcategoria – Estrutura....75
3.3.1.9.2 Subcategoria - Papéis e atribuições....75
3.3.1.9.3 Subcategoria – Preparação....75
3.3.1.9.4 Subcategoria – Ferramentas de monitoramento....75

3.3.1.10 Categoria - Planos de compensação 76
3.3.1.11 Categoria - Capital próprio 76
3.3.1.11.1 Subcategoria – Fonte de recursos 76
3.3.1.11.2 Subcategoria – Transparência 76
3.3.1.12 Categoria - Capital de terceiros 77
3.3.1.12.1 Subcategoria – Fonte de recursos 77
3.3.1.12.2 Subcategoria – Transparência 77
3.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA 77
3.5 DELINEAMENTO DA PESQUISA 78
3.6 O CASO DE ESTUDO 80
3.7 COLETA DOS DADOS 81
3.8 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS 88
3.9 REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO ESQUEMA DA PESQUISA 93
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS 95
4.1 APRESENTAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA 95
4.2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO ESTUDO 99
4.2.2 Mecanismos de governança 99
4.2.2.1 Conselho de administração 100
4.2.2.2 Conselho fiscal 119
4.2.2.3 Conselho consultivo 125
4.2.2.4 Comitês de assessoramento 127
4.2.2.5 Auditoria interna 133
4.2.2.6 Auditoria independente (mecanismo externo) 137
4.2.2.7 Órgãos de controle (mecanismo externo) 137
4.2.2.8 Descrições adicionais - instâncias de apoio à governança 146
4.2.3 Estrutura de capital 147
4.2.4 Estrutura de propriedade e controle 151
4.3 DIAGNÓSTICO DO CASO ESTUDADO 164
4.3.1 Mecanismos de Governança (interno e externo) 165
4.3.2 Estrutura de capital 172
4.3.3 Estrutura de propriedade e controle 172
5 APRESENTAÇÃO DE UM MODELO DE GOVERNANÇA À LUZ DA TEORIA DA AGÊNCIA 175
5.1 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA 176
5.1.1 Conselho de representantes – assembleia geral 184
5.1.2 Mecanismos de governança 185

5.1.2.1 Conselhos de administração 185
5.1.2.2 Conselho fiscal 189
5.1.2.3 Conselhos consultivos – conselhos temáticos e setoriais 189
5.1.2.4 Auditoria interna 190
5.1.2.5 Auditoria independente 191
5.1.2.6 Comitês de assessoramento e comitês de gestão 192
5.1.2.6.1 Comitê de auditoria 192
5.1.2.7 Órgãos de controle 194
5.1.2.8 Planos de compensação 194
5.1.2.9 Secretaria de governança 195
5.1.3 Estrutura de capital e a transparência informacional 196
5.1.4 Estrutura de propriedade e controle 197
5.1.4.1 Código de governança corporativa para entidades paraestatais 198
5.2 POSICIONAMENTO HIERÁRQUICO 199
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 203
6.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E ENCAMINHAMENTOS FUTUROS 207
REFERÊNCIAS 210
APÊNDICE 1 – HIERARQUIA DAS DIMENSÕES DE ANÁLISE 228
APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA CONSELHO/DIRETORIA 232
APÊNDICE 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA TCU/CGU 234
APÊNDICE 4 - ROTEIRO DE ENTREVISTA SUPERINDENTÊNCIAS E PRESIDÊNCIA 236
APÊNDICE 5 - ROTEIRO DE ENTREVISTA GERÊNCIA 238
APÊNDICE 6 – ROTEIRO DE ENTREVISTA LÍDERES DE COMITÊS E DE AUDITORIA INTERNA 239

1 INTRODUÇÃO

Nesta seção será apresentado o contexto inicial no qual está inserida a pesquisa, com a contextualização do tema e do problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos, os quais nortearão o estudo.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A profusão de entidades paraestatais é reflexo do necessário suporte e cooperação com o Estado para atendimento das demandas sociais de interesse público. De personalidade jurídica privada, as manutenções das entidades paraestatais no Brasil são conduzidas pelo repasse das contribuições parafiscais arrecadadas pela União por meio do desconto da contribuição social em folha de pagamento das empresas, com direcionamentos específicos ao financiamento de atividades de interesses sociais voltadas ao assistencialismo de utilidade pública ou ao aprendizado profissionalizante (JUSTEN FILHO, 2014).

Embora apresentem relevância tanto para o interesse público como para os grupos e categorias profissionais, não existem estudos conclusivos consubstanciados na estruturação da governança corporativa em entidades incorporadas no serviço social autônomo. Estudos que compreendem o terceiro setor não são específicos na análise de entidades paraestatais. Comumente a governança de entidades sem fins lucrativos são estudadas de modo generalizado (CORNFORTH, 2012), ou também a partir de centros filantrópicos (BUKHARI; JABEEN; JADOON, 2014), ou fundações educacionais (XU; LIU, 2016) ou serviços humanos e saúde (OSTROWER; STONE, 2006).

O escopo do serviço social autônomo (entidades constituintes do sistema “S”) permite o desenvolvimento e suporte aos trabalhadores e setores produtivos, sejam comerciais ou industriais, denominados beneficiados, evidenciando sua relevância tanto ao interesse coletivo público como ao privado. Paraestatais possuem características de grandes organizações, contudo são dotadas de uma gestão de cunho complexo ou um sistema paradoxal quando comparadas com empresas convencionais, em função das particularidades que as estruturam.

Tais entidades contam também com receitas e patrimônio próprio, com o direito de autogestão de seus recursos e orçamentos, sem integração à administração pública direta ou indireta (STF, 2014). Além da autonomia administrativa, são submetidas à fiscalização do Tribunal de Contas da União com limitações formais específicas à aplicação dos recursos auferidos (BRASIL, 2015), repousando inquietações acerca da estrutura de propriedade e

controle, fiscalização do sistema de sua gestão e respectivas operações. Ademais, as fontes de recursos de origem pública e privada retratam uma estrutura de capital complexa e suscita imbróglios quanto à criação de valor dos "efetivos proprietários".

A preocupação levantada consiste na estruturação de governança corporativa em uma entidade cuja configuração é de difícil compreensão ao se sustentar na teoria dominante, isto é, a teoria da agência. Na concepção corporativa, a governança está relacionada à maneira pela qual as organizações são administradas e governadas, consistindo em uma estrutura de direitos e responsabilidades entre as partes de uma organização (AGUILERA *et al.*, 2007). As seminais correntes teóricas que fornecem subsídios para a temática comumente encontram-se ancoradas na teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976), a qual idealiza a análise de conflitos e custos decorrentes da separação entre propriedade e controle e a relação principal-agente, em que uma parte (o principal) delega trabalhos para outro (o agente), com a celebração de um contrato entre as partes (EISENHARDT, 1989).

A estrutura de propriedade (BERLE; MEANS, 1932), a teoria dos custos de transação (WILLIAMSON, 1985) e a estrutura de capital (MODIGLIANI; MILLER, 1958, 1963) são consideradas como embasamentos teóricos para o campo de estudo da governança corporativa até os dias atuais, sobretudo a teoria da agência conquista sempre maior destaque, considerando as demais teorias como auxiliares ou blocos modulares adicionais para explicá-lo.

O estímulo do alinhamento entre o agente e o principal centra-se no fato de que o primeiro atuará para o efetivo funcionamento do interesse do último (CUEVAS-RODRÍGUEZ *et al.*, 2012). Ao se deparar com uma entidade paraestatal, não fica evidente uma relação contratual entre o principal (proprietários) e o agente (gestores), de modo que este é obrigado, por meio de regras corporativas, a cumprir seu mandato para perseguir o interesse do principal (EISENHARDT, 1989).

Diante desta contextualização e analisando preliminarmente as entidades paraestatais, emergem algumas inquietações: Afinal, quem representa a figura do principal, o setor produtivo ou o Estado? Como são constituídas, neste cenário, as formas contratuais de prestação de contas que são financeiramente recompensadas, as quais são representadas nas proposições de teoria de agência? Como decorrem as interações entre o agente e o principal? A quem cabe a fiscalização da gestão uma vez que o TCU se restringe à fiscalização da aplicação dos recursos recebidos? Como funciona a interação com os beneficiados (sociedade)?

Outro ponto preponderante é o reconhecimento de que o contexto das entidades em questão não pode voltar-se para uma abordagem puramente econômica, questionando algumas premissas preditivo-explicativas da teoria da agência. Para alguns estudiosos a teoria da agência

não é aplicável, por exemplo, em alguns contextos internacionais porque alguns países não têm a difusão da propriedade que é uma suposição fundamental da agência (AGUILERA; JACKSON, 2003; DALTON *et al.*, 2007; LA PORTA *et al.*, 1997, 1998; LUBATKIN *et al.*, 2005; YOUNG *et al*., 2008). Na concepção de Dalton *et al.* (2007), o elemento fundamental quanto ao potencial para o dano quando os interesses do principal e do agente divergirem, é seguramente explicado pela teoria da agência, outros elementos derivados diretamente desta teoria não são bem estabelecidos.

Embora com reconhecida legitimidade de teoria dominante no campo, nos últimos tempos pesquisadores de algumas áreas levantaram contestações e críticas quanto às limitações da teoria na explicação de alguns fenômenos organizacionais, em nações, economias ou ambientes legais distintos (AGUILERA; JACKSON, 2003; LA PORTA *et al.*, 1997, 1998; LUBATKIN *et al.*, 2005; MYERS, 2003; YOUNG *at al.*, 2008), no âmbito do empreendedorismo (DALTON *et al.*, 2007), na gestão do ensino superior (SEYAMA, 2015), na gestão de franquias (KELLNER *et al.*, 2016) ou limitações na explicação de alguns fenômenos empresariais modernos (BENDICKSON *et al.*, 2016; LUBATKIN, 2005). Fica evidente que por não possuírem um objeto único de investigação, suscetíveis a várias interpretações, tais estudos geram muitas discussões acerca da replicação integral da teoria da agência em conjunturas díspares de organizações convencionais, podendo figurar limitações que impedem a estruturação de governança corporativa de entidades de entendimento imperscrutável, como as paraestatais. Bendickson *et al.* (2016) afirma que a teoria da agência deve ser superada para se manter uma "teoria proeminente".

Pautado nos pressupostos do falsificacionismo sofisticado em que o valor do conhecimento decorre da possibilidade da teoria ser falseada/ contrariada (LAKATOS, 1979), o objetivo desta tese não consiste em invalidar a teoria da agência, mas testá-la empiricamente, com o intuito de constatar se esta ainda consegue explicar de forma global a estruturação da governança corporativa em determinado tipo de entidade, a partir da avaliação de maneira parcimoniosa. Pretende-se aqui avaliar se existem necessidades de eventuais ajustes ou articulações na teoria, para que ela continue com potencial de explicação em cenários distintos ou se ela é suficiente e completa.

Em função da complexidade da entidade investigada e a proposição de teste de uma teoria consolidada, considerou-se como apropriado utilizar estudo de caso único. A natureza única e flexível do estudo de caso viabiliza o teste de teorias preestabelecidas (YIN, 2006), o surgimento de novas perspectivas e a descoberta de novas teorias (GIBBERT; RUIGROK; WICKI, 2008; EISENHARDT, 1989). De acordo com Yin (2006), o estudo de caso é

configurado como uma investigação empírica de um fenômeno em seu contexto, em especial quando não estão bem definidos os limites entre contexto e fenômeno.

O ineditismo desta proposição consiste no fato de tal abordagem, até o momento, não ter sido discutida no campo em questão, a partir da revisão de literatura realizada. A escolha do tema de pesquisa foi orientada pelos critérios de importância e originalidade destacados por Martins (2002), como sendo um tema de importância aquele cujas pesquisas estão ligadas a questões que influenciam em determinado setor de atividade. Sendo que o autor argumenta, ainda, que por originalidade pressupõem-se indícios de que os resultados das pesquisas possam surpreender.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

De fato, a teoria da agência tem sido bem-sucedida para explicar estruturas de governança corporativa em ambientes com características comuns. Tal assertiva é respaldada no fato de que a referida teoria tem um profundo efeito na comunidade acadêmica e nas práticas de gestão (BENDICKSON *et al*., 2016; DE JONG; VAN DER POEL; WOLFSWINKEL, 2017; WESTPHAL, 2004). Contudo, ao considerar a contextualização do tema da presente tese, fica evidente o problema de pesquisa instaurado, o qual se volta especificamente ao teste de uma teoria dominante, de consistência puramente econômica, com indícios de necessários ajustes quando submetida a contextos distintos. Ao vislumbrar entidades de configurações complexas quando comparadas com entidades convencionais, é proposto testar empiricamente a referida teoria na estruturação da governança corporativa no âmbito de entidades paraestatais.

Evidencia-se, portanto, como cerne da problemática de pesquisa, responder ao seguinte problema de pesquisa: **Qual a aderência da teoria da agência para explicação da governança corporativa em entidades paraestatais?**

1.3 OBJETIVOS

Nesta seção serão apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos deste estudo, os quais nortearão a condução da pesquisa.

1.3.1 Objetivo Geral

Verificar se a teoria da agência consegue explicar o sistema de governança corporativa de entidades paraestatais.

1.3.2 Objetivos específicos

Com o intuito de atingir o objetivo geral, são traçados os seguintes objetivos específicos:

- Identificar os aspectos mais relevantes do sistema de governança corporativa de entidades paraestatais;
- Identificar quais os mecanismos de governança corporativa existentes em entidades paraestatais e o seu funcionamento atual;
- Identificar a separação entre propriedade e controle em entidades paraestatais;
- Identificar eventuais conflitos entre o agente e o principal;
- Descrever o contexto atual da estruturação do sistema de governança corporativa de entidades paraestatais;
- Propor um modelo de governança corporativa adequado para entidades paraestatais;
- Verificar se os pressupostos das teorias explicam a realidade do sistema de governança corporativa de entidades paraestatais.

1.4 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

Mesmo que submetida às críticas de pesquisadores organizacionais, subsistindo a intitulações como minimalista (PERROW, 1986) e por microeconomistas como tautológica e com falta de rigor (JENSEN, 1983), a teoria da agência é seguramente referenciada como teoria dominante para pesquisas atinentes à governança corporativa (DAVIS, 2005; SHAPIRO, 2005). Tal teoria não apenas antecede outras teorias influentes, incluindo a dependência de recursos (PFEFFER; SALANCIK, 1978; ZALD, 1969), a visão baseada em recursos (BARNEY, 1991; WERNERFELT, 1984) e teoria institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER; ROWAN, 1977), como assegura sua perenidade no âmbito acadêmico ao longo dos seus 88 anos, reconhecida como teoria dominante (CUOMO; MALLIN; ZATTONI, 2016).

Não obstante ao exposto, e jamais estreitando sua significância, a partir da insistência de pesquisadores do campo em admitir fragilidades na teoria em questão, estudos parecem

redesignar cada vez mais que não existe um único modelo de agência que retrata a governança corporativa em todos os contextos nacionais (AGUILERA; JACKSON, 2003; LA PORTA *et al.*, 1997, 1998; LUBATKIN *et al.*, 2005a; YOUNG *et al*., 2008) ou em economias distintas, como por exemplo, as emergentes (MYERS, 2003;YOUNG *at al.*, 2008), embasando suas argumentações de que os modelos previstos na teoria são resultados de economias desenvolvidas, cujo contexto presta-se à aplicação relativamente eficiente de contratos (PENG; BUCK; FILATOTCHEV, 2003; YOUNG *at al.*, 2008), uma vez que a propriedade e o controle são frequentemente separados e mecanismos legais protegem os interesses dos proprietários, além dos conflitos de governança que recebem grande parte de atenção nos conflitos entre o agente-principal (JENSEN; MECKLING, 1976).

Ademais, argumentações acerca das limitações na explicação de certos fenômenos empresariais modernos são levantadas (BENDICKSON *et al.*, 2016; LUBATKIN, 2005), apontando que os mecanismos de governança são independentes e podem ser estudados de modo individualizado, sugerindo o desenvolvimento de teorias parciais para explicação de certas particularidades relativas ao desempenho empresarial (BØHREN; ØDEGAARD, 2004) ou novas teorias específicas dos estudiosos de administração acerca das dinâmicas organizacionais da Governança, não previsto pelos economistas criadores da teoria (LUBATKIN, 2005).

Tais desdobramentos suscitam inquietações e contestações da replicabilidade da teoria da agência a partir de fundamentos congêneres, apontando vulnerabilidades para explicar os diferentes domínios do campo da administração e os múltiplos fenômenos empresariais modernos (BENDICKSON *et al.*, 2016), podendo não fornecer suporte suficiente para a suposição de interesses alinhados entre acionistas e a sociedade, dado ao foco na resolução de conflitos entre o agente e o principal (RAELIN; BONDY, 2013), negligenciando importantes interdependências entre outras partes interessadas da empresa (AGUILERA; JACKSON, 2003; FREEMAN, 1984; RAELIN; BONDY, 2013) em função de seu foco nos contratos bilaterais entre os principais e os agentes (EMIRBAYER; GOODWIN, 1994).

Outro ponto que levanta inquietações consiste no fato da multiplicidade de configurações empresariais e diferentes problemas de agência, residindo posicionamentos que coloca em questão a aplicabilidade genérica da teoria da agência para entidades de configuração singular como, por exemplo, as paraestatais. A limitação mais acentuada retratada nesse viés é abordada por Bendickson *et al.* (2016), os quais asseveram que todas as áreas apresentam seus próprios e complexos problemas de agência, emergindo a limitação e restrição de abrangência

da aplicabilidade da teoria da agência em todos os tipos de cenários organizacionais, propondo análises nas mais diversas estruturas.

Na configuração desta abordagem, fica evidente a multiplicidade de questões e posicionamentos que fornecem subsídios para questionar a insuficiência da teoria ao se deparar com uma entidade de configuração distinta e complexa. Ao voltar-se ao contexto de entidades paraestatais emerge a exiguidade de estudos que compreendem a estruturação de governança corporativa em personalidade jurídica desta configuração, com desprovimento de conteúdo empírico. Possivelmente tal assertiva pode ser respaldada pelo fato da complexidade de compreensão e definição dos agentes de governança envolvidos.

Na tentativa de replicar tal teoria na realidade complexa de entidades paraestatais, um dos primeiros questionamentos a ser levantado repousa na simples questão: Quem é o principal em uma entidade paraestatal?

Iniciam-se, portanto, inquietações acerca da efetividade da aderência da teoria da agência e teorias de base da governança corporativa à complexa e diferente realidade de tais entidades. As entidades paraestatais, consideradas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, atuantes de forma cooperativa com Estado, com o fim prover assistência ou ensino às determinadas categorias sociais ou grupos profissionais (MEIRELLES, 2010), ocupam uma posição peculiar e representativa no desenvolvimento dos mais diversos setores econômicos empresariais, podendo ser classificadas no terceiro setor.

Cumpre evidenciar que as teorias que englobam as entidades do terceiro setor são relativamente subdesenvolvidas em comparação às teorias sobre governança corporativa em grandes corporações (CORNFORTH, 2012; XU; LIU, 2016). Ostrower e Stone (2006) observam que o termo governança é raramente definido de forma explícita em estudos que compreendem entidades sem fins lucrativos ou do terceiro setor. Além disso, Xu e Liu (2016) asseveram que a governança das entidades que compõe o terceiro setor varia amplamente em termos de estrutura e mecanismos, uma vez que são formadas pelo nível macro de leis, regulamentações, classificações e sistemas de administração, revelando configurações complexas do entendimento da estruturação de Governança.

Embora se apresente um estudo audacioso, propõe-se nesta tese captar a realidade da estrutura de governança corporativa de um Sistema (Sistema FIEP) constituído de entidades paraestatais e realizar um confronto com a referida teoria, isto é, uma proposição de teste da teoria da agência e sua aderência à realidade de entidades complexas e distintas, por meio do método dedutivo, pautado nas premissas do racionalismo crítico. De acordo com Popper, o

verdadeiro teste de uma teoria consistirá em uma espécie de tentativa de sua refutação (POPPER, 1972).

Um dos objetos da investigação científica são as teorias e cabe ao cientista testá-las periodicamente, para optar pela teoria que seja a mais validada (POPPER, 1975). Popper (1975) argumenta que não é possível confiar em teoria alguma, uma vez que nenhuma pode ser considerada verdadeira e que, ao invés disso, o cientista deve optar por seguir a melhor testada.

A questão fulcral que se quer levantar nesta tese reside justamente no fato se a teoria da agência consegue explicar a estrutura de governança corporativa e as respectivas relações de agência de uma organização que não apresenta compreensão simples, justamente pela complexidade de sua estrutura, a qual é incomum ao comparar com outras instituições.

Em que pese a literatura já produzida para embasar as limitações da teoria da agência sob múltiplas perspectivas, brevemente introduzidas acima e discutidas com mais detalhes na segunda seção desta tese, não foram encontradas referências direcionadas à perspectiva aqui proposta, ou seja, testar a teoria da agência e suas teorias auxiliares empiricamente em entidades de configuração complexa e, além disso, averiguar se tal teoria ainda consegue explicar a estrutura atual de governança corporativa.

A proposta do presente estudo pode ser considerada relevante e inovadora, pois pretende contribuir para o avanço da área e acrescentar novos conhecimentos ao campo teórico e empírico. Os aspectos que diferenciam a presente pesquisa são relatados, de forma sintetizada, a seguir:

- O estudo segue uma tendência internacional no campo da estratégia ao levantar contestações quanto à fragilidade da teoria da agência para explicar a estrutura de governança corporativa e respectivas relações de agência. No Brasil, estudos dessa natureza ainda não são representativos;
- Com relação à estratégia de pesquisa, este estudo se diferencia das demais pesquisas internacionais, uma vez que grande parte das publicações científicas que apontam limitações da teoria se utilizam de discussões teóricas (AGUILERA; JACKSON, 2003; BENDICKSON *et al.*, 2016a; BENDICKSON *et al.*, 2016b; RAELIN; BONDY; 2013), revisões sistemáticas e meta-análises (DEUTSCH, 2005; YOUNG *et al.*, 2008), não se configurando efetivos testes da teoria, mas apenas abordando pontos específicos/isolados. Nesta esfera, a literatura preconiza que para objetivos voltados a testes de teorias bem fundamentados é recomendável pesquisa empírica, com a utilização de estudo de caso único;

> Encontra-se um fundamento lógico para um caso único quando ele representa o caso decisivo ao testar uma teoria bem formulada. (…) A teoria especificou um conjunto

> claro de proposições, assim como as circunstâncias nas quais se acredita que as proposições sejam verdadeiras. Para confirmar, contestar ou estender a teoria deve existir um caso único que satisfaça todas as condições para testar a teoria. (YIN, 2001, 62).

- Este estudo diferencia-se também de outros por voltar-se para análise específica de uma organização de compreensão complexa. Estudos que investigam a compreensão dos conflitos de agência, estrutura de propriedade e controle e mecanismos de governança são recorrentemente encontrados na literatura científica, no contexto de organizações de iniciativa privada, em especial, mas sem que esta enunciação seja limitativa, empresas de capital aberto (SILVEIRA; BARROS; FAMÁ, 2003; DENG; WONG; CHAU, 2018). No contexto geral das entidades supramencionadas é razoável discernir de forma descomplicada a configuração do agente e do principal, contudo ao se debruçar na compreensão estrutural de uma entidade paraestatal inicia-se um processo de suscitação de dúvidas acerca da replicação integral dos mecanismos de governança corporativa;
- O estudo se utilizará de rigor metodológico pautado no falsificacionismo sofisticado (LAKATOS,1979). A ciência progride em situações em que teorias possam ser falsificáveis e o *status* científico de uma teoria seja capaz de ser obtido quando ela puder ser testada ou refutada (POPPER, 1975). Teorias são os produtos dos teóricos que os criam, então, inevitavelmente, as experiências e diferentes cenários refletem em impactos teóricos para desenvolvimento da teoria (MULDOON *et al.*, 2013). A compreensão dessas influências nos permite entender melhor a teoria e suas limitações, bem como para trazer proposições para pesquisas futuras (MULDOON *et al.*, 2013);
- Ao contrário de muitos estudos internacionais, a presente tese é mais focada. Em última análise, busca-se encontrar uma parcela parcimoniosa e precisa da realidade de entidades paraestatais, considerando suas particularidades, uma vez que os Serviços Sociais Autônomos não estão sujeitos às mesmas normas aplicáveis à Administração Pública, configurando sua autogestão.

Tais argumentos são suficientes para sustentar a originalidade desta tese, a qual aspira oferecer contribuições para a esfera acadêmica, para o domínio prático organizacional, para as categorias profissionais e setores produtivos, para os órgãos de controle e para as autoridades governamentais.

1.5 ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS

A presente tese está estruturada em seis capítulos, conforme especificações a seguir:

✓ **Capítulo I**: compreende o contexto introdutório do trabalho, formado por seis seções que abordam os conteúdos descritos a seguir: contextualização do tema; problema de pesquisa; objetivos (geral e específicos); justificativa teórica e prática; e, por fim, a estrutura dos capítulos da tese.

✓ **Capítulo II**: aborda a fundamentação teórica da pesquisa, com a composição de cinco principais seções, apresentando os conceitos na sequência relatados: teoria da agência; estrutura de capital; teoria dos custos de transação; entidades paraestatais ou serviços sociais autônomos; teoria da agência, governança corporativa e entidades sem fins lucrativos.

✓ **Capítulo III:** abarca os procedimentos metodológicos adotados para a concretização do estudo, apresentando os seguintes tópicos: especificação do problema de pesquisa; delineamento de pesquisa; formulação das perguntas de pesquisa; definições constitutivas e operacionais das categorias analíticas; delimitação da pesquisa; delineamento da pesquisa; o caso de estudo; coleta de dados; tratamento e análise dos dados; e, por fim, a representação gráfica do esquema da pesquisa.

✓ **Capítulo IV:** Faz referência à análise dos resultados e aduz o diagnóstico do caso estudado.

✓ **Capítulo V:** Apresenta a proposição do modelo de governança corporativa à luz da teoria da agência.

✓ **Capítulo VI:** Expõe as considerações finais, bem como as limitações de pesquisa e seus respectivos encaminhamentos futuros.

Importante salientar que ao final, na sequência da apresentação das referências das obras citadas na presente tese, foi disponibilizado no Apêndice 1 a listagem das categorias,

subcategorias e códigos identificados na pesquisa com o auxílio do *software* Atlas TI 8.0, bem como os roteiros de entrevistas empregados no procedimento de coleta de dados.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo é apresentada a fundamentação teórica, a qual tem por função propiciar o respaldo teórico e a sustentação desta tese. Cumpre evidenciar que a configuração desta seção foi estruturada a partir das correntes teóricas que embasam a teoria da firma. Evidentemente, ao considerar o caráter singular da proposição desta tese (teste de teoria) é necessário trazer os preceitos centrais destas teorias e os seminais autores. Embora apresente a essência de teorias consolidadas, também são exploradas as discussões de apontamentos críticos à teoria da agência ao longo dos últimos anos pela comunidade científica, subsidiando também a justificativa deste estudo, o qual coloca a referida teoria em uma condição de avaliação.

Este capítulo foi sumarizado no seguinte formato: primeiramente é apresentada a teoria da agência e seus principais preceitos, na primeira subseção são apresentadas as ocorrências de discussões de apontamentos críticos à teoria da agência ao longo dos últimos anos pela comunidade científica, a segunda subseção discorre acerca da governança corporativa e seus respectivos mecanismos, justifica-se a alocação desta subseção pelo fato do quadro teórico dominante da governança corporativa emanar da teoria da agência. Na sequência, tem-se as outras seminais correntes teóricas, compondo seções separadas: Estrutura de propriedade e controle, estrutura de capital e teoria dos custos de transação. Por fim, a quinta seção é direcionada para compreensão de entidades paraestatais ou serviços sociais autônomos

2.1 A TEORIA DA AGÊNCIA

Enraizada na economia, a teoria da agência (ROSS, 1973; JENSEN; MECKLING, 1976) aduz direcionamentos relativos às soluções de problemas de agência ou potencial conflito entre o agente e o principal, os quais estão ligados às situações em que partes cooperantes compartilham de divisão de trabalho e objetivos distintos. Esta teoria envolve a relação de agência e assere que o principal delega trabalhos ao agente, inclusive outorgando autoridade e poder de decisão, com o intuito deste último agir em seu nome (MAHANEY; LEDERER, 2003). Embora a teoria da agência tenha sua construção nos anos 70 (JENSEN; MECKLING, 1976), no contexto da economia organizacional, é aplicada contemporaneamente nos estudos que abarcam a governança corporativa.

O objetivo desta teoria concentra-se em fornecer previsões parcimoniosas aos comportamentos dos indivíduos racionais nas relações bilaterais que envolvem partes interessadas, de modo que cada indivíduo é confrontado com informações assimétricas sobre o esforço e os interesses de outro indivíduo. Em outras palavras, a teoria da agência converge para identificação dos contratos mais eficientes para alinhamento dos interesses do principal e o agente (FAMA; JENSEN, 1983).

Na perspectiva histórica de suas origens, os anos de 1960 e 1970 são marcados pela exploração do compartilhamento de risco entre grupos ou indivíduos, por parte dos economistas (WILSON, 1968; EISENHARDT, 1989), cuja abordagem centrava-se nas distintas ações das partes cooperantes relativas ao risco e os respectivos problemas gerados em função do comprometimento do compartilhamento de riscos.

A amplificação das pesquisas relativas aos conteúdos de compartilhamento de riscos sobreveio com a teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976), a qual acresce à literatura econômica existente, o denominado "problema de agência", que compreende justamente os problemas existentes entre as partes cooperantes quando da existência de divisões, interesses e objetivos diferentes de trabalho (ROSS, 1973; JENSEN; MECKLING, 1976; EISENHARDT, 1989).

A construção da teoria da agência teve também seus fundamentos a partir do estudo seminal de Berle e Means (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, os quais realizaram uma análise empírica de grandes empresas norte americanas e sua composição acionária. O cerne desta pesquisa consistiu em discussões relativas à separação entre propriedade e controle e os respectivos potenciais custos e benefícios. Estudiosos da vertente econômica revisitaram esses pensamentos e, finalmente, criaram a perspectiva da teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976; FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983).

Seguramente, o profícuo estudo de Jensen e Meckling (1976) traz um marco para constituição da teoria da agência e o embasamento para pesquisas no âmbito da governança corporativa (SAITO; SILVEIRA, 2008). Cumpre evidenciar que a teoria foi estruturada a partir de uma abordagem quantitativa e conceitual para investigar a natureza dos custos decorrentes, depreendendo-se, subsequentemente, em uma configuração empírica com o intuito de explorar o comportamento organizacional e a governança corporativa (CUEVAS-RODRÍGUEZ *et al*., 2012; PARKER *et al*., 2018), abordagem referenciada por Eisenhardt (1989) como a teoria da agência positivista.

Embora com o merecido reconhecimento da importância das pesquisas realizadas anteriormente, é inegável que o estudo de Jensen e Meckling (1976) foi considerado como um

marco na economia financeira para o direcionamento de trabalhos empíricos relativos ao campo da governança corporativa. Tal estudo pode ser considerado como um “divisor de águas” e é respeitado até os dias atuais, tanto na comunidade científica como no mercado corporativo, inclusive para a maior referência de governança corporativa no âmbito nacional, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC,2020).

Ao relatar de forma objetiva, a teoria da agência sugere - desde que as metas do principal e do agente estejam alinhadas – que o agente tomará decisões que maximizam os objetivos do principal (JENSEN; MECKLING, 1976). Contudo, quando os objetivos do principal e do agente divergem e o agente tem a oportunidade de agir em seu próprio interesse (ou seja, tem informações relevantes que o principal não tem, referido como "assimetria de informação"), a teoria da agência prevê que o agente tomará decisões que maximizem seu interesse próprio sobre os interesses do principal (JENSEN; MECKLING, 1976; BOOTH; SCHULZ, 2004). Esta teoria configura-se em profunda influência no pensamento dos pesquisadores de organizações, como pesquisas sobre a remuneração dos CEOs (*chief executive officer* – diretor presidente), desempenho da firma, risco da firma e decisões estratégicas como diversificação e fusões. Para muitos, incluindo Jensen (1998), o modelo tornou-se sinônimo de teoria da governança corporativa.

O estudo de Fama (1980) também emerge em importância ao trazer discussões acerca do papel dos mercados de capital e mercados eficientes como mecanismos informacionais utilizados para controlar o comportamento oportunista dos agentes.

A teoria da agência sustenta a premissa de que os agentes são essencialmente egoístas e oportunistas (FAMA; JENSEN, 1983) e, a menos que efetivamente monitorados, explorarão seus princípios (MILLER; WHITFORD, 2007), de modo que a assimetria de informação que existe entre os agentes e seus principais viabilizam condições para o oportunismo. A intenção oportunista é sempre maliciosa e envolve ações como mentir, roubar, enganar e formas sutis de fraude (WILLIAMSON, 1987).

Burnham (1941) apresenta pressupostos de que as ações dos agentes são voltadas ao interesse próprio e dispõe de uma configuração oportunista. Com foco na maximização de valor, a orientação é impulsionada pelo lucro e interesse próprio (JENSEN, 2002). Gerentes são retratados como agentes que se envolvem no gerencialismo, uma forma de oportunismo relacionado ao problema principal-agente, de modo que a riqueza da empresa é sacrificada por salários, reputações, bônus e outros resultados (FAMA; JENSEN, 1983).

Fica evidente que o ambiente em que o contrato é firmado entre as partes é submetido a uma esfera de assimetria informacional, o qual é propício para que exista certo

“privilégio/vantagem” informacional do agente em relação ao principal. Uma das principais razões pelas quais o conflito emerge, consiste nos contratos de trabalho serem imperfeitos, de modo que nem todas as contingências podem ser contabilizadas; monitoramento é difícil e caro, e como tal, o principal apresenta dificuldades em fazer valer seus direitos de propriedade (EISENHARDT, 1989).

Tal configuração pode viabilizar situações em que o agente atue e envide seus esforços em torno do seu auto interesse em detrimento da criação de valor para o principal (MACHO-STADLER; PÉREZ-CASTRILLO, 1995), a partir de um comportamento oportunista (JENSEN; MECKLING, 1976; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN; RUBACK, 1983), situação em que o principal precisará utilizar mecanismos de controle como monitoramento, denominado na literatura como custos de agência (XIANG *et al*., 2012).

A teoria da agência apresenta dois pressupostos comportamentais relacionados ao agente e ao principal: (i) racionalidade e (ii) auto interesse (JENSEN; MECKLING, 1976). A existência de conflitos de interesses gera os custos de agência (JENSEN; MECKLING, 1976), derivando a necessidade de monitoramento e mecanismos de ligações entre o agente e o principal. Não obstante, os autores ainda definem que estes custos de agência são perdas residuais do acionista. De acordo com Jensen e Meckling (1976, p. 308), os custos totais de agência compreendem:

> 1. Custo de criação e estruturação de contratos entre o principal e o gestor;
> 2. Gastos de monitoramento das atividades dos gestores pelo principal;
> 3. Gastos promovidos pelo próprio agente para mostrar ao principal que seus atos não serão prejudiciais aos mesmos;
> 4. Perdas residuais decorrentes da diminuição da riqueza do principal por eventuais divergências entre as decisões do agente e as decisões que iriam maximizar a riqueza do principal.

As perdas residuais consistem na redução dos benefícios para o principal em consequência da divergência de interesses entre o principal e o agente, mesmo após a implementação de um sistema de monitoramento e o esforço da ligação entre as partes, citando como exemplo decisões tomadas pelo agente que não maximizem a riqueza do principal. Jensen e Meckling (1975) asseveram que os custos de agência decorrem de situações diversas em que exista um esforço cooperativo entre partes, mesmo se a relação entre o principal e o agente não estiver nitidamente clara.

De acordo com Coase (1937) e Fama e Jensen (1983) o problema de agência é essencialmente elementar na denominada “visão contratual da firma”. Nesta esfera, os contratos celebrados entre o principal e o agente devem ser direcionados às decisões e gestão de recursos

da firma. Contudo, em função da possibilidade de ocorrência de circunstâncias imprevistas, nem todos os contratos, de configuração implícita ou explícita, podem ser, em sua totalidade, cumpridos (JENSEN, 2001). A teoria sugere que a melhor opção é projetar contratos que alinhem os interesses dos gestores e dos proprietários (RHOADES; RECHNER; SUNDARAMURTHY, 2000).

De acordo com Eisenhardt (1989), a estrutura da agência preconiza a replicação nas mais diversas configurações, compreendendo desde o nível macro até o micro, como políticas regulatórias até questões relativas ao interesse particular/próprio. A autora ainda afirma que a teoria da agência é muito recorrente na explicação de fenômenos organizacionais. Eisenhardt (1989) propicia uma visão geral da teoria, conforme Quadro 1 a seguir:

Quadro 1: Visão geral da teoria da agência

Ideia chave	Relacionamento entre o principal e o agente deve refletir a eficiência da organização e da informação e os custos que implicam riscos.
Unidade de análise	Contrato entre o principal e o agente.
Suposições humanas	Interesse pessoal; Racionalidade limitada; Aversão ao risco.
Suposições da organização	Conflito de metas entre as partes; Eficiência como critério de eficácia; Assimetria de informação entre o principal e o agente.
Suposição de informação	Informações como uma mercadoria comprável.
Problemas de contrato	Agência (risco moral e seleção adversa); Compartilhamento de riscos.
Domínio do problema	Relacionamentos em que o principal e o agente têm, em parte, diferentes objetivos e preferências de risco (por exemplo, a compensação, a regulação, a liderança, a gestão de impressão, a denúncia, a integração vertical e preços de transferência).

Fonte: Eisenhardt (1989)

De acordo com os seus próprios precursores, Jensen e Meckling (1976), a teoria da agência possibilita o desenvolvimento de duas correntes: (i) positivista e (ii) principal-agente. A vertente positivista evidencia os mecanismos de governança principalmente em corporações, consubstanciando estudos atinentes à remuneração dos executivos e na estrutura de governança. A linha positivista pode ser expandida para vários tipos de relacionamentos entre agentes e principais, a partir de uma tendência mais empírica (BENDICKSON *et al*., 2016). A vertente principal-agente inclina-se para as relações técnicas e matemáticas, não empírica, que detalha

as especificidades do contrato entre as partes, determinando o contrato ótimo (EISENHARDT, 1989).

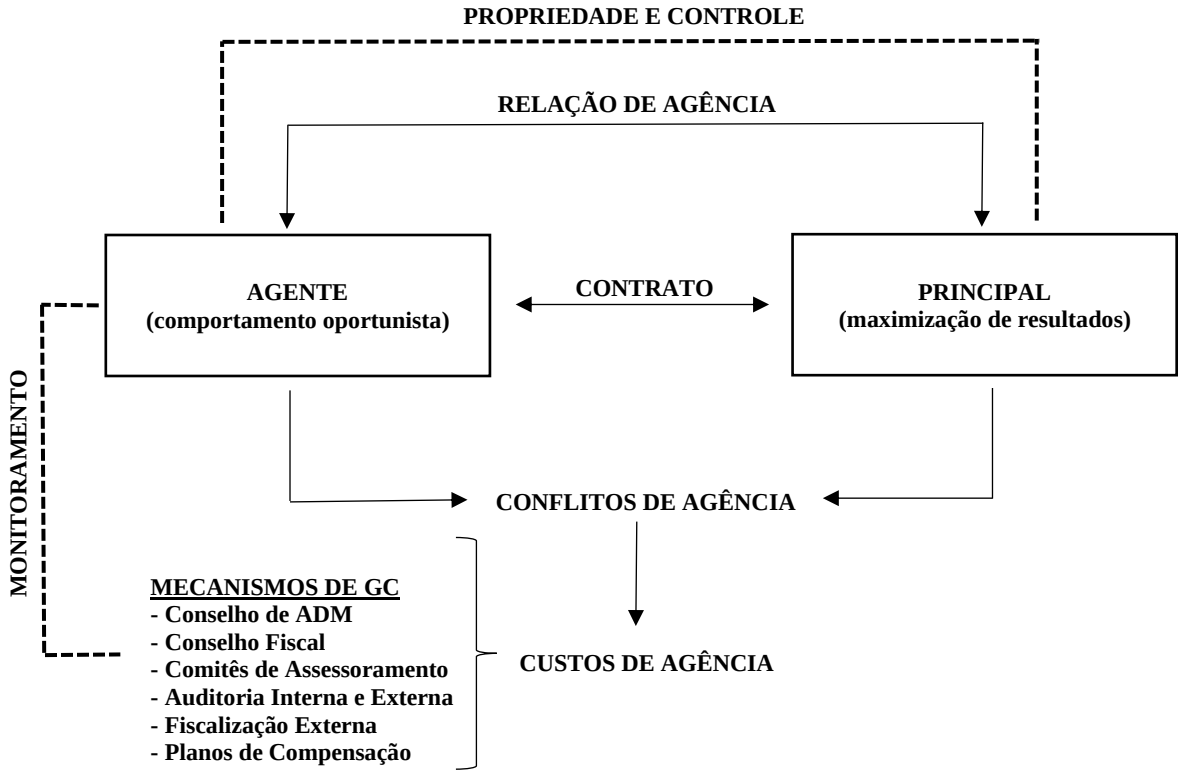
Saito e Silveira (2008) sintetizam a obra de Jensen e Meckling (1976) em três essenciais contribuições: a) a elaboração de uma teoria de estrutura de propriedade organizacional fundamentada em conflitos que não podem ser evitados, oriundos dos interesses individuais e com predições passivamente testáveis sob o aspecto empírico; b) Novas denominações conceituais acerca dos custos de agência, evidenciando a relação presente no âmbito organizacional com a separação entre propriedade e controle; e c) criação de uma novidade conceitual da firma como uma simples ficção legal que amolda-se como um ponto de ligação para um conjunto de relações contratuais entre as partes.

Logo, os estudos de Jensen e Meckling (1976), Eisenhardt (1989), Coase (1937) e Fama e Jensen (1983), considerados os principais estudiosos precursores da teoria da firma, os quais consubstanciaram o referencial teórico deste estudo, permitiram construir uma estrutura teórica com os principais constructos e suas respectivas inter-relações, viabilizando sua replicação para o modelo de pesquisa, cuja intenção é trazer novas evidências empíricas à teoria em epígrafe.

A representação do agente e do principal e sua respectiva relação de agência é o cerne da teoria. A Figura 1 retrata, em um formato objetivo, a estrutura teórica utilizada, inclusive para o processo de coleta de dados a partir do estudo de caso detalhado no próximo capítulo, em que o pontapé inicial consistiu justamente em entender esta relação.

Convém observar que é nesta configuração que a tese tem a intenção de ampliar o escopo da teoria da agência, propiciando novas evidências empíricas relacionadas à dinâmica contratual da relação principal-agente.

Figura 1: Teoria da agência



Fonte: adaptado de Jensen e Meckling (1976), Eisenhardt (1989), Coase (1937) e Fama e Jensen (1983)

2.1.1 Discussões de apontamentos críticos à teoria da agência

Realizou-se uma revisão de literatura das discussões na comunidade científica acerca da explicação da teoria da agência sobre aspectos relativos à governança corporativa. A intenção do levantamento destes estudos foi trazer a demarcação das ações coletivas presente nesse movimento e os resultados alcançados e não alcançados. Este trabalho permitiu delimitar de forma mais clara as limitações da referida teoria a partir das discussões da comunidade científica.

Logo, alguns estudos que buscam compreender a teoria da agência em distintos cenários organizacionais com críticas à referida teoria, são apresentados. O Quadro 2 mostra a síntese de todos os estudos levantados nesta seção e seus respectivos resultados sob a ótica da teoria da agência.

Um estudo que tem se configurado como referência para pesquisas relacionadas à estrutura de propriedade é identificado em La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer (1999). Os autores realizam uma investigação com uma amostra de 691 empresas de 27 economias desenvolvidas, resultando em constatações do predomínio da elevada concentração de

propriedade nas empresas que estão, em geral, sob o controle de famílias abastadas ou do Estado. Os autores atribuem ainda, diferenças na estrutura de propriedade em nações distintas, de modo que a propriedade concentrada é uma estrutura mais recorrente na maioria dos países. Para os autores, excetuando as economias com significativa proteção aos acionistas, uma pequena parcela das empresas é efetivamente mantida, em contraste com a imagem da corporação moderna de Berle e Means (1932), amplamente aceita na literatura financeira.

Aguilera e Jackson (2003), com limitação específica para gestão de topo, desenvolvem um modelo que busca explicar as diferenças das práticas de governança corporativa em todos os limites e porque certas práticas são mais amplamente difundidas em alguns países em relação a outros. Por exemplo, por que a alta dispersão de propriedade encontrada nos Estados Unidos permanece excepcional? Dispersão é frequentemente explicada pelo desenvolvimento de direitos de propriedade dentro das tradições do direito civil (LA PORTA *et al.*, 1999). Os autores sugerem em seu estudo uma sutil explicação, em que vários domínios institucionais contribuam para uma causa conjuntural.

Ao considerar que os resultados das pesquisas baseadas na teoria de agência são ambíguas, Deutsch (2005) realiza uma meta-análise, com o intuito de explorar a composição do conselho e o impacto em setes tipos de decisões críticas, que incorporam conflitos potenciais em torno de questões de remuneração do CEO (nível de remuneração total do CEO e a proporção de pagamento de incentivo da remuneração total do CEO), risco para a empresa (diversificação não relacionada, despesas com P&D e intensidade da dívida), ou controle corporativo (defesas de aquisição e rotatividade de CEO) e, na sequência, avalia até que ponto as relações sistemáticas encontradas entre as decisões críticas são consistentes com as previsões da teoria da agência. Os resultados deste estudo oferecem pouco apoio às previsões da teoria da agência acerca do impacto da composição do conselho em decisões críticas que envolvem um potencial conflito de interesses entre gerentes e acionistas, desafiando a premissa da teoria da agência positivista, de que uma proporção maior de diretores externos ajudará a atenuar as tomadas de decisões dos CEOs, as quais são, potencialmente, autocentradas.

Young *et al.* (2008) realizam uma revisão sistemática e sintetizam pesquisas da área de estratégia, finanças e economia relativas exclusivamente aos conflitos principal-principal (PP), com ênfase em seus antecedentes e consequências organizacionais. Os autores primeiramente realizam um levantamento na literatura e apresentam as principais maneiras pelas quais os conflitos de PP diferem do conflito estilizado principal-agente. Em um segundo momento, os autores apresentam uma estrutura dos antecedentes institucionais e os resultados concernentes aos resultados organizacionais dos conflitos de PP. Neste estudo é identificado que os conflitos

de PP existem claramente nas economias desenvolvidas, contudo as economias emergentes exibem maior quantidade de variância institucional em relação às economias desenvolvidas. Os autores asseveram, a partir da conclusão dos seus resultados, que a governança corporativa nas economias emergentes não se aproxima em semelhança ao modelo de teoria de agência estilizada, centrada em conflitos entre agente e principal.

Para Raelin e Bondy (2013), a configuração atual da teoria da agência afeta negativamente ao entendimento da realidade organizacional e reflete em prejuízos para a empresa, bem como para os acionistas (HILL, 2010), funcionários (MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2009), comunidades locais (CLARKE, 2005), e sociedade, de forma mais ampla (PITELIS, 2004). Os autores (RAELIN; BONDY, 2013) afirmam que a teoria dominante no mercado corporativo foi simplificada demais ao ponto que viola suas próprias suposições fundamentais, bem como desenvolvimentos teóricos recentes.

Os autores (RAELIN; BONDY, 2013) respaldam sua argumentação, destacando os seguintes pontos: (i) as falhas na representação econômica simples da teoria da agência; (ii) o nível de institucionalização que incorpora esta representação da teoria da agência na sociedade; (iii) o impacto da teoria da agência no uso da tomada de decisão prescritiva, especialmente quando as suposições subjacentes à relação acionista e sociedade são violadas; e (iv) a possibilidade de corrigir esses problemas enquanto ainda reconhecendo a natureza institucionalizada da teoria da agência e seus mecanismos.

Mais especificamente, do ponto de vista econômico da teoria da agência, Raelin e Bondy (2013) asseveram que o pressuposto de interesses oposicionistas entre acionistas e gestores é fortemente pesquisado e suportado, por outro lado, sob a perspectiva dos interesses solidários entre acionistas e sociedade, o mesmo não sucede, decorrendo sérias fragilidades teóricas. Para os autores, a teoria da agência é evidenciada para preencher uma posição altamente institucionalizada em governança, contudo as ineficiências identificadas da análise exclusiva dos conflitos entre o agente e o principal (regulação do mercado, monitoramento e contratos) trazem prejuízos para uma necessária análise integrada dos interesses dos acionistas e a sociedade. Ademais, a desconsideração ou violação da exploração da relação entre os acionistas e a sociedade pode trazer conclusões obscuras para a análise do agente e do principal, refletindo em prejuízos à boa governança corporativa em nível organizacional e social, dado a importância da consideração da proteção dos interesses da sociedade em relação aos atos dos executivos.

Nesta linha de críticas à teoria da agência, Bendickson *et al.* (2016a) asseveram que há uma lista potencialmente longa de conflitos que podem surgir entre o principal-principal e outras partes interessadas na empresa, das quais pesquisadores do campo não se atentam em

função da ausência de estrutura basilar da teoria da agência ou talvez porque os diálogos anteriores da agência tenham se concentrado principalmente na aplicação dos direitos de propriedade e causas do conflito. Os autores exemplificam, trazendo a entrevista de Aubrey McClendon, CEO da Chesapeake Energy, com o Wall Street Journal, o qual propôs que a crise de crédito de 2008 não teria sido tão grave ou tão prolongada se os executivos de nível C do Citibank e outras instituições financeiras fossem obrigadas a comprar uma porcentagem de cada segurança apoiada por hipotecas que adquiriram (SCHWARTZEL, 2012). Bendickson *et al.* (2016a) alegam que esta declaração é diferente do que a teoria da agência assume. Ou seja, os agentes não têm estoque ou algum empate para a empresa, e isso os torna mais propensos ao risco ao invés de menos propensos. Esta demonstração de risco moral (isto é, suposição de risco aumentada quando o custo do risco é desprovido do indivíduo tomar a decisão) é, talvez, focal para a questão. Caso o argumento do risco moral se mantiver, a presunção da teoria da agência quanto ao agente ser avesso ao risco é incorreta ou até mais complicada. Independentemente, há uma verdade unificadora na qual a maioria dos estudiosos concordam: independentemente do oportunismo ou incompetência, a incapacidade de uma entidade para fazer valer os direitos de propriedade cria problemas que podem impactar negativamente na empresa.

Bendickson *et al.* (2016a) ainda afirmam que Berle e Means ignoraram os diferentes tipos de princípios, optando por se concentrar mais sobre os direitos de propriedade, talvez para que ele pudesse enfatizar a necessidade de intervenção do governo para promover a solidariedade da elite tecnocrática. Independentemente disso, negligenciaram uma consideração importante: a complexidade das relações entre principais. Sua análise erroneamente assumiu que a grande concentração de riqueza eliminou a competição entre os principais.

Em um estudo sequencial Bendickson *et al.* (2016b) aponta que a teoria da agência "ficou aquém" em várias áreas, incluindo o empreendedorismo. Os autores alegam que ela deve ser superada para se manter uma "teoria proeminente". Na concepção de Dalton *et al.* (2007), o elemento fundamental quanto ao potencial para o dano quando os interesses entre o principal e o agente divergem, é seguramente explicado pela teoria da agência, outros elementos derivados diretamente desta teoria não são bem estabelecidos. A teoria da agência não é aplicável na maioria dos contextos internacionais porque estes países não têm a difusão da propriedade que é uma suposição fundamental da agência (LA PORTA *et al.*, 1997, 1998; AGUILERA; JACKSON, 2003; LUBATKIN *et al.*, 2005; DALTON *et al.*, 2007; YOUNG *et al.*, 2008).

O atual estudo de Deng, Wong e Chau (2018), remete à continuidade e preocupação moderna da comunidade acadêmica com relação à adequação da teoria da agência à capacidade de explicação de estruturas institucionais distintas. Neste estudo os autores advogam que diferentes características institucionais afetam as decisões de estrutura de capital, mas suas conexões com a teoria da agência e *packing order* nem sempre são claras.

Quadro 2: Síntese dos estudos críticos à teoria da agência

Autores	**Título**	**Objetivo de investigação**	**Método utilizado**	**Resultados da pesquisa/ implicações TA**
La Porta, lopez-de-silanes e shleifer, 1999	*Corporate Ownership Around the World*	Analisar a estrutura de propriedade em economias distintas	Investigadas 691 empresas de 27 economias. Teste de médias/ Teste T.	Excetuando as economias com muito boa proteção aos acionistas, relativamente poucas dessas empresas são amplamente mantidas, em contraste com a imagem de corporação moderna de Berle e Means (1932). Recomenda-se a avaliação preliminar institucional.
Aguilera e Jackson (2003)	*The cross-national diversity of corporate governance: dimensions and determinants*	Explicam a diversidade da governança corporativa, especificando e integrando os vários mecanismos institucionais e moldando os papéis das partes interessadas na empresa.	Ensaio Teórico	É desenvolvido um modelo teórico para descrever e explicar a variação da governança corporativa entre as economias capitalistas avançadas, identificando as relações sociais e arranjos institucionais que moldam quem controla as corporações. Argumentam que a Teoria da Agência é insuficiente na abordagem institucional.
Deutsch (2005)	*The Impact of Board Composition on Firms' Critical Decisions: A Meta-Analytic Review*	(1) Examinar se existe relação sistemática entre a composição do conselho e as sete decisões críticas tomadas pelas empresas. (2) Avaliar até que ponto as relações sistemáticas encontradas e as decisões críticas são consistentes com as previsões da teoria da agência.	Revisão sistemática e metanálise	Os resultados oferecem pouco apoio às previsões da teoria da agência sobre o impacto da composição do conselho em decisões críticas que envolvem um potencial conflito de interesses entre gerentes e acionistas. Implicações para a teoria e prática são discutidas.
Young et al., 2008	*Corporate Governance in Emerging Economies: A Review of the Principal–Principal Perspective*	Investigação acerca de governança corporativa em economias emergentes, centrando-se na nova, mas florescente ideia de conflitos de Principal – Principal	Revisão sistemática	Principais maneiras pelas quais os conflitos de PP diferem do conflito PA. Enquanto os conflitos de PP existem claramente nas economias desenvolvidas, as economias emergentes exibem maior quantidade de variância institucional em relação à das economias desenvolvidas. Conflitos de PP é um problema de relevância, contudo são muitas vezes negligenciados em governança corporativa. A governança corporativa nas economias emergentes não se aproxima, em semelhança, ao modelo de teoria de agência estilizada, centrado em conflitos de PA.

Raelin e Bondy (2013)	*Putting the Good Back in Good Corporate Governance: The Presence and Problems of Double-Layered Agency Theory*	Avalia a teoria da agência e suas implicações práticas da sobre a boa governança	Ensaio teórico	A teoria da agência suporta a posição altamente institucionalizada em governança de interesses oposicionistas entre acionistas e gestores dado o seu domínio da representação econômica, contudo não fornece suporte para a suposição de interesses alinhados entre acionistas e a sociedade. Os autores sugerem que a relação entre os benefícios sociais e a maximização de valor devem ser dispor de nova conceitualização: de interdependentes para correlacionados.
Kellner et al. (2015)	*We are very focused on the muffins': Regulation of and compliance with industrial relations in franchises*	Desenvolver um modelo de "responsabilidades diversas" de organização de franquias nas relações de emprego	Estudo de caso múltiplo: 3 franquias de alimentos australianos (abordagem qualitativa)	Embora a teoria da agência tenha méritos ela é limitada na explicação das diferenças entre o tratamento das questões de produtos e de emprego por parte dos franqueadores, particularmente aqueles associados à conformidade com a legislação industrial. Os autores estenderam a teoria para explicar as práticas de relacionamentos industriais em franquias, a partir da proposição de um modelo
Bendickson et al., 2016[a]	*Agency theory: background and epistemology*	Avançar progressivamente pontos de vista históricos e revelam quatro influências proeminentes na teoria da agência: Weber e Simon, The Great Depression, Cooperação e Escola de Chicago.	Ensaio teórico	As quatro áreas relacionadas à história da administração que ajudaram a impulsionar a teoria da agência. Enquanto os estudos anteriores não os reconheceram como influenciadores, é evidenciado como revolução industrial, sindicalização, bolsa de valores e outras abordagens gerenciais possuem um papel importante no desenvolvimento dos principais estudos da teoria da agência.
Bendickson et al., 2016b	*Agency theory: the times, they are a-changin*	Explorar como a teoria da agência emergiu de uma série de desenvolvimentos econômicos e sociais.	Ensaio teórico	A teoria da agência é insuficiente em relação aos diferentes domínios do empreendedorismo, bem como aos múltiplos fenômenos empresariais modernos. Algumas das influências seminais para a teoria da agência estão bastante datadas, o que limitou seu poder explicativo em termos dos negócios modernos e com disciplinas mais recentes, como o empreendedorismo.
Deng, Wong e Chau (2018)	*Institutions and Capital Structure: The Case of Chinese Property Firms*	Comparar dois grupos semelhantes de empresas imobiliárias listadas nas bolsas de valores do Continente e de Hong Kong, respectivamente. Ambos os grupos operam no mercado imobiliário do Continente e estão sujeitos ao mesmo regime de impostos, mas os graus de transparência e integridade dos mercados de ações são mais fracos nas empresas cotadas na China	Estudo quantitativo - modelos de regressão / R quadrado	A teoria da agência pode explicar melhor a estrutura de capital das empresas cotadas no Continente chinês do que em Hong Kong, de modo que onde as assimetrias de informação e os conflitos de agência são mais fortes, a teoria da agência tem maior poder preditivo. Descobriu-se que diferentes características institucionais afetam as decisões de estrutura de capital, mas suas conexões com a teoria da agência e *packing order* nem sempre são claras.

Fonte: elaborado pela autora (2020)

2.1.2 Governança corporativa

Os escândalos financeiros evidenciados no início do século XXI, como a queda da Enron no ano de 2001 (CLARKE, 2005), WorldCom, Parmalat, Lehman Brothers (crise do *subprime* em 2008), dentre outros, promoveram novas discussões acerca da estruturação de governança corporativa sob a perspectiva global, conferindo representativas preocupações e posicionamentos institucionais.

A governança corporativa torna-se um conceito-chave global a partir do relatório Cadbury do Reino Unido (1992), com amplo encaminhamento para determinação de códigos, diretrizes e manuais direcionados às melhores práticas de empresas modernas (ROSSETTI; ANDRADE, 2014), resultando em significativa introdução de códigos da boa governança no âmbito mundial com importantes incentivos de propagação por instituições transnacionais, como a OCDE e o Banco Mundial (AGUILERA; CUERVO-CAZURRA, 2009).

Organismos profissionais e governos também se voltaram para importância do tema ao lançar padrões contábeis e diretrizes de governança com embasamento na lei Sarbanes Oxley. As mudanças instituídas por meio da aludida lei aumentaram a responsabilidade do conselho, dos altos cargos de gestão, do comitê de auditoria, além de reforçar a independência dos auditores externos e, indiretamente, o papel independente dos auditores internos (CHRISTOPHER, 2010).

Ao longo dos últimos anos, a investigação a respeito da governança corporativa (GC) sob as mais diferentes perspectivas, tem gerado considerável procura entre acadêmicos e profissionais da área (SILVEIRA, BARROS; FAMÁ, 2006; CAPRON; GUILLÉN, 2009; SILVEIRA, 2010; ROSSETTI; ANDRADE, 2014; BLEVINS; RAGOZZINO; ECKADT, 2020).

O conceito governança corporativa como “um conjunto de relações entre a administração da empresa, seu conselho, seus acionistas e outras partes interessadas” emergiu a partir da intenção de mitigar incidentes recorrentes de problemas de agência (OCDE, 2004). Centrada na estruturação e prevalência dos sistemas de controle e gestão organizacional, a governança corporativa vem se inserindo, com relevância, no domínio das entidades das mais diferentes estruturas.

O problema de agência é o foco central da governança corporativa (ARROW, 1971; ROSS, 1973; JENSEN; MECKLING, 1976; FAMA; JENSEN, 1983; ARROW, 1985), a partir da suposição de que existe tensões entre os objetivos do principal e os objetivos dos agentes. Ao se moldar a partir da teoria da agência, a função da governança corporativa consiste na

mitigação do problema de agência que pode surgir da separação de propriedade e controle (JENSEN; MECKLING, 1976), empregando com eficiência os mecanismos adequados e direcionados ao controlar os custos de agência.

A governança corporativa eficaz implica na estruturação de mecanismos assegurando que os executivos respeitem os direitos e interesses dos *stakeholders,* bem como os responsáveis pela geração e distribuição de riqueza investido na empresa, os *shareholders* (AGUILERA *et al.*, 2008). Bajpai e Mehta (2014) definem como um conjunto de sistemas, processos e princípios garantindo que uma empresa seja governada para o melhor interesse de todas as partes interessadas.

Andrade e Rosseti (2014) asseguram que não existe um desenho uniforme internacional de governança corporativa, resultando na multiplicidade de interpretações, interferências macroeconômicas, legais, financeiras e estratégias de gestão, de modo que tais condições estão interligadas às configurações culturais das mais diversas regiões e países. Embora exista uma extensa construção teórica e investigação empírica neste domínio (ARORA; DHARWADKAR, 2011), representações populares de boa governança corporativa permanecem predominantemente na noção econômica de que "bom" significa ações que maximizam valor da empresa (DAILY; DALTON; CANNELLA JR, 2003).

Os estudiosos do campo asseveram que a estrutura de governança é influenciada pela natureza do escopo da organização e a complexidade de suas operações (FAMA; JENSEN 1983, COLES *et al.* 2008), o ambiente de contratação (HARRIS; RAVIV, 2008; LINCK; NETTER; YANG, 2008), e a equipe gerencial (HERMALIN; WEISBACH 1998, BAKER; GOMPERS, 2003).

Daily, Dalton e Cannella Jr. (2003) afirmam que a popularidade da teoria da agência nas pesquisas relativas à governança corporativa são consequências de dois fatores: (i) grandes corporações são reduzidas a dois participantes (principal e agente) e os interesses de cada um é assumido como sendo claro e consistente; e (ii) noção de que os seres humanos são auto interessados e geralmente não querem sacrificar interesses pessoais para os interesses dos outros.

2.1.2.1 Mecanismos de governança corporativa

Os mecanismos de governança corporativa podem ser definidos como um conjunto de ferramentas que torna claro os poderes, os comportamentos e decisões de gestão e as limitações dos agentes (DAMAK, 2013), configurando em meios ou estruturas de controle usado para o

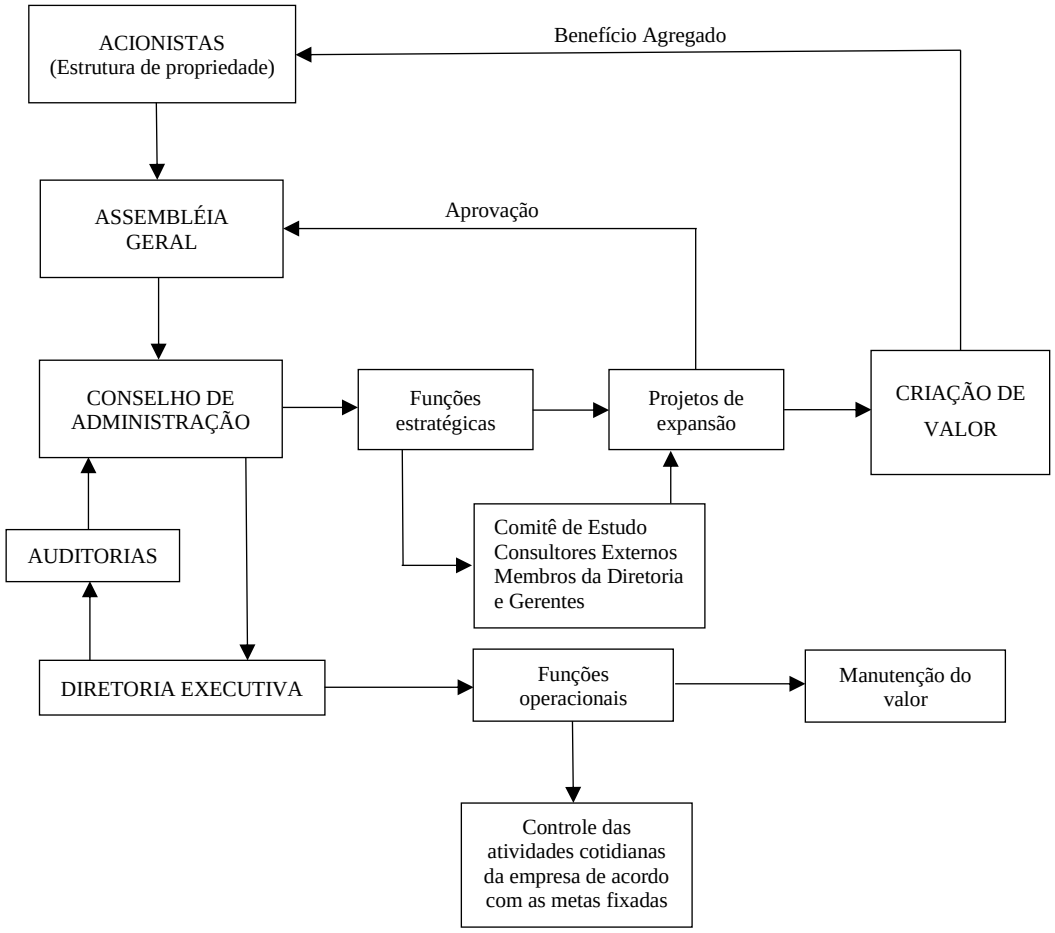
alinhamento dos interesses do principal e do agente, e também para monitorar e controlar o agente (DAMAK, 2013). O objetivo desses mecanismos é limitar o escopo e a frequência dos custos de agência e assegurar que os agentes atuem de acordo com os melhores interesses do principal (JENSEN; MECKLING, 1976; HILL; JONES, 2009).

A literatura aponta que o principal mecanismo de monitoramento disponível para proprietários das organizações consiste no conselho de administração, elemento de governança com autonomia e responsabilidade pela garantia de que os CEOs e a alta gerência desempenhe suas funções direcionadas para o interesse dos proprietários (JENSEN; MECKLING,1976; FAMA, 1980; AGUILERA, 2005). Ao conselho de administração é delegada autoridade formal para controle e decisões relativas aos interesses do principal (WILLIAMSON, 1984).

De modo a buscar a efetiva eficácia, o monitoramento e a homologação inerentes ao controle das decisões devem ser separados da gestão (FAMA; JENSEN, 1983). Na ausência de mecanismos de monitoramento e de incentivo adequados, os gerentes podem ficar tentados a empreender ações que maximizem seus próprios interesses (JENSEN; MECKLING, 1976; SHLEIFER; VISHNY, 1989).

Os estudiosos da teoria agência sempre assumiram um grande papel para mecanismos explícitos de incentivo, como contratos por escrito e monitoramento, para mitigar os problemas de agência. Os mecanismos de governança evidenciam sua significância justamente por seu papel essencial de redução das incertezas oriundas da relação agente-principal, de modo a garantir a fiscalização da correta execução pelas partes quanto ao que foi acordado contratualmente e contribuir para maior eficiência organizacional (FAMA, 1996). A Figura 2 a seguir, ilustra o relacionamento entre os mecanismos internos de governança.

Figura 2: Relacionamento entre os mecanismos internos de governança



Fonte: adaptado de Rodrigues (2004)

2.1.2.1.1 Conselho de administração

O conselho de administração é a variável mais presente nos estudos atuais de governança corporativa (OSTROWER; STONE, 2006; MASLI; SHERWOOD; SRIVASTAVA, 2018; REGGE; EECKLOO, 2020; AKBAR *et al.*, 2017). Este mecanismo atrai considerável atenção nas discussões científicas justamente porque desempenha um papel fundamental na estrutura de governança (AHMADI; NAKAA; BOURI, 2018).

Com embasamento na teoria basilar, os direcionamentos de análise dos conflitos de agência por parte dos pesquisadores do campo, decorrem principalmente da separação entre gestão e propriedade e os interesses bilaterais relacionados, o que sinaliza a importância da investigação de um dos principais mecanismos de governança corporativa que atenuam os problemas de agência: o conselho de administração (AKBAR *et al.*, 2017; CHOU; CHUNG;

YIN, 2013; GARCÍA MARTÍN; HERRERO, 2018), considerado como um "instrumento-chave" de controle para os estudiosos do tema (FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN, 1993).

A composição deste conselho deve responder às funções básicas que lhe são atribuídas: supervisão e monitoramento, impedindo comportamentos oportunistas por parte dos executivos e fornecendo condições seguras ao processo decisório para melhor gestão corporativa (FAMA; JENSEN, 1983; GARCÍA MARTÍN; HERRERO, 2018; NKUNDABANYANGA *et al.*, 2014). O conselho é um mecanismo que deve gerar confiança e assegurar que os gerentes sejam responsabilizados por suas ações e que as decisões sejam tomadas em atendimento aos interesses dos acionistas (BAYSINGER; HOSKISSON, 1990; HILB, 2012; MASLI; SHERWOOD; SRIVASTAVA, 2018). Logo, é imperativo que o conselho de administração influencie e interfira, substantivamente, nas decisões corporativas e na riqueza dos acionistas (BEBCHUK *et al.*, 2009; FISMAN *et al.*, 2013).

Desta supervisão e monitoramento incorrem despesas por parte dos acionistas para impedir as ações relacionadas aos danos que podem ser causados pelos gestores a partir de medidas contrárias aos interesses dos acionistas (JENSEN; MECKLING, 1976).

A teoria da agência evidencia advertências quanto à dualidade de CEO, a qual consiste na condição do mesmo indivíduo atuar como presidente corporativo (CEO) e presidente do conselho. Tal assertiva reflete na ausência de separação de gestão e controle (FAMA; JENSEN, 1983), comprometendo a capacidade do conselho em cumprir sua função de governança e ensejando a constituição de um claro conflito de interesses (DAYTON, 1984; LEVY, 1981; MUELLER, 1978; WILLIAMS, 1979). A dualidade de CEO, portanto, enfraquece a governança corporativa (KRAUSE, 2017).

Jensen (1993) reconhece que as atribuições do presidente do conselho de administração, também denominado *chairman*, consistem na realização de reuniões e supervisão de todo o processo que envolve a contratação, avaliação, compensação e demissão do presidente executivo (CEO). Nessa linha, o autor elucida a inviabilidade da combinação ou execução simultânea das duas funções por uma mesma pessoa, a qual propicia oportunidades de conflito de interesses e prejuízos que refletem no comprometimento do monitoramento exercido pelo conselho e, por outro lado, um poder gerencial mais forte e um comportamento voltado ao interesse próprio.

A dualidade é, portanto, indesejável na perspectiva da teoria da agência porque concede excesso de poder a um único executivo. Tal compreensão é sustentada por estudos que investigam a dualidade e o desempenho empresarial cujas resultados admitem o

enfraquecimento da governança corporativa (ALLEGRINI; GRECO, 2013; KRAUSE, 2017; TUGGLE *et al.*, 2010; VANCE, 1983), o que por sua vez pode resultar na ausência de transparência e alta assimetria informacional (ALLEGRINI; GRECO, 2013; GUL; LEUNG, 2004).

À luz das premissas da teoria da agência, o número de conselheiros que estruturam o conselho de administração é relevante para a qualidade e resultados das decisões deste grupo, em especial, conselhos mais concentrados ou menores são comumente reconhecidos como mais produtivos e eficientes justamente porque apresentam menores problemas de comunicação e coordenação (JENSEN, 1993, EISENBERG *et al.*, 1998; LIPTON; LORSCH, 1992).

Jensen (1993) assevera que os problemas de comunicação e coordenação decorrentes de estruturas de conselhos maiores implicam em um processo de tomada de decisão demorado e lento. Em decorrência das dificuldades em chegar a um consenso em conselhos maiores, as decisões sobre assuntos extremamente importantes geralmente não são tomadas tempestivamente.

O autor ainda acrescenta que os conselhos corporativos são menos eficazes à medida que crescem em tamanho. Conselhos maiores podem ser mais lentos para reagir a decisões que exigem um curso imediato de ação.

Ao considerar o número de membros não executivos para composição do conselho de administração, Jensen e Meckling (1976) justificam a importância de aumentar os membros independentes com vistas ao controle e minimização dos conflitos de agência. Os estudos seminais do campo sugerem que os conselhos sejam independentes da gestão, com o intuito de evitar entrincheiramentos gerenciais (EISENHARDT, 1989; FAMA; JENSEN, 1983)

A presença de membros não executivos revela-se como uma condição eficaz no monitoramento, pois há independência da administração e um comportamento mais moderado por parte dos integrantes, os quais voltam-se à proteção de sua reputação no mercado de trabalho (FAMA, 1980). Na literatura, há estudos que corroboram esta premissa da teoria da agência em que conselhos eficazes são compostos por proporções maiores de membros externos (MIZRUCHI, 1983; ZAHRA; PEARCE, 1989), direcionando a uma melhor governança, pois responderia aos interesses dos acionistas de forma prioritária (FAMA, 1980).

O arcabouço teórico que se debruça nesta linha, elucida que os acionistas não têm controle sobre o gerenciamento das operações diárias da empresa (MIZRUCHI, 1983), ao contrário do nível gerencial, no qual este conhecimento é real aos gerentes que vivenciam as experiências cotidianas. Sobretudo, tal circunstância pode propiciar comportamentos de interesse próprio e oportunista, a partir de obtenção de ganhos para os gerentes e decisões que

abusam do capital dos acionistas, quando na realidade a conduta predominante deveria se orientar à maximização dos investimentos (JENSEN; MECKLING, 1976; EISENHARDT, 1989).

Nesses termos, os estudiosos da teoria da agência argumentam que a presença de conselheiros independentes reduz a assunção de riscos corporativos (FAMA, 1980, FAMA; JENSEN, 1983, RAHEJA, 2005; AKBAR *et al.*, 2017; MATHEW; IBRAHIM; ARCHBOLD, 2016) e melhora o desempenho da empresa (JENSEN; MECKLING, 1976; FAMA; JENSEN, 1983; WILLIAMSON, 1985; DALTON *et al.*, 1998). García-Sanchez *et al.* (2011) asseveram que os membros não executivos têm maior interesse em garantir a realização de objetivos e comportamento correto da empresa.

2.1.2.1.2 Comitês e Auditoria

A teoria da agência introduz a auditoria interna e outros mecanismos de controle interno como ferramentas importantes para sinalização aos acionistas quanto ao cumprimento da gestão em relação à condução adequada das operações organizacionais e a responsabilidade da maximização do retorno aos proprietários (JENSEN; MECKLING, 1976).

Ao considerar os mecanismos de governança corporativa, a existência estrutural e coerente da auditoria interna e dos comitês de assessoramento é enfatizada como essencial por pesquisadores da área (ZHOU; OWUSU-ANSAH; MAGGINA, 2018), justamente por serem fundamentais para proteção dos interesses dos proprietários, auxiliando o conselho de administração no cumprimento de suas responsabilidades quanto à supervisão da gestão corporativa (MANGENA; PIKE, 2012), a partir do monitoramento das práticas de divulgação de informações de gestão e controles internos (DHALIWAL; NAIKER; NAVISSI, 2010; MADI; ISHAK; MANAF, 2014).

Rahim e Johari (2015) recomendam que os membros dos comitês de auditoria devem ser nomeados em conjunto pela administração e pelo conselho de administração (CA) para supervisionar as atividades financeiras da empresa e também para funcionar como um elo de ligação entre o conselho de administração, os auditores internos e externos.

2.2 ESTRUTURA DE PROPRIEDADE E CONTROLE

Os primeiros registros de estudos direcionados à estrutura de propriedade e a respectiva separação de propriedade e controle de capital são identificados em Berle e Means (1932). A

obra denominada "*The Modern Corporation and Private Property*" parte de uma análise empírica de grandes empresas norte americanas e sua composição acionária, com o foco na identificação dos benefícios e custos envolvidos em estruturas pulverizadas, considerando os conflitos de interesses envoltos nesta questão. Afirma-se que tal obra é considerada como precursora para o desenvolvimento da teoria da agência (BENDICKSON *et al*., 2016).

Ao analisarem a estrutura de propriedade das empresas norte-americanas, estes pesquisadores observaram a prevalência de empresas cujo crescimento os levavam a optar por uma gestão realizada por terceiros. Contudo, os autores argumentam que, muitas vezes, esse processo pode gerar inúmeros conflitos.

Para Berle e Means (1932) a separação entre propriedade e controle muitas vezes acaba por criar uma condição em que os interesses do proprietário e do administrador podem divergir, e, dessa forma, os mecanismos que anteriormente serviam para limitar o excesso de abuso dos interesses pessoais na tomada de decisão dos acionistas majoritários, acabam por se tornarem ineficazes. O trabalho inicial desses autores ainda continua a influenciar o debate em andamento da teoria da agência (ou seja, o foco na separação entre propriedade e gerenciamento, e a incapacidade dos proprietários em proteger totalmente seus direitos de propriedade).

Baseados em Berle e Means (1932), Jensen e Meckling (1976) deram sequência ao desenvolvimento da teoria da agência através da publicação do trabalho *"Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure".* Berle e Means (1932) concluíram, já no início do século XX, que a dispersão da propriedade em corporações coloca a administração em uma posição poderosa, enquanto que os interesses de propriedade e controle podem ser divergentes. A separação da propriedade e controle discutido pela primeira vez por Berle e Means (1932) cria muitas situações em que os interesses dos gestores e os proprietários podem não coincidir (RHOADES; RECHNER; SUNDARAMURTHY, 2000).

Os autores reconhecem que quando o custo de monitoramento for caro e as ações praticamente imperceptíveis, os esforços dos gestores podem ser reduzidos, os quais passam a ter privilégios ou até mesmo passam a investir em outras oportunidades para maximização da sua riqueza em detrimento da criação de valor ao acionista.

Jensen e Meckling (1976) evidenciam as desvantagens da separação entre propriedade e controle, a partir dos custos de agência decorrentes das divergências de interesses entre os gestores e acionistas. Sob a visão da teoria da agência, o aumento das ações para os administradores, *ceteris paribus*, refletiria na valorização da organização, em função da consequente redução dos custos de agência. Os conflitos observados em casos em que existe a

separação entre propriedade e gestão são chamados conflitos de agência, que são caracterizados pelas relações de conflito existentes entre gestores e proprietários.

De acordo com Shleifer e Vishny (1997) a estrutura de propriedade e controle e o nível de proteção legal aos investidores apresentam configurações distintas ao considerar países diferentes. Os autores abordam países que dispõe de sistema de governança corporativa bem-sucedido (ex: EUA, Alemanha, Reino Unido e Japão) em função da sua estrutura de propriedade e proteção legal dos investidores, conquanto existem outros países cujo desempenho de governança corporativa é insatisfatório, a partir do baixo nível de propriedade e proteção legal dos investidores (países da América Latina, Itália, Rússia e Índia). Os autores ainda afirmam que a ampliação da concentração de propriedade implica em conflitos de agência entre acionistas majoritários e investidores minoritários.

La Porta *et al.* (1998) explicam a relação entre a qualidade de proteção legal e a respectiva concentração de propriedade ao investidor, justificando que em países com maior proteção legal ao investidor minoritário haverá a predominância de estruturas pulverizadas, do contrário, convergirá em estruturas concentradas.

Na concepção desta abordagem, a estrutura de propriedade pode apresentar duas características, a propriedade concentrada e a propriedade difusa. Na propriedade concentrada a posse do capital é concentrada em apenas um dos proprietários ou em pequena parte de proprietários, já na propriedade difusa, a posse do capital é compartilhada com um grande número de pequenos acionistas, inexistindo dentre eles qualquer que detenha parte relevante do capital (LA PORTA *et al.*, 1998), em que controle passa a ser questionado (BEBCHUK, 1999).

2.3 ESTRUTURA DE CAPITAL

Como precursores de pesquisas relativas à estrutura de capital, Modigliani e Miller (1958, 1963) assumem o início das investigações acerca das características determinantes das firmas e sua estrutura de capital, refletindo como investigação de interesse de inúmeros pesquisadores (BAXTER, 1967; DEANGELO; MASULIS, 1980; FAMÁ; BARROS; SILVEIRA, 2001; GRZEBIELUCKAS *et al.*, 2008; HEINKEL; ZECHNER, 1990 ; JENSEN; MECKLING, 1976; MYERS, 1984; RAJAN; ZINGALES, 1995; ROSS, 1977), especialmente em assuntos concernentes à maneira como as empresas captam recursos financeiros para financiar suas atividades.

O seminal estudo de Modigliani e Miller (1958) que discorre acerca da irrelevância da estrutura de capital, direcionou vários estudos na área de finanças para explicar as decisões

relativas ao financiamento, sob argumentação de como o mundo real difere de um mundo perfeito. Modigliani e Miller (1958) advogam que não existe uma estrutura de capital ótima e que a determinação do valor da empresa decorre da qualidade das decisões de investimento.

Obviamente, sob a concepção da teoria da agência, Jensen e Meckling (1976) propuseram a teoria com o foco no *trade-off* entre conflitos de agência de financiamento de capital externo e de financiamento da dívida, na explicação de que a dívida mitiga conflitos entre acionistas e gerentes, forçando gerentes a pagar em dinheiro, mas induz conflitos entre acionistas e credores, como a substituição de ativos (JENSEN; MECKLING, 1976) e subinvestimento (MYERS, 1977).

Apesar da vasta literatura pertinente a este tema, ainda há muito a explicar. A partir das seminais proposições de Modigliani e Miller (1958, 1963) e outros autores supra referenciados, correntes vêm consubstanciando um interessante arcabouço teórico sobre a temática. A definição conceitual da estrutura de capital é explicada por autores contemporâneos a partir da formação do capital próprio e capital de terceiros (ASSAF NETO, 2009; GITMAN, 2009). O Quadro 3 ilustra a estruturação de capital, conforme a literatura contemporânea:

Quadro 3: Estrutura de capital

<table>
<tr><td rowspan="3">Ativo</td><td>Passivo Circulante</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Dívidas Longo Prazo</td><td>Capital de Terceiros de Longo Prazo</td><td rowspan="2">Estrutura de Capital</td></tr>
<tr><td>Patrimônio Líquido</td><td>Capital Próprio</td></tr>
</table>

Fonte: adaptado de Lemes, Rigo e Cherobim (2010)

2.4 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Alinhados às premissas da teoria da agência, Jensen e Meckling (1976) explicam a noção de que a assimetria de informação e a divergência de interesses entre as administrações profissionais e os acionistas e entre os gestores e acionistas pode ser dispendiosa. Também conhecido como contratos incompletos, os custos de transação consistem em custos comparativos de planejar e monitorar as estruturas de governança (WILLIAMSON, 1985). Pondé (1994) complementa a definição como dispêndio de recursos econômicos voltados ao planejamento, adaptação e monitoramento das interações entre os agentes, garantindo o

cumprimento dos termos contratuais de modo satisfatório para as partes envolvidas e com a sua funcionalidade econômica compatível.

A economia dos custos de transação (ECT), considerada como ramificação da nova economia institucional (NEI), exerce forte influência em diversos campos da gestão estratégica. Com origem e fundamento nos pioneiros estudos de Commons (1924; 1931) e nas críticas de Coase (1937) a partir da seminal obra intitulada *"The Natural of the Firm"*, a qual abarca argumentos que as empresas devem ser organizadas para atuarem nos mercados com o objetivo de diminuir os custos de transação decorrentes das negociações econômicas.

Coase (1937) redefiniu o conceito de empresa imputando uma análise bastante distinta da teoria tradicional neoclássica, estabelecendo a ideia de empresa como um mero agente "maximizador" de lucro. O autor ainda busca explicar a constituição da firma em sua existência como um efetivo mecanismo de controle e intervenção dos preços do mercado, argumentando que os mecanismos de preços de mercado são suprimidos pelos custos de transação inerentes à estrutura corporativa hierárquica.

Para fins conceituais, a compreensão do estudo de Coase (1937) evidencia a abordagem da perspectiva econômica da teoria da firma (teoria microeconômica), com destaque para os custos de transação, posteriormente moldada e consolidada por Williamson (1985). Os trabalhos de Williamson (1996) visualizam a firma como um conjunto de contratos, que podem ou não ser formulados entre firmas, que visam uma maior eficiência no uso de recursos. Essa visão é relacionada à teoria dos custos de transação (TCT) pois envolvem os custos relacionados a transação de negociar, redigir e garantir que o contrato seja respeitado (WILLIAMSON, 1996).

A teoria dos custos de transação ou contratos incompletos é explicada por Williamson (1975, 1985) como perturbações imprevistas nos contratos e traz a explicação do motivo de existência das organizações. O autor explica que a economia dos custos de transação (ECT) dispõe de dois pilares essenciais: (i) Mensuração dos custos de transação na economia – Abordagem macro institucional; e (ii) Governança das relações contratuais.

Para melhor compreensão, a TCT considera o oportunismo e a racionalidade limitada como pressupostos comportamentais humanos, que geram custos nas transações. Ao passo que o primeiro é consubstanciado no auto interesse e ganância, o segundo consiste na limitação da capacidade cognitiva dos indivíduos (WILLIAMSON, 1975).

> Em comportamento administrativo a racionalidade limitada é caracterizada como uma categoria residual – a racionalidade é limitada quando lhe falta onisciência. E a falta de onisciência é fruto, principalmente, de falhas no conhecimento das alternativas,

> incerteza a respeito de eventos exógenos relevantes e inabilidade no cálculo de suas consequências (SIMON, 1980, p. 42).

Assim, as transações ocorrem em condições de incerteza e complexidade (racionalidade limitada), o que gera custos para o processo decisório e para a realização da transação, na medida em que devem ser tomadas precauções contra o oportunismo da outra parte. Logo, uma fundamental premissa da TCT consiste na impossível constituição de contratos completos (WILLIAMSON, 1975).

A compreensão conceitual de racionalidade limitada evidencia a importância das atribuições *ex-post*, consubstanciadas nas relações contratuais. Williamson (1993) traz uma definição bem clara a respeito:

> Racionalidade limitada refere-se ao comportamento que pretende ser racional mas consegue sê-lo apenas de forma limitada. Resulta da condição de competência cognitiva limitada de receber, estocar, recuperar e processar a informação. Todos os contratos complexos são inevitavelmente incompletos devido à racionalidade limitada.

O mesmo autor teoriza a existência da racionalidade em três tipos de níveis: (i) a maximização ou racionalidade forte; (ii) a racionalidade limitada ou racionalidade semiforte; e (iii) a racionalidade orgânica ou racionalidade fraca. Cumpre esclarecer que a TCT admite a racionalidade limitada ou racionalidade semiforte, que em conjunto com o oportunismo configura os pressupostos comportamentais que geram custos de transação.

As transações são configuradas a partir de atributos objetivos, tais como as especificidades dos ativos, a incerteza e a frequência das transações, os quais trazem a exposição das limitações da racionalidade limitada e facilitam as atuações oportunistas (WILLIAMSON, 1985).

A especificidade dos ativos, ponto essencial de ancoragem da ECT e o mais significativo dos atributos, permite maior acuracidade na identificação dos custos de transação. Este atributo diz respeito à perda de valor dos ativos relacionados às transações em situações de não concretização ou de interrupção contratual, não ocorrendo novo emprego destes investimentos sem sacrificar o seu valor produtivo. Assim, o quanto a entidade efetua investimentos específicos refletirá em seus custos de transação, isto é, quanto maior for o nível destes investimentos, maiores serão as possibilidades de ações oportunistas da outra parte e, consequentemente, maiores serão as perdas e os custos de transação relacionados.

De acordo com Williamson (1985), a frequência está relacionada à recorrência ou repetição da mesma característica de transação. Assume-se que quanto maior a recorrência da transação, mais estruturas gerenciáveis e incentivos emergem para sua regularidade, ocorrendo a diluição dos custos associados. Para melhor compreensão, os custos concernentes a apenas uma transação não comprovam a necessidade de construção estrutural de controle, contudo sua constância justifica melhor esta necessidade.

Concernente à incerteza, a orientação teórica direciona sua existência a partir da impossibilidade de distinção e previsão dos eventos futuros, o que propicia a incompletude e assimetria informacional, comprometendo também a elaboração contratual em função da ausência de conhecimento acerca destes eventos e das respectivas variações no ambiente em que transcorre a transação. Por conseguinte, um controle mais acentuado torna-se essencialmente necessário, dado a abertura de oportunidades para comportamentos essencialmente oportunistas e, consequentemente, o aumento dos custos de transação.

Portanto, a visão da TCT é contratual, em um esforço de identificação, explicação e atenuação dos perigos dos contratos. A teoria esclarece as estruturas de governança para diversas situações, tratando a firma como um mecanismo de governança que regula os contratos (WILLIAMSON, 1996).

Williamson (1975) classifica os contratos em três segmentos: contratos clássicos, neoclássicos e relacionais, detalhando-os da seguinte forma:

(i) as estruturas dos contratos clássicos são conduzidas pelas diretrizes mercadológicas, isto é, são orquestradas pelo próprio mercado, com transações essencialmente discretas. O preço é um elemento importante. As transações transcorrem sem exigência de identificação das partes;

(ii) as estruturas dos contratos neoclássicos estão ligadas aos formatos híbridos de domínio, focado essencialmente na manutenção do contrato original como principal referência negocial;

(iii) as estruturas dos contratos relacionais se diferenciam dos contratos neoclássicos em função de que não se utilizam dos contratos originais como referência para as negociações, com atribuições de flexibilização e viabilidade de renegociação. A estruturação deste tipo contratual é revisitada em momento de mudanças do ambiente.

Cumpre evidenciar que a teoria da agência abarca de forma mais específica e mais reduzida, obviamente, os custos de transação quando considera os custos de agência na relação entre agente e principal.

2.5 ENTIDADES PARAESTATAIS OU SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Ao considerar a imperativa condição de desenvolvimento econômico e enfrentamento dos desafios relacionados ao progresso nacional, juntamente com as necessidades de serviços sociais que compreendam o atendimento às carências de atividades de importante significado social e de interesse coletivo, são estabelecidas as entidades paraestatais ou também reconhecidas como serviços sociais autônomos.

Classificadas no terceiro setor, o interesse em envolver entidades sem fins lucrativos na produção de serviços públicos encontra justificativa nas discussões a respeito das falhas de mercado e falhas de governo (KRUEGER, 1990; WINSTON, 2006; WEISBROD, 1988). A importância de tais entidades para o setor social concentra-se no fato de que estas são capazes de atender às necessidades dos cidadãos que não são identificadas ou não suficientemente satisfeitas pelo Governo (ZABOLOTNAYA; LARIONOV, 2019).

Ao contrário de empresas convencionais privadas cuja definição é universalmente aceita, as entidades paraestatais não se ajustam a essa clareza conceitual. Considerou-se importante trazer uma sessão específica de revisão da literatura sobre as discussões acerca das definições de entidades paraestatais justamente porque ainda existem controvérsias entre doutrinadores e legislações vigentes no Brasil, evidenciando a imprecisão conceitual (DI PIETRO, 2009). As entidades paraestatais possuem diferenciada personalidade legal, considerando a legislação de cada país, com configurações distintas em diferentes nacionalidades (NEWCOMBE; PARADELL, 2009). Em algumas jurisdições, a carteira governamental de entidades estatais pode incluir entidades reguladoras, empresas públicas, paraestatais, encarregadas de funções puramente não comerciais (OECD, 2014).

Por exemplo, no sul da África as paraestatais são classificadas como entidades públicas, facilitadoras por meio de prestação de serviços e motores propulsores do crescimento econômico, genuinamente controladas pelo governo (CHANDA; FINCHAM; VENTER, 2010). Nesta região são reconhecidas como entidades corporativas públicas criadas para um propósito específico. Estão separadas da administração governamental regular e têm autonomia suficiente para alcance dos seus objetivos constitutivos. São órgãos públicos autônomos, sem acionistas, mas controlados pelo governo, exercendo seus direitos e responsabilidades como titular. Seus objetivos podem ser totalmente sociais e públicos, ou mistos sociais/públicos e comerciais (OECD, 2014).

Em seu estudo, Chigudu (2015) esclarece a definição deste tipo de entidade nas regiões africanas, afirmando que a nomenclatura é oriunda do termo “para-estado”, tratando-se de

entidades públicas “quase-governamentais” de propriedade integral do governo. Acima de tudo, dispõe de autonomia suficiente com suas jurisdições e legislações específicas, sofrendo variações de um país para outro. De acordo com o autor, o governo exerce seus direitos e responsabilidades sobre elas, sem qualquer propriedade por parte de acionistas, existindo uma linha divisória tênue entre as empresas estatais e as paraestatais.

Até mesmo a *Big Four* PricewaterhouseCoopers (PWC), a partir seu relatório internacional, classifica organizações paraestatais no mesmo grupo de empresas estatais, assegurando que este grupo assume diferentes nomenclaturas, como corporações governamentais, empresas governamentais, empresas vinculadas ao governo, paraestatais, empresas públicas, unidades ou empresas do setor público, com variações nos mais diferentes países (PWC, 2015). Contudo, no Brasil, é reconhecido que as entidades paraestatais não são propriedades do governo, não fazem parte do mesmo grupo e não podem ser classificadas como organizações estatais.

Logo, a particularidade de entidade paraestatal tratada nesta tese considera as definições nacionais e legais brasileiras, em especial a Constituição Federal. As entidades paraestatais são entidades de direito privado, conforme rege a lei civil brasileira, em seu art. 240 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL,1988). Cumpre evidenciar que a aludida Constituição assegura autonomia administrativa a essas entidades, formalmente sujeitas apenas ao controle finalístico pelo tribunal de contas, quanto à aplicação dos recursos recebidos.

A modelagem trissetorial ou também denominada como as três modelagens setoriais de atividades na sociedade, são organizadas em primeiro setor (o Estado), segundo setor (o mercado) e o terceiro setor (entidades sem fins lucrativos voltadas à sociedade civil) (FISCHER, 2002), considerando, portanto, a classificação de paraestatais neste último setor.

As entidades paraestatais não são consideradas entidades públicas ou governamentais, mas de personalidade jurídica eminentemente privada de interesse público, atuantes ao lado do Estado, colaborando com ele na execução de atividades de importante significado social, de interesse coletivo, contudo não podendo ser compreendidas como integradas ao Estado, nem à Administração direta ou indireta (MEIRELLES, 2010), constituindo em entes do “Sistema S”. Graef e Salgado (2012, p. 31) explicam que “as entidades que compõem o ‘Sistema S’ classificam-se como civis, sem fins lucrativos, com a finalidade estatutária de prestar serviços de qualificação profissional, geralmente de natureza não gratuita”.

O Supremo Tribunal Federal reconhece seguinte conceituação:

> Presentes no cenário brasileiro desde a década de 1940, as entidades integrantes do denominado Sistema 'S' resultaram de iniciativa estatal destinada a desenvolver a prestação de certos serviços de elevado valor social. Conferiu-se a entidades sindicais dos setores econômicos a responsabilidade de criar, organizar e administrar entidades com natureza jurídica de direito privado destinadas a executar serviços de amparo aos trabalhadores. Como fonte financiadora desses serviços, atribui-se às empresas vinculadas a cada um dos setores econômicos envolvidos a obrigação de recolher uma contribuição compulsória, incidente sobre suas folhas de pagamento. (RE nº. 789.874/DF, STF, Plenário, Min. Rel. Teori Zavascki, DJ: 17/9/2014, p. 2)

Sem trazer qualquer comprometimento à definição das características gerais dessas entidades, a seguir é transcrita *ipsis litteris*:

> (a) dedicam-se às atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; (b) atuam em regime de mera colaboração com o poder público; (c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; (d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria. (RE nº. 789.874/DF, STF, Plenário, Min. Rel. Teori Zavascki, DJ: 17/9/2014, p. 18)

O serviço social autônomo, objeto de investigação da presente pesquisa, é definido por Meirelles (2010, p.405) como:

> São todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de direito privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o poder público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias.

Por sua vez, Ramos e Silva (2016, p.101) definem "os serviços sociais autônomos (SSA), também denominados "Sistema S", como pessoas jurídicas de direito privado, caracterizadas como entidades paraestatais e que recebem, para sua mantença, recursos parafiscais". Não obstante a isso, ainda que administrem recursos recolhidos, por intermédio do Estado, do setor produtivo beneficiado, tais entidades detêm receitas e patrimônio próprio, além de autonomia administrativa e autogestão de seus recursos.

Com eminente singularidade dada característica de prestação de serviços ao interesse público, tais entidades exercem atividades que o poder público poderia desempenhar, por se encontrarem no âmbito de seu interesse. Justamente por tal condição, o Estado lhes concede amparo a partir do fomento designado na distribuição dos recolhimentos parafiscais em seu favor (MELLO, 2007). Logo, as manutenções das entidades paraestatais no Brasil são

conduzidas pelo repasse de verbas públicas e pelas contribuições parafiscais arrecadadas pela União, por meio do desconto da contribuição social em folha de pagamento das empresas, com direcionamentos específicos ao financiamento de atividades de interesses sociais voltadas ao assistencialismo de utilidade pública ou ao aprendizado profissionalizante (JUSTEN FILHO, 2014).

Embora disponham de autogestão, tais entidades devem seguir os princípios gerais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para os processos licitatórios, por exemplo, tais entidades não estão sujeitas à lei 8.666/93, mas aos seus regulamentos próprios de licitação (NETO; CUNHA, 2013).

Neto e Cunha (2013) explicam que as entidades componentes do Sistema "S" são identificadas e caracterizadas pelos seguintes pontos: (i) instituição pautada em autorização legal, que é efetivada por meio terceiros, por exemplo, a Confederação Nacional da Indústria; (ii) pela execução de atividades que não estão introduzidas nas responsabilidades do Estado; e (iii) custeadas por contribuições parafiscais.

Por fim, ao se deparar com o segmento de entidades paraestatais e a governança corporativa, evidencia-se que a literatura parece ter sido negligenciada, o que valoriza a importância deste estudo e as contribuições para a literatura. Sobretudo, a escassez de materiais, direcionou o encaminhamento de um background teórico pautado na condução da governança corporativa em entidades sem fins lucrativos, conforme tópico subsequente.

2.6 TEORIA DA AGÊNCIA, GOVERNANÇA CORPORATIVA E ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS

A exiguidade de pesquisas que compreendam a investigação da governança corporativa em entidades paraestatais ou serviços sociais autônomos, apresenta-se como um desafio para os pesquisadores da área, dada a ausência substancial de conteúdo científico para esta segmentação. Observam-se trabalhos recentes de pós-graduação, que corroboram esta dificuldade, como Castro (2012), Menezes (2012), Rodrigues (2017) e Falcão (2019), cujo *background teórico* não consegue se debruçar em estudos internacionais ou modelos propostos por outros estudos científicos específicos para entidades paraestatais.

Para a presente tese, foi realizada uma busca em plataformas científicas renomadas no âmbito nacional e internacional, com o intuito de realizar uma revisão sistemática do conteúdo, contudo esta tarefa foi impossibilitada pela insuficiência de materiais que subsidiassem o arcabouço teórico. Sobretudo, cumpre evidenciar que existem problemáticas existentes nas

definições dos grupos de entidades que compõem o terceiro setor, ao estreitar para entidades paraestatais estas limitações parecem configurar como reflexo destas dificuldades de delimitações conceituais.

Logo, para embasamento e entendimento da governança corporativa neste segmento, foram considerados os estudos que buscam compreender a governança corporativa em entidades sem fins lucrativos, uma vez que em muitos países, tais entidades cresceram de maneira acelerada em tamanho e importância nas últimas décadas (CORNFORTH, 2012; BLEVIS; RAGOZZINO; ECKADT, 2020). A literatura que se debruça na investigação de organizações sem fins lucrativos aborda as práticas de governança como um importante elemento na administração deste tipo de entidade (HERMAN; RENZ, 2004; CORNFORTH, 2012; BLEVIS; VIADER; ESPINA, 2014; RAGOZZINO; ECKADT, 2020).

Blevins, Ragozzino e Eckadt (2020), fundamentados na teoria da agência, examinam como a governança afeta o desempenho de organizações sem fins lucrativos, considerando as características de governança do conselho de administração, do CEO e da transparência de forma geral. Os autores conseguiram identificar significativas evidências de que as organizações sem fins lucrativos podem se beneficiar do uso da lógica de empresas com fins lucrativos encontrada nos estudos de governança corporativa e na literatura sobre governança, apoiando a noção de que grande parte da lógica da agência encontrada em organizações com fins lucrativos também é bastante relevante para configurações de entidades sem fins lucrativos.

Ao investigar a teoria predominante nas pesquisas relacionadas às práticas e modelos de governança corporativa de entidades sem fins lucrativos, Viader e Espina (2014) identificaram que grande parte dos estudos com tal abordagem são amparados pela teoria da agência, mais precisamente, 52% da amostra dos estudos investigados, de modo que os 48% restantes utilizam-se ou de teorias da administração e dependência de recursos (28%), ou mesclam, de forma híbrida, várias teorias (20%).

O importante estudo de Jensen e Meckling (1976), reconhecido como seminal para as proeminências da teoria da agência, traz a definição abrangente e define a relação de agência conforme seção específica do referencial teórico separado para a abordagem e conceituação da teoria. Isso implica que é provável que a teoria da agência seja relevante em uma ampla variedade de contextos organizacionais, incluindo organizações sem fins lucrativos (BLEVIS; RAGOZZINO; ECKADT, 2020).

Sobretudo, é necessário refletir que embora as organizações sem fins lucrativos e com fins lucrativos depositem, de uma forma semelhante, sua confiança nos executivos e gestores (agente) para conduzir as operações da entidade, existem algumas diferenças de objetivos e

concentração de interesses, de modo que enquanto a governança em organizações com fins lucrativos envida esforços no entendimento de como as regras e normas que governam os negócios maximizam o valor do principal, a governança de organizações sem fins lucrativos inclina-se a alcançar objetivos que não consistem em retornos financeiros, mas resultados sociais, de modo a assegurar sua perenidade, e, consequentemente, a continuidade de sua missão (MILLER-MILLESEN, 2003; BLEVIS; MCDONALD, 2007; EBRAHIM; BATTILANA, MAIR, 2014; RAGOZZINO; ECKADT, 2020). Logo, os objetivos da existência dessas organizações direcionarão a relação de agência efetiva (BLEVIS, RAGOZZINO; ECKADT, 2020), uma vez que a relação de agência passa a existir sempre que uma parte, denominada "principal" está vinculada em um formato de dependência de outra parte, denominada "agente", para desempenhar ações ou realizar algo em nome do "principal" (BERGEN; DUTTA; WALKER, 1992).

De modo a esclarecer tais afirmações, é necessário compreender que em organizações com fins lucrativos, os acionistas são proprietários da empresa e esperam um retorno econômico de seus investimentos, com efetivos incentivos para realizar o monitoramento do agente e a restringir a busca pelo interesse próprio deste último. Não obstante, organizações sem fins lucrativos não possuem acionistas proprietários da empresa, e dependem estritamente da gestão dos agentes para que cumpram seu papel (ANHEIER, 2006). Deste modo, mesmo que as instituições sem fins lucrativos sejam econômica e socialmente relevantes, o relacionamento principal-agente (relação de agência) é diferente em ambas as categorias mencionadas.

Na configuração dessa abordagem, nessas organizações não é estabelecido claramente quem deve ser considerado como "principal" (MILLER, 2002; VAN PUYVELDE *et al.*, 2012), e, se este não for facilmente identificado, torna-se complexo determinar se o principal e o agente têm objetivos e metas conflitantes, dificultando a garantia e alinhamento da conformidade gerencial (agente) com as expectativas do principal (MILLER, 2002).

Neste aspecto, as organizações sem fins lucrativos comumente têm um conselho de administração designado para monitorar a entidade (FAMA; JENSEN, 1983). Este conselho tem importantes responsabilidades e se apresenta como o mecanismo principal de governança, com direcionamentos também para criação de outros mecanismos de governança para entidade (JENSEN, 1993).

No trabalho seminal de Fama e Jensen (1983), os autores argumentam que o conselho de administração de entidades sem fins lucrativos possui a responsabilidade de garantir aos doadores dos recursos que a organização empregará da melhor forma suas contribuições e que o corpo executivo trabalhará para melhor condução da entidade, sem expropriação desses

recursos. Tal assertiva sugere que o principal, ou proprietário, da organização sem fins lucrativos é o doador do recurso e que o gestor da organização sem fins lucrativos é o agente (MILLER, 2002). Lee (2016) argumenta que nesta categoria organizacional, o conselho protege os interesses das partes interessadas, como fundadores, doadores, beneficiários e a sociedade em geral, e é responsável por atingir os objetivos da organização e garantir um uso eficiente dos recursos (LEE, 2016).

Apesar do consenso sobre o significado dessa responsabilidade essencial do conselho, a literatura ainda não é conclusiva quanto à execução da função de monitoramento dos conselhos de administração em entidades sem fins lucrativos, dada a dificuldade de um indicador de desempenho comumente aceito, ao considerar que no setor privado, os conselhos de administração monitoram ação e desempenho, pautando-se em indicadores financeiros (MILLER, 2002; VAN PUYVELDE *et al.*, 2012).

Os estudos que se debruçam na análise da governança corporativa em entidades sem fins lucrativos e seus respectivos mecanismos comumente parecem se concentrar de forma mais significativa no principal mecanismo, o conselho de administração, ignorando muitas vezes a influência de um sistema de governança mais amplo, incluindo órgãos reguladores, auditoria, atores internos, como gerentes, membros e grupos que ajudam a estruturar a governança corporativa dessas entidades (TSCHIRHART *et al*.; 2009; CORNFORTH, 2012; HIDETO DATO; HUDON; MERSLAND, 2019).

Os esforços desses estudos concentram-se na composição do conselho (TSCHIRHART *et al.*; 2009; LEE, 2016), nos papéis e responsabilidades (BROWN; GUO; 2010), nas características (BRADSHAW; 2009) na performance do conselho e a efetividade organizacional (CALLEN; KLEIN; TINKELMAN; 2010); e revisões teóricas acerca dos conselhos de administração (JEGERS, 2009; OSTROWER; STONE, 2010). Contudo percebe-se o comprometimento dos processos de governança ao considerar a natureza heterogênea do terceiro setor e como as práticas de governança evoluem ao longo do tempo e são influenciadas por fatores contextuais, pontos que não são objetos de preocupação desses estudos.

No recente estudo de Hideto Dato, Hudon e Mersland (2019), os autores encontram indicativos de que as organizações sem fins lucrativos devem evitar estruturar seu sistema de governança com base em empresas voltadas para o lucro (com fins lucrativos), uma vez que ambas têm diferentes motivos operacionais e que, portanto, devem abordar suas escolhas de governança de forma diferente, recomendando projetar suas estruturas de acordo com suas necessidades exclusivas e considerando as perspectivas das partes interessadas.

Outro ponto importante a considerar é que as organizações sem fins lucrativos dependem, em maior ou menor grau, de várias fontes de financiamento, incluindo doações privadas, subsídios e contratos governamentais, eventos especiais, quotas de associação, renda obtida e outras fontes, conforme sua configuração e finalidade (KEARNS *et al.*, 2014). Logo, as organizações sem fins lucrativos têm o dever de apresentar seus resultados à sociedade (FONTES-FILHO; BRONSTEIN, 2016).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos que orientaram a consecução da pesquisa. Tais procedimentos são detalhados da seguinte forma: primeiramente traz-se a especificação do problema de pesquisa, o qual é imbuído de originalidade e perspectivas de que sua resposta traga contribuições para realidade coletiva. Na sequência, são apresentadas as perguntas de pesquisa. Após, são evidenciadas as definições constitutivas e operacionais das categorias e subcategorias de análise, bem como a delimitação e delineamento da pesquisa, trazendo o detalhamento estrutural de investigação. Por conseguinte, é realizada a descrição do caso de estudo, assim como o processo de coleta, tratamento e análise dos dados, e, por fim, o quadro metodológico e a representação gráfica do esquema da pesquisa. Cumpre evidenciar que os procedimentos adotados se apresentaram coerentes com a problematização, objetivo geral e específicos da presente tese.

3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

De acordo com o mencionado no capítulo introdutório desta tese e respaldado pelo referencial teórico apresentado no segundo capítulo, o presente estudo pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa:

Qual a aderência da teoria da agência para explicação da governança corporativa em entidades paraestatais?

O aprofundamento teórico e análises de dados empíricos, seguindo com rigor os procedimentos metodológicos estabelecidos, foram fundamentais para o alcance de resultados satisfatórios na busca pela resposta a esta pergunta de pesquisa.

3.2 FORMULAÇÃO DAS PERGUNTAS DE PESQUISA

Com o intuito de orientar a pesquisa no trabalho de campo, principalmente nas etapas do percurso empírico, as perguntas de pesquisa foram devidamente alinhadas aos objetivos específicos deste estudo, os quais segmentam o objetivo geral:

- Quais os aspectos mais relevantes do sistema de governança corporativa em entidades paraestatais?
- Quais os mecanismos de governança corporativa existentes em entidades paraestatais e o seu funcionamento atual?
- Como funciona a separação entre propriedade e controle em entidades paraestatais?
- Quais são os eventuais conflitos entre o agente e o principal?
- Como ocorre o contexto atual da estruturação do sistema de governança corporativa em entidades paraestatais?
- Qual a proposição do modelo de governança corporativa mais adequado para entidades paraestatais?
- Os pressupostos das teorias explicam a realidade do sistema de governança corporativa de entidades paraestatais?

3.3 DEFINIÇÕES CONSTITUTIVAS(DC) E OPERACIONAIS(DO) DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS

Das questões apresentadas e com base nos conceitos teóricos apresentados na revisão de literatura, foram extraídas as categorias de análise. As categorias analíticas, com suas respectivas definições constitutivas e operacionais, ajudarão na compreensão, na análise do problema e no alcance dos objetivos propostos. Para Creswell (2007), a definição dos termos contribui para que o estudo científico seja mais preciso. Definições constitutivas descrevem os significados teóricos identificados na revisão da literatura. As definições operacionais, escritas em linguagem específica, explicam a forma como foram obtidas, interpretadas e operacionalizadas neste estudo específico.

Cumpre evidenciar que as categorias dispostas constam na base teórica e emergiram também no decorrer da realização da coleta empírica. Sobretudo, as categorias centrais da pesquisa são pautadas na classificação de suas dimensões:

- **Dimensão - Estrutura de propriedade e controle:** principal e agente;
- **Dimensão - Mecanismos de governança:** conselho de administração, conselho fiscal, comitês, auditoria interna, planos de compensação e órgãos de controle;
- **Dimensão - Estrutura de capital:** capital próprio e capital de terceiros.

A seguir, são apresentadas as definições constitutivas (DC) e as operacionais (DO) das categorias de análise.

3.3.1 Definição constitutiva e definição operacional das categorias e subcategorias analíticas

3.3.1.1 Categoria - Principal

DC: configura-se no proprietário (s), acionista (s) ou dono (s) do capital (JENSEN; MECKLING, 1976).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a identificação, constituição e posicionamento do principal na entidade investigada, analisando a influência dos sindicatos representantes, do setor produtivo, da sociedade organizada e do Estado, bem como a origem dos recursos da entidade. As subcategorias empregadas consistem em: origem dos recursos, definições normativas, missão principal e gestão dos recursos.

3.3.1.1.1 Subcategoria - Origem dos recursos

DC: também denominado maximização da riqueza dos acionistas, consiste no maior retorno possível do capital dos proprietários, com a valorização a partir do retorno superior ao capital aportado (ROSS; WESTERFIELD; JAFFE, 2002).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem as principais origens de recursos da entidade.

3.3.1.1.2 Subcategoria – Definições normativas

DC: Definições normativas ou legais que direcionem aos direitos e deveres essenciais do principal (EISENHARDT, 1989).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem as definições normativas quanto aos direitos e deveres, inclinando-se para identificação do principal.

3.3.1.1.3 Subcategoria – Missão principal

DC: a missão principal consiste na razão ou propósito de existência da organização (CHIAVENATO, 2005).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem os principais direcionamentos da razão ou propósito de existência da entidade, inclinando-se para identificação do principal.

3.3.1.1.4 Subcategoria – Gestão dos recursos

DC: o conceito de gestão de recursos inclina-se para a alocação otimizada dos recursos da firma que resultam na criação de valor para entidade e maximização do retorno ao principal (DAMODARAN, 1997; JENSEN; MECKLING, 1976).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a alocação e destinação dos recursos captados pela entidade, inclinando-se para identificação do principal.

3.3.1.2 Categoria - Agente

DC: Gestor não proprietário contratado pelo principal para atuar em seu favor (JENSEN; MECKLING, 1976).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a identificação, constituição, atuação e posicionamento do agente na entidade investigada.

3.3.1.2.1 Subcategoria – Estrutura

DC: a estrutura está relacionada à organização da gestão no que concerne à divisão de trabalho, posicionamento na estrutura hierárquica e as respectivas regras ou normativas estabelecidas (MINTZBERG, 2010).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem o modo como se estrutura a gestão, procedimentos para investimento ao cargo e posicionamento hierárquico.

3.3.1.2.2 Subcategoria - Papéis e atribuições

DC: os papéis e atribuições concentram-se na organização dos gestores quanto às atividades, competências e responsabilidades, compreendendo a divisão dos trabalhos e a eficiência das atividades (MINTZBERG, 2010).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência das responsabilidades e atividades, geração do fluxo informacional, dedicação à posição e as dinâmicas que se relacionam com os demais agentes de governança.

3.3.1.2.3 Subcategoria – Preparação

DC: refere-se aos conhecimentos, capacitação profissional e habilidades atualizadas que funcionam de forma associativa à capacidade de compreensão de conceitos e estruturação de assuntos integrados à aplicação prática e específica da realidade organizacional (MINTZBERG, 2010).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem características relativas à formação acadêmica, capacidade de compreensão dos relatórios gerenciais e financeiros e experiências na indústria.

3.3.1.2.4 Subcategoria – Aspectos comportamentais

DC: os aspectos comportamentais consistem nas características de personalidade ou atitudes dos gestores relacionadas à atuação na posição (MINTZBERG, 2010), com destaque para o interesse pessoal voltado apenas aos seus próprios objetivos, o denominado auto interesse (EISENHARDT, 1989).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem características de natureza comportamental na atuação como gestor, considerando as condutas estritamente voltadas à gestão na abrangência de suas atividades, além de indicativos de ocorrência do atendimento a interesses próprios e conflitos de interesses.

3.3.1.3 Categoria - Conselho de administração

DC: órgão colegiado deliberativo responsável por monitorar as decisões estratégicas corporativas e controlar o gerenciamento das atividades em nome dos proprietários,

assegurando que os gerentes busquem estratégias voltadas para o atendimento aos melhores interesses dos proprietários (JENSEN; MECKLING, 1976). Além disso, o conselho é legalmente responsável pelas ações da empresa e está autorizado a contratar, demitir e compensar executivos incluindo, mais importante, o CEO. Além disso, o conselho também é responsável pela verificação da confiabilidade financeira, a verificação do cumprimento das leis e regulamentações e redução da assimetria informacional entre acionistas e gerentes (HILL; JONES, 2009).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência e atuação do conselho de administração com função representativa dos interesses do principal, com autonomia e responsabilidade, garantindo que os agentes desempenhem suas funções direcionadas para o interesse do principal. As subcategorias empregadas consistem em: estrutura, papéis e atribuições, preparação, aspectos comportamentais e ferramentas de monitoramento.

3.3.1.3.1 Subcategoria – Estrutura

DC: organização do conselho relativamente à divisão de trabalho, a formação do conselho, independência e a eficiência de suas operações (MARTINS; RODRIGUES, 2005; VANCE, 1983; ZAHRA; PEARCE II,1989).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem o modo como se estrutura o conselho, como ocorre a formação colegiada, a eventual existência de independência e as regras estabelecidas para o funcionamento do conselho.

3.3.1.3.2 Subcategoria - Papéis e atribuições

DC: os papéis e atribuições concentram-se na organização do conselho de administração quanto às atividades, competências e responsabilidades, compreendendo a divisão dos trabalhos e a eficiência das atividades colegiadas na estrutura de governança corporativa (VANCE, 1983; ZAHRA; PEARCE II, 1989; MARTINS; RODRIGUES, 2005).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência das responsabilidades e atividades, geração do fluxo informacional, dedicação à posição, deliberações, liderança do conselho e as dinâmicas que se relacionam com os demais agentes de governança.

3.3.1.3.3 Subcategoria – Preparação

DC: refere-se aos conhecimentos, capacitação profissional e habilidades atualizadas que funcionam de forma associativa à capacidade de compreensão de conceitos e estruturação de assuntos integrados à aplicação prática e específica da realidade organizacional (OLIVEIRA, 2015a).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem características relativas à formação acadêmica, capacidade de compreensão dos relatórios gerenciais e financeiros e experiências na indústria.

3.3.1.3.4 Subcategoria – Aspectos comportamentais

DC: os aspectos comportamentais consistem nas características de personalidade ou atitudes dos conselheiros relacionadas à atuação na posição (NEVES *et al.*, 2017; HAMBRICK *et al.*, 2015)

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem características de natureza comportamental na atuação como conselheiro, considerando as condutas estritamente voltadas ao conselho de administração como órgão de monitoramento.

3.3.1.3.5 Subcategoria – Ferramentas de monitoramento

DC: Relacionam-se aos sistemas, métodos e técnicas empregadas, bem como a existência de mecanismos de assessoramento para fornecer suporte no monitoramento das ações do agente na gestão organizacional (FAMA, 1980).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência de ferramentas que auxiliem o conselho no monitoramento das ações do agente, bem como a existência de mecanismos de assessoramento vinculados ao conselho de administração.

3.3.1.4 Categoria - Conselho fiscal

DC: "Conselho fiscal é o órgão colegiado de fiscalização da empresa, responsabilizando-se, principalmente, pela adequada administração econômico-financeira" (OLIVEIRA, 2015b, p.39). Este conselho realiza a fiscalização dos atos da diretoria, acompanha os trabalhos de auditoria tanto interna quanto externa e aponta pareceres/opiniões a

respeito das demonstrações financeiras, com foco na preservação dos direitos dos proprietários da entidade (BAIOCO; ALMEIDA 2017; OLIVEIRA, 2015b; TINOCO; ESCUDER, 2011).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência e atuação do conselho fiscal com função fiscalizadora para preservação dos interesses do principal, com autonomia e responsabilidade, garantindo que os agentes desempenhem suas funções direcionadas para o interesse do principal. As subcategorias empregadas consistem em: estrutura, papéis e atribuições, preparação, aspectos comportamentais e ferramentas de monitoramento.

3.3.1.4.1 Subcategoria – Estrutura

DC: Está relacionada à organização do conselho no que concerne à divisão de trabalho, a formação do conselho, independência e a eficiência de suas operações (BAIOCO; ALMEIDA 2017; OLIVEIRA, 2015b).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem o modo como se estrutura o conselho, como ocorre a formação colegiada, a eventual existência de independência e as regras estabelecidas para o funcionamento do conselho.

3.3.1.4.2 Subcategoria - Papéis e atribuições

DC: os papéis e atribuições concentram-se na organização do conselho fiscal quanto às atividades, competências e responsabilidades, compreendendo a divisão dos trabalhos e a eficiência das atividades colegiadas na estrutura de governança corporativa (OLIVEIRA, 2015b; TINOCO; ESCUDER, 2011).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência das responsabilidades e atividades, geração do fluxo informacional, dedicação à posição, deliberações, liderança do conselho e as dinâmicas que se relacionam com os demais agentes de governança.

3.3.1.4.3 Subcategoria – Preparação

DC: refere-se aos conhecimentos, capacitação profissional e habilidades atualizadas que funcionam de forma associativa à capacidade de compreensão de conceitos e estruturação de

assuntos integrados à aplicação prática e específica da realidade organizacional (OLIVEIRA, 2015a).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem características relativas à formação acadêmica, capacidade de compreensão dos relatórios gerenciais e financeiros e experiências na indústria.

3.3.1.4.4 Subcategoria – Aspectos comportamentais

DC: os aspectos comportamentais consistem nas características de personalidade ou atitudes dos conselheiros relacionadas à atuação na posição (TINOCO; ESCUDER, 2011).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem características de natureza comportamental na atuação como conselheiro, considerando as condutas estritamente voltadas ao conselho fiscal como órgão de fiscalização.

3.3.1.4.5 Subcategoria – Ferramentas de monitoramento

DC: Relacionam-se aos sistemas, métodos e técnicas empregadas, bem como a existência de mecanismos de assessoramento para fornecer suporte na fiscalização das ações do agente na gestão organizacional (OLIVEIRA, 2015b).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência de ferramentas que auxiliem o conselho na fiscalização das ações do conselho de administração e do agente, bem como a existência de mecanismos de suporte vinculados ao conselho fiscal.

3.3.1.5 Categoria – Conselho consultivo

DC: Trata-se de um órgão de configuração facultativa implantado para atender diferentes demandas e objetivos com foco na ampliação estratégica da entidade e com intenções contributivas ao processo decisório do conselho de administração (MAZALLI; ERCOLIN, 2018). Este conselho pode ter uma configuração multidisciplinar, incluindo órgãos políticos de participação social, representantes do setor público municipal e estadual e também da sociedade civil organizada, contemplando os segmentos populares, técnico/acadêmicos e empresas (FERREIRA; BARROS; SOVIAR, 2017).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência e atuação de conselho consultivo a partir de equipe multidisciplinar que realiza reuniões periódicas e emitem

opiniões e pareceres como suporte ao conselho de administração. As subcategorias empregadas consistem em: estrutura, papéis e atribuições, preparação, aspectos comportamentais e ferramentas de monitoramento.

3.3.1.5.1 Subcategoria – Estrutura

DC: Está relacionada à organização do conselho no que concerne à divisão de trabalho, a formação, suporte e apoio ao conselho de administração (MAZALLI; ERCOLIN, 2018).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem o modo como se estrutura o conselho, como ocorre a formação colegiada e as regras estabelecidas para o funcionamento do conselho como um órgão facilitador das práticas de governança.

3.3.1.5.2 Subcategoria - Papéis e atribuições

DC: os papéis e atribuições concentram-se na organização do conselho consultivo quanto às atividades, competências e responsabilidades, compreendendo a divisão dos trabalhos e a eficiência das atividades colegiadas na estrutura de governança corporativa (MAZALLI; ERCOLIN, 2018).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência e estruturação de conselhos consultivos que estejam vinculados e funcionem como suporte ao processo decisório do conselho de administração a partir da emissão de recomendações.

3.3.1.5.3 Subcategoria – Preparação

DC: refere-se aos conhecimentos, capacitação profissional e habilidades atualizadas que funcionam de forma associativa à capacidade de compreensão de conceitos e estruturação de assuntos integrados à aplicação prática e específica da realidade organizacional (OLIVEIRA, 2015a).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem características relativas à formação acadêmica, capacidade de compreensão de relatórios gerenciais e compreensão das atividades da indústria.

3.3.1.5.4 Subcategoria – Aspectos comportamentais

DC: os aspectos comportamentais consistem nas características de personalidade ou atitudes dos conselheiros relacionadas à atuação na posição (TINOCO; ESCUDER, 2011).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem características de natureza comportamental na atuação como conselheiro, considerando as condutas estritamente voltadas ao conselho consultivo como órgão de apoio.

3.3.1.6 Categoria - Comitês de assessoramento

DC: componentes suplementares do conselho de administração obrigados a realizar atividades ou tarefas específicas delegadas pelo conselho. Esses comitês podem ser obrigatórios pelas leis e regulamentos ou podem ser recomendados pelo conselho dependendo da natureza dos setores de negócios. Os comitês mais comumente configuram-se em: comitê de auditoria, comitê executivo e comitê de remuneração (GEBBA, 2015; GONZALEZ, 2012).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência e estruturação de comitês de assessoramento que funcionem como suporte ao processo decisório do conselho de administração a partir da emissão de recomendações. As subcategorias empregadas consistem em: estrutura, papéis e atribuições e ferramentas de monitoramento.

3.3.1.6.1 Subcategoria – Estrutura

DC: Está relacionada à organização do comitê no que concerne à divisão de trabalho, a formação do comitê, independência e a eficiência de suas operações (OLIVEIRA, 2015b).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem o modo como se estrutura o comitê, como ocorre a formação, a eventual existência de independência, o vínculo ao conselho e as regras estabelecidas para o funcionamento dos comitês de assessoramento.

3.3.1.6.2 Subcategoria - Papéis e atribuições

DC: os papéis e atribuições concentram-se na organização dos comitês de assessoramento quanto às atividades, competências e responsabilidades, compreendendo a divisão dos trabalhos e a eficiência das atividades na estrutura de governança corporativa

vinculadas ao assessoramento do conselho de administração (GEBBA, 2015; GONZALEZ, 2012).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência e estruturação de comitês de assessoramento que estejam vinculados e funcionem como suporte ao processo decisório do conselho de administração a partir da emissão de recomendações.

3.3.1.6.3 Subcategoria – Preparação

DC: refere-se aos conhecimentos, capacitação profissional e habilidades atualizadas que funcionam de forma associativa à capacidade de compreensão de conceitos e estruturação de assuntos integrados à aplicação prática e específica da realidade organizacional (OLIVEIRA, 2015a).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem características relativas à formação acadêmica, capacidade de compreensão e análise dos documentos relacionados e ações direcionadas à atuação no comitê como mecanismo de governança.

3.3.1.6.4 Subcategoria – Aspectos comportamentais

DC: os aspectos comportamentais consistem nas características de personalidade ou atitudes dos membros dos comitês relacionadas à atuação na posição (OLIVEIRA, 2015a).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem características de natureza comportamental na atuação dos membros do comitê, considerando as condutas estritamente voltadas ao comitê como órgão de monitoramento e assessoramento ao conselho.

3.3.1.6.5 Subcategoria – Ferramentas de monitoramento

DC: Relacionam-se aos sistemas, métodos e técnicas empregadas para fornecer suporte quanto ao assessoramento ao conselho de administração no monitoramento das ações do agente na gestão organizacional (OLIVEIRA, 2015b).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência de ferramentas que auxiliem o comitê no monitoramento das ações do agente e na elaboração de recomendações ao conselho de administração.

3.3.1.7 Auditoria independente

DC: mecanismo externo de governança corporativa o qual consiste em um " processo sistemático de objetivamente obter e avaliar prova acerca da correspondência entre informações, situações ou procedimentos e critérios preestabelecidos, assim como comunicar conclusões aos interessados" (MORAIS; MARTINS, 2013, p.19)

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência e estruturação de auditoria independente e sua relação com a estrutura de governança da entidade investigada. As subcategorias empregadas consistem em: estrutura, papéis e atribuições, preparação e ferramentas de monitoramento.

3.3.1.7.1 Subcategoria – Estrutura

DC: Está relacionada à organização da auditoria independente no que concerne à divisão de trabalho, a formação da equipe de auditoria, independência e a eficiência de suas operações (DIAS, 2015).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem o modo como se estrutura a equipe de auditoria, como ocorre a formação, a existência de independência, o acompanhamento dos trabalhos e as regras estabelecidas para seu funcionamento.

3.3.1.7.2 Subcategoria - Papéis e atribuições

DC: os papéis e atribuições concentram-se na organização da equipe de auditoria quanto às atividades, competências e responsabilidades, compreendendo a divisão dos trabalhos e a eficiência das atividades na estrutura de governança corporativa da entidade auditada (DIAS, 2015).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência, abrangência e alcance da auditoria independente quanto aos demonstrativos financeiros.

3.3.1.7.3 Subcategoria – Preparação

DC: refere-se aos conhecimentos, capacitação profissional e habilidades atualizadas que funcionam de forma associativa à capacidade de compreensão de conceitos e estruturação de

assuntos integrados à aplicação prática e específica de atuação nos trabalhos concernentes à auditoria (DIAS, 2015).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem características relativas à formação acadêmica, capacidade de compreensão e análise atinentes aos trabalhos de auditoria.

3.3.1.7.4 Subcategoria – Ferramentas de monitoramento

DC: relacionam-se aos sistemas, métodos e técnicas empregadas para execução dos trabalhos de auditoria independente (DIAS,2015).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência de ferramentas utilizadas pela equipe de auditoria externa.

3.3.1.8 Categoria – Órgãos de controle

DC: "os órgãos de controle têm a missão de fiscalizar os recursos públicos e, ao mesmo tempo, criar mecanismos para melhorar a governança e o combate à corrupção, sem criar uma burocracia desnecessária, que crie o efeito inverso" (TCU, 2019).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência e estruturação de órgãos de controle e sua relação com a estrutura de governança da entidade investigada. As subcategorias empregadas consistem em: estrutura, papéis e atribuições, preparação e ferramentas de monitoramento.

3.3.1.9 Auditoria interna

DC: "a auditoria interna é uma função independente de avaliação, criada dentro da empresa para examinar e avaliar suas atividades, como um serviço a essa mesma organização. A proposta da auditoria interna é auxiliar os membros da administração a desincumbirem-se eficazmente de suas atividades. Para tanto, a auditoria interna lhes fornece análises, avaliações, recomendações, assessoria e informações relativas às atividades examinadas" (ATTIE, 1992, p.28).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência e estruturação de auditoria interna e sua relação com a estrutura de governança da entidade investigada. As subcategorias empregadas consistem em: estrutura, papéis e atribuições, preparação, aspectos comportamentais e ferramentas de monitoramento.

3.3.1.9.1 Subcategoria – Estrutura

DC: Está relacionada à organização da auditoria independente no que concerne à divisão de trabalho, a formação da equipe de auditoria, independência e a eficiência de suas operações (DIAS, 2015).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem o modo como se estrutura a equipe de auditoria, como ocorre a formação, a existência de independência, o acompanhamento dos trabalhos e as regras estabelecidas para seu funcionamento.

3.3.1.9.2 Subcategoria - Papéis e atribuições

DC: os papéis e atribuições da auditoria interna concentram-se em "efetuar verificações necessárias e avaliar os sistemas e procedimentos da entidade, com vista a minimizar as probabilidades de fraudes, erros ou práticas ineficazes (DIAS, 2015).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência e abrangência da auditoria interna ao avaliar e examinar os processos internos, com total independência e reporte ao conselho de administração.

3.3.1.9.3 Subcategoria – Preparação

DC: refere-se aos conhecimentos, capacitação profissional e habilidades atualizadas que funcionam de forma associativa à capacidade de compreensão de conceitos e estruturação de assuntos integrados à aplicação prática e específica de atuação nos trabalhos concernentes à auditoria interna (DIAS, 2015).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem características relativas à formação acadêmica, capacidade de compreensão e análise atinentes aos trabalhos de auditoria.

3.3.1.9.4 Subcategoria – Ferramentas de monitoramento

DC: relacionam-se aos sistemas, métodos e técnicas empregadas para execução dos trabalhos de auditoria independente (DIAS,2015).

DO: operacionalização por meio de dados que evidenciem a existência de ferramentas utilizadas pela equipe de auditoria interna.

3.3.1.10 Categoria - Planos de compensação

DC: Estímulo por esquemas de incentivos, cujo valor será grande se os acionistas obtiverem ganhos, mas nulo se houver perdas, propiciando maior envolvimento do agente nos interesses dos resultados organizacionais (BREALEY; MYERS; ALLEN, 2013).

DO: operacionalização ocorrerá por meio de dados que evidenciem a existência e estruturação de planos de compensação e os respectivos reflexos na estrutura de governança corporativa.

3.3.1.11 Categoria - Capital próprio

DC: De acordo com Gitman (2004, p. 264), "o capital próprio é representado pelos fundos de longo prazo proporcionados pelos proprietários da empresa, ou seja, seus acionistas".

DO: operacionalização desta categoria ocorrerá por meio de dados que evidenciem a origem dos recursos da entidade. As subcategorias empregadas consistem em: fontes de recursos e transparência.

3.3.1.11.1 Subcategoria – Fonte de recursos

DC: origem dos recursos da entidade (BREALEY; MYERS; ALLEN, 2013).

DO: operacionalização desta subcategoria ocorrerá por meio de dados que evidenciem a origem dos recursos da entidade (capital próprio)

3.3.1.11.2 Subcategoria – Transparência

DC: Prestação de contas de forma aberta, clara e acessível às partes interessadas (BREALEY; MYERS; ALLEN, 2013).

DO: operacionalização desta subcategoria ocorrerá por meio de dados que evidenciem a divulgação e publicidade da gestão dos recursos da entidade (capital próprio).

3.3.1.12 Categoria - Capital de terceiros

DC: O capital de terceiros compreende todas as exigibilidades da empresa, incluindo os fundos obtidos pela empresa junto aos credores, denominados financiamentos ou empréstimos (ASSAF NETO, 2009).

DO: operacionalização desta subcategoria ocorrerá por meio de dados que evidenciem a origem dos recursos dos sócios, a partir do levantamento da dinâmica contábil vislumbrada nas contas do passivo da entidade. As subcategorias empregadas consistem em: fontes de recursos e transparência.

3.3.1.12.1 Subcategoria – Fonte de recursos

DC: origem dos recursos da entidade (BREALEY; MYERS; ALLEN, 2013).

DO: operacionalização desta subcategoria ocorrerá por meio de dados que evidenciem a origem dos recursos da entidade (capital de terceiros)

3.3.1.12.2 Subcategoria – Transparência

DC: Prestação de contas de forma aberta, clara e acessível às partes interessadas (BREALEY; MYERS; ALLEN, 2013).

DO: operacionalização desta subcategoria ocorrerá por meio de dados que evidenciem a divulgação e publicidade da gestão dos recursos da entidade (capital de terceiros)

3.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

No que concerne à delimitação da abrangência do estudo, apresenta-se o enfoque espacial, cujo lócus de ocorrência do fenômeno abrangerá o Serviço Social da Indústria (SESI), uma das entidades integrantes do Sistema da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), o qual é composto por quatro entidades, a saber: Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), maior entidade empresarial do estado do Paraná, Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Instituto Euvaldo Lodi (IEL), com sede e foro na cidade de Curitiba, Paraná, na Avenida Cândido de Abreu, nº 200, 7º andar. A entidade é constituída para fins de coordenação, proteção e representação legal das categorias

econômicas da indústria, com o objetivo prioritário de promover a defesa dos seus legítimos interesses e o seu desenvolvimento sustentável.

Quanto à delimitação temporal e o escopo, o estudo busca analisar, avaliar e interpretar os fenômenos estudados no tempo presente, privilegiando o exame de acontecimentos e descrevendo a realidade da estrutura de Governança do sistema supramencionado, apresentando um diagnóstico do Quadro atual e propondo um modelo à luz da teoria da agência.

O nível de análise é sustentado pelo objetivo central da pesquisa (VIEIRA, 2004), o qual, nesta pesquisa, é organizacional e a unidade de análise é o Sistema FIEP.

3.5 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Com o propósito de contribuir para o desenvolvimento da temática optou-se pela utilização de um modelo de pesquisa com enfoque descritivo, visando o levantamento de elementos constitutivos para objeto de pesquisa, bem como comprovações que fundamentem as perguntas de pesquisa levantadas. Concernente à abordagem, essa pesquisa configura-se predominantemente de natureza qualitativa, a partir de um estudo de caso único. O estudo de caso único foi escolhido como o mais adequado para solução das inquietações relativas à aderência da teoria da agência à realidade da estrutura de governança do SESI, uma das quatro entidades que compõem o Sistema FIEP.

Obviamente, o suporte teórico é premissa essencial no estudo de caso único (teoria da agência) que, "em sua particularidade, só pode aspirar à cientificidade integrada num processo de pesquisa global onde o papel da teoria não é deformado, onde a crítica epistemológica dos problemas e dos conceitos não é negligenciada" (BRUYNE *et al.*, 1977, p. 225), buscando a compreensão do fenômeno em seu contexto real.

Yin (2006) justifica a utilização do estudo de caso nas seguintes condições:

- quando o estudo de caso é adequado para teste de hipóteses ou teorias preestabelecidas;
- a existência de um caso exemplar ou único;
- quando o pesquisador tem acesso a um fenômeno que não está acessível à investigação acadêmica.

Yin (2006) ainda traz ainda a visão restritiva do estudo de caso quanto à dificuldade generalizante. Tais assertivas vão de encontro e fornecem suporte ao que se intenciona realizar neste estudo, uma vez que se pretende testar a teoria da agência em um caso concreto complexo (Sistema FIEP) que não é passível de replicação geral em outras estruturas organizacionais.

Dado que se pretende submeter uma teoria à asserção de testes, sob uma condição de avaliação, permitindo eventuais propostas de ajustes ou complementações, a escolha da tipologia de pesquisa nesta configuração é justificada pelo emprego de procedimentos descritivos da realidade estudada e por fazer levantamentos para identificação de opiniões e atitudes de um determinado grupo de entrevistados. A busca pela obtenção da percepção dos agentes de governança, que fazem parte da composição do grupo de entrevistados acerca da realidade da governança corporativa na empresa a ser estudada, direciona a pesquisa para uma formatação descritiva. Ademais, é necessário lidar com a natureza dos seres humanos cujas suposições estão presentes na teoria da agência (por ex. racionalidade limitada e assimetria de informação).

Desse modo, argumenta-se que, conforme afirma Gil (2008, p.28) a pesquisa descritiva "[...] tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis". Nesse sentido, a pesquisa pretende descrever a realidade da governança corporativa em entidades paraestatais e testar a teoria existente, o que se coaduna com o propósito da pesquisa descritiva.

O estudo de caso foi caracterizado como descritivo, a partir de que: (i) o trabalho pretende oferecer um primeiro passo necessário para compreensão da realidade da estruturação de governança corporativa a partir dos pontos principais que fundamentam a teoria da agência; (ii) o estudo objetiva verificar se a teoria da agência consegue explicar o sistema de governança corporativa em entidades paraestatais; e (iii) há informações prévias colhidas e observadas pela pesquisadora de que existe a presença dos fenômenos a serem analisados, abrindo uma "janela de oportunidades" para conduzir e concluir o estudo de caso, comparando e confrontando com a teoria exposta.

O critério empregado para escolha do SESI residiu nos seguintes fatos: (i) ser uma empresa de representatividade no âmbito brasileiro; (ii) entidade que apresenta características complexas de Governança; (iii) pela necessidade de compreensão de todo o funcionamento do Sistema FIEP, o qual é composto por FIEP (Federação das Indústrias do Estado do Paraná) organização sindical de segundo grau, pelo SESI (Serviço Social da Indústria) entidade paraestatal, pelo SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) entidade paraestatal e pelo IEL (Instituto Euvaldo Lodi). Logo, embora o enfoque desta pesquisa seja fundamentado em entidades paraestatais, a pesquisa estendeu-se ao Sistema FIEP dada a sua configuração integrada de gestão.

Assim, o presente estudo pode ser caracterizado como uma pesquisa de natureza aplicada, dado que seus resultados podem gerar novos conhecimentos a partir do emprego de conhecimentos básicos aplicados a um novo processo.

3.6 O CASO DE ESTUDO

A descrição do caso de estudo torna-se importante para justificar a relevância das entidades investigadas. O objeto de análise desta pesquisa, a priori, consistiria especificamente na entidade paraestatal Serviço Social da Indústria (SESI) do estado do Paraná, possibilitando uma avaliação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), também classificadas como Serviços Sociais Autônomos ou entidades componentes do Sistema S da Indústria. Contudo, embora sejam dotadas da autonomia administrativa prevista em lei, possuem particularidades de associação e relação com outras entidades, ou seja, elas estão imbricadas de tal forma que não é possível estudar isoladamente as duas paraestatais porque necessariamente estão vinculadas à ente sindical patronal Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), e possuem relação com o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), tanto por questões de repasse de recursos como pelo modelo de gestão e de governança corporativa existente, o qual integra a estrutura das 4 (quatro) entidades. Sobretudo é importante não confundir essas entidades ou colocá-las em formato igual, pois existem particularidades próprias e específicas que serão apresentadas neste estudo.

O SESI-PR foi escolhido justamente por sua representatividade e influência no estado do Paraná e pela estrutura consolidada de governança corporativa dentro da categoria de entidades paraestatais, de modo que pudesse gerar evidências a respeito do funcionamento e estrutura de governança em entidades paraestatais para o desenvolvimento e concretização do objetivo desta pesquisa.

A FIEP, fundada em 1944, é constituída como organização sindical de segundo grau, defende os interesses e os direitos de 109 sindicatos industriais filiados e de 56 mil indústrias (FIEP, 2020). Com sede na cidade de Curitiba, alcançando todas as regiões do Paraná, por meio de secretarias regionais da FIEP, é configurada como uma organização de grande porte, com um total aproximado de 4.000 colaboradores. A entidade tem objetivos voltados ao aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores, à formação e à educação de jovens, o incentivo à inovação de processos. Ademais, a atuação da FIEP é pautada nas necessidades do setor industrial e na análise dos cenários econômico, político e social (FIEP,2020).

O SESI foi criado em 01 de julho de 1946 pela CNI em consonância ao Decreto-lei nº 9.403/1946 (BRASIL,1946), e tem por objetivo apoiar as indústrias com soluções e investimentos em educação. Conta com 41 unidades fixas, 35 unidades móveis e 51 Colégios Sesi, considerada como a maior rede de ensino médio privada do estado do Paraná (FIEP, 2018).

O SENAI foi criado pelo Decreto-lei nº 4.048/1942 (BRASIL, 1942) por meio da CNI e das Federações de indústrias dos estados, com seu regimento pautado pelo decreto nº 494/1962 (BRASIL, 1962). Dispõe do maior complexo de educação profissional e tecnológica e de tecnologia industrial e inovação do Paraná, referência no apoio ao desenvolvimento da indústria tanto na formação e na qualificação profissional de trabalhadores (FIEP, 2018).

O SENAI possui 48 unidades no estado sendo 12 móveis, 39 centros de educação profissional, 07 Institutos SENAI de tecnologia, 01 Instituto SENAI de inovação em eletroquímica e 01 Instituto SENAI de inovação em engenharia de estruturas em implementação, que atendem à indústria, aos seus trabalhadores e à comunidade. Possui a maior rede privada de laboratórios integrados do país (FIEP, 2018). É um dos mais importantes polos de formação profissional.

O Instituto Euvaldo Lodi – IEL, com 46 anos de atuação, atende às indústrias do estado do Paraná contribuindo para captar, desenvolver, potencializar e reter talentos por meio de soluções educacionais promotoras da interação entre o setor produtivo e a universidade (FIEP, 2018).

A estrutura de governança deste sistema apresenta-se com configuração de complexo entendimento e um perfil incomum, o que chama maior atenção como objeto de pesquisa. Informações mais detalhadas acerca do caso de estudo e a respectiva estrutura são apresentadas na seção 4 “Apresentação e análise do estudo de caso”, mais especificamente a subseção “4.1 Apresentação do objeto de pesquisa”.

3.7 COLETA DOS DADOS

Na esfera da pesquisa qualitativa, a responsabilidade do pesquisador é consubstanciada no conhecimento produzido e na análise do mundo empírico em seu contexto real, considerando seu envolvimento no desenvolvimento de modelos específicos diante do problema estudado (GODOY, 1995).

Com o intuito de trazer a transparência suficiente aos procedimentos de coleta de dados, de modo a assegurar o rigor científico deste estudo, serão detalhados os procedimentos adotados a partir da multiplicidade de métodos em um estudo de caso único. “A confiabilidade de um

Estudo de Caso poderá ser garantida pela utilização de várias fontes de evidências, sendo que a significância dos achados terá mais qualidade ainda se as técnicas forem distintas." (MARTINS, 2006, p. 80). Nesta perspectiva, a intenção principal em trabalhar com múltiplas fontes de evidências consistiu na busca da convergência dos resultados (validação convergente), de modo a assegurar a confiabilidade requerida para a investigação proposta, atenuando as limitações decorrentes de um único método de coleta.

Dados secundários:

No primeiro momento da pesquisa, as fontes de dados constituíram-se, de forma preliminar, essencialmente secundárias. A coleta ocorreu por meio de acesso a documentos públicos, disponíveis em sítios eletrônicos, e de documentos internos disponibilizados pelo Sistema FIEP, os quais são a seguir relacionados:

(i) Legislação que regulamenta as entidades, atos constitutivos das entidades, resoluções, acórdãos do TCU, informativos institucionais disponíveis no sítio eletrônico das entidades, notícias oficiais relacionadas à gestão das entidades, relatório socioambiental, políticas e regulamentos internos, balanço patrimonial auditado das paraestatais, organogramas da estrutura corporativa, organograma da estrutura de governança corporativa, *Master Plan*, relatórios de gestão requeridos pelo TCU e vídeo institucional de governança corporativa do Sistema FIEP.

Dados Primários:

Paralelamente à coleta por meio de fontes secundárias relacionados aos documentos internos autorizados e disponibilizados pela entidade, iniciaram-se os trabalhos de observação não participante nas reuniões dos conselhos regionais.

(i) Técnica de observação não participante, com papel de espectadora do objeto observado, sem interações, apreendendo situações como elas efetivamente ocorriam (GIL,2006). Foi realizado por meio de registros das anotações de campo, a partir da participação da pesquisadora nas reuniões dos conselhos do SESI e SENAI. A postura adotada pela pesquisadora foi mais inclinada ao papel de observadora do que ao de participante (GLESNE, 1998). No processo de observação, a pesquisadora registrou em suas anotações de campo o comportamento, interações e as atividades dos sujeitos no local da pesquisa (CRESWEL, 2009). Empregou-se um roteiro de observação, o qual foi elaborado respeitando a revisão teórica do capítulo dois e abordagens concentradas nas categorias analíticas, organizado por tópicos e

assuntos, com flexibilidade para anotações complementares às constatações não previstas no roteiro, as quais contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa.

As reuniões dos conselhos regionais são mensais e ocorrem conforme calendário anual na última quinta-feira do mês. A pesquisadora compareceu em cinco reuniões de conselhos regionais, consistindo em quatro reuniões do conselho regional do SESI e uma reunião do conselho regional do SENAI, resultando em cinco relatórios de observação de campo e evidências que contribuíram para reforçar e complementar abordagens não previstas nos roteiros de entrevistas. As reuniões cuja presença da pesquisadora foi autorizada são relacionadas a seguir:

- Reuniões do Conselho SESI: 28/02/2019 – 28/03/2019 - 25/04/2019 e 27/06/2019.
- Reunião do Conselho SENAI: 25/04/2019.
- Período de cada reunião: duas horas (aproximadamente).
- Total de horas de observação não participante: dez horas (aproximadamente).

Este envolvimento por meio da técnica de observação ajudou ainda mais a compreender o contexto do estudo e ofereceu uma investigação ainda mais focada, de forma que a pesquisadora assistiu às reuniões com objetivos previamente estabelecidos, em vez de participar ou ficar imersa em todo o contexto.

(ii) Ao associar a análise interpretativa inicial dos dados secundários e relatórios de observação de campo à revisão teórica do capítulo dois, foram estruturados e estabelecidos cinco roteiros de entrevistas que serviram de orientação para a pesquisadora (BABBIE,1998), de modo que para cada categoria e respectivas subcategorias analíticas foram elaboradas perguntas específicas para consubstanciar sua caracterização, compreensão e descrição do contexto do Sistema FIEP. Os roteiros encontram-se nos apêndices 2 ao 6.

A partir da validação dos roteiros com um segundo pesquisador do campo da estratégia corporativa, iniciaram-se os trabalhos de coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas e em profundidade com os indivíduos, considerados como agentes de governança, escolhidos intencionalmente a partir de grupos de interesse/referência com base em diferentes instâncias.

Para definição dos sujeitos de pesquisa que seriam entrevistados, tanto internos como externos à entidade, foram definidas três fases de classificação. A primeira fase consistiu na categorização de 3 grupos de entrevistados. Para formação desses grupos foram estabelecidos 3 critérios importantes: (i) áreas cujas previsões na literatura são consideradas como “agentes” e como “mecanismos de governança” (JENSEN; MECKLING, 1976; EISENHARDT, 1989);

(ii) áreas que formalmente fazem parte da estrutura de governança corporativa estabelecida pela entidade; e (iii) áreas internas e externas cujas atividades interferem na estrutura de governança corporativa da entidade.

A partir dos critérios estabelecidos por grupos (grupo 1, grupo 2 e grupo 3), a segunda fase de seleção dos entrevistados ocorreu a partir da determinação de novos critérios dentro de cada grupo em relação aos cargos ideais para realização da coleta, conforme apresentado e relacionado no Quadro 4. Os dados coletados foram amplamente representativos devido a participação de múltiplas partes interessadas.

Quadro 4: Critérios para escolha dos grupos de entrevistados

Ordem	Classificação	Cargos	Critério para escolha dos cargos
Grupo 1	Cargos estratégicos / *backoffice* da estrutura de governança	Gerência executiva, gerência corporativa e coordenação	Indivíduos investidos em cargos de confiança com importantes graus de autonomia, conferido pela entidade para execução de suas atividades, com relação próxima ou direta na cooperação para processo decisório dos "agentes" em relação à gestão e condução da entidade sob o aspecto corporativo, inclusive envolvidos em processos e informações estratégicas que interferem na estrutura de governança.
Grupo 2	Direção geral	Presidência, diretoria e superintendências	Indivíduos que compõem a estrutura diretiva que representam diretamente "o agente"
Grupo 3	Mecanismos de governança	Conselheiros, coordenadores de comitês, responsáveis pela auditoria interna, *compliance*, secretaria de governança. Por fim, auditores externos dos órgãos de controle	Indivíduos que atuam diretamente nas instâncias configuradas como mecanismos de governança (interno e externo) e são responsáveis pelo funcionamento e respostas de tais instâncias.

Fonte: elaborado pela autora (2020)

Finalmente, na última fase, a escolha intencional dos entrevistados afetivamente foi pautada em critérios finais de depuração: (i) conhecimento e experiência das atividades relacionadas à entidade no mínimo de um 1 ano (posição ocupada); (ii) indivíduos que efetivamente poderiam enunciar informações representativas e efetivamente concernentes ao objeto de estudo e a retratação da realidade; e (iii) acesso e disponibilidade.

Embora seja representativo o número de entrevistados para esta pesquisa e a quantidade seja uma característica relevante para robustez deste processo, a preocupação de relevância primária concentrou-se na qualidade e assertividade de "quem" seriam os indivíduos que efetivamente poderiam enunciar informações representativas e efetivamente concernentes ao objeto de estudo e a retratação da realidade.

Quadro 5: Organização das entrevistas realizadas

Grupos	Código	Cargo	Tempo de entrevista
Grupo 1 - Equipe Executiva e Corporativa	E1	Procurador jurídico e gerente executivo jurídico de riscos e *compliance*	01:41:55
	E2	Gerente executivo de planejamento, orçamento e controle	00:55:31
	E3	Gerente de relações sindicais	00:54:20
	E4	Gerente executivo governança, projetos e custos	02:55:57
	E5	Gerente corporativo de contabilidade	01:07:02
Grupo 2 - Direção geral	E6	Presidente	02:59:02
	E7	Diretor regional SENAI, superintendente SESI e IEL Paraná	00:27:10
	E8	Superintendente corporativo	01:18:21
	E9	Diretor financeiro - FIEP	00:41:02
Grupo 3 - Mecanismos de governança corporativa	E10	Conselheiro - Externo	01:34:42
	E11	Conselheiro Fiscal	01:46:19
	E12	Conselheiro e Vice-Presidente	00:55:43
	E13	Conselheiro - Externo	01:12:39
	E14	Conselheiro	02:17:26
	E15	Conselheiro e Diretor Suplente	01:19:04
	E16	Conselheiro - Externo	02:12:40
	E17	Conselheiro e Vice-Presidente	01:14:21
	E18	Conselheiro – Externo	01:15:04
	E19	Coordenadora do Comitê de *Compliance* e Gerente executivo de segurança e saúde	00:55:31
	E20	Coordenador do comitê de ética. Gerente Executivo de Riscos e *Compliance*.	00:47:42
	E21	Gerente corporativo de auditoria interna	01:55:37
	E22	Coordenadora de governança corporativa	00:51:10
	E23	Auditores federais de controle externo - Órgão de controle	00:37:10
	E24	Auditor federal de controle externo – Órgão de controle	Resposta escrita - 13 páginas
	E25	Coordenador geral – Órgão de controle	02:35:32
			34h31min

Fonte: elaborado pela autora (2020)

Desde modo, os sujeitos de pesquisa entrevistados consistiram em 25 indivíduos, divididos em três grupos, perfazendo um total de 34 horas e 31 minutos de duração total de entrevistas, conforme demonstrado na Quadro 5. De modo a garantir o anonimato dos entrevistados, foi determinado uma letra com um número sequencial como uma espécie de código para cada indivíduo que participou da pesquisa.

3.7.1 Proeminências do processo de coleta de dados

De modo geral, o processo de coleta de dados da pesquisadora ocorreu em um período de dois anos, iniciando-se em junho de 2018 e findando-se em junho de 2020, englobando todos os tipos, acessos e fontes de pesquisa. Após a qualificação do projeto de pesquisa, no mês de maio de 2018 iniciaram-se, primeiramente, os contatos para acesso à pessoa responsável pela viabilização da realização da pesquisa no Sistema FIEP. Não havia qualquer conhecimento ou relação da pesquisadora com os dirigentes ou empregados da entidade, reiterando a escolha do SESI elegível como objeto de investigação, não pela facilidade de acesso, mas pela relevância no âmbito social e no contexto da investigação pretendida.

Paralelamente aos contatos introdutórios realizados com alguns profissionais da entidade para os encaminhamentos necessários, a pesquisadora iniciou a primeira rodada de coleta de dados, sob esfera secundária, consistindo no levantamento de materiais disponíveis nos sítios eletrônicos da entidade, notícias, demonstrativos financeiros do SESI e SENAI, e demais documentos disponíveis no portal da transparência. No decorrer de todo o período de pesquisa, a coleta por meio de acesso a materiais públicos ocorreu de forma gradual, conforme as demais coletas ocorriam e apontavam fatos cujas evidências poderiam também estar dispostas em fontes públicas.

Após quatro meses, mais precisamente em setembro de 2018, foi realizado a primeira reunião com a pessoa responsável, a qual tem um cargo gerencial totalmente relacionado à governança corporativa da entidade. Na oportunidade, foram apresentadas as explicações acerca do objetivo e importância do estudo, decorrendo uma resposta afirmativa em cooperar com o desenvolvimento da pesquisa, mediante autorização da gestão. É preciso salientar que foi fundamental à realização do estudo, o acesso da pesquisadora a esta pessoa, a qual viabilizou os processos para concretização da investigação com os sujeitos vinculados às instâncias internas do Sistema FIEP. Sobretudo, com este apoio, foi possível realizar as primeiras reuniões com os dois superintendentes, integrantes da estrutura diretiva, ao final do ano de 2018 e início do ano de 2019, os quais se apresentaram muito solícitos e interessados no estudo, com resposta afirmativa, autorizando a realização da pesquisa e disponibilização documental.

Mediante autorização e alinhamento para análise da casa SESI, iniciou o planejamento para coleta de dados primários por meio da participação da pesquisadora nas reuniões dos conselhos regionais, com o emprego da técnica de observação não participante. Este procedimento iniciou na primeira reunião do ano do SESI (fev/2019). Cumpre evidenciar que a pesquisadora foi autorizada a participar de cinco reuniões, compreendendo quatro reuniões

do conselho regional do SESI e adicionalmente uma reunião do conselho regional do SENAI, as quais ocorreram no primeiro semestre do ano de 2019.

De modo paralelo, a pesquisadora seguiu com o processo de coleta de dados por meio das entrevistas com os profissionais internos do Sistema FIEP (direção, gerentes e coordenadores). Todos, sem exceção, se apresentaram muito solícitos em contribuir com a pesquisa, mesmo com restrições de agendas ou horários mais escassos, as entrevistas ocorreram paulatinamente conforme disponibilidade dos entrevistados. Este processo compreendeu entre os meses de abril a novembro de 2019.

Decorre deste período também a coleta de dados secundários relacionada aos documentos internos do Sistema FIEP, cujo conteúdo foi disponibilizado apenas o que fora autorizado. Alguns documentos importantes, por serem justificados como confidenciais, não foram disponibilizados, neste caso, as atas de reuniões do conselho, considerado como uma das limitações de pesquisa.

A pesquisadora também consultou os órgãos de controle, ministérios e representantes de sindicatos, representantes dos trabalhadores e da indústria, os quais estão integrados a instituições independentes, autônomas, não subordinadas ao Sistema FIEP. Os potenciais entrevistados foram identificados e contatados por e-mails, chamadas telefônicas ou aplicativo de mensagens instantâneas, delineando a agenda de pesquisa. Mediante autorização gradual e formalizações necessárias, as pesquisas com tais agentes independentes ocorreu ao longo do primeiro semestre de 2020.

Torna-se importante destacar que nem todos os candidatos para realização da entrevista retornaram positivamente, emergindo as dificuldades comuns de pesquisa por indisponibilidade ou desinteresse em participar, haja vista que todos foram contatados sem qualquer conhecimento ou relação interpessoal com a pesquisadora. Algumas instâncias não participaram da pesquisa, como no caso da CNI, a qual justificou que as informações relacionadas à governança corporativa adotada pelo Sistema FIEP devem ser solicitadas diretamente as entidades, pois a gestão tanto da própria Federação quanto do SESI, SENAI e IEL do Paraná não são submetidas à CNI.

Por fim, de modo geral, os indivíduos que responderam positivamente ao convite, se apresentaram muito prestativos, demonstrando, inclusive, muito interesse nos resultados deste estudo.

3.8 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

A fase preliminar de tratamento dos dados ocorreu com os dados de origem secundária na fase inicial da pesquisa, os quais foram analisados previamente, resumidos e enquadrados no roteiro para elaboração das perguntas constituintes das entrevistas considerando o contexto do Sistema investigado, alinhado com as premissas teóricas requeridas. Quanto aos dados primários, as respostas das entrevistas semiestruturadas foram gravadas e posteriormente transcritas. As entrevistas depuseram da vantagem de revelar um retrato da realidade (COLLIS; HUSSEY, 2005).

Concernente aos relatórios de observação, estes foram organizados e introduzidos junto às demais fontes de dados coletados. O tratamento dos dados consiste em uma fase que conduz o pesquisador à teorização dos dados obtidos, levando à confrontação entre a teoria e o que a investigação realizada em campo aporta de forma singular como contribuição (MINAYO, 2011).

Consciente da necessidade da qualidade e rigor demandado em estudos de caso qualitativo e em consonância com as recomendações de Yin (2006), a pesquisadora utilizou-se do método de triangulação de dados considerando as três fontes de evidências acessadas, isto é, observações não participante, entrevistas e documentação. É importante aduzir a seriedade e cuidado com o processo gradativo de encadeamento de evidências empregado, com o intuito de corroboração e certificação simultânea conforme a análise ocorria. A triangulação de dados consiste em "um processo de utilização de múltiplas percepções para esclarecer significados, verificando a repetição de uma observação ou interpretação" (STAKE, 2005, p. 454).

Para consecução da análise e interpretação dos resultados, empregou-se a legitimada técnica de análise de conteúdo em consonância às recomendações de Bardin (2011), especificamente a análise categorial, consistindo em um procedimento intermediário entre a descrição, que abrange a identificação das principais características do conteúdo analisado, e a interpretação, que compreende o significado das características extraídas do texto (BARDIN, 2011).

Conquanto, foram manuseados os recursos do *software* Atlas.ti®versão 8.0 para auxiliar no processo, dado sua interatividade e versatilidade com formatos de arquivos diversificados, sua estrutura adequada para apoio de estudos decorrentes de métodos qualitativos e sua habilitação para o gerenciamento do processo de análise e suas respectivas complexidades, assegurando a integração e organização dos dados com a capacidade de análise da pesquisadora.

A justificativa para uso do *software* também é pautada na vantagem de facilitação e agilização do processo de análise, visto o grande banco de dados que consubstancia a presente pesquisa, permitindo melhor organização, seleção e aproveitamento dos dados essenciais para consecução da análise, gerando demonstrações gráficas das relações semânticas como redes ou teias, as quais realizam a conexão entre os códigos construídos.

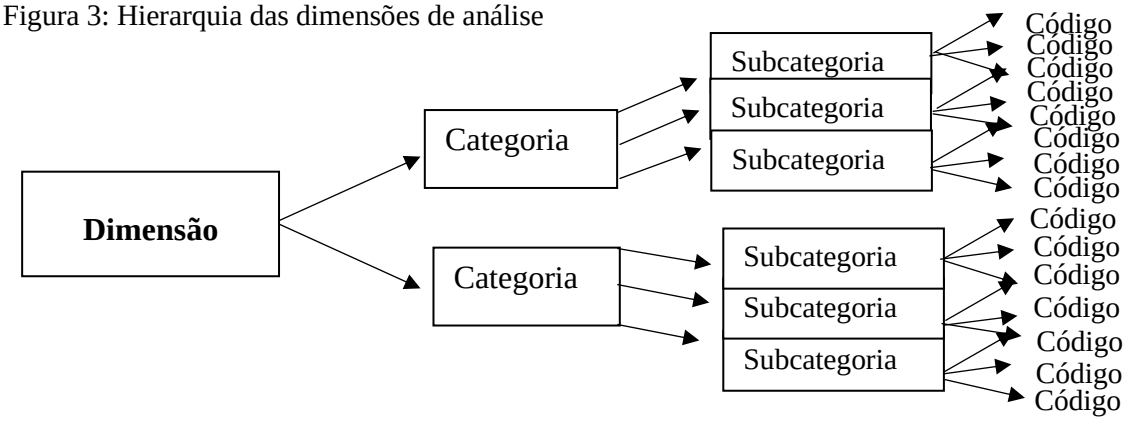
Para tanto foi necessário trabalhar cuidadosamente com três importantes fases: (a) a pré-análise, (b) a exploração do material e (c) o tratamento dos resultados por meio de inferência e interpretação. Existem substantivas evidências de que a análise de conteúdo pode oferecer aos pesquisadores um modo replicável e flexível de acessar informações individuais ou coletivas, estruturas como valores, intenções, atitudes e cognições (CARLEY, 1997).

Na etapa da pré-análise com vistas a estruturar um plano geral do trabalho de análise, a partir dos contatos primários com os documentos, foi realizada uma ampla leitura flutuante e organização dos materiais coletados, preparando, definindo e selecionando quais seriam efetivamente destinados para o processo de análise. Foi nesta fase que as transcrições das entrevistas foram revisadas, com o aproveitamento para realização de correções ortográficas e de digitação decorrentes do processo natural de transcrição. Na sequência, os materiais devidamente selecionados (análise documental, relatórios de observação e entrevistas transcritas) foram alocados no *software* Atlas TI 8.0, na denominada unidade hermenêutica, sobretudo foram agrupadas as três classificações documentais no *software* para facilitação do processo de triangulação. Por fim, decorre desta fase o delineamento das fases subsequentes.

O processo de exploração do material, segunda etapa, permeou na codificação de todo conjunto documental. E assim foram realizadas as codificações de fragmentos ou trechos textuais que se apresentaram substanciais/relevantes, os quais foram organizados e agrupados em suas atinentes categorias analíticas. Nesta fase, os dados brutos foram organizados em codificações, cujo processo focou essencialmente nos objetivos específicos da pesquisa. Para Richardson (1999, p.233), a codificação "[...] é uma transformação, seguindo regras especificadas dos dados de um texto, procurando agrupá-los em unidades que permitam uma representação do conteúdo desse texto".

No processo de codificação buscou-se trazer um conceito às fragmentações de textos relevantes, também denominadas "unidades de sentido". A categorização ocorreu a partir do agrupamento dos vários códigos criados, com a devida classificação dos elementos constitutivos, a partir de critérios pré-definidos, decorrendo o agrupamento nas subcategorias que estão relacionadas às categorias e integradas à dimensão, conforme ilustrado a seguir na Figura 3:

Figura 3: Hierarquia das dimensões de análise



Fonte: elaborado pela autora com base nos procedimentos de pesquisa (2020)

A codificação foi realizada de forma a identificar o uso específico do contexto das palavras-chave, ou seja, os códigos foram construídos à medida que eram consideradas declarações explicitamente relacionadas aos contextos determinados nas subcategorias. Logo, as subcategorias foram geradas a partir do conjunto de estruturas que subsidiaram a identificação das ocorrências e da realidade do estudo de caso pesquisado. Estas subcategorias, ou blocos de construção consistiram em uma estrutura semelhante e adaptada de Fontes-Filho e Leal (2013) e Fontes-Filho e Bronstein (2016), os quais utilizam blocos de construção para analisar mecanismos de governança com base nas informações disponíveis.

Em suma, estas subcategorias representam o desmembramento das categorias em termos que facilitam a captação, organização e descrição de cada categoria investigada, a partir da revisão da literatura. Logo, tais subcategorias foram determinadas conforme necessidade de investigação das categorias, de modo a conduzir e facilitar a captação dos dados que formariam sentido e associação às perguntas de pesquisa. A relação de todos os códigos, subcategorias, categorias e dimensões que fazem parte deste estudo é apresentada no Apêndice 1.

Nesta pesquisa ocorreu significativo grau de concordância entre os comentários dos entrevistados e o alinhamento com as observações realizadas e a documentação levantada, trazendo maior segurança ao processo de triangulação de dados e aos respectivos resultados da pesquisa. Não obstante, salienta-se que não foi possível trabalhar com a observação de forma completa em todas as categorias de análise, uma vez que a técnica de observação não participante foi possibilitada apenas nas reuniões de conselhos.

Para tanto, três dimensões principais serviram de embasamento para o desenvolvimento da pesquisa, a partir da revisão de literatura (mecanismos de governança corporativa, estrutura de capital e estrutura de propriedade e controle), os quais se fizeram necessários para captação da realidade do Sistema investigado. Estão relacionadas a estas três dimensões 12 categorias e

52 subcategorias norteadoras cujos códigos foram agrupados gradualmente durante o processo de codificação.

A análise do material em sua completude permitiu a identificação de 157 códigos, os quais são interligados às subcategorias correspondentes. Esta quantidade de códigos foi constatada a partir de 1.896 trechos destacados, resultando no índice de 12,07 trechos por código. Cabe salientar que foram realizadas análises individuais por categoria, uma vez que elas representam grupos importantes que constituem a estrutura de governança corporativa do Sistema investigado. Em um processo corrente e natural, alguns códigos idênticos foram constatados em determinados grupos, corroborando interpretações símiles entre eles e, concomitantemente, sugerindo a aproximação do ponto de saturação e ampliando a segurança das inferências.

A terceira etapa compreende o processo de tratamento dos resultados. Seguindo as orientações de Bardin (2011), tal processo pode ser constituído por duas importantes fases: a inferência e a interpretação. Para autora, o sentido da interpretação é viabilizado por meio da relação entre a fundamentação teórica e os dados coletados.

Com o auxílio do *software* Atlas.ti®versão 8.0, foi possível realizar a vinculação dos trechos relevantes e os códigos, propiciando à pesquisadora a verificação da relação lógica instituída entre os elementos. A utilização do s*oftware* proporcionou a organização dos dados e o acompanhamento absoluto dos registros realizados, assegurando maior confiabilidade ao estudo. As associações e vínculos detectados permitiram a criação gráfica das redes, as quais ilustram as relações entre os elementos.

A inferência e interpretação dos resultados empíricos foram realizadas integralmente a partir das lentes da teoria da agência, perpassando por duas etapas: (i) descrição da estrutura de governança e as proeminências relacionadas; e (ii) diagnóstico do caso. Por fim, é realizada a proposição de um modelo de governança centrado em melhorias específicas de adoção de boas práticas disciplinadas pela teoria corroborada.

Com a intenção de facilitar a compreensão e sintetizar os procedimentos empregados neste estudo, o Quadro 6 apresenta a síntese dos procedimentos metodológicos.

Quadro 6: Quadro metodológico

Título da tese		Governança corporativa em entidades paraestatais: evidências do Sistema FIEP à luz da teoria da agência
Problema de pesquisa		Qual a aderência da teoria da agência para explicação da governança corporativa em entidades paraestatais?
Objetivo geral		Verificar se a teoria da agência consegue explicar o sistema de governança corporativa de entidades paraestatais.
Objetivos específicos	1	Identificar os aspectos mais relevantes do sistema de governança corporativa de entidades paraestatais.
	2	Identificar quais os mecanismos de governança corporativa existentes em entidades paraestatais e o seu funcionamento atual.
	3	Identificar a separação entre propriedade e controle em entidades paraestatais.
	4	Identificar eventuais conflitos entre o agente e o principal.
	5	Descrever o contexto atual da estruturação do sistema de governança corporativa de entidades paraestatais.
	6	Propor um modelo de governança corporativa adequado para entidades paraestatais.
	7	Verificar se os pressupostos das teorias explicam a realidade do sistema de governança corporativa de entidades paraestatais.
Perguntas de pesquisa	1	Quais os aspectos mais relevantes do sistema de governança corporativa em entidades paraestatais?
	2	Quais os mecanismos de governança corporativa existentes em entidades paraestatais e o seu funcionamento atual?
	3	Como funciona a separação entre propriedade e controle em entidades paraestatais?
	4	Quais são os eventuais conflitos entre o agente e o principal?
	5	Como ocorre o contexto atual da estruturação do sistema de governança corporativa em entidades paraestatais?
	6	Qual a proposição do modelo de governança corporativa mais adequado para entidades paraestatais?
	7	Os pressupostos das teorias explicam a realidade do sistema de governança corporativa de entidades paraestatais?
Suporte técnico da pesquisa – Quadro de referência teórica		2.1 A TEORIA DA AGÊNCIA
		2.1.1 Discussões de apontamentos críticos à teoria da agência
		2.1.2 Governança corporativa
		2.2.2.1 Mecanismos de governança corporativa
		2.1.2.1.1 Conselho de administração
		2.1.2.1.2 Comitês e auditoria
		2.2 ESTRUTURA DE PROPRIEDADE E CONTROLE

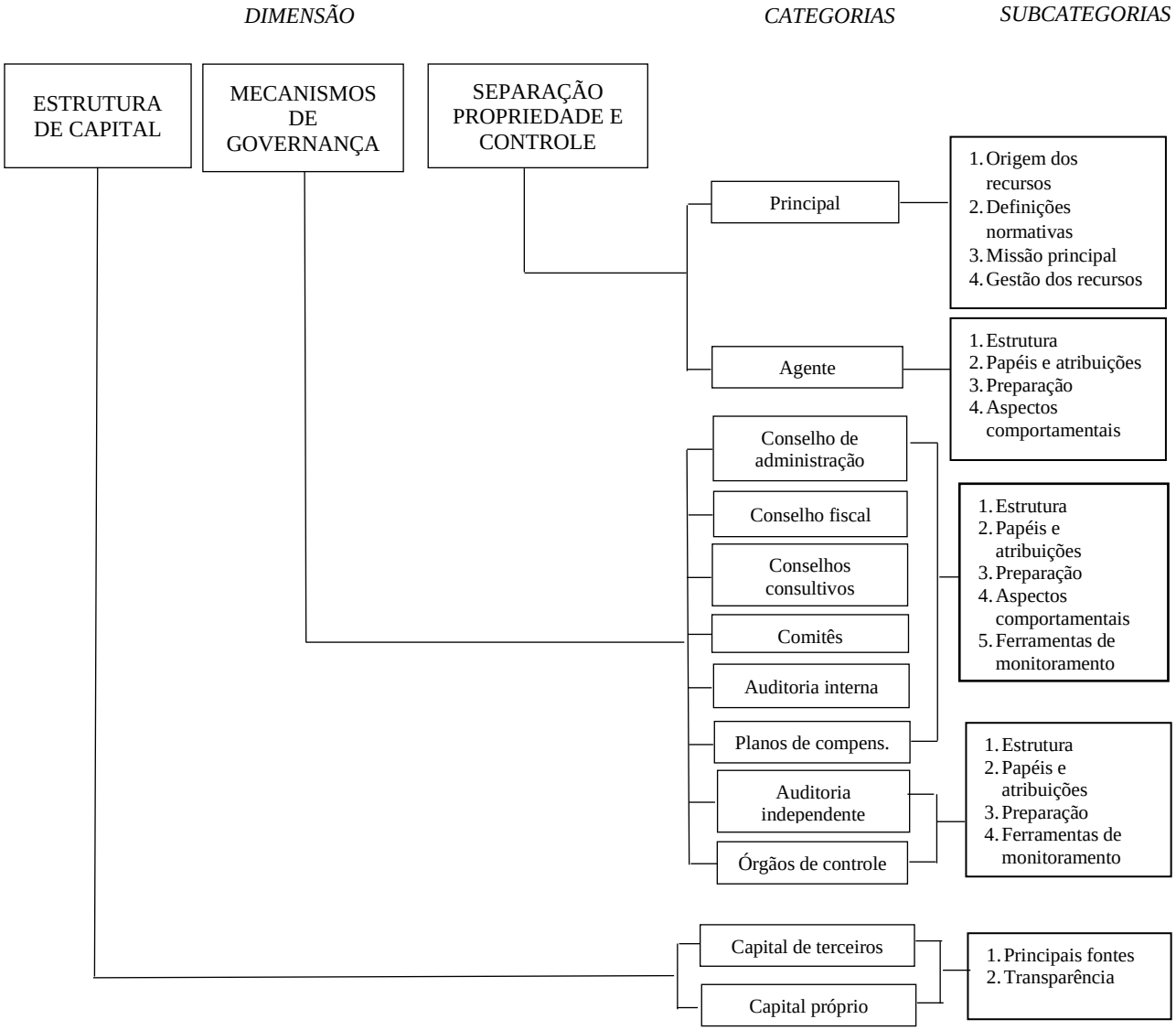
	2.3 ESTRUTURA DE CAPITAL	
	2.4 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO	
	2.5 ENTIDADES PARAESTATAIS OU SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS	
Suporte metodológico da pesquisa	Natureza da pesquisa	Aplicada
	Objetivo da Pesquisa	Descritiva
	Método Científico	Hipotético-dedutivo
	Natureza dos Dados	Primários e secundários
	Perspectiva Temporal	Transversal
	Instrumento de Coleta dos Dados	Entrevista em profundidade, análise documental e observação não participante
	Método de Tratamento dos Dados	Análise de conteúdo - técnicas de codificação e categorização
	Grau de Abrangência	Entidades paraestatais, organizações associadas e Estado

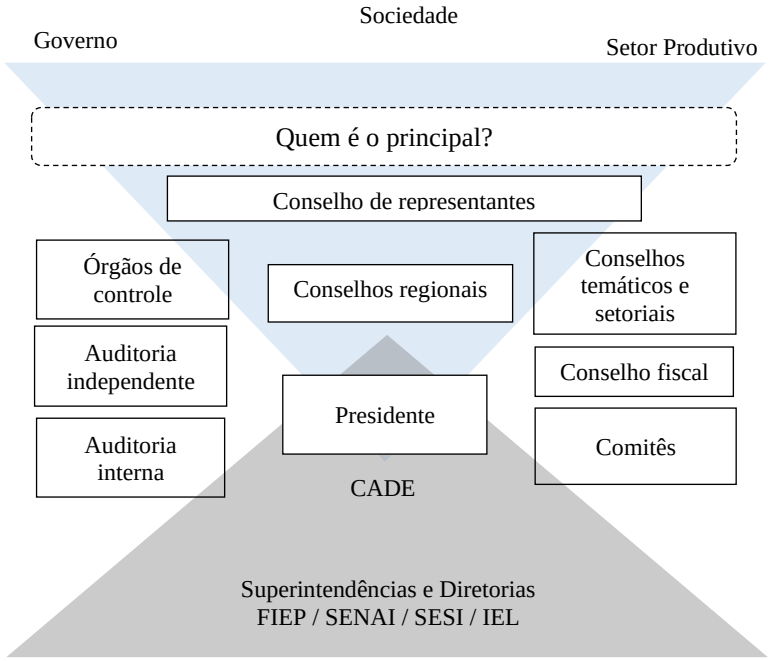
Fonte: elaborado pela autora (2020)

3.9 REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO ESQUEMA DA PESQUISA

A partir do respaldo teórico apresentado no capítulo dois e demais seções que suportam a proposta desta tese, é apresentado o esquema de pesquisa ilustrado na Figura 4, para fins meramente didáticos:

Figura 4: Representação gráfica do esquema da pesquisa





Fonte: elaborado pela autora (2020)

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção destina-se à apresentação dos resultados da presente pesquisa a partir das descrições e interpretações do caso estudado, sob a ótica da teoria da agência, com permissões para inferências e proposição de um modelo específico. Para tanto, esta análise e estrutura empírica perpassou por três etapas: primeiramente a apresentação do caso, análise e mapeamento da estrutura de governança da realidade estudada, e, na sequência, o diagnóstico. A terceira etapa é consubstanciada pela proposição de um modelo de governança corporativa para as quatro entidades que compõem o Sistema FIEP, conforme será abordado em capítulo subsequente.

4.1 APRESENTAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

O caso de estudo desta tese consiste no SESI, integrante do Sistema FIEP, o qual é composto por quatro entidades, a saber: Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Instituto Euvaldo Lodi (IEL) (FIEP, 2020). Logo, para estudar a entidade paraestatal, apontou-se como necessário investigar as dinâmicas da governança corporativa do Sistema da Federação das Indústrias do Estado do Paraná como um todo. Este Sistema, doravante denominado simplesmente Sistema FIEP, é uma organização de grande porte composto pelas personalidades jurídicas privadas supracitadas, todas sem fins lucrativos, classificadas no terceiro setor.

A FIEP, sendo a maior entidade empresarial do estado do Paraná e uma das 27 federações de indústrias do Brasil, cuja sede está localizada na cidade de Curitiba – PR, completou no ano de 2020 seus 76 anos, e tem como principal objetivo defender os interesses das categorias econômicas das indústrias do estado do Paraná, de modo a proteger e representar os interesses diretos e indiretos do setor. Atualmente conta com 108 sindicatos filiados, sendo 99 de base estadual e 9 de base interestadual ou nacional. Atua na defesa de interesses de mais de 50 mil empresas operantes nos segmentos industriais, as quais são responsáveis por 26,15% do PIB do estado do Paraná e pela geração de empregabilidade para mais de 760 mil pessoas (FIEP, 2020).

As entidades paraestatais SESI e SENAI, obrigatoriamente vinculadas à FIEP, são entes de colaboração ao poder público com atividades de importante significado social e são plenamente independentes, com administração e patrimônio próprios, e não se integram à

administração pública direta ou indireta, além de possuírem imunidade tributária de impostos nas esferas federais, estaduais e municipais.

A gestão dessas entidades é custeada, em grande parte, por contribuições compulsórias incidentes sobre a folha de pagamento dos empregadores do setor produtivo beneficiado, que a lei instituiu em seu favor, conforme previsão do Art. 240 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Tais recursos devem ser utilizados exclusivamente para finalidades relacionadas ao interesse coletivo, no caso, os indivíduos ligados à indústria. Em decorrência disso, embora estejam pautadas na prerrogativa da autogestão dos seus recursos, estas entidades estão submetidas ao sistema de controle da administração pública, a partir da obrigatoriedade de prestação de contas da gestão e aplicação dos recursos públicos auferidos, sob fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU).

O Instituto Euvaldo Lodi (IEL), com 50 anos de atuação, configura-se como uma sociedade civil de personalidade jurídica predominantemente privada, constituída pela FIEP, SESI e SENAI, denominados sócios instituidores e mantenedores. O IEL tem como finalidade o desenvolvimento da indústria do Paraná, a partir da capacitação executiva/gestão de negócios e integração de estágios e programas relacionados ao desenvolvimento de talentos. Esta entidade não possui obrigatoriedade de prestação de contas à União como as paraestatais anteriormente relatadas.

Em suma, o Sistema FIEP existe para atender às necessidades da indústria ou do setor produtivo, voltando-se para defesa de interesses e representatividade do setor industrial, além de oferecer soluções voltadas para os segmentos educacionais e culturais, segurança e saúde, e inovação e tecnologia. O Quadro 7 apresenta de forma organizada a categoria em que está enquadrada como personalidade jurídica, marco de criação, finalidade e alíquotas de cada entidade que compõe este sistema.

Quadro 7: Sistema FIEP

Entidade	**Categoria**	**Criação**	**Finalidade**	**Alíquota**
Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP)	Federação	Reconhecida pelo MTE nos termos da carta sindical em 18/08/1944	Representação e defesa dos interesses das indústrias paranaenses.	Repasse de: 1% SENAI 7% SESI da arrecadação de cada entidade
Serviço Social da Indústria (SESI) - Paraná	Paraestatal	Decreto-lei 9.403/46	Promoção da educação, saúde e segurança do trabalhador da indústria paranaense.	1,5% incidente sobre o valor total bruto da folha de pagamento das indústrias.

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) - Paraná	Paraestatal	Decreto-lei 4.048/42	Oferta de cursos para formação profissional dos trabalhadores da indústria do Paraná e a proposição de soluções tecnológicas e de inovação.	1,0% incidente sobre o valor total bruto da folha de pagamento das indústrias.
Instituto Euvaldo Lodi (IEL) - Paraná	Instituto	Iniciativa da FIEP, SESI – PR e SENAI-PR em 21/08/1969	Desenvolvimento da indústria do Paraná, a partir da a capacitação executiva/ gestão de negócios e desenvolvimento de carreira.	Repasse SESI e SENAI 1,5%.

Fonte: elaborado pela autora (2020)

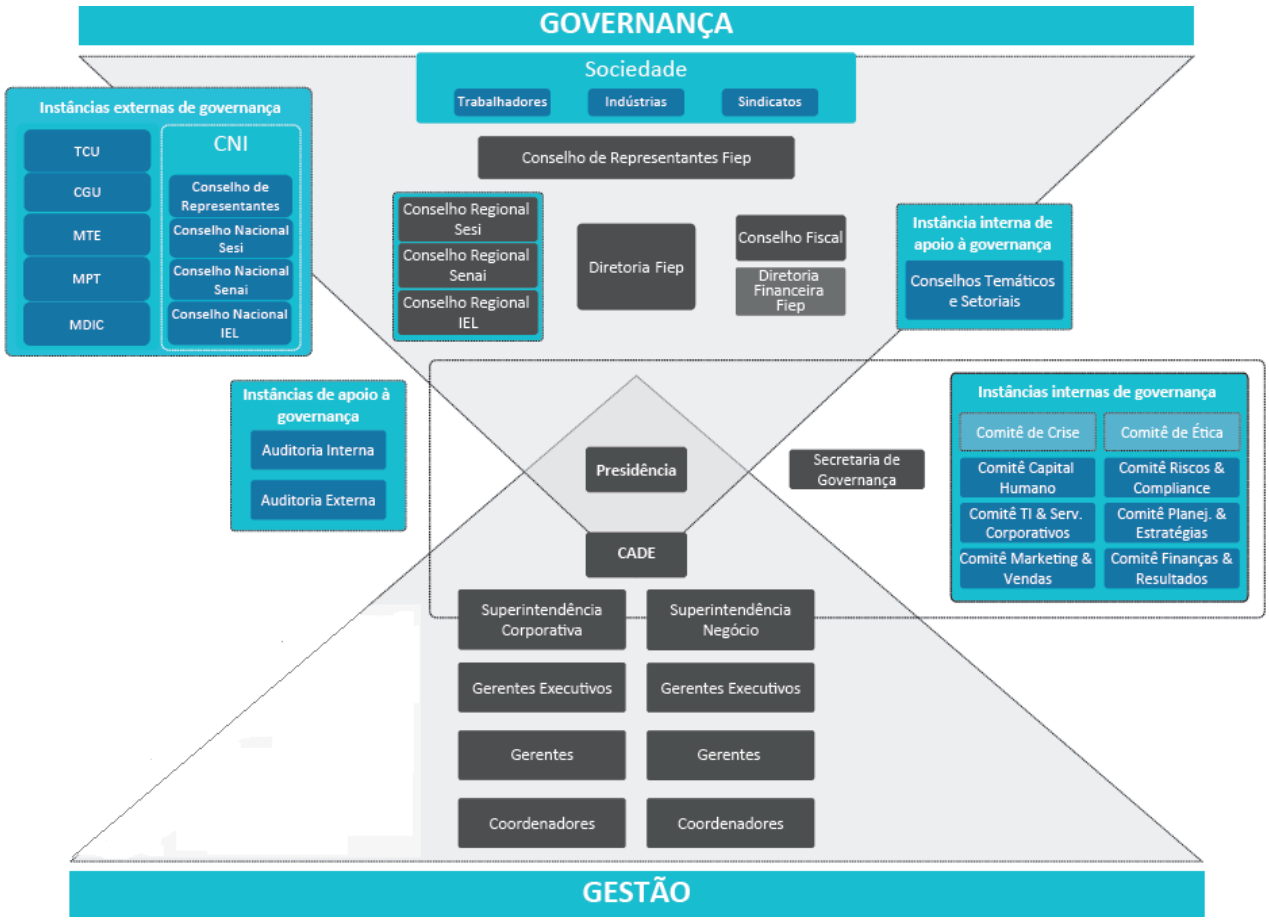
No que concerne à estrutura governança, de modo geral, a alegação dos entrevistados somado a todo material investigado leva à consolidação da gestão das instituições que compõem o Sistema FIEP, pela busca de uma organização única. O novo modelo proposto apresentou a consolidação nos últimos anos da gestão 2011-2019, com a integração total da estrutura das quatro entidades, FIEP, SESI, SENAI e IEL, a partir do sistema de gestão integrado (ERP) como uma solução de gestão integrada e automatização informacional.

Além disso, são evidenciados direcionamentos aos colaboradores para que atuem de forma sistêmica, considerando o grupo das quatro entidades como uma única organização. Ferramentas de comunicação interna, como a intranet corporativa, integram a comunicação entre os colaboradores e os direcionamentos do Sistema FIEP, inclusive o planejamento estratégico de longo prazo, idealizado como *Master Plan* Sistema FIEP 2031.

A versão atual da estrutura de governança apresentada em seus materiais institucionais, é contornada pelas seguintes instâncias: as instâncias estatutárias consubstanciam-se em conselho de representantes da FIEP, diretoria da FIEP, conselho fiscal da FIEP, conselho regional do SENAI, conselho regional do SESI, conselho regional do IEL, conselho fiscal do IEL; e as denominadas instâncias de apoio, compreendem: auditorias interna e externa, conselhos temáticos e setoriais, conselho de apoio à decisão estratégica (CADE), comitê de ética, comitê de riscos e *compliance*, comitê de capital humano, comitê de crise, comitê de TI e serviços corporativos, comitê de planejamento e resultados, comitê de marketing e vendas e comitê de finanças e resultados.

A Figura 5 apresenta a estrutura de governança corporativa atual do Sistema FIEP, corroborando com a percepção de instituição de considerável complexidade estrutural.

Figura 5: Estrutura de governança corporativa do Sistema FIEP



Fonte: FIEP (2020)

O discurso dos entrevistados, de modo geral, é unânime quanto ao processo evolutivo da estrutura de governança do Sistema FIEP ao longo dos anos. A gestão dos últimos 8 anos (de 2011 a 2019) foi elogiada pelas ações voltadas para as melhorias, com argumentações voltadas ao fato da modelagem se inclinar de forma semelhante à praticada no mercado. Esta afirmação é ratificada a partir da identificação em todas as entrevistas realizadas com indivíduos que acompanham o Sistema há muito tempo, obviamente com observações de ajustes e ainda melhorias, que serão trabalhadas ao longo deste estudo.

4.2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO ESTUDO

O objetivo dessa seção é apresentar os resultados de pesquisa a partir do processo de codificação dos dados e agrupamento das categorias estabelecidas na literatura e também as que surgiram no decorrer da pesquisa. Ao considerar o método de análise de conteúdo empregado, o leitor poderá compreender todo o processo de descrição com efetiva relação do sentido da codificação realizada, bem como análise efetuada a partir dos dados levantados.

Com amparo das categorias analíticas identificadas a partir das técnicas e rigor metodológico aplicados e descritos anteriormente, iniciou-se a articulação dos elementos para interpretação dos resultados. Para tanto, três dimensões principais foram analisadas, a partir da revisão de literatura (mecanismos de governança corporativa, estrutura de capital e estrutura de propriedade e controle), os quais se fizeram necessários para captação da realidade do Sistema investigado. Estão relacionadas a estas três dimensões 12 categorias e 52 subcategorias norteadoras cujos códigos foram agrupados gradualmente no processo de codificação. No Apêndice 1 consta a relação e a integração entre categorias e subcategorias, que serão trabalhadas na sequência.

4.2.2 Mecanismos de governança

A primeira dimensão a ser analisada consiste em “mecanismos de governança”. Nesta etapa, busca-se identificar os mecanismos de governança corporativa existentes nas entidades investigadas e o seu funcionamento atual. Segue-se a recomendação da importância de analisar todos os mecanismos em uma abordagem holística, uma vez que pode enriquecer as percepções sobre governança de modo geral, não limitando a apenas um mecanismo como em estudos que realizam investigações restritivas neste âmbito (FILATOTCHEV; BOYD, 2009; KRAUSE, 2017), os quais desconsideram outros mecanismos existentes.

Sobretudo, esta análise é realizada sob a ótica da teoria da agência, com a sistematização de categorias e subcategorias respaldadas pelo arcabouço teórico, além dos códigos que emergiram conforme a investigação e a análise prosperavam.

4.2.2.1 Conselho de administração

Primeiramente, é *mister* segundo a teoria da agência, a análise dos conselhos dada sua configuração como principal mecanismo de governança. A fim de viabilizar a compreensão da análise que será realizada a seguir, cumpre apontar as categorias e subcategorias empregadas:

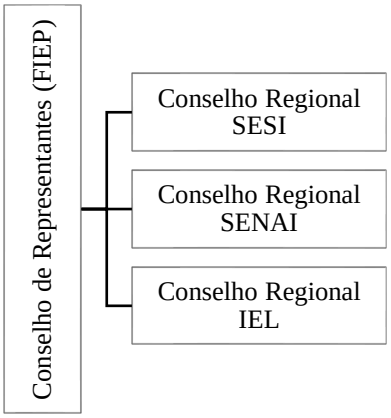
Categoria: conselho de administração

Subcategorias: estrutura, papéis e atribuições, preparação, aspectos comportamentais e ferramentas de monitoramento.

As inferências relacionadas à categoria "conselho de administração", principal mecanismo de governança corporativa (JENSEN; MECKLING, 1976), compreende a análise da realidade obtida a partir do apoio das subcategorias determinadas, de modo a compreender a estrutura dos conselhos e o respectivo monitoramento das atividades de gerenciamento do agente (FAMA, 1980). Esta categoria originou 28 códigos (destacados em negrito no transcorrer do texto), evidenciando aspectos que envolvem os conselhos do Sistema FIEP.

De modo preliminar, é importante esclarecer a respeito da multiplicidade dos conselhos do Sistema FIEP que apresenta estruturas de conselhos diferenciados de empresas convencionais. São órgãos normativos e colegiados cuja composição ocorre por meio de votação dos representantes dos sindicatos filiados, excetuando os conselheiros representantes dos trabalhadores, do ministério da educação, do Estado e do ministério do trabalho, cuja previsão é legal e obrigatória, no caso do SESI e SENAI. A Figura 6 ilustra a relação de composição dos conselhos do Sistema FIEP, considerando o conselho de representantes como principal responsável pela definição desta estrutura.

Figura 6: Composição dos conselhos – Sistema FIEP



Fonte: elaborado pela autora (2020)

Sob a perspectiva da subcategoria estrutura, o código **nomenclaturas não convencionais** apresenta o contexto de quatro conselhos que não são intitulados como conselhos de administração ou outras terminologias mais familiares à estrutura de governança corporativa de conselhos colegiados deliberativos tradicionais. São identificados quatro conselhos deliberativos existentes no Sistema FIEP: conselho de representantes, conselho regional do SESI, conselho regional do SENAI e conselho regional do IEL.

A **estrutura diretiva sindical** revela o fundamento da composição de todos estes conselhos, iniciando pelo conselho de representantes, cuja composição consiste em representantes/delegados instituídos pelos próprios sindicatos patronais de categorias econômicas, ou seja, cada sindicato filiado à entidade FIEP tem direito a assento neste conselho, por meio de 1 (um) delegado titular e 1 (um) suplente, perfazendo um total de 99 sindicatos estaduais (até o fechamento da presente pesquisa) conforme detalhado no Quadro 8, implicando o exercício de um voto por delegação. Este Conselho é estabelecido como órgão representativo e deliberativo máximo da FIEP, sem mandato, o qual se reúne em assembleia geral ordinária ou extraordinária.

Quadro 8: Sindicatos filiados

ATIVIDADES INDUSTRIAIS	SINDICATOS FILIADOS
Madeira e Mobiliário (14)	- SINDIPAL – Palmas - SIMOV – Paraná - SIMPAMAD – União da Vitória - SINDIMATEL – Telêmaco Borba - SIMUR – Umuarama - SINDUSMADEIRA – Guarapuava - SINDIMADMOV – Sudoeste - SIMA – Arapongas - SIMOVEM – Rio Negro - SIMADI – Imbituba - SINDIMADEIRA – Irati - SINDIMADEIRA – Ponta Grossa - SINDIMADEIRA – Oeste do Paraná - SIMADEIRA - Paraná
Mineral (10)	- SINDILOUÇA – PR - SINDEMCAP – PR - SIMAGRAN – PR - SINCOLSUL – Centro Oeste-PR - SINDIMINERAIS – PR - SINDICAL – PR - SINDICADUBOS – PR - SINDICER – PR - SINDICER – Oeste-PR - SINDICER – Norte-PR
Papel e Celulose (1)	- SINPACEL – PR
Químico (8)	- SINDICOSMÉTICOS – PR - SIBIOPAR – PR - SIALPAR – PR

	- SINQUIFAR – Norte-PR - SINDBOR – PR - SINQFAR – PR - SIMPLAS – Norte-PR - SIMPEP – PR
Eletroeletrônico (10)	- SINDIMETAL – PR - SINDIMETAL – Umuarama - SINDIMETAL – Pato Branco - SINDIMETAL – Campo Mourão - SINDIMETAL – Apucarana - SINDIMETAL – Norte-PR - SINDIMETAL – Maringá - SINDIMETAL – Ponto Grossa - SINDIMETAL – Cascavel - SINAEES - PR
Gráfico (3)	- SINDGRAF – Oeste-PR - SINGRAMAR – Maringá - SIGEP - PR
Alimentício (16)	- SINDIOELOS – PR - SIAPAR – Açúcar-PR - SINDUSCAFÉ – PR - SINDIPANP – Norte-PR - SIPCEP – PR - SINDPAN – Campos Gerais - SINDMATE – PR - SINDILEITE – PR - SINDIBEBIDAS – PR - SINDICARNE – PR - SIMP – PR - SINCABIMA – PR - SAMISCA – PR - SINDAP – Oeste-PR - SINDIAVIPAR – PR - SINDITRIGO – PR
Construção Civil (7)	- SINDCCON – Norte-PR - SINDICAF – PR - SICEPAT – PR - SINDUSCON – PR - SINDUSCON – Norte-PR - SINDUSCON – Noroeste-PR - SINDUSCON – Oeste-PR
Serviços (17)	- SINDIPINTURA – PR - SINELTEPAR – PR - SIITEP – PR - SIAPAR – PR - SINDEMON – PR - SINDIREPA – Cascavel - SINDIREPA – Umuarama - SINDIREPA – Norte - SINDIREPA – Guarapuava - SINDIREPA – Foz do Iguaçu - SINDIREPA – Bandeirantes - SINDIREPA – Paranavaí - SINDIREPA – Paraná - SINDIREPA – Maringá - SINDIREPA – Toledo - SINDIREPA – Francisco Beltrão - SINDIREPA – Campos Gerais
Vestuário, Têxtil e Couro (12)	- SINDIALFA – PR - SICPPAR – PR

	- SIVEPAR – PR - SINVESTE – Cianorte - SINDVEST – Oeste-PR - SINDICOURO – PR - SINVESPAR – Sudoeste-PR - SIVALE – Apucarana - SINDITÊXTIL – PR - SINDITÊXTIL – Londrina - SINDVEST – Maringá - SINDVEST - PR

Fonte: elaborado pela autora (2020)

Em função da liberdade sindical, resguardada pela Constituição Federal, no art. 8º, I, III e VIII (BRASIL,1988), as exigências para se candidatar à equipe diretiva do sindicato e à representação no conselho de representantes se restringem às regularidades e prerrogativas de associação pertinentes. Não obstante a isso, o que se busca destacar dada a devida relevância é a inexistência de exigências relacionadas à formação executiva e capacitação para exercer o cargo na direção sindical.

Cada entidade sindical dispõe de normativas específicas relativas às suas atividades, sofrendo, por exemplo, algumas variações no período de mandato da diretoria. Contudo, observa-se que alguns sindicatos permitem reeleição sem restrições temporais, o que automaticamente influencia na possibilidade de perenizar por muitos anos o mesmo conselheiro na cadeira do conselho de representantes, não renovando alguns membros representantes de algumas categorias sindicais, refletindo no código **perenidade no conselho**.

Logo, decorre deste conselho a votação para composição e concessão de posse aos conselhos do SESI e SENAI, incluindo também a diretoria da FIEP, conselho fiscal e a delegação representativa junto à Confederação Nacional da Indústria (CNI) a partir do voto de cada delegado eleito e credenciado. O conselho de representantes revela influência significativa na estrutura de todos os conselhos e o **centro principal de decisões estruturais**. O sindicato regularmente filiado dispõe de direito de um voto nas assembleias gerais ordinárias ou extraordinárias, por meio do delegado eleito e credenciado.

Ao voltar-se para a estrutura dos conselhos das duas paraestatais (SESI e SENAI), observa-se a seguinte configuração:

SESI (8 membros): Conselho normativo formado pelo presidente do Conselho Regional, cargo ocupado automaticamente pelo Presidente da FIEP e Diretor Regional do SESI (cargos simultâneos), quatro representantes da indústria, também denominados delegados das atividades industriais, eleitos pelo conselho de representantes da FIEP, somado a um representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social, um representante do Estado e um

representante dos trabalhadores da indústria, estes três últimos com mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos. Excetuando o presidente, todos os conselheiros possuem suplentes.

Cumpre destacar que, embora conste no regulamento e no relatório de gestão do SESI, não foi constatado a participação do membro externo "delegado das categorias econômicas dos transportes, das comunicações e da pesca" nas reuniões. Tal assertiva é corroborada no próprio *website* da entidade (portal de transparência – relação de dirigentes), de modo que o aludido membro não é referenciando, isto é, não consta na listagem de dirigentes atuantes. Especificamente a representação deste membro não é uma exigência na composição deste conselho, uma vez que não existe esta pasta no Estado do Paraná. Logo, este não foi contabilizado para fins de pesquisa. A mesma ocorrência foi apurada no conselho do SENAI, descrito na sequência.

SENAI (9 membros): conselho normativo é formado pelo do Conselho Regional, cargo ocupado automaticamente pelo Presidente da FIEP, pelo diretor do departamento regional do SENAI, por quatro delegados das atividades industriais (eleitos pelo conselho de representantes da FIEP), por um representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social, por um representante do Ministério da Educação e Cultura e por um representante dos trabalhadores da indústria, estes três últimos com mandato de dois anos, com permissão para recondução. Excetuando o presidente e o diretor do departamento regional, todos os conselheiros possuem suplentes.

Embora seja composto por pessoas distintas, excetuando o representante do Ministério do Trabalho, a dinâmica estrutural do conselho do SENAI é muito semelhante ao SESI, por tratar-se das duas paraestatais que integram ao Sistema FIEP. Tal constatação pode se configurar em uma resposta ao formato como o conselho é formado, o qual segue os mesmos moldes, inclusive de **multidisciplinaridade**. As confirmações entre os conselhos das duas paraestatais em questão podem se apresentar como uma forma de confrontação e validação dos dados coletados, análise e inferências obtidas, justamente porque grande parte da origem de ambos são reflexos, mais precisamente, das decisões/eleições sindicais (a designação dos delegados das atividades industriais é responsabilidade do conselho de representantes para estruturação dos conselhos dessas entidades, conforme mencionado anteriormente).

Com relação à composição do conselho do IEL (7 membros), este é formado pelo Presidente da FIEP, Diretor Regional do SESI (cargo simultâneo do presidente), Diretor Regional do SENAI, e quatro convidados temporários designados pelo Presidente (2 efetivos e 2 suplentes). O mandato dos membros temporários convidados é de dois anos, com autorização

para recondução. A estruturação deste conselho é fortemente composta por membros internos e de escolha do próprio presidente do Sistema.

De modo geral, a composição dos quatro conselhos descritos é pautada nas diretrizes dos documentos de constituição de cada uma dessas entidades, ou seja, FIEP (estatuto), SESI (regulamento), SENAI (regimento) e IEL (estatuto), configurando a **multiplicidade de documentos de constituição**. No processo de análise desses documentos, de modo a compará-los com demais entidades de outros estados brasileiros, ficou evidente a proximidade e semelhança com os documentos de entidades do Sistema S nacional (segmento industrial). No caso das paraestatais são os mesmos documentos constitutivos para todas as unidades nacionais, no caso da FIEP e do IEL do Paraná são consideradas as particularidades específicas, bem como também é perceptível uma tendência significativa de determinações fundamentadas nas diretrizes nacionais (CNI). Tais assertivas foram também corroboradas nas entrevistas quanto ao fato das atividades desenvolvidas seguir as diretrizes de tais documentos.

Neste aspecto, é importante considerar que o regulamento da paraestatal SESI foi estabelecido em 1965 e o Regimento do SENAI, foi estabelecido em 1962, ambos tiveram sua última atualização no ano de 2008. Mesmo com uma **defasagem temporal de atualização** de aproximadamente 12 anos, são os documentos que apontam **determinações universais** nacionais para todas as entidades, e, concomitantemente, evidenciam as diretrizes de composição dos conselhos das entidades paraestatais.

De modo geral, observa-se que a composição das quatro entidades é integralmente influenciada pela legislação, com **interferências legais** e **interferências regulatórias,** as quais determinam a estruturação destes documentos constitutivos em um entrelaçamento e imbricamento que compreende a integração das quatro entidades, influenciando significativamente na composição dos quatro conselhos e em toda condução do Sistema.

Quanto à análise da presidência dos conselhos, ao presidente da FIEP e, sincronicamente, diretor regional do SESI e também representante de determinado segmento empresarial, é atribuído o cargo de presidente de todos os conselhos. Relativamente às estruturas teóricas que explicam esta circunstância, é dada a nomenclatura "**dualidade de CEO**", correspondendo ao código determinado para esta condição. Logo, o presidente da FIEP eleito preside todos os conselhos do Sistema FIEP, conforme normativas legais vigentes, concedendo excesso de poder a um único executivo. O Quadro 9 busca elucidar esta relação de dualidade, abarcando os dois lados da relação de agência, enquanto presidente do principal mecanismo de governança e enquanto principal executivo de todo o Sistema FIEP.

Quadro 9: Dualidade de CEO

ENTIDADES	PRINCIPAL (Mecanismo de GC)	AGENTE	
FIEP	Presidente do conselho	Presidente	Presidente do Sistema FIEP
SESI	Presidente do conselho	Diretor regional	
SENAI	Presidente do conselho	Auxilia na nomeação do diretor regional	
IEL	Presidente do conselho	Diretor geral	

Fonte: elaborado pela autora (2020)

Especificamente a respeito da independência do conselho, verifica-se que o maior número de membros dos conselheiros, são externos. García-Sanchez *et al.* (2011) alegam que os membros não executivos têm maior interesse em garantir a realização de objetivos e comportamento correto da empresa. Contudo, a **dualidade de CEO** e o fato do domínio informacional e das pautas estarem submetidas a este Agente, viabilizam **possibilidades de comprometimento de independência**, cuja questão parece não ser suprimida por condições dos membros (excetuando os indicados pelos órgãos externos) estarem atuando nas entidades em outros cargos e funções, por exemplo na diretoria da FIEP, em decorrência da permissão para dualidade de funções. Ademais, de modo geral, existe uma confiança considerável no trabalho da equipe de gestão, deixando os conselheiros mais confortáveis quanto as matérias e assuntos que são submetidos para o processo decisório.

Outro ponto relevante da estrutura dos quatro conselhos consiste em seu tamanho**.** O conselho de Representantes (FIEP) dispõe de 99 membros efetivos e o mesmo número de suplentes. Já as paraestatais e o IEL apresentam este número muito mais concentrado, **não ocorrendo a padronização dos conselhos** entre todas as entidades, conforme constata-se no Quadro 10.

Ao sequenciar o processo de análise, considerou-se importante descrever os achados relacionados à subcategoria papéis e atribuições. Na plenitude de seus poderes, o conselho de representantes (FIEP) tem por atribuições estatutárias de deliberações relativas: ao plano de trabalho elaborado pela diretoria da FIEP; à alienação ou o gravame de bens imóveis de propriedade da FIEP; às demonstrações financeiras, contábeis e o relatório de gestão de cada exercício; à previsão orçamentária; e à estratégia de cúpula de relevância, além de tomar conhecimento sobre questões submetidas pelos sindicatos filiados, apreciação das ações e recursos interpostos de atos relacionados à diretoria e outros considerados pertinentes. A configuração do tipo de decisão é classificada como **deliberativa institucional.**

Antecipadamente à ocorrência das assembleias, os conselheiros recebem a pauta por correio eletrônico, no mínimo uma semana de antecedência, com total liberdade para sanar

eventuais dúvidas ou tecer ajustes à pauta. As assembleias gerais ordinárias ocorrem duas vezes ao ano, sendo a primeira até dia 30 de abril para deliberações relativas ao exercício financeiro e respectivas demonstrações, com o parecer do conselho fiscal. Já a segunda reunião, que é realizada até 30 de novembro, ocorre para deliberações relativas ao plano de trabalho elaborado pela diretoria, previsão orçamentária para o exercício subsequente e a gestão dos recursos. Realizam reuniões extraordinárias quando necessário. As assembleias gerais são soberanas nas decisões, em consonância à legislação vigente e ao estatuto da FIEP.

O conselho de representantes também se reúne a cada dois anos para eleger os conselheiros que representam as atividades industriais nos conselhos do SESI e SENAI. Ademais, quadrienalmente se reúne para eleição dos membros do conselho fiscal, diretoria e delegação representativa junto à CNI, reunindo–se também neste período para dar posse aos cargos supramencionados.

As reuniões dos conselhos das paraestatais ocorrem mensalmente, cujas atuações e deliberações são voltadas para a gestão de recursos das entidades. Todos têm direito a um voto, inclusive o presidente, com prevalência deste último em caso de empate. No caso do IEL as reuniões ocorrem trimestralmente. Para facilitação e organização, o Quadro 10 ilustra a classificação dos conselhos das quatro entidades.

Como considerações gerais também importantes, sob a perspectiva remuneratória, cumpre evidenciar que os conselheiros não recebem salário, mas é auferido uma gratificação a cada participação nas reuniões mensais, configurando valores não representativos, podendo ser encontrada a informação nos Relatórios de Gestão SESI e SENAI e nos documentos normativos de constituição das entidades. Urge salientar que os quatro delegados designados pelo conselho de representantes comumente fazem parte da presidência ou diretoria de algum sindicato associado, como também podem ser industriários, configurando **excesso de cargos,** assim como os cargos indicados pelas demais pastas (governo, economia e educação) os quais também exercem outros cargos além do de conselheiros**.**

No que concerne à relação contratual estabelecida entre os conselheiros e as entidades, ao serem questionados, eles informam que não se recordam de assinar qualquer documento contratual com cláusulas e condições para atuação no cargo, embora a formalização seja a Ata da Assembleia Geral e as atribuições constam no normativo da entidade. De acordo com os relatos obtidos, estes seguem as disposições dos documentos de constituição das entidades e aprendem a função com a experiência cotidiana. Na análise documental também não foi identificado qualquer formalização contratual neste aspecto, revelando indícios de **ausência de**

formalização contratual das condições clarificadas a respeito das responsabilidades das partes.

A atuação dos conselheiros se limita aos aspectos institucionais da entidade, conforme atribuições mencionadas anteriormente. A opinião dos conselheiros entrevistados destacou a caracterização restritiva de intervenções na gestão, revelando o código **intervenções limitadas**. Sobretudo há unanimidade entre os conselheiros que não há intervenções na gestão corporativa, competindo tal responsabilidade ao presidente. Esta assertiva aplica-se a todos os conselhos.

> E4: [...] Não, eles não podem interferir na gestão operacional de uma das casas, eles podem se manifestar, mas não interferir, porque o regime é presidencialista [...].

Embora sejam constatados questionamentos e inquietações dos conselheiros quando emergem condições ou pautas que apresentem desconfortos ou discordâncias, as entrevistas realizadas, em conjunto com o procedimento de observação não participante, parecem direcionar que as propostas encaminhadas pela gestão, por meio do presidente, apresentam **grandes possibilidades de aprovação de pautas**, sem maiores confrontos entre as partes.

Os procedimentos de pesquisa dispuseram sincronicamente e de forma predominante, códigos equivalentes, explicando a semelhança comportamental e estrutural dos conselhos. O discurso dos entrevistados (tanto do conselho como da gestão) revelou a caracterização de limitadas intervenções na gestão.

> E7: [...] Então para eles é uma informação geral, o conselho não interfere na gestão. Eles são mais para deliberar questões que podem trazer algum risco para as instituições e tal, mas eles não entram na gestão [...].

> E18: [...] Os relatórios são muito bem apresentados, mas eles não são detalhados ao extremo que se tornariam os relatórios. Aí, em alguma medida, quase que, imagino eu para os conselheiros, quase que ilegíveis. [...] Em alguma medida, um pouco, dificulta a fiscalização. Agora, normalmente quando tem algum dado que foge daquilo que deveria efetivamente acontecer, você tem a possibilidade de pedir essas informações. [...] Eu acho que um alinhamento entre todos é quase impossível. Quando a temática envolve assuntos da minha atuação, eu me sinto plenamente em condições de atuar. Existem segmentos, enfim, assuntos específicos que eu não tenho esse mesmo nível de preparação. E eu acredito que isso deve valer para as diferentes representações[...]. [...] A estrutura do conselho transforma isso de forma meio óbvia, uma bancada dentro de um conselho majoritário, a boa política, ou como deveria ser, mas já existe um alinhamento que é feito, a defesa de uma posição, é muito difícil uma proposição da gestão não tenha êxito. [...] Por exemplo, eu já me posicionei para tomar cuidado com ofertas de vagas, enfim, em alguns casos, mas uma proposição minha se fosse contrária ao que estava vindo da gestão, dificilmente lograria sucesso. [...] O papel dos representantes externos nem sempre é tão significativo. [...] Os conselheiros têm exatamente os mesmos direitos que os outros conselheiros. Agora, até que medida que esses conselheiros, têm, na prática, o poder de mudar a decisão... Claro, em uma votação que seja muito próxima, enfim, um voto decide, um conselheiro decide sim,

> mas dificilmente ele vai conseguir dar um encaminhamento de uma proposta que não tenha respaldo no que a gestão está propondo.

Além da previsão nos atos constitutivos, tal fato também é reafirmado pela condição dos conselheiros não envidarem maiores esforços de dedicação ao cargo e, consequentemente, ao cotidiano das operações da entidade, consubstanciando a formação do código **dedicação comprometida**. Comumente os conselheiros apenas se deslocam até a entidade no dia em que ocorrem as reuniões, as quais têm por duração um período aproximado de duas horas. Não existe a prática de reuniões presenciais e discussões prévias de alinhamento entre o conselho e a gestão. Dessa enunciativa deriva o fato dos conselheiros se dedicarem a outras atividades e negócios, uma vez que parte dos membros são industriários ou executam atividades relacionadas.

Alguns conselheiros assumem que não dispõem de tempo para analisar a pauta enviada, chegando despreparados para questionar ou trazer argumentações consistentes, além de potenciais restrições ao entendimento das matérias submetidas para análise e deliberação. Não obstante, importante ressaltar que é permitida a atuação no conselho das paraestatais e, concomitantemente, na diretoria da FIEP, se assim o indivíduo for indicado, emergindo o código **permissão para dualidade de funções.**

Logo, o discurso das duas partes, gestão e conselho, corroboram-se entre si. Observa-se, principalmente, o conhecimento das limitações por parte da gestão em relação aos conselheiros, de modo que são efetivamente apresentadas pautas mais resumidas e simplificadas. Em contrapartida, alguns conselheiros percebem esta simplificação e condensação dos assuntos e apresentam um comportamento de inquietação em relação a este tema. Tal fato é identificado na análise apurada das entrevistas realizadas de alguns conselheiros.

> E13: [...] Nós somos responsáveis porque está lá nosso CPF, mas não há como você fiscalizar em duas horas um volume de documentos que você recebe. Você não fiscaliza. [...] Você não tem muito o que questionar, a não ser um caso assim, comprar algo ou vender algo, ou entregar em comodato um bem x, y, né, nessas decisões que é quase política. Agora, o restante, nós infelizmente... você não tem o controle.

> E13: [...] Nós que somos representantes externos, nós não conseguimos interagir e nem enfrentar. [...] Então, esse é o problema, você não confronta, você acaba contribuindo, ajudando a fazer a administração como conselheiro, mas sem poder modificar muita coisa. [...] O que vislumbro que o que chega na pauta que o presidente coloca, né, tem grandes possibilidade de ser aprovado. [...]Tem conselheiro que quer fazer a reunião em uma hora. E aí é difícil, né.

Como ponto de corroboração ao código **dedicação comprometida**, as observações realizadas nas reuniões do conselho das paraestatais geraram informações explícitas relativas aos comportamentos de alguns conselheiros nas reuniões referente ao interesse nas pautas. Alguns conselheiros costumeiramente interagem e demonstram interesse em entender os assuntos apresentados, por outro lado, outros não apresentam o mesmo comportamento. Alguns apresentam inquietações relacionadas ao horário e encerramento das reuniões, com reações voltadas para celeridade das pautas e encerramento breve. Quando possível, alguns conselheiros se retiram antes do encerramento das reuniões.

Um fato que chamou a atenção no processo de observação em uma das reuniões foi a ocorrência de um conselheiro estar impossibilitado de permanecer presencialmente, não fechando o quórum necessário para aprovações (6 conselheiros), porém, mesmo assim, a reunião foi realizada. A justificativa estava fundamentada em que este conselheiro se encontrava em outra reunião ao lado. No momento das deliberações este conselheiro retornou brevemente à reunião para participar. As deliberações foram realizadas rapidamente para o conselheiro retornar à reunião que estava ocorrendo simultaneamente.

Nesta mesma reunião, um conselheiro precisou sair mais cedo, e a reunião continuou com apenas quatro. Logo após, outro conselheiro necessitou ausentar-se também e a reunião continuou com apenas três. Tais circunstâncias podem apresentar indícios de fragilidade à dedicação necessária dos conselheiros, inclusive nas reuniões que duram habitualmente apenas duas horas.

De forma proporcional, é importante constar que no decorrer do período de coleta de dados desta pesquisa, ocorreram reuniões conjuntas dos conselhos do SESI e SENAI sob alegações de não haver conflitos de pautas e, consequentemente, não gerariam problemas na participação coletiva de todos os conselheiros, uma vez que as matérias não eram de cunho deliberativo. Cumpre evidenciar que não foi permitida a participação desta pesquisadora em nenhuma dessas reuniões conforme detalhamentos na seção que compreende a descrição dos procedimentos metodológicos deste estudo. Não obstante, nas entrevistas, alguns conselheiros alegam que a junção das reuniões das duas entidades consiste apenas no aproveitamento e antecipação do tempo, a fim de que todos possam retomar suas demais atividades e retornar para suas cidades e residências de modo mais célere.

Embora sejam configuradas como observações de situações pontuais que ocorreram em algumas reuniões, destacam-se as confirmações por meio das entrevistas quanto ao comportamento mais inquieto e apressado de encerrar as reuniões antecipadamente ao horário previsto, podendo comprometer a qualidade do envolvimento dos membros. Ao avaliar que o

comprometimento presencial das reuniões mensais consiste em apenas duas horas e mesmo assim há intenções de diminuir ainda mais este tempo (ao sair antecipadamente), apresenta-se como um comportamento questionável para um órgão de tamanha relevância para a efetividade da governança corporativa.

Quadro 10: Síntese da estrutura, papéis e atribuições dos conselhos do Sistema FIEP

Características	**Conselho de Representantes FIEP**	**Conselho Regional SESI**	**Conselho Regional SENAI**	**Conselho Regional IEL**
Natureza do Órgão	Permanente	Permanente	Permanente	Permanente
Classificação decisória	Deliberativa	Deliberativa	Deliberativa	Deliberativa
Composição	99 Delegados dos sindicatos filiados e respectivos suplentes (Um delegado titular e um suplente de cada sindicato filiado).	08 Membros: presidente da FIEP 04 indicados do conselho de representantes 01 indicado do ministério do trabalho 01 indicado do MEC 01 representante dos trabalhadores da indústria	09 Membros: presidente da FIEP/ diretor regional 04 indicados do conselho de representantes 01 indicado do Ministério do Trabalho 01 indicado do MEC 01 representante dos trabalhadores da indústria	07 Membros: presidente da FIEP, diretor regional do SESI (cargo simultâneo do presidente), diretor regional do SENAI, 4 convidados temporários designados pelo presidente (2 efetivos e 2 suplentes).
Mandato	Indeterminado enquanto filiado à FIEP	Delegados eleitos pelo conselho de representantes (4 anos), permitida a reeleição Membros externos: 2 anos podendo ser reconduzidos	Delegados eleitos pelo conselho de representantes (4 anos), permitida a reeleição Membros externos: 2 anos podendo ser reconduzidos	Membros natos (cargos): enquanto estiverem nos cargos Convidados: dois anos podendo ser reconduzidos
Criação	Sindicatos associados à FIEP	Conselho de representantes	Conselho de representantes	Presidente da FIEP
Presidência	Presidente da FIEP	Presidente da FIEP	Presidente da FIEP	Presidente da FIEP
Periodicidade das reuniões	Duas vezes ao ano (Abril e novembro). Bianual para eleição dos delegados no conselho das duas paraestatais e quadrienalmente para as eleições diretivas	Mensal	Mensal	Trimestral
Abrangência	FIEP	SESI	SENAI	IEL
Principal documento regimental	Estatuto FIEP	Regulamento SESI	Regimento SENAI	Estatuto IEL

Síntese das atribuições	Eleger e dar posse a Diretoria e o Conselho Fiscal; Eleger os representantes nos conselhos regionais do SESI e SENAI e a Delegação que representará a Federação na CNI. Deliberar a respeito do plano de trabalho elaborado pela diretoria da FIEP; à alienação ou o gravame de bens imóveis de propriedade da FIEP; às demonstrações financeiras, contábeis e o relatório de gestão de cada exercício; à previsão orçamentária; à estratégia de cúpula de relevância; além de tomar conhecimento sobre questões submetidas pelos sindicatos filiados; apreciação das ações e recursos interpostos de atos relacionados à diretoria e outros considerados pertinentes; e a aprovação do regulamento eleitoral da FIEP	Votar verbas e orçamento anual; Aprovar relatório e prestação de contas; Acompanhar a execução orçamentária; Apreciar o inventário de bens; Fixar padrões de vencimentos, promoções e reajustes; Manifestar sobre aquisição de imóveis; Acompanhar a regularidade e prover estrutura (física e funcional) para as ações do departamento regional; Atender as solicitação do Conselho Nacional; Representar o departamento regional junto a órgãos nacionais e outras entidades sempre que necessário.	Votar verbas e orçamento anual; Autorizar transferências e suplementações financeiras; Aprovar relatório e prestação de contas; Acompanhar a execução orçamentária; Apreciar o inventário de bens; Fixar padrões de vencimentos, promoções e reajustes; Manifestar-se sobre aquisição de imóveis; Acompanhar a regularidade e prover estrutura (física e funcional) para as ações do departamento regional; Atender as solicitação do conselho nacional; Representar o departamento regional junto a órgãos nacionais e outras entidades sempre que necessário.	Fixar diretrizes técnicas do IEL/PR; Manifestar-se sobre a proposta de ação anual, suas retificações e resultados alcançados; Aprovar o regimento interno e suas alterações mediante a proposição do diretor regional; Realizar estudos e trabalhos a respeito de matérias inerentes a sua competência, a pedido do presidente do conselho regional.
Observação	Órgão deliberativo máximo da Federação	Conselho Regional - Paraestatal	Conselho Regional - Paraestatal	Conselho Regional IEL

Fonte: elaborado pela autora com base nos documentos de constituição das entidades (2020)

Concernente à preparação dos conselheiros para o investimento ao cargo, fica evidente que a essência formativa do corpo de membros eleitos para o conselho de representantes da FIEP é fundamentalmente pautada na estrutura diretiva eleita de cada sindicato, ou seja, as empresas filiadas elegem os dirigentes dos sindicatos e também o delegado representante na FIEP. Não é objeto desta pesquisa estudar a estrutura diretiva dos sindicatos, contudo, é fato que no decorrer da investigação, a aptidão e competência dos membros designados para

representar os sindicatos na FIEP emergiu como um ponto de preocupação para formação do conselho de representantes, inclusive em significativa parte dos entrevistados.

Tal constatação também se estende à FIEP como associação sindical de segundo grau, em que os requisitos essenciais para filiação e direito à assento representativo no conselho está relacionado à regularidade da filiação prevista no estatuto da FIEP, sem exigências relativas à formação profissional executiva, inclusive conhecimento em gestão, finanças e práticas de governança corporativa, além da habilitação para exercer a função de conselheiro, trazendo relação aos códigos **ausência de exigências de formação** e **racionalidade limitada**.

Embora com **experiências e perfil industriário**, alguns conselheiros assumem efetivamente a ausência de preparação para o cargo. Tal assertiva é encontrada nos discursos das entrevistas, tanto do lado da gestão do Sistema (agente) como dos próprios membros do conselho (representantes do principal). Ademais, a corroboração também ocorre pelo nível de qualidade de participação e argumentações dos conselheiros em relação aos assuntos colocados nas pautas das reuniões. Afirmações extraídas de algumas entrevistas da parte de gestão e da parte do conselho:

> E1: [...] Esse é o grande problema hoje, fazer a crítica ao Sistema é essa justamente, que nós temos que tentar fortalecer o sindicato para melhorar o nível das pessoas que estão lá dentro e as pessoas se interessarem, rodarem, mudarem e trazer conceitos novos, mas isso tem que passar por um papel de fortalecimento.

> E16: [...] É muita responsabilidade, no entanto há muita ignorância da responsabilidade. [...] É possível a responsabilização que recaia sobre pessoa que não tinha noção disso, não tem preparo disso.

Ademais, evidenciaram-se problemas relacionados ao despreparo de conhecimento acerca da governança corporativa e habilidades específicas para composição do conselho com extensão aos conselhos da paraestatais. O responsável por uma das superintendências (E8) alega que muitas pautas são submetidas de forma “mastigada” ou “mais prontas” para facilitação do processo decisório, por vezes é necessária a simplificação ou resumo dos assuntos submetidos nas pautas das reuniões. Este afirmou que ocorreram tentativas de capacitação e treinamento promovidas pela entidade aos conselheiros, porém não foi obtido o resultado esperado.

> E8: [...] Então a gente tentou colocar isso pra eles, mas não conseguiu atingir o nível homogêneo assim, para que pudesse, digamos assim, levar mais decisões ou mais tópicos a serem decididos, sem ser “mais mastigado”, digamos assim. Então a gente levava as coisas muito mais prontas para decisão do que propriamente uma decisão em si. [...] O conselho é um pouco burocrático, muito em função disso muitas decisões você sente que as pessoas querem participar, mas ao mesmo tempo elas não têm aquela capacidade técnica de participar. Você leva uma discussão sobre centro de serviços compartilhados para um conselho onde três conselheiros são donos de oficina mecânica que tem 3 ou 4 funcionários, o cara não tem a mínima ideia do que é um

> centro de serviço compartilhado, ele nunca ouviu falar sobre isso. Então é uma discussão muito complexa você ter que explicar para ele o que é, pra que serve e dizer que aquilo é bom para nós. Então esse é um trabalho muito, muito complexo. Trabalho com a pirâmide de cima é extremamente complexo.

Por outro lado, alguns conselheiros afirmam que existe um desconforto quanto às pautas/relatórios que são elaborados, justamente porque estes se apresentam em um formato pronto, muitas vezes sem viabilidade para segurança do processo decisório. Alguns conselheiros asseveram que as informações direcionadas para deliberações são apresentadas de forma sintetizada ou até mesmo com resoluções prontamente encaminhadas, necessitando apenas de aprovação e deliberação colegiada, revelando indícios de existência de **assimetria informacional**. A teoria da agência sugere que quanto mais assimetria informacional existir entre gerência (agentes) e acionistas (representados pelo conselho como principais), maior será a necessidade de monitoramento.

Cumpre evidenciar que os conselheiros possuem total liberdade de levantar questionamentos ou discordar das propostas colocadas em pauta, contudo, é comum a condução das reuniões calcada na confiança do que é apresentado.

No que concerne ao relatório de gestão, o qual é submetido ao TCU sob condição de cumprimento obrigatório anual, conforme previsão legal, a participação do conselho volta-se à perspectiva de mera aprovação em reunião, em função de que o conselho é responsável pela aprovação e execução orçamentária e fechamento dos números do ano que serão, inclusive, apresentados nos referidos relatórios. Ademais, o conselho transmite indícios de confiança no trabalho da equipe técnica da entidade, a qual apresenta colaboradores engajados e responsáveis pela qualidade e veracidade deste trabalho. O responsável pela área contábil afirma:

> E5: [...] Historicamente os conselheiros acabam não contribuindo muita coisa com o relatório de gestão, acaba sendo o que a gente presta contas [...] Eles deliberam a favor da aprovação ou não do relatório de gestão, porque tem que ter uma resolução tá, inclusive, que o conselho aprovou a prestação de contas. [...] Eles falam muito da equipe técnica da FIEP, eles confiam muito nesse sentido.

Embora esta relação de confiança seja importante, por outro lado, pode direcionar a situações confortáveis aos conselheiros de uma análise fragilizada, ao mesmo tempo que viabiliza maior liberdade de estruturação deste relatório sob perspectivas e intenções do agente, no caso, a equipe de gestão. As evidências anteriores parecem se integrar também aos indícios de **assimetria informacional**. Esta assimetria decorre de condições em que as partes não estão idealmente alinhadas ou as informações nas reuniões não são apresentadas em sua completude.

Sob a perspectiva dos *Aspectos comportamentais*, ao procurar entender os interesses que motivam a participação no conselho, os principais argumentos se consubstanciam para o viés sindical e os benefícios voltados para o fortalecimento do segmento representado, em um formato de **auto interesse**. Em adição, a participação no conselho permite o conhecimento de forma antecipada de informações que serão posteriormente repassadas à indústria. Ao trazer os relatos das entrevistas aliado às observações realizadas durante as reuniões de conselho, ficou evidente um comportamento prevalente por parte de alguns conselheiros, de interesses voltados às categorias por eles representadas, isto é, existe uma conveniência em função dos benefícios que podem ser trazidos para a categoria, a partir de informações privilegiadas, obtidas antecipadamente ao próprio mercado.

> E17: [...] A gente recebe informações em "primeira mão", entendeu? Outra, você estando dentro da entidade, você tem mais acesso aos serviços, tanto do SESI, SENAI como do IEL com mais facilidade.

Tal circunstância pode refletir em condições de **conflitos de interesses** no próprio conselho, haja vista que a função deste é defender os interesses do principal de modo geral, e não exclusivamente uma categoria específica da indústria.

Embora se apresente com um número relevante de sindicatos associados e, consequentemente, com poder de representatividade/voto (99) no conselho de representantes, parece que a aderência e comprometimento ao conselho não é um comportamento de todos os sindicatos em sua totalidade. Há indícios de alguns sindicatos, por meio de seus delegados representantes, não entenderem a principal finalidade do Sistema FIEP e a importância da qualidade da participação e voto.

> E14: Essas assembleias são mais, assim, digamos, figurativas do que efetivas, o que eu acho. Que não tem o questionamento, apesar de ser enviado antecipadamente todo o material. Então aí tem as pessoas que têm interesses que vão ler os relatórios, que vão mandar questionamentos antecipados, mas a gente sabe que a maioria vai na onda, né.

Os procedimentos metodológicos de análise permitem o surgimento do código **aliança por equivalência de interesses,** o qual perpassa pelas oportunidades decorrentes do formato de designação dos quatros delegados de atividades industriais pelo conselho de representantes, como explicado anteriormente. Tais oportunidades residem no fato das eventuais vulnerabilidades de articulações fundamentadas nos interesses comuns entre os membros, a partir dos segmentos que atuam, intenções de fortalecimento de uma determinada cadeia produtiva ou o fortalecimento específico de uma região.

Ademais, o código **aliança por equivalência de interesses** também se relaciona e é parte indissociável do código **possibilidade de comprometimento de independência** do conselho**.** Este último faz referência à condição do presidente atuar simultaneamente como principal executivo e como presidente do conselho (**dualidade de CEO**), comprometendo as recomendações de estruturas de governança de pessoas distintas ocuparem os cargos de principal executivo e presidente do conselho. Os estudos seminais da agência sugerem que os conselhos devem ser independentes da gestão para evitar entrincheiramentos gerenciais (FAMA; JENSEN, 1983; EISENHARDT, 1989).

Esta independência fragilizada se interliga à **aliança por equivalência de interesses** em função das possibilidades de alianças entre os membros e o próprio presidente do conselho, o qual comumente também é industriário. Tal cenário pode abrir, do mesmo modo, possibilidades de complacência nas pautas e indicativos de decisões do conselho precedentemente combinadas, uma vez que a somatória destes membros (votos) é suficiente para aprovações de deliberações nas reuniões, enviesando o real sentido das funções do conselho.

Com relação às ferramentas de monitoramento, não foram identificados ou relatados pelos conselheiros qualquer ferramenta ou dispositivo para realização do monitoramento da gestão, justamente porque não há interferências na gestão e os únicos materiais consistem nas pautas e atas discutidas em reunião. Sobretudo, a **confiança na competência da equipe executiva** é uma assertiva corroborada por todos os conselheiros. Logo, os dados mostram que o relacionamento neste tipo de entidade entre o conselho e a gestão são baseados na confiança, dado que os membros do conselho frequentemente descreviam seu relacionamento com a equipe executiva como “amigável” e “cooperativa”, em especial, com “relevante competência”.

Com o intuito de realizar uma análise consolidada dos conselhos, foi efetuada uma relação entre os códigos, a qual é ilustrada na Figura 7. É importante lembrar que os códigos também foram embasados nos objetivos propostos, no referencial teórico e nas evidências que emergiram ao longo da investigação.

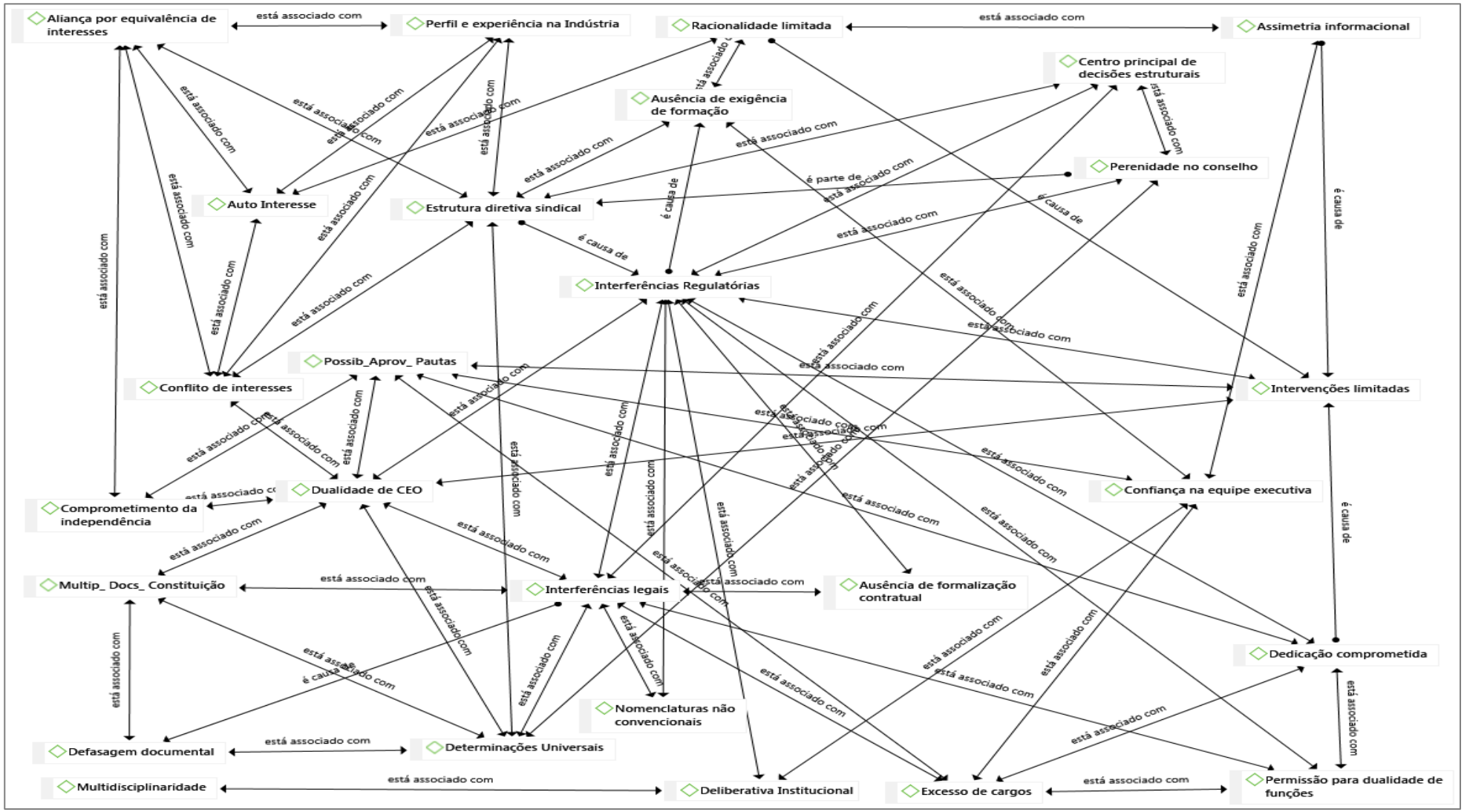
De modo geral, a categoria **conselho de administração** é analisada sob a perspectiva das quatro entidades que compõem o Sistema FIEP, sob a ótica dos conselhos deliberativos existentes, permitindo entender a separação a distinção entre o conselho de representantes (assembleia geral) e os conselhos regionais (potenciais conselhos de administração). Ademais, as paraestatais são fortemente influenciadas pela estrutura do conselho de representantes, justamente porque grande parte dos membros do conselho do SESI e SENAI provém da escolha/eleição do conselho de representantes da FIEP. Alguns códigos são equivalentes por

fortalecerem uma tendência semelhante aos da natureza sindical, obviamente com características específicas do conselho do SESI e SENAI.

Já o IEL dispõe de um conselho dirigido em sua grande parte pelo agente, com comprometimentos à independência do conselho, desvinculando totalmente a essência formativa de um conselho de administração voltado a assegurar o atendimento dos interesses do principal.

Os códigos que possuem mais associação na estrutura geral dos conselhos, constituem-se nas interferências legais e interferências regulatórias, refletindo no respaldo legal para questões relacionadas à estrutura, papéis e responsabilidades, preparação, aspectos comportamentais e ferramentas de monitoramento. Embora muitos pontos não estejam em consonância com as premissas da teoria da agência, tais entidades são contornadas pelas diretrizes nacionais legais.

Figura 7: Representação da relação entre os códigos - conselho de administração



Fonte: dados da pesquisa gerados pelo *software* AtlasTI 8.0

4.2.2.2 Conselho fiscal

Para melhor facilitar a compreensão da análise que será realizada a seguir, cumpre apontar as categorias e subcategorias empregadas, as quais seguem o mesmo padrão da análise do conselho de administração realizada anteriormente:

Categoria: Conselho fiscal

Subcategorias: Estrutura, papéis e atribuições, preparação, aspectos comportamentais e ferramentas de monitoramento.

As inferências relacionadas à categoria conselho fiscal, classificado como mecanismo de governança corporativa (JENSEN; MECKLING, 1976), considera a análise da realidade obtida a partir do apoio das subcategorias determinadas, de modo a compreender a estrutura dos conselhos e o respectivo monitoramento das atividades de gerenciamento do agente (FAMA, 1980). Esta categoria originou 20 códigos (destacados em negrito no transcorrer do texto) que revelam aspectos que envolvem os conselhos fiscais do Sistema FIEP.

Primeiramente, é necessário destacar que existem apenas dois conselhos fiscais nas entidades que compõem o Sistema FIEP: o conselho fiscal da FIEP e o conselho fiscal do IEL, conforme previsão em seus atos constitutivos. As duas entidades paraestatais não dispõem de conselho fiscal, sem previsão dos seus atos constitutivos.

Ao analisar a estrutura do conselho fiscal, mais especificamente da FIEP, é formado nos mesmos moldes da diretoria desta entidade no que compete ao processo eletivo, isto é, no momento em que a chapa é estabelecida para concorrer às eleições da presidência, toda a equipe que constituirá a estrutura diretiva e conselho fiscal é determinada. Deste modo, os indivíduos que formam a chapa são nomeados com a especificação dos cargos a que concorrem e, a partir do resultado vencedor, compor-se-ão a direção e conselho fiscal durante o período de quatro anos, de acordo com o estatuto da FIEP e regulamento eleitoral**.**

A **estrutura diretiva sindical** revela o fundamento da composição do conselho fiscal da FIEP, uma vez que a nova presidência, em conjunto com a diretoria formada previamente, incluindo os conselheiros fiscais, é votada pelo conselho de representantes. Logo, decorre deste conselho de representantes da FIEP a escolha para composição do conselho fiscal da FIEP a partir do voto de cada delegado eleito e credenciado. Fica evidente que a essência formativa do conselho fiscal da FIEP é fundamentalmente pautada na estrutura diretiva eleita de cada sindicato, assim como os conselhos regionais das entidades paraestatais SESI e SENAI.

Ao voltar-se especificamente à composição do conselho fiscal da FIEP, evidenciam-se oportunidades de fragilização de tais características já no processo inicial de formação. Este

conselho é formado por 03 (três) membros efetivos e o mesmo número de suplentes, com reuniões ordinárias de, no mínimo, duas vezes ao ano, e extraordinárias sempre que surgir necessidade.

Embora esteja registrado estatutariamente a autonomia e independência deste conselho em relação à diretoria, evidenciam-se oportunidades de fragilização de tais características já no processo inicial de formação deste órgão. O fato da composição do conselho decorrer da chapa estruturada previamente, indica condições de aproximação e relacionamentos por interesses semelhantes e afinidades entre os indivíduos componentes da chapa, resultando no código **formação por afinidade**.

Tal condição pode produzir interferências no processo decisório, inclusive para condutas e práticas concertadas, acordos por conveniência tanto entre os membros do conselho fiscal como da própria diretoria, ou até mesmo situações que podem constranger, impedir ou prejudicar a autonomia do conselho fiscal em função da amizade e identificação pessoal entre os membros, em especial - porém sem que esta enunciação seja limitativa -, a amizade com o próprio presidente da FIEP, anteriormente líder da chapa vencedora, evidenciando a possibilidade de **comprometimento da independência e fiscalização** deste importante mecanismo, o qual deveria ter a finalidade específica de fiscalizar a gestão.

Com relação ao conselho fiscal do IEL, este é composto por três membros industriais que são nomeados pela diretoria da FIEP, com um mandato de dois anos e permissão para recondução de acordo com a diretoria da FIEP. O responsável pela direção das reuniões deve ser o membro mais idoso. As previsões de estruturação de ambos os conselhos fiscais existentes sofrem **interferências pelos documentos estatutários** das entidades, ou seja, nos estatutos da FIEP e no estatuto do IEL.

Quanto aos papéis e atribuições, como órgão de fiscalização e respaldado pelo estatuto da FIEP, cabe ao conselho fiscal a análise e acompanhamento da movimentação contábil-financeira específica desta entidade, com autonomia para conceder parecer acerca das prestações de contas e demonstrações financeiras, e realizar apontamentos em documentos cujo conteúdo se configurem de natureza contábil-financeira, sendo permitida a contratação de assessoria técnica apropriada, se necessário.

A confiança mútua entre os investidos nos cargos em função da associação conjunta, embora com responsabilidades específicas, podem oportunizar relacionamentos informais hierárquicos não recomendáveis para um órgão de configuração fiscalizatória. Abre-se então precedentes para a **possibilidade de pautas e relatórios apresentados serem aprovados** e

deliberados sem maiores questionamentos ou desconfianças em função da relação amistosa existente.

> E11: [...] O conselho fiscal da Federação é eleito junto com a chapa, faz parte da chapa da diretoria, portanto você é amigo do presidente ou você tem vinculação com o presidente. Isso, por si só, já limita, e muito, a atuação do conselho. [...] Até porque você examinar contas de uma entidade do tamanho da FIEP, SESI, SENAI e IEL, e a FIEP coordena, digamos assim, todas elas, um orçamento multimilionário em uma reunião de meio dia, é difícil. Não depende propriamente do conselheiro, é difícil porque a estrutura está errada.

A **assimetria da informação** também emerge neste contexto, uma vez que todos os relatórios financeiros, demonstrativos e documentos relacionados são preparados pela equipe administrativa/contábil (*backoffice*), sob gestão e validação do presidente da FIEP. Cumpre ressaltar que os conselheiros podem ter acesso a qualquer documentação e informação, inclusive questionar toda a equipe de gestão. Contudo é argumentado que os conselheiros não dispõem de tempo suficiente para maiores dedicações à entidade que excedam às reuniões realizadas, com justificativas pautadas no fato dos conselheiros gerirem suas empresas e atuarem em outras atividades, comprometendo uma atuação mais ativa na entidade.

> E11: [...] A FIEP tem ótimos profissionais que têm acesso a todas as movimentações, mas você conselheiro ou qualquer cargo que você esteja ocupando, vai acreditar na confiabilidade que os funcionários têm, porque você não deixa a sua empresa, você continua exercendo as funções da empresa. Então a estrutura em si é boa, são funcionários de excelência. Eu não estou questionando, estou apenas dizendo que o conselheiro deveria ter peso, não só peso porque se elegeu com a diretoria, mas ter um peso para poder entender e pôr a sua assinatura de forma consciente sem precisar da assessoria de quem fez. [...] A Federação tem este defeito de nascença que é uma entidade que você não sabe bem, para algumas coisas ela é estatal, tem que apresentar contas para o Tribunal de Contas para outras [...]

Assim como os demais conselhos relatados na seção anterior, alguns membros do conselho fiscal da FIEP não dispõem de condições para uma dedicação mais aprofundada em função das outras ocupações como industriários ou atividades relacionadas, evidenciando novamente o código **dedicação comprometida.** Ademais, ao mesmo tempo em que é possível assumir o cargo de conselheiro fiscal na FIEP, é também permitida a nomeação e assunção do cargo de conselheiro nos conselhos regionais das demais entidades, a partir da **dualidade de funções**, mesmo diante da restrição de tempo de dedicação, salientando o **excesso de cargos** pelo fato deste membro também atuar na indústria.

Um ponto importante que também merece destaque no processo de pesquisa realizado é a constatação de que o conselho fiscal não apresenta responsabilidade de acompanhamento

dos trabalhos da auditoria interna e da auditoria independente, inclusive sem previsões em estatuto. De acordo com os relatos das entrevistas, este acompanhamento é realizado pela equipe de auditoria interna, a qual está subordinada à gestão. Ademais, tal fato também é corroborado pelas restrições de tempo destinado às atividades relacionadas à entidade, emergindo o seguinte código: **não acompanha a auditoria** Não obstante, os pareceres dos conselhos fiscais são elaborados com base na análise e considerações acerca dos relatórios da auditoria externa.

Ademais, cumpre salientar que a pesquisadora não teve acesso aos documentos de **formalização contratual** ou termos de responsabilidade, mas apenas às diretrizes identificadas no próprio estatuto da entidade. Não obstante, de acordo com as informações repassadas pela área de governança da Entidade, a formalização ocorre a partir da Ata de Posse da nova diretoria, registrada em cartório para atendimento da conformidade e formalização regulamentar.

Concernente à *preparação*, as responsabilidades do conselho fiscal exigem conhecimentos essencialmente voltados para gestão e resultados financeiros-contábeis justamente pela natureza da função, contudo não há exigências deste tipo de conhecimento para o conselheiro fiscal da FIEP.

Nesta linha, é identificado novamente a exposição ao código **racionalidade limitada**, aduzindo as mesmas configurações de **inexistência de exigências relativas à formação** e conhecimento em gestão, finanças e práticas de governança corporativa, além da habilitação para exercer a função de conselheiro. Todos os membros dispõem de atividades e/ou **experiências ligadas à indústria.**

Quanto aos *aspectos comportamentais,* ao procurar entender os interesses que motivam a participação no conselho, os principais argumentos se consubstanciam para o viés sindical e os benefícios voltados para o fortalecimento do segmento representado em um formato de **auto interesse**. Esta circunstância pode refletir em condições de **conflitos de interesses** no próprio conselho, haja vista que a função deste é defender os interesses do principal de modo geral, e não exclusivamente uma categoria específica da indústria.

O fato da composição do aludido conselho decorrer da chapa estruturada previamente, indica condições de aproximação e relacionamentos por interesses semelhantes legítimos e afinidades entre os indivíduos componentes da chapa, resultando nos códigos **relações amistosas** e **aliança por equivalência de interesses**.

Esta condição pode fragilizar a independência do conselho fiscal, o qual se interliga à **aliança por equivalência de interesses** em função das possibilidades de alianças entre os

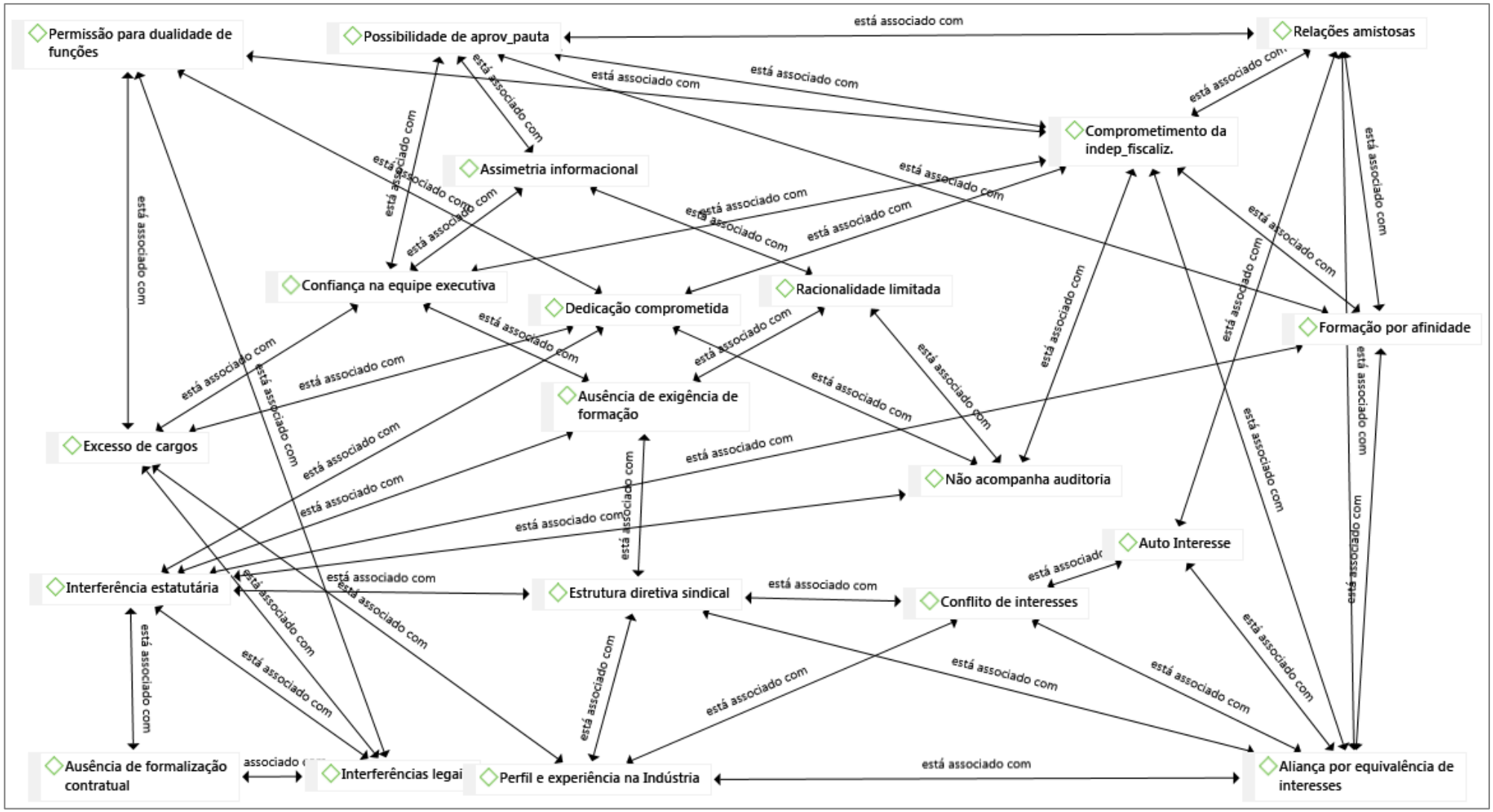
membros e o próprio presidente do conselho, o qual comumente também é industriário. Tal cenário pode admitir, do mesmo modo, possibilidades de complacência nas pautas e indicativos de decisões do conselho precedentemente combinadas.

Com relação às ferramentas de monitoramento, assim como os conselhos de administração, não foram identificados ou relatado qualquer ferramenta ou dispositivo para realização do monitoramento da gestão, salvo os documentos financeiros e estatutários recorrentes, justamente porque não há interferências na gestão e os únicos materiais consistem nas pautas e atas de reuniões discutidas em reunião. Outrossim, a **confiança na competência da equipe executiva** é uma assertiva corroborada. Logo, os dados mostram que o relacionamento neste tipo de entidade entre o conselho e a gestão são baseados na confiança.

Alguns códigos entre o conselho de administração e o conselho fiscal dispõem de significativas semelhanças, caracterizando uma rede com associações próximas conforme demonstrado na Figura 8.

As integrações das relações entre as subcategorias direcionam à significativa influência das normativas vigentes que regem os conselhos fiscais das entidades. Por outro lado, existem evidências que associam certas fragilidades destas normativas, mais especificamente os estatutos, os quais não contemplam previsões de proteção às vulnerabilidades da essência comportamental humana oportunista e a efetiva independência e autonomia de um órgão de considerável importância na fiscalização do Sistema.

Figura 8: Representação da relação entre os códigos - conselho fiscal



Fonte: dados da pesquisa gerados pelo *software* AtlasTI 8.0

4.2.2.3 Conselho consultivo

Ao seguir a mesma estrutura de análise dos demais conselhos, foram consideradas as categorias e subcategorias para os conselhos consultivos existentes no Sistema FIEP, excetuando apenas a subcategoria ferramentas de monitoramento por se tratar de um conselho puramente consultivo e não de fiscalização ou monitoramento, considerado como um fator excludente nesta análise.

Categoria: Conselho consultivo

Subcategorias: Estrutura, papéis e atribuições, preparação e aspectos comportamentais.

As inferências relacionadas à categoria "conselho consultivo", classificado como mecanismo de governança corporativa (JENSEN; MECKLING, 1976), considera a análise da realidade obtida a partir do apoio das subcategorias determinadas, de modo a compreender a estrutura dos conselhos consultivos como mecanismo de apoio ao conselho de administração. Esta categoria originou 9 códigos (destacados em negrito no transcorrer do texto), que revelam aspectos concernentes aos conselhos consultivos do Sistema FIEP.

A experiência de conselhos consultivos existentes no Sistema FIEP é vislumbrada nos denominados conselhos temáticos e setoriais, os quais foram criados para fomentar o diálogo com a sociedade (sindicatos, indústrias, representantes empresariais e sociedade de forma geral) e levantar as demandas industriais do estado do Paraná.

Relativamente à estrutura, estes conselhos são **multidisciplinares** com abertura para participação de toda a indústria e a sociedade. São compostos por um coordenador, cuja designação advém do presidente da FIEP e de participantes do poder público a sociedade civil organizada, sem qualquer interferência por parte da alta gestão. Vale destacar que existe uma gerência do Sistema FIEP associada ao suporte desses conselhos, caracterizando sua **vinculação com a gestão** para operacionalização dos atendimentos relacionados.

Os conselho temáticos existentes são constituídos em dez divisões: conselho temático de assuntos governamentais, conselho temático de assuntos tributários, conselho temático de energia, conselho temático de defesa e segurança, conselho temático de infraestrutura, conselho temático de meio ambiente e recursos naturais, conselho temático da micro, pequena e média indústria, conselho temático de negócios internacionais, conselho temático de política industrial, inovação e design, conselho temático de relações do trabalho.

Os conselhos setoriais existentes são constituídos em seis divisões: conselho setorial da indústria de alimentos, conselho setorial da indústria da construção civil, conselho setorial da

indústria da madeira, conselho setorial da indústria mineral, conselho setorial da indústria moveleira, conselho setorial da indústria do vestuário e têxtil.

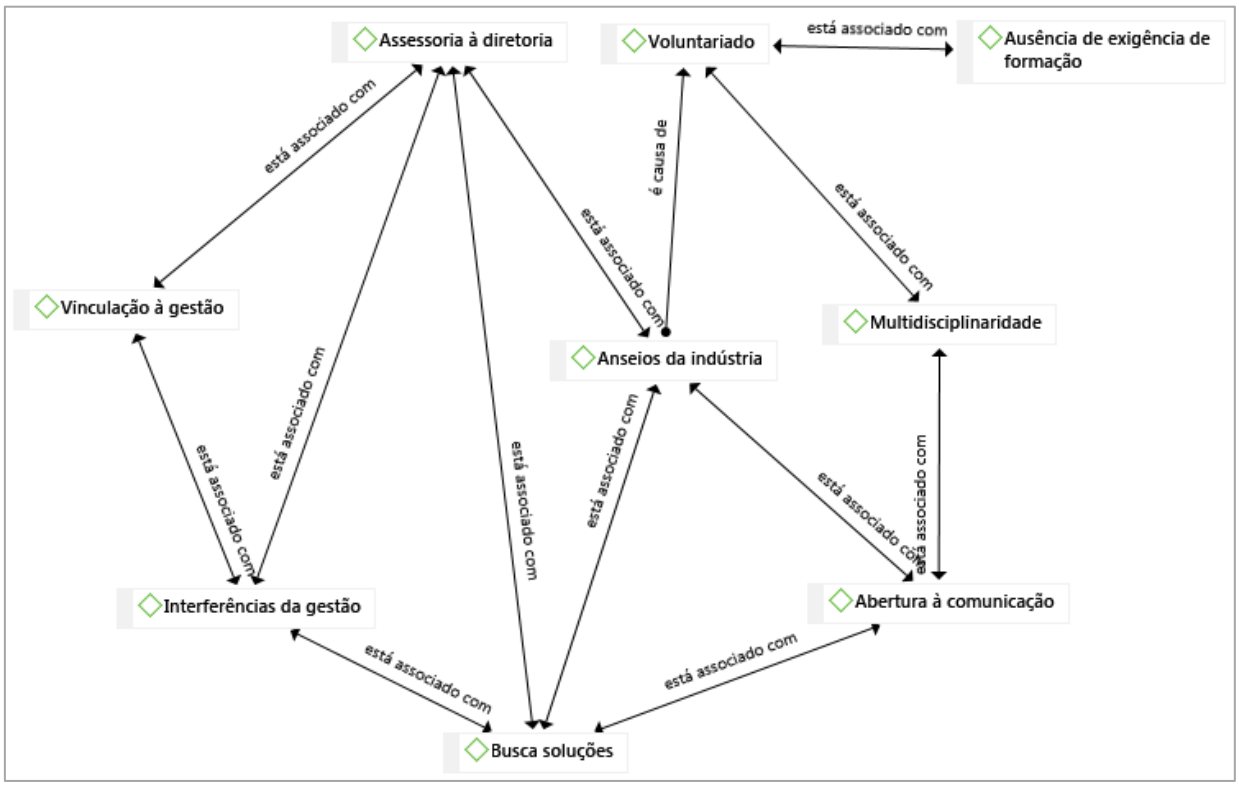
Concernente aos papéis e atribuições, configuram-se em órgãos consultivos, não deliberativos, que se organizam por meio de fóruns, também denominados como canais de interação entre o público e o Sistema, de modo a melhorar o direcionamento às decisões da diretoria da FIEP na defesa de interesses do setor industrial, subsidiando a classe empresarial paranaense nas questões referentes às atividades relacionadas ao setor. Os conselhos temáticos tratam de temas transversais que podem causar impacto às indústrias, já os conselhos setoriais trabalham temas inerentes à cadeia produtiva específica em discussão, com intuito de **buscar soluções às demandas** apresentadas.

As demandas levantadas são apreciadas e avaliadas pela diretoria da FIEP, a qual também conta com o suporte das equipes executivas, como a própria gerência voltada aos conselhos temáticos e setoriais, a gerência de relações sindicais, a gerência jurídica e a gerência de governança corporativa para suporte e auxílio nestes aspectos.

De modo geral, os conselhos temáticos e setoriais viabilizam a **abertura à comunicação** mais facilitada junto com as partes interessadas, abrindo espaço de discussão a partir de reuniões mensais, o que transmite a disposição da entidade em se debruçar no atendimento às necessidades da indústria e a defesa dos seus interesses (principal missão da FIEP).

Importante salientar que, por se tratar de órgãos consultivos, trazem subsídios, orientações e recomendações para o processo de tomada de decisão, com inclinação específica à gestão, mais precisamente ao **assessoramento da diretoria da FIEP.** A figura 9 permite a visualização da relação das principais subcategorias identificadas nos conselhos temáticos e setoriais do Sistema FIEP.

Figura 9: Representação da relação entre os códigos - conselho consultivo



Fonte: dados da pesquisa gerados pelo software AtlasTI 8.0

Quanto à *preparação*, por tratar-se de um conselho multidisciplinar e voluntário, sem remuneração, **não existem exigências de formação acadêmica** ou experiência para participação.

Por fim, quanto aos *aspectos comportamentais*, os interesses na participação dos conselhos temáticos e setoriais consistem na busca pelo atendimento dos legítimos **anseios da indústria**, sob a condição de participação **voluntária**, considerando as segmentações setoriais e temas específicos, sem qualquer tipo de remuneração.

4.2.2.4 Comitês de assessoramento

Para melhor facilitar a compreensão da análise, cumpre apontar as categorias e subcategorias empregadas, as quais mantêm o mesmo padrão da análise dos mecanismos de governança analisados anteriormente:

Categoria: Comitês de assessoramento

Subcategorias: Estrutura, papéis e atribuições, preparação, aspectos comportamentais e ferramentas de monitoramento.

As inferências relacionadas à categoria “comitês de assessoramento”, classificado como mecanismo de governança corporativa, abrange a análise da realidade obtida a partir do apoio das subcategorias determinadas, de modo a compreender a estrutura dos comitês como órgão de assessoramento ao conselho de administração na condução das entidades e o respectivo monitoramento das atividades de gerenciamento do agente (FAMA, 1980). Esta categoria originou 16 códigos (destacados em negrito no transcorrer do texto) que revelam aspectos envolvendo os comitês de assessoramento do Sistema FIEP.

No Sistema FIEP, a *estrutura* de comitês passou a ser implementada a partir de 2014, com evolução ao longo do tempo, com objetivos voltados ao tratamento e discussões de abordagens estratégicas. Os comitês apresentam configuração multidisciplinar, cuja composição compreende representantes de todas as entidades do sistema FIEP (FIEP, SESI, SENAI e IEL), apontando evidências de uma de composição integrativa das quatro entidades. Cumpre evidenciar que a composição dos comitês pode ser alterada em alinhamento às definições da gestão da entidade, destacando as **interferências da gestão.**

Devido as suas estruturações recentes, estes comitês passam por um processo de aprimoramento. Atualmente o sistema FIEP dispõe de oito comitês: (i) capital humano; (ii) riscos e *compliance*; (iii) ética; (iv) crise; (v) tecnologia da informação e serviços corporativos; (vi) planejamento e estratégias; (vii) marketing e vendas; e (viii) finanças e resultados. Para este estudo, foram intencionalmente analisados os dois comitês mais próximos aos temas e à estrutura de governança corporativa, compreendendo o comitê de riscos e *compliance* e comitê de ética.

A estruturação dos comitês foi submetida ao direcionamento da gestão da entidade. Em seu processo inicial, os membros buscavam entender o que a gestão (presidência e superintendências) esperava do comitê e como deveriam ser os procedimentos e conduções das pautas, buscando delimitar as atividades que competem à operação e as efetivas atribuições do comitê.

> E19: [...] A gente quis entender muito assim, o que a gestão esperava da gente. Como estava começando, a gente não sabia muito até onde a gente iria e até onde a gerência de *compliance* iria. Até a gente entender um pouco os limites, a gente foi estudar um pouquinho como é que eles trabalhavam, o que que eles estavam tratando. A gente ouviu muito os superintendentes, o que eles esperavam deste comitê. E a partir disso, a gente desenhou algumas atividades, algumas deliberações para chegar no que os superintendentes esperavam da gente [...].
> [...] O que a gente delibera no comitê, a gente passa para os superintendentes e eles levam para o CADE, se necessário. E aí há toda uma recomendação ou uma análise deles, ou uma ponderação, e depois voltaria para gente. Então, quem levaria seriam os superintendentes. [...] A gente chega até os superintendentes e eles levam, porque eles são os *sponsors* dos comitês. [...] Nós não temos acesso direto ao conselho. [...]

> Os superintendentes também nos alimentam com os direcionadores, com informações ou com pedido de análise.

Dentro do comitê podem ser formadas comissões para tratativas específicas de determinado assunto e complexidade. Com sua configuração interdepartamental, evidenciando a **multidisciplinaridade**, o comitê apresenta um perfil estratégico em função de cada membro possuir conhecimentos, experiências e algum nível de relação externa, com possibilidade de se atentar aos riscos que possam impactar a entidade. O líder deve conduzir e garantir o cumprimento das discussões e ações do comitê.

Cumpre relatar que estes comitês não possuem membros do conselho de administração ou membros externos, o que pode refletir no **comprometimento da independência**. Logo, um ponto essencial que precisa ser analisado é a subordinação e comprometimento da independência desses comitês. Neste sentido, os líderes dos comitês se reportam diretamente à gestão (Superintendências ou o próprio CADE), o qual foi apresentado como instância superior para resolução de situações que ultrapassam a competência de resolução por parte dos comitês. Ocorrem reuniões periódicas entre os coordenadores dos comitês e a gestão, conforme a necessidade, para apresentação das ações tomadas e situações que necessitam de análise ou parecer desta instância superior hierárquica, configurando **subordinação à gestão.**

As premissas dos comitês deveriam funcionar como órgãos de assessoramento, contudo estes têm a principal função de assegurar a execução do plano estratégico e fornecer suporte ao CADE. Esta última afirmação é, inclusive, citada no *website* do Sistema FIEP, como domínio público, corroborando com a vinculação e subordinação dos comitês à gestão.

Outro ponto relevante está relacionado ao fato de não existirem normativas (dados documentais) ou até mesmo respostas comuns entre absolutamente todos os entrevistados quanto a situações em que os gestores, aos quais eles são subordinados, serem envolvidos em denúncias, escândalos corruptivos ou exposições da entidade a riscos. A resposta sempre volta-se ao fato de nunca ter ocorrido tais situações e que **não há normativas ou regimentos internos** para tratativas deste gênero, que deveriam ser prontamente tratadas por um comitê de assessoramento, e este deveria assessorar o conselho e promover o efetivo fortalecimento das boas práticas de governança corporativa.

Os papéis e atribuições desses comitês se debruçam na **avaliação e exposição a riscos** da entidade. Cada comitê apresenta finalidades específicas de áreas de atuação conforme definição e nomenclatura**,** com análise de questões que estão em seu escopo, viabilizando discussões mais aprofundadas de forma colegiada, emitindo recomendações, atuando também na elaboração de estudos e análises.

Diferentemente da recomendação prevista na teoria da agência, os comitês não auxiliam diretamente o conselho de administração, mas à gestão do Sistema. Tal afirmação também é corroborada pelos próprios conselheiros, os quais não dispõem de acesso direto aos Comitês e não acompanham os trabalhos desenvolvidos neste sentido, evidenciando as existentes **limitações de assessoramento ao conselho.**

As reuniões do comitê acontecem mensalmente, e, caso não necessário, podem ocorrer com uma dilação maior de prazo. O Comitê tem autonomia para **abranger as quatro entidades do Sistema.**

Embora exista uma área corporativa específica que operacionaliza assuntos pertinentes ao diagnóstico, mapeamento, classificação, controle e mitigação dos riscos, bem como *compliance* e ética, submetidos a uma gerência executiva, o comitê de riscos e *compliance* inclina-se para uma abrangência mais estratégica, como um balizador para análises de situações mais críticas com foco em trazer subsídios confiáveis às decisões da gestão da entidade, em uma configuração **orientativa e de sinalização à gestão** quanto à eventuais antecipações de cenários e exposições a riscos. O comitê de ética, com seus assuntos específicos, embora siga regulamento próprio, segue uma linha estrutural muito semelhante da abordagem relatada quanto ao comitê de riscos e *compliance*, cada um com suas temáticas específicas, porém com papeis e responsabilidades distintos.

De modo geral, os comitês conseguem trabalhar com maior profundidade na análise de temas, os quais são impossibilitados de maiores discussões sem existência deste órgão. Todos os comitês analisados dispõem do apoio da área de governança, projetos e custos, a qual é responsável pela elaboração das atas, controle das ações, agendamento das reuniões e documentos relacionados.

Quanto à *preparação*, o comitê constitui-se de colaboradores do Sistema FIEP, comumente **coordenadores e gerentes**. Não existe uma exigência de formação acadêmica para atuação no comitê, contudo esta formação está intrínseca aos cargos que são assumidos como membros, os quais se apresentam em níveis de liderança, e no processo de recrutamento e seleção com requisitos para formação a **nível superior**. Não obstante, a **experiência corporativa e as interações com as atividades da entidade** são consideradas como pré-requisitos técnicos essenciais para atuação no grupo.

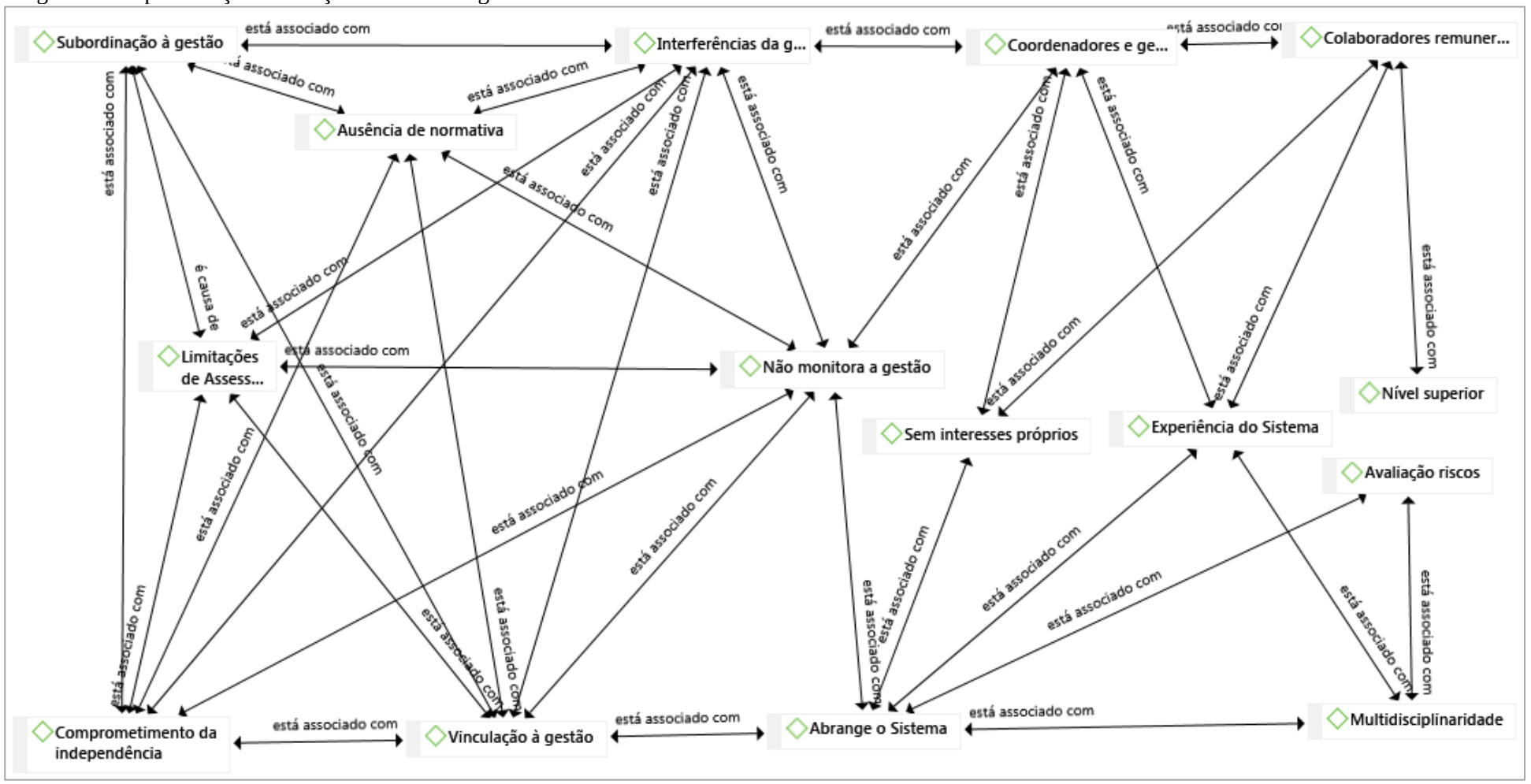
Os aspectos comportamentais direcionam à atuação conjunta de suporte à entidade no processo decisório, **sem maiores intenções de interesse próprio**, justamente porque se configura como mais uma atividade executada pelos colaboradores, os quais são remunerados.

As ferramentas de monitoramento que se buscam entender neste estudo tratam-se do monitoramento das ações do agente, contudo em função da estrutura do comitê estar subordinada à gestão, sem qualquer integrante dos conselhos, as ferramentas existentes se direcionam para o funcionamento dos fluxos de trabalho executados pelo comitê. Estas ferramentas se concentram em planos de ação e atas *on-line,* por meio dos recursos disponíveis no Portal da Governança *(intranet),* para monitoramento e acompanhamento das execuções decorrentes das conclusões deliberativas das reuniões.

De modo geral, a figura 10 evidencia as relações das subcategorias identificadas no processo de análise de resultados, mais especificamente dos comitês existentes no Sistema FIEP.

Os comitês apresentam um importante papel na condução de temas relevantes para o Sistema, contudo sua função essencial, sob a ótica da teoria da agência, é suprimida pelo comprometimento de sua independência e assessoramento ao conselho, justamente porque se espera que tais comitês agreguem maior valor e subsídios ao processo decisório dos conselhos.

Figura 10: Representação da relação entre os códigos – comitês de assessoramento



Fonte: dados da pesquisa gerados pelo software AtlasTI 8.0

4.2.2.5 Auditoria interna

Ao seguir a sequência lógica determinada para esta pesquisa, são apontadas as categorias e subcategorias empregadas, as quais seguem o mesmo padrão da análise dos mecanismos de governança analisados anteriormente:

Categoria: Auditoria interna

Subcategorias: Estrutura, papéis e atribuições, preparação, aspectos comportamentais e ferramentas de monitoramento.

A estruturação da auditoria interna no Sistema FIEP iniciou a partir do ano de 2004. Atualmente dispõe de uma equipe de seis **colaboradores** e uma estagiária (profissionais com perfis multidisciplinares), somado ao gerente corporativo o qual atua diretamente com a equipe, e este responde hierarquicamente ao gerente executivo.

Parece não existir uma ordem exata dos processos que serão auditados em termos de periodicidade. Comumente são avaliadas as necessidades e eventuais sensibilidades, bem como os principais processos. Não obstante, há alguns processos mais sensíveis que invariavelmente são auditados anualmente, tai como convênios, patrocínios, recursos humanos e compras, este último dividido em vários processos, como exigibilidades, licitação, dez maiores fornecedores, propostas, dentre outros, inclusive, com observações à legislação e aos acórdãos do TCU.

Existe um fluxograma de atuação desta área que orienta alguns passos sequenciais importantes: (i) elaboração do plano de auditoria do ano consecutivo; (ii) execução das auditorias; (iii) geração dos relatórios de auditoria; (iv) reuniões com os auditados; (v) reuniões com os gerentes executivos das áreas auditadas; e (vi) disponibilização do relatório na plataforma eletrônica para acesso dos gestores, com o envio de alertas automáticos dos planos cujas inconsistências precisam ser resolvidas.

O processo de elaboração do plano de auditoria do ano consecutivo é realizado pelo gerente corporativo, responsável direto, em conjunto com a equipe de auditoria. Este plano é submetido para apreciação e validação da gerência executiva, a qual responde por esta área e atua também em outras frentes de trabalho. É importante ressaltar que o gerente executivo responsável pela auditoria interna também responde pelas áreas jurídica, riscos e *compliance*, assumindo uma pasta multidisciplinar com assuntos importantes, sobretudo sensíveis.

Neste ponto, o alinhamento entre o gerente corporativo, responsável especificamente pela equipe de auditoria e o gerente executivo, responsável pela área de modo geral, é realizado periodicamente, quando existe real necessidade. Contudo, necessariamente o plano de auditoria do período (ano) subsequente ocorre entre ambas as gerências.

> E21: A gente senta junto, eu faço uma proposta para ele das áreas que a gente tem que auditar, faço meu plano anual de auditoria, mando pra ele. A gente senta junto, escreve junto, faz os ajustes ali, e mando para as superintendências. [...] Hierarquicamente eu respondo para o meu gerente executivo. [...] Se tem algum assunto muito sensível, eu tenho o meu gerente executivo, que pode reportar a situação ao CADE [...].

Cumpre evidenciar que não é objeto da discussão desta tese a avaliação de desempenho e processos, mas o papel e funcionamento da auditoria interna como mecanismo de governança na estrutura do Sistema FIEP.

Com relação aos relatórios elaborados após a realização das auditorias, estes são submetidos à revisão dos superintendentes. Ainda considerando as argumentações do entrevistado, o fato do gerente executivo da área fazer parte do CADE, permite que os trabalhos sejam reportados ao CADE por meio deste agente, evidenciando as **interferências da gestão** nos trabalhos.

> E21: [...] A gente não tem essa ligação com o CADE propriamente dito, eu queria estar pendurado lá no CADE de alguma maneira porque isso daria toda independência pra gente, eu não responderia a uma única pessoa, eu responderia a todo o CADE e tudo mais, porque a gente não tem uma estrutura como são de outras empresas, é um pouco diferente.

A atuação e as responsabilidades da auditoria interna ainda não são integralmente conhecidas de forma direta por muitos conselheiros que foram entrevistados, o que pode relacionar-se ao fato desta área estar submetida à gestão do Sistema FIEP, isto é, **subordinação à gestão**. Não há uma comunicação direta da equipe de auditoria interna que efetivamente executa os trabalhos com os conselhos do Sistema FIEP.

Outro ponto que corrobora com a submissão à gestão ocorre ao fim de cada ano, com a elaboração do balanço dos trabalhos, cujo relatório anual de auditoria (planejado e realizado) é encaminhado aos superintendentes.

Evidencia-se que a auditoria interna não apresenta a independência necessária, configurando como um mecanismo de apoio à gestão, emergindo o código **comprometimento da independência.** Ademais, para esta área não existe uma **normativa interna** ou política interna, mas um fluxo de trabalho/desenhado e planejado. Este fluxo é constantemente ajustado pelo próprio gerente e equipe quando necessário, não decorrendo revisões ou interferências do Conselho.

Concernente aos papéis e atribuições, a auditoria interna possui alcance **abrangente nas quatro entidades do Sistema**. Esta instância não é puramente contábil, sobretudo volta-se para análise e **melhoria dos processos internos**. Instância que colabora com a melhoria de

processos, a partir da identificação de falhas, avaliação da efetividade das atividades de controle e realização de apontamentos de eventuais riscos identificados, de modo a monitorar o cumprimento das normativas e legislação pertinentes.

Cabe salientar que, se necessário, a aludida área pode acessar e apresentar assuntos ao conselho, contudo, hierarquicamente sua autonomia é limitada à interação e subordinação à gestão, evidenciando sua **vinculação à gestão**. Em outras palavras, estruturalmente a auditoria não tem acesso direto e irrestrito aos conselhos do Sistema. Este fato também traz ameaças à imparcialidade da auditoria na condução de suas responsabilidades ou até mesmo a viabilização de condições oportunistas, com **limitações de assessoramento ao conselho.**

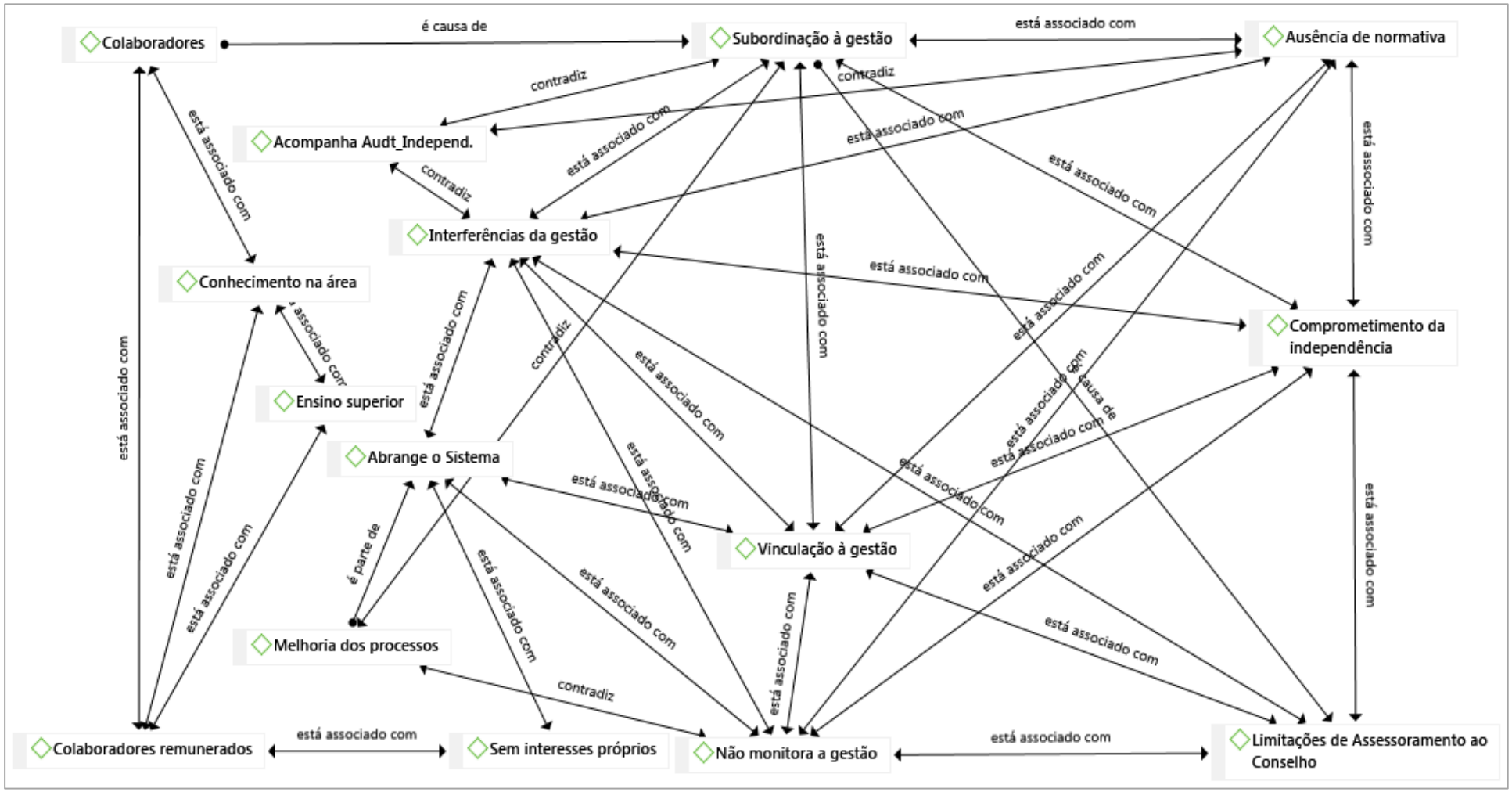
A equipe de auditoria interna tem acesso a todo banco de dados e documentos das entidades de forma irrestrita, seja sob aspectos quantitativos como qualitativos, inclusive as transações executadas via sistema. O responsável direto pela área de auditoria alega que os esforços envidados por esta área são direcionados para promoção de melhorias nos processos cujas inconsistências são identificadas, excluindo qualquer visão de uma fiscalização interna punitiva das áreas.

No decorrer dos trabalhos de auditoria, verifica-se uma sequência organizada de procedimentos com critérios estabelecidos. Ademais, esta área parece agregar valor e contribui para a melhoria dos processos internos, inclusive para atendimentos dos requisitos dos relatórios de gestão exigidos pelo TCU. Além disso, a área de auditoria interna também acompanha os trabalhos da **auditoria independente**.

Quanto à preparação, a área de auditoria interna constitui-se de colaboradores do Sistema FIEP, comumente com a exigência mínima de ensino superior e notório conhecimento da área.

Os aspectos comportamentais direcionam à atuação conjunta de suporte à entidade no processo decisório, **sem maiores intenções de interesse próprio**, justamente porque se configura como uma atividade executada pelos colaboradores, os quais **são remunerados**. Cumpre salientar que as relações associativas dos códigos identificados que permitiram trazer as evidenciações desta área são demonstradas na Figura 11.

Figura 11: Representação da relação entre os códigos – auditoria interna



Fonte: dados da pesquisa gerados pelo software AtlasTI 8.0

Finalmente, as ferramentas de monitoramento que se buscam entender neste estudo estão relacionadas ao monitoramento das ações do agente. Contudo, em função da estrutura da auditoria interna estar subordinada à gestão, as ferramentas existentes se direcionam para o funcionamento dos fluxos de trabalho executados pela auditoria, mencionados anteriormente. Estas ferramentas se concentram da análise do banco de dados, *software* de auditoria, planos de ação e *softwares* de controle das ações, para monitoramento e acompanhamento das execuções decorrentes das recomendações da auditoria interna.

4.2.2.6 Auditoria independente (mecanismo externo)

Especificamente a respeito da auditoria independente, também denominada auditoria externa, a investigação se restringiu apenas pelos meios de análise documental e entrevistas da equipe interna do Sistema FIEP, haja vista que não foi possível o acesso desta pesquisadora à auditoria independente, fato compreensivelmente natural em função da confidencialidade requerida para a atividade da empresa em relação às entidades auditadas.

Deste modo, a análise foi realizada por meio do exame das demonstrações financeiras, documentos licitatórios e respectivo parecer da auditoria independente das duas entidades paraestatais, uma vez que não estão disponibilizados em acesso aberto os demonstrativos financeiros das entidades FIEP e IEL, configurando como limitações da análise.

A área de auditoria interna, a qual está subordinada à gestão, é responsável por acompanhar e fornecer suporte aos trabalhos e procedimentos técnicos realizados pela auditoria independente, conforme explicitado no tópico anterior.

Por fim, foi constatado que a contratação de empresa para prestação de serviços de auditoria independente é realizada por meio de processo licitatório, cuja modalidade consiste em concorrência pública, do tipo menor preço.

4.2.2.7 Órgãos de controle (mecanismo externo)

Ao continuar o planejamento metodológico de pesquisa, a seguir são apontadas as categorias e subcategorias empregadas, as quais seguem o mesmo padrão da análise dos mecanismos de governança analisados anteriormente, excetuando a estrutura, a qual por trata-se de órgão externo não seria aplicável à pesquisa:

Categoria: Órgãos de controle

Subcategorias: Papéis e atribuições, preparação, aspectos comportamentais e ferramentas de monitoramento.

Com relação aos mecanismos externos, tais como os órgãos de controle, a prestação de contas entre as entidades componentes do Sistema FIEP não é realizada em formato padrão e único, justamente porque as entidades são estabelecidas de forma distinta a partir da sua natureza jurídica e seus respectivos atos constitutivos. Esta análise abrange a prestação de contas aos órgãos de controle.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é o principal órgão de controle e **fiscalização dos recursos compulsórios** repassados às entidades paraestatais. No que diz respeito aos papéis e atribuições relacionados a este órgão, é imperativo compreender as responsabilidades específicas dos auditores federais de controle externo. Logo, constata-se que estes auditores desempenham atividades relacionadas ao planejamento, coordenação e execução concernentes à fiscalização e ao controle externo da arrecadação e aplicação de recursos, além de fiscalizar também a condução da gestão/administração de tais recursos.

Em consonância ao art. 7º da Resolução TCU 154/2002 (TCU,2002), as atribuições do auditor federal de controle externo são:

> "I - examinar, instruir, organizar e acompanhar processos, documentos e informações relativos a matérias de controle externo ou administrativa que lhe sejam distribuídos;
> II - instruir processos relativos a contas, atos sujeitos a registro e fiscalização de atos e contratos que, por força de disposições constitucionais, legais ou regulamentares, são apresentados ao Tribunal;
> III - propor, planejar, executar e coordenar trabalhos de fiscalização, em suas diversas modalidades, nas unidades, áreas, programas projetos ou atividades vinculadas às competências do Tribunal de Contas da União, com a elaboração dos respectivos relatórios e exame de recursos;
> IV - quando devidamente designado ou autorizado, colaborar com o Congresso Nacional ou suas comissões, com o poder judiciário e outros órgãos da Administração, em matéria afeta ao Tribunal;
> V - compor e, quando for o caso, coordenar comissão, equipe de fiscalização e grupo de trabalho ou de pesquisa instituídos no âmbito do Tribunal ou em decorrência de acordos de cooperação ou convênios firmados pelo Tribunal de Contas da União;
> VI - efetuar o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
> VII - calcular e atualizar débitos de processos de contas e de fiscalização;
> VIII - participar de trabalhos na área administrativa em situações que requeiram especialização na sua área de conhecimento;
> IX - executar outros trabalhos técnicos ou administrativos inerentes à sua área de atuação."

Outro órgão de controle, o qual atua em cooperação com o TCU, é a Controladoria Geral da União (CGU). A CGU tem alcance de fiscalização sobre o poder executivo, sem abrangência, no entanto, ao poder judiciário e legislativo como o TCU. A CGU pode ser

exemplificada, para facilitação da compreensão, como “auditoria interna do poder executivo”, conferindo não somente o papel de fiscalização, mas também de “consultoria e assessoria”. Em outras palavras, a CGU auxilia os órgãos do poder executivo no trato de questões específicas de controle, podendo se imiscuir em assuntos de auxílio e suporte, ponto este que se difere do TCU, o qual já possui um papel de fiscalização e controle independente, assim como uma auditoria externa (exemplificação). Nesta diferenciação, o TCU possui uma configuração mandatória de expedir suas decisões e, por outro lado o CGU aduz **apoio e recomendações** para melhorias necessárias.

Concernente ao Ministério do Trabalho, atual Ministério da Economia, a participação de dois fiscais do Ministério do Trabalho nas cadeiras do conselho do SESI, um como conselheiro titular e outro suplente, apresentam a presença do Ministério do Trabalho para verificar se os recursos são destinados para preparação do trabalhador, isto é, na especialização da mão de obra da indústria. Não obstante, esta é a única e exclusiva atuação no Ministério do Trabalho no sistema FIEP. Fiscalizações adicionais ocorrem em formato comum como empresas convencionais. Com relação ao Ministério da Educação, a atuação é bastante semelhante ao Ministério do Trabalho relatado anteriormente, não decorrendo fiscalização direta, mas a participação nos conselhos regionais das paraestatais.

Quanto à preparação dos auditores do TCU para desempenho dos trabalhos de fiscalização, são indicados auditores que, de preferência, possuam **conhecimento técnico da área** (objeto de fiscalização). Todos os auditores são **servidores públicos**.

Relativamente às entidades que cabe a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União, considerando as entidades do Sistema FIEP, encontram-se as paraestatais SESI e SENAI, justamente por gerirem **recursos públicos provenientes de contribuições compulsórias**, também denominados contribuições parafiscais. Em relação aos recursos próprios, dada a sua natureza privada, não cabe ao TCU fiscalizar sua aplicação.

Reconhecidas também como “serviços sociais autônomos” e integradas à classificação do terceiro setor, essas entidades caracterizadas como beneficiárias de recursos de origem pública por meio do recebimento de contribuições compulsórias, têm a obrigatoriedade de prestar contas, conforme previsão no Art. 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
> Parágrafo único: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores

> públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Embora disponham de total autonomia administrativa, tais entidades prestam contas ao TCU a partir das auditorias decorrentes de ofício ou demanda de terceiros. As representações ou denúncias quanto às licitações, contratações e seleções públicas de pessoal podem se configurar também como objeto de fiscalização. Deste modo, as fiscalizações decorrem de iniciativa própria do TCU ou também por estímulos de terceiros.

Cumpre evidenciar que o escopo e fiscalização do TCU sobre estas entidades não é o mesmo exercido sobre a administração pública direta. Como o Sistema S não integra à Administração Pública, o TCU reconhece que estas entidades possuem maior autonomia administrativa e um regime jurídico distinto.

A fiscalização na FIEP e no IEL por parte do TCU restringe-se aos recursos repassados pelas duas entidades paraestatais, ou seja, não é competência do TCU fiscalizar as receitas de serviços dessas entidades, uma vez que são próprias, de configuração privada. A fiscalização do TCU **não é ampla e irrestrita**, ou seja, ela é qualificada especificamente à finalidade da aplicação dos recursos públicos que foram repassados às entidades SESI e SENAI. Por não se configurarem como unidades jurisdicionadas pelo TCU, a FIEP e o IEL não apresentam os relatórios de gestão, embora recebam repasses de recursos das paraestatais.

O IEL, como entidade privada, não dispõe de obrigatoriedade de prestação de contas ao TCU. Não obstante, em consonância ao teor das resoluções Senai/CN 375/2009 e Sesi/CN 2/2009 e do acórdão 338/2013-TCU-Plenário (BRASIL, 2013) as transferências de recursos destinados a este Instituto pelas duas paraestatais, na condição de associados mantenedores, estão submetidos à prestação de contas às próprias entidades repassadoras. Portanto, o IEL não presta contas diretamente ao TCU, mas deve prestá-las ao SESI e SENAI. Neste caso, a interação do TCU volta-se à aplicação dos recursos que são transferidos ao IEL por meio da avaliação das entidades que realizaram os repasses.

No que concerne à FIEP, não existem normativas que determinem a prestação de contas ao TCU. Logo, a FIEP, como entidade sindical de direito privado e por ausência de previsão legal, não está jurisdicionada ao TCU, consequentemente, não possui a obrigatoriedade de prestação contas de suas receitas de origem privada.

De acordo com o TCU, a regularidade da aplicação dos valores repassados ao IEL e à FIEP é examinada nas prestações de contas anuais do SESI e SENAI. Se necessário, há também fiscalização de situações decorrentes de denúncias ou representações, com a possibilidade de

realização de diligências, quando considerados preenchidos os requisitos de admissibilidade e matéria de competência do TCU.

A relação entre FIEP, SESI, SENAI e IEL, no que tange ao compartilhamento de estrutura para a execução de suas atividades, acarreta na contribuição de despesas, as quais são rateadas entre elas, como, por exemplo, dispêndios com pessoal, manutenção, água, luz, vigilância e segurança patrimonial, dentre outras. Embora busque-se respeitar o critério da proporcionalidade entre os dispêndios para cada entidade, esta situação cria possíveis vulnerabilidades relacionadas a riscos de desvios, falhas ou irregularidades.

Quanto aos aspectos comportamentais, o TCU apresenta preocupações relacionadas às possibilidades de desvios de finalidade e falta de transparência na gestão desses recursos, inclusive quanto a locupletamentos. Esta questão do compartilhamento/rateios de recursos entre entidades paraestatais e entidades sindicais patronais ainda está sob discussão no processo TC 033.697/2019-1 (BRASIL, 2019), evidenciando importantes inquietações sobre o tema ao órgão de controle em questão, emergindo o código **preocupações do TCU.**

Em relação a estas preocupações, alguns acórdãos pesquisados revelam as dificuldades do TCU quanto à definição da forma que atuará junto às Federações estaduais neste âmbito, como o acórdão nº 834/2019 (BRASIL,2019), acórdão nº 13458/2019 (BRASIL,2019), acórdão nº 15073/2018 (BRASIL, 2018). Para o TCU, em função dos critérios de rateio e a ausência de prestação de contas, a conveniência da relação integrativa, sob o aspecto administrativo, entre as paraestatais e as Federações, é consubstanciada por certo nível de complexidade e é contornada por riscos de malversação de recursos e desvios de finalidade.

De modo a adensar este código (preocupações do TCU), além dos referidos compartilhamentos de estrutura, constata-se também inquietações relativas à transparência das informações da entidade sindical FIEP no que dizer respeito à segregação contábil. As recomendações do órgão são direcionadas à melhoria do detalhamento e divulgação da aplicação dos recursos oriundos dos repasses compulsórios.

Tais preocupações são embasadas na ausência de separação mais clara e efetiva entre a gestão dos recursos dessas entidades. Esta problemática foi mapeada pelo TCU no TC 014.248/2015-8, apreciado por meio do acórdão 699/2016-TCU-Plenário (BRASIL, 2016), cujo relator do processo foi o Ministro Weder de Oliveira, com consideráveis recomendações às entidades do sistema ‘S’, tanto nacionais como regionais, para redução das informações limitadas prestadas, de modo que as entidades divulgassem amplamente em seus websites, em cada um dos departamentos nacionais, de modo centralizado, as informações relativas aos

repasses de recursos, com notoriedade para as federações e confederações empresariais, considerando os modelos dispostos nos relatórios de gestão.

Contudo, observa-se que mesmo com as recomendações apresentadas, a FIEP e IEL revelam falta de abrangência quanto à transparência informacional de suas demonstrações financeiras e assuntos congêneres. Ao consultar e analisar o *website* da entidade, constata-se que não é disponibilizado um portal de transparência às partes interessadas, diferentemente das entidades paraestatais que são jurisdicionadas pelo TCU, as quais integram a mesma plataforma eletrônica, com as devidas separações entre entidades. O entendimento parece se debruçar no fato de não consistir em imposição por disposições legais, como ocorre com as paraestatais.

Embora seja competência do TCU a fiscalização da aplicação dos recursos compulsórios repassados pelas paraestatais, verifica-se a ausência do alcance ou acesso do aludido Órgão de Controle a um plano de contas contábil estruturado com receitas e despesas segregadas não somente oriundas destes repasses, mas de todos os recursos que subsidiam a estrutura de capital da entidade FIEP, incluindo as contribuições sindicais e receitas próprias, emergindo a necessidade de clareza da aplicação de todos os recursos da entidade nas **classificações contábeis**. O responsável pela elaboração das demonstrações contábeis do Sistema FIEP alega o seguinte a respeito deste tema:

> E5: [...] E foi criado uma padronização contábil. Então essa padronização contábil vale para todas as entidades da CNI do Brasil inteiro. Então eu tenho hoje um manual de padronização contábil, plano de contas padrão que é de 2010 que todo mundo segue [...].
> [...] Então eu sigo aquela estrutura. Por que que a gente segue a estrutura? Porque eles conseguem padronizar o Brasil inteiro se eles quiserem. Eles conseguem ter a mesma visão de contabilidade do resto do Brasil. Então eu tenho limitações em relação a isso, eu tenho que seguir aquela estrutura, algumas coisas de forma analítica eu posso criar, mas não de forma sintética, tá. Então eu sigo a padronização e aí nisso a gente consegue ter um padrão do Brasil inteiro. E aí essa mesma estrutura eu aplico para SESI, SENAI, IEL e FIEP [...].

Por outro lado, parece haver uma preocupação específica por parte do Sistema FIEP quanto a uma nova reestruturação da padronização contábil. Identificam-se barreiras de proveniência nacional, cuja reformulação inicialmente deve originar das diretrizes da CNI. Ainda sob a argumentação do responsável pela contabilidade do Sistema FIEP, percebe-se intenções voltadas para este sentido:

> E5: [...] Acho que uma coisa interessante da área contábil é que a gente está precisando hoje, pensando em nível nacional, é uma nova atualização da padronização contábil. Acho que é uma modernização disso, porque a gente está seguindo uma estrutura, acho que já está ultrapassada. Só que o Paraná não pode mudar, se não tiver mudança

> nacional. Acho que é esse é um dos pontos que a gente precisa melhorar no sentido de atualizar a padronização contábil, buscando também, inclusive, essa questão da transparência. Acho que o que a gente pode mudar na questão da estrutura contábil, que possa melhorar a transparência. Acho que isso é algo que a gente precisa fazer [...].
> [...]A forma de contabilização e de representação contábil já são ultrapassadas, não cabe mais, né. Mas só que isso depende efetivamente do comitê lá nacional, se reunir, discutir e revisitar tudo isso, né. Só que já faz algum tempo que isso não acontece. A gente cobra isso deles, mas isso não tem acontecido.
> Acho que o ponto eu gostaria de comentar nesse momento é esse. A gente buscar a modernização, sabe[...].

Não obstante, este tema não parece ser conduzido recentemente. A Orientação Normativa 1, de 25/08/2011, do Ministério do Trabalho Art. 1º dispõe:

> "Art. 1º As entidades sindicais deverão promover ajustes em seus planos de contas, de modo a segregar contabilmente as receitas e as despesas decorrentes da contribuição sindical, a fim de assegurar a transparência"

Logo, o modo como as entidades sindicais contabilizam seus recursos inviabiliza a aferição por parte do TCU (ou por qualquer outro ente) quanto à correta aplicação da contribuição sindical ou dos recursos que venham a ser repassados pelas entidades paraestatais.

Outro aspecto a ser destacado, sendo abordado com maior profundidade na categoria "conselho de administração", inclina-se ao envolvimento dos conselhos das entidades e sua limitação de conhecimento quanto às abordagens financeiras-contábeis (racionalidade limitada) e os respectivos relatórios submetidos ao TCU. Sabe-se que os relatórios de gestão, peça orçamentária e assuntos congêneres são submetidos à aprovação dos conselhos, apesar disso não há qualquer exigência no investimento e atuação de tais cargos quanto a conhecimentos relacionados ou formação superior, o que também pode acarretar comprometimentos e fragilidades à validação em uma instância superior e contribuições para estruturações contábeis. De acordo com o responsável pela área contábil (gestão), as tratativas deste tema são abordadas da seguinte maneira:

> E9: Eles questionam mais a execução orçamentária, este é um ponto importante. O conselho foca muito em execução orçamentária. Eles aprovam o orçamento para o ano seguinte e eles querem verificar o andamento disso, então eles focam muito nisso. Eles não focam, por exemplo assim, no valor do patrimônio, eles não focam em saldo bancário, né. Eles não focam nisso, eles não focam em formalidade contábil, o foco deles não é esse.
> Então, quando a gente apresenta, inclusive lá, a gente nunca apresenta relatórios contábeis para eles, a gente apresenta estrutura orçamentária. Número de produção, o realizado, as variações, o que afetou, matrículas, funcionários da indústria que passaram no programa de saúde do SESI, etc. Mas eles não focam nessa questão técnica-contábil, né.

> E18: Esses relatórios hoje são muito fortemente auditados pelos órgão de controle. Então, você tem a obrigação, mas também não está sozinho nesta fiscalização. [...] Esses órgãos fazem um trabalho importante. [...] Você tem essa espécie de segurança.

As ferramentas de monitoramento utilizadas pelo TCU estão pautadas em cinco importantes configurações: (i) levantamento, consistindo em um processo de conhecimento e ambientação com a entidade a partir da constatação de instrumentos e objetos de fiscalização, verificando também as condições viáveis de execução da fiscalização; (ii) a auditoria, que é a verificação no próprio local a respeito da condução da gestão de recursos, considerando princípios essenciais da legitimidade e legalidade; (iii) a inspeção, que apresenta uma configuração diferente da auditoria, uma vez que objetiva captar informações desconhecidas pelo TCU, dúvidas que necessitam ser esclarecidas ou apurar fatos decorrentes de representações ou denúncias; (iv) o acompanhamento, que está relacionado ao monitoramento ou avaliação, por prazo pré-determinado; e (v) o monitoramento consiste na aferição do acatamento das deliberações do TCU, bem como os resultados alcançados a partir deste comportamento.

Como já explanado, a administração e patrimônio dessas entidades são próprios. Dada sua independência, a fiscalização ocorre de maneira dissociada/separada, voltando-se para as perspectivas contábeis, financeiras e orçamentárias, com foco na aplicação dos recursos de origem pública. Comumente, as informações financeiras são acompanhadas por meio dos **demonstrativos contábeis** e o **relatório de gestão**.

As informações acerca do SESI e SENAI são encaminhadas ao TCU sob periodicidade anual por meio do **sistema e-Contas (**disposto no sítio eletrônico do referido órgão). O envio do relatório de gestão é obrigatório.

A equipe interna do sistema FIEP responsável pela elaboração do relatório de gestão, de acordo com o modelo determinado pelo TCU, é a área de governança, projetos e custos, com a devida relação e validação com as áreas que lidam diretamente com as informações prestadas no relatório, como a contabilidade, área de planejamento, orçamento e controle e área jurídica, com o *deadline* de envio até o dia 31 de maio para a prestação de contas do ano anterior.

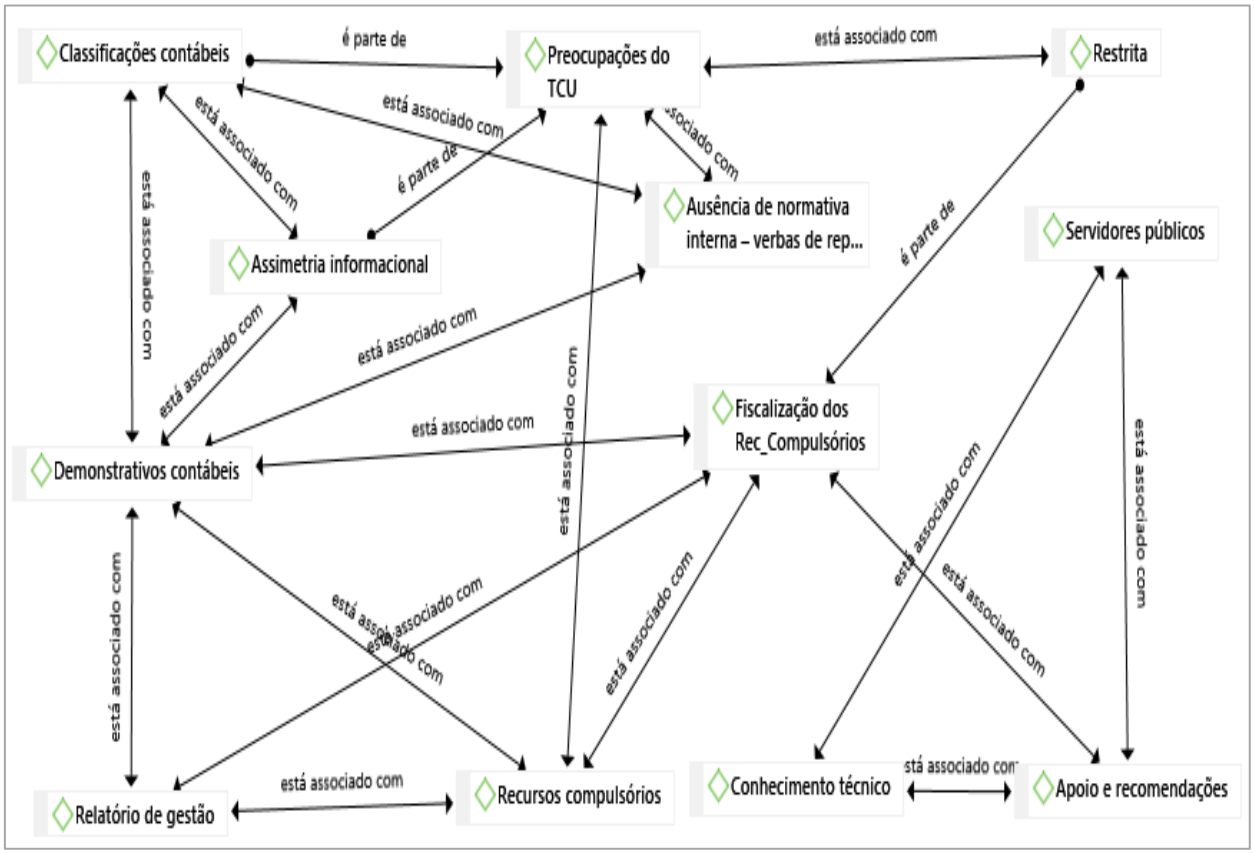
É razoável asseverar que os relatórios de gestão considerados na análise deste estudo apresentaram informações consistentes quanto à gestão dos recursos públicos, compreendendo as abordagens a seguir em consonância à decisão normativa 178/2019 (BRASIL, 2019): (i) os objetivos, as metas e os indicadores de desempenho definidos para o período, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da entidade; (ii) o valor público em termos de produtos e

resultados gerados, preservados ou entregues no período, e a capacidade de continuidade; (iii) as justificativas para objetivos ou metas não atingidas; e (iv) as principais ações de supervisão, controle e de correção adotadas para a garantia da legalidade, economicidade e da transparência na aplicação dos recursos públicos.

Ademais, o próprio TCU, na pessoa do auditor federal de controle externo, assevera que as informações abrangidas no relatório de gestão possibilitam uma visão geral quanto à forma que os recursos públicos são administrados pelas entidades paraestatais. O SESI e o SENAI, encaminham ao TCU, periodicamente, cinco planilhas com dados relativos a licitações e contratos, transferências concedidas, receitas, despesas e recursos humanos, viabilizando o acompanhamento mais próximo da gestão dos recursos das entidades paraestatais.

As relações encontradas na análise da categoria “órgãos de controle” são ilustradas pela Figura 12:

Figura 12: Representação da relação entre os códigos – Órgãos de controle (mecanismo externo)



Fonte: dados da pesquisa gerados pelo software AtlasTI 8.0

4.2.2.8 Descrições adicionais - instâncias de apoio à governança

Esta seção foi destinada exclusivamente para retratar a respeito da existência de algumas instâncias de apoio à governança estabelecidas no Sistema FIEP. Neste momento é realizada puramente a descrição das condições identificadas para efeito de registro de pesquisa.

Salienta-se que estas instâncias não podem ser classificadas como mecanismos de governança, mas como entes colaborativos de suporte às atividades da estrutura de governança corporativa, por isso a importância de descrevê-los neste estudo, conforme os dados se apresentavam, mesmo não sendo considerados no grupo de análise. O vínculo destes entes aos mecanismos de governança, impulsionaram este processo adicional de relato.

As instâncias de apoio à governança identificadas nesta pesquisa consistem na secretaria de governança, o departamento de riscos e *compliance* e o departamento de governança corporativa.

Ao analisar a estrutura da secretaria de governança, verifica-se a ocorrência de um processo evolutivo de implantação recente, ano 2019. Esta secretaria auxilia na coordenação e suporte aos conselhos temáticos e setoriais, na gestão documental e arquivo dos documentos dos comitês, embora com restrições e em formato descentralizado, considerando as quatro entidades.

No processo de coleta de dados foi possível verificar a busca e tentativa pela centralização da gestão documental por parte da secretaria de governança. Por outro lado, esta não é a mesma intenção da direção regional, o que aduz certos entraves para consecução de tal propósito, uma vez que a documentação de governança (como as atas de reuniões das entidades paraestatais) está concentrada em secretaria distinta e submetida a outro gestor.

A secretaria de governança está vinculada e subordinada a uma gerência executiva, a qual responde hierarquicamente ao superintendente corporativo, evidenciando novamente limitações de assessoramento direto ao conselho. Em outras palavras, a secretaria de governança também apresenta uma linha semelhante de subordinação à gestão, assim como à auditoria interna e os comitês.

Por se tratar de uma estrutura ainda recente e em fase de desenvolvimento, a secretaria de governança foi considerada neste estudo apenas para constatação da existência de um processo de aprimoramento e evolução da estrutura de governança do Sistema, impossibilitando considerações mais assertivas a respeito. Ademais, a secretaria de governança é uma recomendação evidenciada nos direcionamentos do IBGC, não claramente explícita ou considerada como um mecanismo de governança efetivo sob a ótica da teoria da agência.

Outro ente de apoio às atividades de governança existentes no Sistema consiste na área de riscos e *compliance*, que é composta por quatro pessoas (três consultores e um gerente corporativo de riscos e *compliance*), com subordinação operacional a um gerente executivo que coordena a área, o qual é membro atuante no CADE.

Esta área é relativamente nova, constituída em 2017, e apresenta indícios de aprimoramento constante. Atua na condução dos assuntos pertinentes aos riscos, os quais são divididos em duas vertentes: riscos operacionais (matriz de riscos cotidiana dividida em macroprocessos) e riscos estratégicos do Sistema FIEP.

Tal área também é responsável pelos aspectos relacionados à integridade e transparência, englobando o código de ética e de conduta, política anticorrupção, canal de denúncias, programa de integridade, treinamentos e eventos relacionadas à área. Além disso, é de sua incumbência a análise da qualidade das informações que são divulgadas no portal da transparência das entidades paraestatais.

A área atua em duas linhas de frente: primeiramente, a atuação interna, a partir de trabalhos de treinamentos com os 4.000 funcionários do Sistema quanto aos padrões éticos e comportamentais esperados. A segunda linha de frente constitui-se em atuações externas associadas à missão institucional, a partir de eventos específicos para atender demandas das indústrias e dos sindicatos quanto ao tema *compliance*, a partir da capacitação deste público por meio de eventos, *workshops* e palestras.

Com relação às denúncias manifestadas por meio do canal de denúncias (terceirizado), estas são conduzidas, investigadas e deliberadas pelo comitê de ética, coordenado pelo gerente corporativo de riscos e *compliance*. Assim como os outros comitês, conforme abordado em seção específica, ocorre uma reunião do coordenador deste comitê em conjunto com a superintendência para apresentar as situações e denúncias mais críticas.

Por fim, sob o aspecto da estrutura administrativa, existem setores/áreas que também oferecem suporte às atividades de governança corporativa a partir de relatórios, informações e demonstrativos para os agentes de regulação interna e externa (TCU), como a área de governança corporativa.

4.2.3 Estrutura de capital

Para atendimento do propósito desta pesquisa, a análise da estrutura de capital se concentrou na compreensão das fontes de recursos das entidades investigadas e a respectiva transparência de gestão. Para tal, foram determinadas as categorias e subcategorias a seguir:

Categorias: Capital próprio e capital de terceiros

Subcategorias: Fontes e transparência

A composição do capital próprio da FIEP não se apresenta com a mesma configuração das entidades paraestatais. Primeiramente, torna-se importante compreender que a FIEP é mantida por três proveniências de receitas: (i) contribuições sindicais; (ii) contribuições/ repasses obrigatórios do SESI/SENAI; e (iii) receitas próprias decorrentes dos serviços prestados pela entidade.

Iniciando-se pelas contribuições sindicais, estas encontram viabilidade por meio do Art. 149 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e pelos Arts. 578 a 591 da Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943). Anteriormente à lei 13.467 (BRASIL, 2017), tais contribuições apresentavam caráter compulsório, independentemente de associação sindical, e eram direcionadas aos indivíduos que integravam às categorias profissionais ou econômicas, cuja destinação objetivava custear as atividades primordiais dos sindicatos.

Cumpre evidenciar que a distribuição do montante dos recursos arrecadados por meio da contribuição sindical é realizada da seguinte forma: ao sindicato representante da categoria cabe 60%; à conta especial emprego e salário (CEES) é direcionado 20%; destinam-se à Federação, no caso deste estudo a FIEP, um percentual de 15%; e, por fim, 5% é conduzido à confederação, em consonância ao disposto no Art. 589 da Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943).

Contudo, com a revogação da obrigatoriedade das contribuições sindicais a partir do advento da lei 13.467 (BRASIL, 2017), estas passam a não se caracterizar como tributo, não se moldando mais à definição de tributo conforme Art. 3º do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), ocorrendo também significativa redução desta fonte de receita à FIEP. Tal assertiva pode ser corroborada pelos dados dispostos na Tabela 1, que demonstra o processo evolutivo, ao longo dos anos, das fontes de receitas em termos percentuais.

Tabela 1: Fontes de receitas da FIEP

	2011 (%)	**2012 (%)**	**2013 (%)**	**2014 (%)**	**2015 (%)**	**2016 (%)**	**2017 (%)**	**2018 (%)**	**2019 (%)**
Contribuições sindicais	11,66	12,68	10,95	10,25	9,57	9,93	10,09	3,96	3,71
Repasses obrigatórios (Sesi/Senai)	67,63	75,87	73,25	68,13	62,36	63,09	63,32	72,02	77,69
Receita de serviços	6,82	6,87	5,24	5,38	5,46	7,42	8,78	8,62	8,21
Outras	13,89	4,58	10,56	16,24	22,61	19,56	17,81	15,40	10,39
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: TCU (2020)

Depreende-se a importância da análise ao longo do tempo de tais fontes de receitas, uma vez que ocorreram interferências legais significativas para embasamento do entendimento do que se busca neste estudo. A interpretação predominante, neste caso, consiste na atenuação/redução da participação das receitas oriundas das contribuições dos sindicatos, cuja média dos anos anteriores à lei (2011 a 2017) perfazia 10,72%, e nos anos posteriores (2018 e 2019) aproximadamente 3,83%. Por outro lado, observa-se que nestes dois anos ulteriores à aludida lei, sucedeu o aumento do percentual das contribuições que são repassadas pelas paraestatais SESI e SENAI e das receitas próprias de serviços, configurando em média uma participação de 74,85% e 8,4%, respectivamente.

Logo, percebe-se que a maior parte dos recursos administrados pela FIEP são decorrentes dos repasses compulsórios do SESI e SENAI. E, a partir da queda da obrigatoriedade da contribuição sindical, a FIEP perdeu relevante fonte de arrecadação, e, consequentemente, torna-se mais dependente dos recursos compulsórios das duas entidades paraestatais, evidenciando o código **dependência dos recursos compulsórios.**

Os repasses das contribuições compulsórias ocorrem a partir do percentual de 1% da entidade SENAI e 7% da entidade SESI conforme decreto 6.637/2008 (BRASIL, 2008), ambos calculados sobre a arrecadação destas entidades. Esses repasses de recursos à FIEP, denominados repasses obrigatórios do Sistema ‘S’, são direcionados para a finalidade específica de custeio de suas atividades administrativas. E neste ponto, considerando o relacionamento pecuniário entre estas entidades, cabe uma análise mais acurada a respeito do tema.

Uma importante discussão que se observa no âmbito da gestão dos recursos da FIEP concernente aos repasses compulsórios das entidades paraestatais, consiste na definição desses recursos, de modo que as federações defendem que estes passam a ter configuração privada, diferentemente dos recursos administrados pelas entidades paraestatais, de modo que as prestações de contas não podem ser a mesmas. Para o TCU, tais recursos são considerados públicos, e as federações devem comprovar de forma a regular sua aplicação.

Não é mérito desta tese trazer qualquer definição ou conclusão do aludido debate entre as partes, todavia, busca-se levantar que a ausência de clareza acerca desta interpretação provoca condições e situações desconfortáveis relacionadas à transparência da entidade no que concerne à administração dos recursos repassados, e, consequentemente sua estrutura de capital (discussão aprofundada na seção “órgãos de controle”).

Por fim, a terceira fonte de recurso da FIEP consiste em suas receitas próprias, as quais são decorrentes dos serviços prestados pela entidade. A contabilização deste tipo de receita

também não é aberta e disponibilizada à sociedade/indústria por meio do seu sítio eletrônico. Embora tal receita não seja obrigatoriamente submetida à fiscalização do TCU, a missão e essência social da entidade direciona à necessidade de transparência ao público externo da gestão das suas receitas de modo geral.

Ao partir para a análise da composição de receita das entidades paraestatais (SESI e SENAI), observa-se quatro fontes de recursos: (i) receitas de contribuições compulsórias; (ii) receitas de serviços; (iii) receitas de capital; e (iv) outras receitas correntes, as quais são apresentadas na Tabela 2 a seguir, considerando as receitas realizadas no período de 2018 e 2019, e as receitas orçadas para o ano de 2020

Tabela 2: Fontes de receitas do SESI

Principais receitas *(em milhares de reais)*	**2018**	**2019**	**2020**
1. Receitas de contribuições compulsórias	225.824	230.076	239.323
2. Receitas de serviços	102.572	110.365	118.227
3. Receitas de capital	1.500	50.530	0
4. Outras receitas correntes	22.871	18.174	11.562
Total	352.767	409.145	369.112

Fonte: SESI (2020)

As fontes de recursos do SESI são, em média, 60% (sessenta por cento) decorrentes das receitas de contribuições compulsórias sobre a folha de pagamento das indústrias, evidenciando a **dependência dos recursos compulsórios** sobre os quais a entidade não exerce controle direto sobre sua execução.

As receitas de serviços emanadas da prestação de serviços voltada para a educação, saúde, consultorias, serviços de lazer e demais atividades relacionadas, consubstancia-se na segunda maior fonte de receita, refletindo em média de 29% das fontes de recursos do SESI.

As receitas de capital e receitas correntes não são representativas como as demais fontes de recursos, contudo, torna-se importante mencioná-las. No caso das receitas de capital, estas decorrem das receitas com operações como alienação de bens, saldos de exercícios anteriores, amortizações de empréstimos, subvenções e auxílios, de modo que o aumento significativo no ano de 2019 foi proveniente de um evento pontual de aquisição de novas instalações físicas no segmento estudantil (Colégio SESI Internacional). Já as receitas correntes são oriundas da locação de imóveis, receitas de convênios e projetos, aplicações financeiras e demais abordagens relacionadas.

Quanto aos repasses ao IEL por parte do SESI e SENAI, ocorrem por meio de convênio desde que seja apontado fim específico. Neste sentido, para assegurar que os repasses sejam efetuados tão somente para fins específicos de interesse complementar às entidades paraestatais, é imperativo que haja a definição de plano de trabalho, valor da cooperação econômica, prazo de vigência e forma de prestação de contas. Não há permissões para o uso desses recursos financeiros por parte do IEL que não tenham relação com a missão institucional das entidades repassadoras.

Concernente ao capital de terceiros, que representa as obrigações decorrentes de serviços contratados e materiais adquiridos, foi apenas possível analisar as contas das entidades paraestatais SESI e SENAI, uma vez que os demonstrativos financeiros da FIEP e IEL não são disponibilizados nos *websites* das referidas entidades. Dentre as obrigações que são comuns para a manutenção das atividades das duas entidades, evidencia-se os registros contábeis nas contas "sistema indústria conta movimento".

4.2.4 Estrutura de propriedade e controle

Pelo fato da estrutura de propriedade e controle, bem como os conflitos de interesses estarem no ponto central das discussões acerca da governança corporativa, este é considerado um conteúdo essencial que coaduna com os entendimentos predominantes da teoria da agência. Compreender e delimitar a separação entre a propriedade e a gestão permite uma análise empírica mais segura em relação às responsabilidades, posições e as interações entre as partes, e, concomitantemente, as eventuais existências de conflitos de interesses.

As categorias principal e agente são os cernes da relação de agência e os atores que efetivamente provocam a necessidade de uma factual estrutura de governança corporativa (JENSEN; MECKLING,1976). Tal análise foi realizada, intencionalmente, de forma derradeira, pois se respaldará também na investigação das categorias anteriores que se relacionam com estes dois importantes atores. Primeiramente foi realizada a análise da categoria "principal", conforme descrição a seguir:

Categoria: principal

Subcategorias: origem dos recursos, definições normativas, missão principal e gestão dos recursos.

Ao se deparar com o setor privado, a definição clara e precisa do principal apresenta-se como o acionista ou proprietário, e dos agentes, os diretores executivos. Contudo, essa mesma interpretação não pode ser replicada no Sistema estudado ao se tratar da figura do

principal. Embora classificadas como personalidades jurídicas de direito privado, nessas entidades os principais executivos são os agentes. Apesar disso, não existe consenso quanto à identidade de um único principal e, neste caso, se o principal não é claramente identificado, torna-se difícil determinar se os proprietários e executivos têm objetivos conflitantes, dificultando a garantia da conformidade gerencial com as expectativas do proprietário.

A classificação de principal na percepção dos entrevistados se divide entre sindicatos, indústrias ou os trabalhadores da indústria, governo e sociedade. Não há uma prevalência uniforme, decorrendo o código **imprecisão de definição comum**, com a afirmação de que não é um conhecimento comum e nivelado entre todos.

Ademais, o propósito dessas entidades previsto nos documentos constitucionais, bem como no planejamento estratégico e no *Master Plan Sistema FIEP 2031*, além de claramente exposto nas **ferramentas de divulgação** como *websites* e eventos, volta-se ao compromisso com os trabalhadores da indústria, o que demonstra certa contradição ao próprio trabalho desenvolvido pelos colaboradores neste sentido. Sobretudo, possivelmente, a reflexão sobre o efetivo motivo da existência do Sistema seja um exercício que precise ser revisitado de modo a uniformizar os entendimentos de modo comum.

Contudo, o conhecimento dos entrevistados não é suficiente para tal definição. Para tanto, a análise de resultados desta subcategoria é oriunda da investigação documental, como legislação, atos constitutivos, normativos e estratégicos dessas entidades, os quais revelam predominantemente um direcionamento ao compromisso e finalidade com as indústrias do estado do Paraná, compreendendo neste caso os trabalhadores da indústria, e, obviamente, os industriários, refletindo no surgimento do código **definição regulatória**.

Depreende-se desse conjunto normativo, bem como das constatações oriundas das prerrogativas de existência dessas entidades, que a natureza das atividades desenvolvidas é orientada a **impulsionar o setor produtivo** e, consequentemente, apoiar a evolução do setor industrial. As definições do lema do Sistema, divulgado em todas as campanhas, eventos, folders, *website, endomarketing*, entre outros mecanismos, é imbuído de adjacências à indústria: “nosso i é de indústria”.

Como entidades de apoio ao Estado, em particular as paraestatais respaldadas pelos regimentos que as constituem, somadas à contribuição da FIEP (vínculo obrigatório) e IEL que conjuntamente atuam de forma indissociável no propósito de existência deste Sistema, são representadas pelos gestores, escolhidos democraticamente, que assumem as responsabilidades relacionadas à condução dessas entidades juntamente com a participação dos sindicatos associados. Toda esta estruturação volta-se ao objetivo fulcral que se concentra em promover o

atendimento aos interesses da sociedade civil, isto é, o interesse público. Evidencia-se, portanto, o código **atendimento ao interesse público** como finalidade central.

Em formato distinto de companhias convencionais de sociedade anônima ou ainda cooperativas, não se configuram como empresas formadas por cotas de propriedades públicas ou privadas, nem se enquadram no sistema de cooperação por meio de compartilhamento de ganhos obtidos. Sobretudo, toda documentação oficial analisada direciona à configuração de entidades sem fins lucrativos e de contribuição à sociedade civil, cuja natureza de atuação consiste em proporcionar retorno dos recursos captados em efetivos investimentos para o desenvolvimento das indústrias, emergindo o código **retorno dos recursos**. Tal código se completa, em linhas gerais, pelas intenções e propósito de atuação do Sistema por meio de assessorias, suporte, profissionalização e cuidado com o trabalhador, e todos os serviços que são essencialmente voltados para o desenvolvimento da indústria, remetendo à entidade como subjacente à **criação de valor** das indústrias e seus trabalhadores.

Ao voltar-se para captação de recursos, embora nesta tese exista uma seção específica para este tema (estrutura de capital), é importante discutir e analisar, neste momento, a origem dos recursos para possibilidades de compreensão efetiva na figura principal deste Sistema. Logo, parte dos recursos destas entidades são originárias das contribuições parafiscais das indústrias, o que reflete no "**aporte de capital indireto**" realizado pelos próprios trabalhadores da indústria. As contribuições compulsórias às entidades paraestatais, incidentes sobre a folha de pagamento dos empregadores do setor industrial são delegáveis por lei, com previsão no Art. 240 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) para execução de suas atribuições institucionais.

> Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

Cumpre evidenciar que até a conclusão desta pesquisa, os percentuais fixados desta contribuição perfazem um total de 1,5% para Sesi, conforme art. 30 da Lei 8.036/1990 (BRASIL, 1990) e Art. 3º do Decreto-Lei nº 9.403/1946 (BRASIL,1946), e 1% para SENAI, conforme Art. 1º do Decreto-Lei 6.246/1944 (BRASIL,1944) e Art. 4º do Decreto-Lei 8.621/1946 (BRASIL, 1946). Não obstante, no caso particular do SENAI, há uma contribuição adicional de 0,2% devida pelas empresas contribuintes com mais de quinhentos funcionários, conforme Art. 6º do Decreto-Lei 4.048/1942 (BRASIL,1942). Além disso, ocorre o repasse

obrigatório à FIEP, como entidade sindical patronal e ao IEL, admitido pelos regimentos das entidades paraestatais SESI e SENAI.

Nesta discussão, esses recursos são dotados de características tributárias, uma vez que se enquadram ao conceito de tributo, de acordo com o Art. 3º do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966):

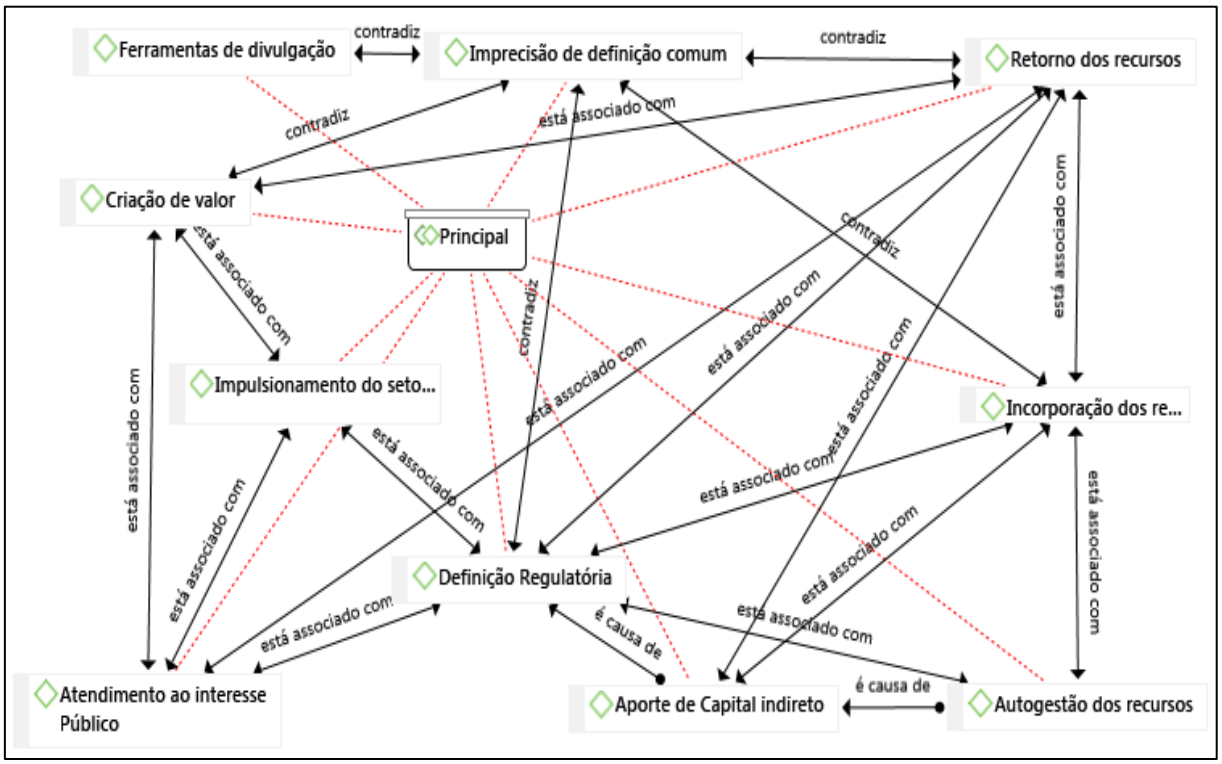
> Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

A subvenção por meio de recursos públicos não modifica a personalidade jurídica de direito privado das entidades paraestatais. Logo, as contribuições relatadas são respaldadas pela Constituição Federal, presente no fenômeno da parafiscalidade, isto é, a mesma lei que respalda a criação das entidades paraestatais não se limita apenas às definições de finalidade, mas à forma de direcionamento dos recursos que viabilizam a execução de suas atribuições.

Ao se incorporarem ao patrimônio dessas entidades cuja personalidade jurídica é privada (código **incorporação dos recursos públicos**), os recursos parafiscais passam a ser administrados por estas, com a devida autonomia administrativa a partir da prerrogativa de **autogestão de seus recursos**, em especial a elaboração da peça orçamentária, determinação do quadro de empregados e salários, e estabelecimento de prioridades.

A discussão da configuração dos recursos faz-se pertinente para definição do principal, uma vez que a literatura estabelece que o principal é o proprietário(s), acionista (s) ou dono(s) do capital, em que o agente é responsabilizado em executar determinada atividade em nome dele (JENSEN; MECKLING, 1976).

Figura 13: Representação da relação entre os códigos – Principal



Fonte: dados da pesquisa gerados pelo software AtlasTI 8.0

Na sequência, a categoria “agente” é analisada com o apoio das subcategorias relacionadas a seguir:

Subcategorias: Estrutura, Papéis e atribuições, aspectos comportamentais e preparação.

Esta categoria é materializada por meio da estrutura diretiva do Sistema. Diferentemente da necessária definição do principal, a figura do agente fica muito clara e estabelecida a partir das estruturas diretivas. Com relação às paraestatais, nos dispositivos regimentais do SENAI, mais especificamente os Arts. 17, alínea “a”, 29, 32, alínea “a”, e 39 do Decreto 494/1962 (BRASIL, 1962), e do SESI, os Arts. 32, parágrafo único, 38, alínea “a”, e 44 do Decreto 57.375/1965 (BRASIL,1965), a estrutura diretiva das aludidas entidades paraestatais é formada sob a seguinte configuração: (i) o presidente da CNI é consequentemente presidente nato do conselho nacional do SENAI, bem como diretor do departamento nacional do SESI; (ii) o presidente de cada Federação Regional da Indústria, no caso deste estudo, a FIEP, é, concomitantemente, presidente do conselho regional do SENAI e do SESI, e diretor do departamento regional do SESI; (iii) cabe ao presidente da CNI, na condição de presidente do conselho nacional do SENAI, nomear o diretor dos departamentos nacional e regionais do

SENAI, estes últimos em comum aprovação com o presidente da Federação Regional, neste caso, a FIEP.

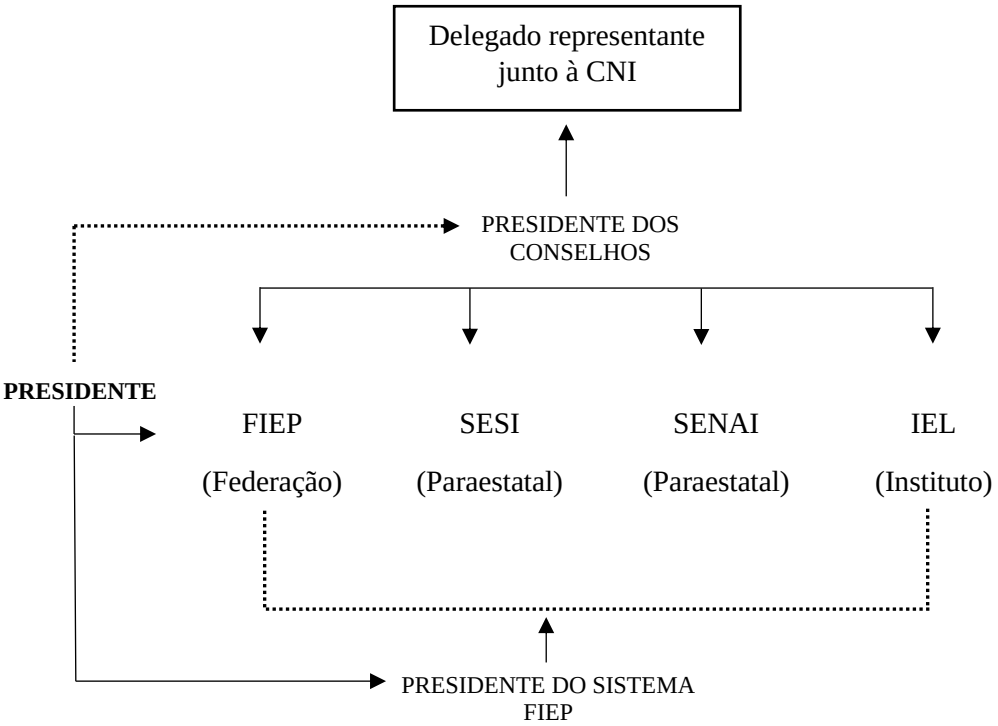
No caso particular do SENAI, para nomeação do diretor regional, além das considerações legais previstas acima, é requerido formação universitária e conhecimentos especializados de ensino industrial, com experiência no magistério ou na administração dessa categoria de ensino, conforme regimento da instituição, o qual possui abrangência nacional, evidenciando exigências regulatórias e de formação para assunção do cargo. Por outro lado, para as demais entidades e cargos, esta exigência não é vinculada, emergindo o código **disparidade de exigências.**

Em consonância ao seu estatuto, a FIEP é dirigida e administrada pelo presidente eleito, que por sua vez, também preside as reuniões de diretoria da FIEP. Quanto ao Instituto Euvaldo Lodi – IEL, este tem como diretor geral o presidente da FIEP, e a superintendência atualmente cabe ao superintendente do Sesi e também diretor regional do SENAI.

A administração do patrimônio da FIEP é incumbida ao presidente, excetuando situações que envolvam aplicações financeiras ou ativos financeiros, empréstimos, participações em fundos ou em outras entidades, aquisições de bens imóveis ou obras de arte, de modo que estes temas devem ser submetidos à aprovação prévia da diretoria, por maioria absoluta de votos.

Cumpre evidenciar que as entidades sindicais patronais e os serviços sociais autônomos relacionados à indústria estão concentradas na gestão de uma pessoa (Presidente Nacional da CNI), e o mesmo modelo se replica à realidade regional no Sistema FIEP, de modo que o principal e mais alto executivo, presidente da FIEP, realiza também a gestão das outras casas, inclusive como presidente do conselho (discussão realizada em seção específica “conselho de administração”) e é um delegado representante junto ao conselho da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Tal constatação, denominada **centralização de poder**, caracteriza evidências e oportunidades de comprometimento da autonomia de gestão das entidades nacionais e regionais do Sistema S, assertiva que se justifica pela centralização do poder decisório.

Figura 14: Cargos do presidente da FIEP



Fonte: elaborado pela autora (2020)

Esta centralização do poder decisório viabiliza condições de **favorecimento desigual** e, consequentemente, o **oportunismo** na gestão de quatro entidades, em especial, porém sem que esta enunciação seja limitativa, à gestão dos recursos públicos, os quais anteriormente eram destinados exclusivamente ao desenvolvimento das atividades dos serviços sociais autônomos e passaram a compor um fundo comum entre as entidades. Ainda que subordinado também às deliberações dos conselhos quanto à destinação dos recursos, o principal executivo pode realizar interferências, além poder de nomear os dirigentes regionais dos entes do respectivo sistema, conforme o caso.

Como importante instância do processo decisório, ao presidente da FIEP e, concomitantemente, diretor regional do SESI é atribuído o cargo de presidente dos conselhos de representantes (FIEP), do SESI, SENAI e IEL, além disso também é representante de determinado segmento empresarial. Relativamente às estruturas teóricas que explicam esta circunstância é dada a nomenclatura **dualidade de CEO**, correspondendo ao código determinado para esta condição. Logo, o presidente da FIEP preside todos os conselhos do Sistema FIEP, conforme normativas legais vigentes, concedendo **excesso de poder** a um único executivo. Além da autonomia diretiva sobre a instituição como principal executivo, também é responsável pela aprovação e apresentação das pautas a serem submetidas aos conselhos.

O perfil do presidente é genuinamente **industriário,** este possui muitos anos de experiência. Embora seja permitido que o presidente tenha outras atividades no segmento industrial, é exigido que haja dedicação no comando do Sistema, uma vez que a gestão ocorre em quatro entidades de configurações distintas. Tal fato pode interferir em sobrecarga ao indivíduo e comprometimento da gestão, dado ao **excesso de atividades permitidas.**

O cargo de presidente da FIEP é eletivo e não remunerado, de acordo com o artigo 6º do estatuto da FIEP, sua **dedicação é integral e sem remuneração**. Ao ser questionado quanto ao interesse da cadeira da presidência do Sistema, a resposta consistiu no privilégio de presidir entidades nas dimensões e relevância como o Sistema FIEP, assegurando que os ganhos são enormes, não somente para o currículo, mas pelas oportunidades de se relacionar especialmente com a classe industrial que mantém todo o Sistema, e também trazer a presença da família para dentro da instituição, de uma forma especial. Neste aspecto, o **auto interesse** emerge também como um comportamento individual.

O exercício simultâneo de principal executivo e presidente dos conselhos, isto é, a dualidade do presidente, sinaliza a ausência de separação entre controle e gerenciamento de decisão, compromete as recomendações de estruturas de governança de pessoas distintas ocuparem os cargos de principal executivo e presidente do conselho.

Ao prosseguir com a análise da estrutura diretiva, nesta fase a diretoria da FIEP passa a ser o foco. Esta é formada por 22 (vinte e dois) membros, com o mesmo número de diretores suplentes, a saber: 1(um) presidente, 15 (quinze) vice-presidentes, 3 (três) diretores secretários, 3 (três) diretores financeiros, com total permissão para reeleição de mandatos consecutivos, excetuando o presidente cuja permissão se limita ao máximo de 2 (dois) mandatos.

No caso específico da FIEP, esta dispõe de uma diretoria formada a partir do processo eletivo, isto é, no momento em que a chapa é estabelecida para concorrer às eleições da presidência, toda a equipe que constituirá a estrutura da diretoria da FIEP é estabelecida. Deste modo, os indivíduos que formam a chapa são nominados com a especificação dos cargos a que concorrem e, a partir do resultado vencedor, comporão a direção, bem como o conselho fiscal e os delegados representantes junto à Confederação Nacional da Indústria – CNI, durante o período de quatro anos, de acordo com o estatuto da FIEP e regulamento eleitoral.

A **estrutura diretiva sindical**, revela o fundamento da composição da diretoria FIEP, uma vez que a nova presidência em conjunto com a diretoria formada previamente, é votada pelo conselho de representantes, cuja estruturação consiste em representantes/delegados instituídos pelos próprios sindicatos patronais de categorias econômicas, isto é, cada sindicato filiado tem direito a assento neste conselho, por meio de 1 (um) delegado titular e 1 (um)

suplente, perfazendo um total de 99 sindicatos estaduais (até o fechamento da presente pesquisa), implicando o exercício de um voto por delegação, ou seja, o sindicato regularmente filiado dispõe de direito de um voto nas assembleias gerais ordinárias ou extraordinárias, por meio do delegado eleito e credenciado. Tal condição também influencia em outras instâncias, que serão abordadas em seções sequentes.

Logo, decorre deste conselho de representantes da FIEP a escolha para composição da diretoria da FIEP, a partir do voto de cada delegado eleito e credenciado. Constata-se que toda a estrutura diretiva do Sistema FIEP é resultado das eleições do conselho de representantes, inclusive o presidente da FIEP.

Fica evidente que a essência formativa da diretoria da FIEP é fundamentalmente pautada na estrutura diretiva eleita de cada sindicato, isto é, as empresas filiadas elegem os dirigentes dos sindicatos e também o delegado representante na FIEP (discussão mais aprofundada na subcategoria “conselho de administração”). Voltando-se especificamente à composição da diretoria da FIEP, evidenciam-se oportunidades de fragilização de tais características já no processo inicial de formação. O fato de a composição da diretoria decorrer da chapa estruturada previamente, indica condições de aproximação e relacionamentos por interesses semelhantes e afinidades entre os indivíduos componentes da chapa, resultando nos códigos **relações amistosas** e **aliança por equivalência de interesses**.

Essa condição pode trazer interferências no processo decisório, inclusive para condutas e práticas concertadas, acordos por conveniência tanto entre os membros da diretoria como do próprio conselho fiscal ou os delegados representantes junto ao conselho da Confederação Nacional da Indústria, ou até mesmo situações que podem constranger, impedir ou prejudicar as decisões em função da amizade e identificação pessoal entre os membros, em especial porém sem que esta enunciação seja limitativa, a amizade com o próprio presidente da FIEP, anteriormente líder da chapa vencedora.

> E9: Eu sendo presidente do sindicato, então eu faço parte do conselho de representantes, ou melhor, fazia parte do conselho de representantes. E na chapa em que o Presidente foi candidato para reeleição, ele precisaria de um voto. Eu era um voto. Nós temos a mesma fé e um dia nós conversando... ele me conheceu, ele não me conhecia, e nós criamos uma amizade, nasceu uma amizade grande entre nós. E aí eu fui convidado a participar da chapa dele como diretor financeiro na Federação.

Ademais, a confiança mútua entre os investidos nos cargos em função da associação conjunta, embora com responsabilidades específicas, podem oportunizar relacionamentos informais hierárquicos não recomendáveis. Abre-se então precedentes para a possibilidade de

pautas e relatórios apresentados serem aprovados e deliberados sem maiores questionamentos ou desconfianças. Esta fragilidade se interliga à **aliança por equivalência de interesses** em função das possibilidades de alianças entre os membros e o próprio presidente do conselho, o qual comumente também é industriário e, até mesmo, presidente de sindicato. Tal cenário pode abrir, do mesmo modo, possibilidades de complacência nas pautas e indicativos de decisões do conselho precedentemente combinadas, uma vez que a somatória destes membros (votos) é suficiente para aprovações de deliberações nas reuniões, enviesando o real sentido das funções da diretoria da FIEP.

Outro ponto importante na análise dos dados está relacionado ao **auto interesse**, **conflito de interesses** e **oportunismo**. Ao serem questionados a respeito do motivo de participarem da estrutura diretiva da entidade mesmo sem remuneração financeira, as respostas são muito semelhantes e debruçam-se sob a perspectiva de cooperar com a entidade, mas sobretudo contribuir com o sindicato ou um determinado setor industrial em que atua e trazer benefícios por meio da representatividade, uma vez que grande parte da diretoria é composta por **industriários** e/ou representantes de sindicatos. O oportunismo define-se como uma ação intencional "em que os agentes econômicos buscam os seus próprios interesses nas transações, agem em benefício próprio aproveitando-se de lacunas ou omissões contratuais em detrimento dos parceiros" (WILLIAMSON, 1985, p. 47)

A partir da interação com a entidade, é possível obter informações antecipadas nas reuniões, bem como trazer as preocupações específicas do setor em que o agente atua. Ademais, no meio industrial, o posicionamento na diretoria da entidade agrega valor ao currículo e amplia as relações com a indústria.

> E9: Eu vi que dentro da Federação eu tinha essa força, assim como presidente do sindicato e diretor financeiro, uma função dupla, né, eu poderia contribuir para o nosso setor.
>
> E3: [...] Agora, é assim meio que natural, né, que os empresários quando eles se reúnem, eu vejo também na diretoria da FIEP, a gente percebe também assim, essa é uma visão minha assim, que acaba pondo a defesa do seu setor, né, do seu lado, do seu negócio, né [...]Presidente sindicato, muitas vezes, você leva um determinado assunto, a primeira coisa que ele faz é pensar na empresa dele. Você leva uma proposta de um projeto ele já diz assim: "- Opa, será que na minha empresa cabe, não cabe e tal?". [...] Eu penso que assim, eles têm esse viés, mas eles conseguem também separar, quando necessário.

As responsabilidades da diretoria exigem conhecimentos essencialmente voltados para gestão devido à natureza da função. Contudo não há exigências deste tipo de conhecimento para ingressar à diretoria da FIEP. Trata-se, pois, da ausência da determinação de conhecimentos

específicos de atuação ou **formação acadêmica**. Nesta linha é identificada a exposição ao código "**racionalidade limitada**", trazendo configurações de respostas à inexistência de exigências relativas à formação e conhecimento em gestão, finanças e práticas de governança corporativa, além da habilitação para exercer a função de diretor.

A mesma situação correrá, por exemplo, para a diretoria financeira. Cumpre ressaltar que é desejável que tenha formação ou conhecimentos específicos para a área contábil/financeira, sobretudo não há previsões normativas estabelecidas para ingresso ao cargo.

Ao sequenciar a análise da diretoria da FIEP, emerge também o código **dedicação comprometida**. Comumente os diretores apenas se deslocam até a entidade no dia em que ocorrem as reuniões, não derivando qualquer dedicação *full time*. Dessa enunciativa procede o fato dos diretores se dedicarem a outras atividades e negócios, uma vez que parte dos membros são industriários ou executam atividades relacionadas. Alguns diretores assumem que não dispõem de tempo para analisar a pauta enviada, chegando despreparados para questionar ou trazer argumentações consistentes, além de potenciais restrições ao entendimento das matérias submetidas para análise e deliberação.

Apesar desta restrição do tempo de dedicação, é permitido que os diretores também exerçam cargos de conselheiros nas paraestatais SESI e SENAI, não há qualquer impedimento desde que eleitos pelo conselho de representantes, estendendo o comprometimento também à atividade de conselheiro. Esta permissão regimental de absorção simultânea de cargos estabelece a viabilidade de **excesso de atividades**. Além disso, divide consideravelmente as funções que em um momento se direciona à gestão (agente-diretoria), e em outro momento como mecanismo de governança (principal-conselheiro), na atuação do conselho, ou seja, **permissão para dualidade de posições**.

Outra instância de gestão existente, diferenciada por sua atuação **integrativa** com as quatro entidades, subordinada à presidência, é a superintendência corporativa cuja responsabilidade abrange a gestão das áreas corporativas (administração, jurídico, recursos humanos, marketing, financeiro, jurídico, tecnologia da informação, suprimentos e engenharia). Esta superintendência é nomeada e escolhida pelo próprio presidente, abrindo precedentes e **predileção presidencial** para relações mais próximas e equivalência de interesses.

A outra superintendência cabe ao diretor regional do SENAI, cujo processo de investimento ao cargo foi descrito anteriormente, o qual compete a superintendência do SESI e IEL. Observa-se que o ingresso e constituição dos cargos de superintendência não possuem as

mesmas categorias ou padrão de exigência, configurando a **disparidade de exigências** para assunção dos cargos.

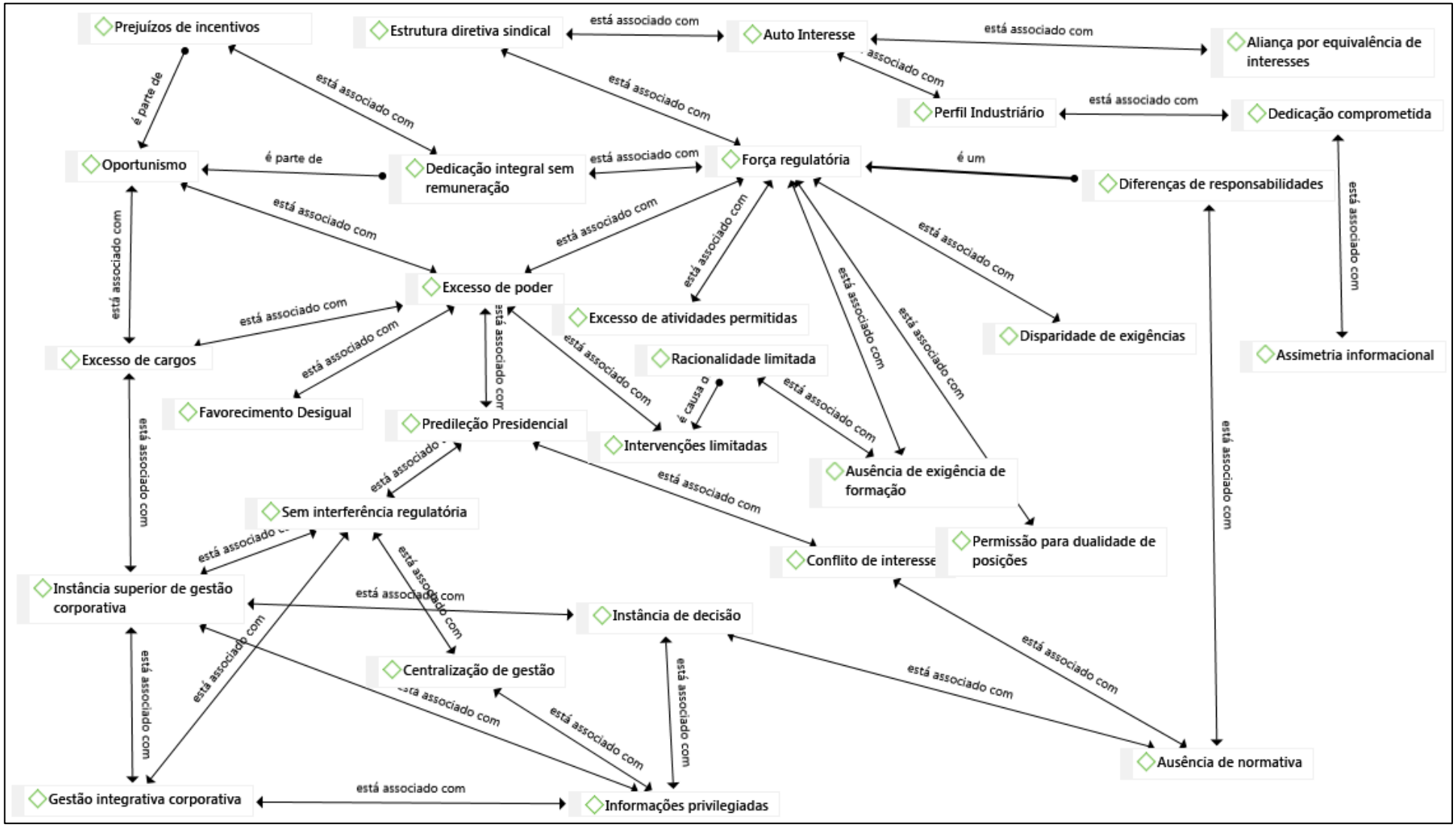
Por configurar uma instância cuja composição é formada pela estrutura diretiva, o conselho de apoio à decisão estratégica (CADE) apresenta um posicionamento importante nos desdobramentos relacionados à gestão do Sistema FIEP, também sob a **perspectiva integrativa** e transversal. Com a formação a partir de 4 membros: (i) presidente da FIEP; (ii) procurador jurídico e também gerente executivo jurídico de riscos e *compliance;* (iii) superintendente corporativo; e (iv) diretor regional do SENAI, também superintendente do SESI e IEL, este conselho se reúne periodicamente para discussão dos assuntos. Embora com cargos distintos dentro da escala hierárquica da entidade, ao compor este conselho, cada membro tem o mesmo peso de votos para as decisões, excetuando o presidente que pode intervir com voto minerva em caso de empate. Cumpre evidenciar que não foi identificado um regulamento para este conselho, parecendo constituir de acordo com a determinação e gestão do presidente.

Além de não ser localizado acervo documental interno que regulamenta este conselho, e de não estar previsto nos atos constitutivos de nenhuma das entidades, a assertiva é confirmada pelo fato das entrevistas ocorrerem durante o processo de transição entre presidentes (2019/2020), e no momento em que ainda estava em processo de transição um dos próprios superintendentes (membro) alegou que não saberia se o CADE continuaria na gestão do novo presidente, ficando vulnerável à decisão deste. Um ponto que chama a atenção é a percepção deste membro de total relevância a respeito do CADE:

> E7: [...] Com certeza esse modelo do CADE não vai existir mais. E do jeito que ele era não funcionava. [...] Não havia uma integração adequada entre as áreas de negócios e a área corporativa. Então, quando ia para o CADE era mais de explicar para o outro, porque que sim, porque que não. Não era saudável [...]

Embora nas entrevistas alguns indivíduos compararem o CADE ao conselho de administração de empresas privadas, este conselho não se figura como tal, mas como um suporte contributivo à presidência para o processo de tomada de decisões de situações mais críticas. Sobretudo, apresenta-se como uma instância de respeito, subordinação e consulta por parte das gerências executivas, comitês e áreas relacionadas.

Figura 15: Representação da relação entre os códigos – Agente



Fonte: dados da pesquisa gerados pelo *software* AtlasTI 8.0

Na descrição da estrutura diretiva da análise do "**agente**" foi possível identificar as origens dos códigos representadas por alguns grupos importantes que consubstanciam a gestão. Não obstante a Figura 15 permite relacionar as associações entre tais códigos, de modo a compreender o funcionamento desta estrutura e seus pontos principais.

4.3 DIAGNÓSTICO DO CASO ESTUDADO

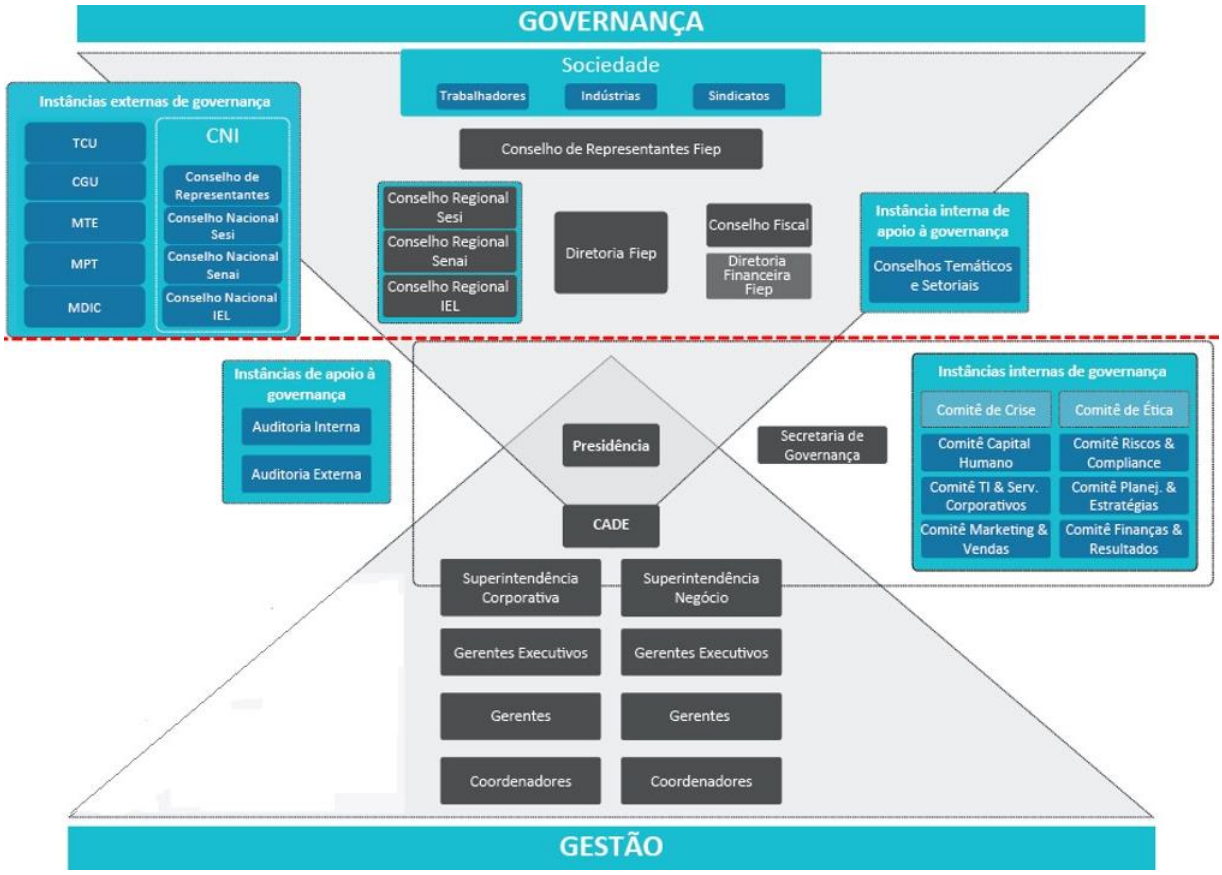
Após realizar a análise dos dados e apresentar a realidade das dinâmicas existentes na estrutura de Governança do Sistema investigado, nesta seção será revelado o diagnóstico geral do caso estudado sob respaldo da teoria da agência.

Incialmente é preciso apontar que o formato da estrutura atual, inclusive divulgado nos materiais publicitários do Sistema FIEP, apresenta características de entidades cujas diretrizes normativas principais são encaminhadas, inicialmente, por uma instituição central, isto é, a CNI, e o seu respectivo presidente. Por outro lado, trata-se de um conjunto de entidades (FIEP, SESI, SENAI e IEL) que se organiza sob a configuração de uma sistematização federativa, de modo que a Federação do Estado do Paraná é autônoma e independente assim como as demais federações brasileiras, pois são mantidas pelas indústrias da sua respectiva unidade federativa, de modo que a CNI não realiza interferências significativas na governança corporativa de tais entidades.

De modo figurativo, constata-se que existe uma "linha" que divide a estrutura de governança corporativa do Sistema FIEP conforme ilustra a figura 16. Acima desta linha constam instâncias que estão previstas nos atos constitutivos das entidades (estatutos da FIEP e IEL, regimento do SENAI e regulamento do SESI), ou seja, existem e são regulamentadas por tais documentos. Contudo não é correto nomear todas estas instâncias como órgãos de governança, emergindo a necessidade de uma classificação mais coerente.

Abaixo desta linha, evidenciam-se áreas e mecanismos que não são regulamentados pelos documentos supracitados, e que estão submetidos à gestão do presidente do Sistema. Sob uma configuração presidencialista, o poder decisório fica, invariavelmente, centralizado neste gestor, inclusive alguns mecanismos de governança corporativa que deveriam estar vinculados aos conselhos no formato de assessoramento. Tais mecanismos que precisariam ser de governança, na prática, deixam de apresentar características de órgãos ou mecanismos de governança, se transformando em órgãos de gestão. Os detalhes do diagnóstico desta estrutura são abarcados nos tópicos sequenciais, evidenciando situações incoerentes com as premissas basilares da teoria da agência.

Figura 16: Estrutura de governança corporativa – Sistema FIEP



Fonte: adaptado pela autora de FIEP (2020)

4.3.1 Mecanismos de Governança (interno e externo)

A necessidade do monitoramento das ações dos gestores, a partir de uma estrutura de governança com diferentes mecanismos, os quais foram descritos no processo de análise dos resultados, geram os denominados custos de agência. Verifica-se que estes custos surgem porque os industriários enfrentam problemas no monitoramento da gestão, uma vez que possuem informações imperfeitas para tomar decisões efetivamente qualificadas. Decorre destas argumentações que a geração dos custos é identificada nas condições favoráveis para comportamentos oportunistas por parte dos gestores.

Sob esta ótica, os investimentos em capital humano e em toda estrutura correspondente, demonstram as boas intenções para fortalecimento destes mecanismos, embora os custos decorrentes desta estruturação existem somente pela necessidade de monitoramento das atividades do agente. Não obstante, os custos relacionados a manter a estruturação de quatro conselhos (principal mecanismo de governança) também configuram como efetivos custos de agência. Sobretudo, é visto que tais mecanismos estão estruturados em um formato incoerente,

haja vista que não estão posicionados ou voltados corretamente para resguardar efetivamente os interesses do principal, mas com restrições decorrentes da gestão do próprio agente.

Fica evidente no caso estudado que os agentes dispõem de mais informações do que o principal, e que a capacidade do principal em monitorar se seus interesses estão sendo atendidos é essencialmente limitada, necessitando de ajustes desses mecanismos. Os custos de agência passam a ser ainda mais onerosos para o principal quando são evidenciadas maiores necessidades de obtenção de informações de dificultoso acesso ou ocultas pelo agente.

Além disso, percebe-se que o agente atua racionalmente na busca prioritária da maximização de seus interesses, por outro lado, esta ocorrência também é encontrada no principal mecanismo de governança, isto é, o conselho de administração, gerando conflitos de interesses. Logo, evidencia-se que os agentes se utilizam de motivações egoístas, com possibilidades de aproveitamento de oportunidades para agir ao seu favor ou do setor específico em que atuam, as quais são mitigadas pelo fato de que as decisões são tomadas de forma colegiada.

De modo geral, os mecanismos internos de governança corporativa dessas entidades não são estruturados em consonância aos modelos convencionais. Na atual composição, as interferências regulatórias não são amplas e homogeneizadas a todas as entidades. Constata-se que alguns mecanismos são alcançados por interferências regulatórias, em contrapartida, outros não estão submetidos a tais interferências, decorrendo brechas para que alguns mecanismos estejam sujeitos à gestão dos próprios agentes, com foco nas partes interessadas, abrindo precedentes para problemáticas na estrutura e evidenciando ações contrárias às proposições da teoria da agência.

O despreparo dos conselheiros decorrente da inexistência de exigências relacionadas à formação executiva e capacitação para exercer o cargo na direção sindical, apresenta-se como um “efeito cascata” na composição de todos os conselhos do Sistema FIEP. Ademais, tal fato se agrava na permissão de reeleição sem restrições temporais, o que automaticamente influencia na possibilidade de perenizar por muitos anos o mesmo conselheiro na cadeira dos conselhos, não renovando ou “oxigenando” alguns membros representantes de determinadas categorias sindicais.

Constata-se que toda a estrutura estatutária e diretiva do Sistema FIEP é resultado das escolhas/eleições do conselho de representantes da FIEP, inclusive o próprio presidente da FIEP. O conselho de representantes revela influência significativa na composição de todos os conselhos, e pode ser considerado como o centro principal de decisões estruturais, o que gera relevante preocupação, devido à inexistência de exigência de profissionais efetivamente

qualificados para assumir posições que exigem conhecimentos específicos de gestão, em especial porém sem que esta enunciação seja limitativa, conhecimentos financeiros e orçamentários.

Com atos constitutivos diferentes, não existe um padrão de conselho estabelecido entre as quatro entidades. Não obstante, segue-se um padrão nacional de conselhos (CNI), em consonância aos documentos de constituição e a própria legislação que regem, em especial, as entidades paraestatais. Embora muitos pontos não estejam em consonância com as premissas da teoria da agência, tais entidades são contornadas pelas diretrizes nacionais legais.

De modo geral, observa-se que a composição das quatro entidades é integralmente influenciada pela legislação, com interferências legais e interferências regulatórias que determinam a estruturação destes documentos constitutivos, em um entrelaçamento e imbricamento que compreende a integração das quatro entidades, influenciando significativamente na composição dos quatro conselhos e em toda condução do Sistema.

As entidades paraestatais dispõem de legislação própria, Decreto nº 57.375, de 2 de dezembro de 1965 (BRASIL, 1965), o qual aprova o Regulamento do Serviço Social da Indústria (SESI) e o Decreto nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). A definição da personalidade jurídica e as características são definidas pela legislação nacional, bem como as regras de ingresso e saída dos seus membros, o funcionamento e composição dos seus conselhos, as atribuições e dinâmica das assembleias ordinária e extraordinárias.

Ao mesmo tempo que busca assegurar a padronização nacional, com o enfoque nos aspectos universais, pode trazer condições prejudiciais com a supressão de configurações específicas das unidades e necessidades peculiares, além de apresentar uma conceituação estática dessas entidades. Ademais, verifica-se a defasagem legal, cujas últimas atualizações ocorreram no ano de 2008.

Observa-se, ainda, que não existe a nomeação ou denominação dos conselhos regionais como “conselho de administração”, o que traz certa “confusão” para todos os envolvidos. Além disso, com uma estrutura distinta, a FIEP não dispõe de conselho regional ou conselho de administração, mas uma diretoria de número expressivo, resultado das eleições da FIEP.

Outra condição que chama a atenção constitui-se na dualidade de CEO (presidente). A dualidade do CEO ocorre quando as funções de CEO e presidente do conselho estão centradas na mesma pessoa. Infere-se que a centralização de todos os aspectos gerenciais do Sistema e todas as estratégias envolvidas perpassam e estão sob domínio do presidente do Sistema FIEP, fato este preocupante em uma estrutura corporativa. O exercício simultâneo de principal

executivo e presidente do conselho, isto é, a dualidade do presidente, sinaliza a ausência de separação entre controle e gerenciamento de decisão (FAMA; JENSEN, 1983; FINKELSTEIN; D'AVENI, 1994; LIPTON; LORSCH, 1992). Esta condição pode comprometer a eficácia do monitoramento do conselho (FINKELSTEIN; D'AVENI, 1994), o que por sua vez pode resultar na insuficiência de transparência e alta assimetria de informação (GUL; LEUNG, 2004).

O presidente dos conselhos, que possui autonomia diretiva sobre a instituição como principal executivo, também é responsável pela aprovação e apresentação das pautas a serem submetidas aos conselhos. Com todo suporte da equipe executiva na estruturação das pautas, estas precisam ser previamente aprovadas por este presidente. Este ponto não é positivamente observado, justamente porque oportuniza ao presidente a definição da agenda do conselho e o controle de eventuais problemas de forma antecipada (TARUS; AYABEI, 2016).

Com respaldo na teoria da agência, a fiscalização e controle das ações do executivo é uma das funções fulcrais do conselho de administração. Contudo, a dualidade desencadeia margens para oportunismo, conflito de interesses e significativos prejuízos à efetividade deste importante mecanismo de governança corporativa. Há estudos que asseguram que a combinação das posições de CEO e presidente do conselho trazem efeitos de configuração negativa acerca da assunção de riscos corporativos (KIM; BUCHANAN, 2008, PATHAN, 2009; AKBAR *et al.*, 2017).

A partir das observações nas reuniões e nas entrevistas coletadas, verifica-se que existe a perspectiva democrática exclusivamente amparada pelas informações que são disponibilizadas pela gestão (a gestão dispõe de informações mais privilegiadas do que o conselho, o que configura indícios de assimetria informacional). Ademais não existem incentivos relacionados ao monitoramento da gestão e muito menos um estreitamento vinculativo de fiscalização das atividades operacionais, o qual deveria ser a missão essencial do conselho. Evidencia-se ainda que a participação e interação dos membros dos conselhos ocorrem em um período ínfimo e limitado.

Especificamente acerca do tempo das reuniões do conselho do SESI e SENAI, ao considerar que os assuntos colocados em pautas são analisados em um intervalo de um mês, parece que duas horas é um tempo relativamente exíguo para níveis de discussões mais aprofundadas. Vafeas (1999), Brick e Chidambaran (2010) e Hideto Dato, Hudon e Mersland (2019) asseveram que a frequência e a qualidade das reuniões do conselho representam a diligência de monitoramento (supervisão) e trazem implicações de governança

significativamente importantes. Fama e Jensen (1983) argumentaram que, sem a ameaça de um mercado de aquisições, os conselhos de empresas sem fins lucrativos deveriam ser ativos.

Quanto ao tamanho dos conselhos de administração, constata-se um elevado número de conselheiros no principal conselho do sistema, ou seja, no conselho de representantes. Este tamanho levanta indícios do comprometimento da qualidade das decisões. Já as paraestatais e o IEL apresentam este número mais concentrado. Jensen (1993) assevera que os problemas de comunicação e coordenação decorrentes de estruturas de conselhos maiores implicam em um processo de tomada de decisão demorado e lento. Em decorrência das dificuldades em chegar a um consenso em conselhos maiores, as decisões sobre assuntos extremamente importantes geralmente não são tomadas tempestivamente.

Contudo, ao avaliar a composição dos conselhos das paraestatais SESI e SENAI, verifica-se que estes são constituídos por oito e nove membros, respectivamente, de modo que quatro são indicados pelo conselho de representantes. Ao somar com o presidente o qual também é eleito por este último conselho, sugere-se que é possível a formação de um total de cinco votos. Em outras palavras, evidencia-se o risco da composição de interesses comuns e o enfraquecimento de proposições dos demais membros nomeados por órgãos externos.

Ao analisar os conselhos fiscais, verifica-se a existência de apenas dois conselhos fiscais nas entidades que compõem o Sistema FIEP: o conselho fiscal da FIEP e o conselho fiscal do IEL, conforme previsão em seus atos constitutivos. As duas entidades paraestatais, não dispõem de conselho fiscal, sem previsão nos seus atos constitutivos, condição não recomendável em uma efetiva estrutura de governança corporativa.

No caso do conselho fiscal da FIEP, constata-se vinculação de interesses comuns entre os membros da diretoria, a presidência e o conselho fiscal, haja vista que são indivíduos que fazem parte da mesma chapa eleitoral (combinação entre candidatos), condição não recomendável dado o fato do conselho fiscal se constituir em um órgão de fiscalização.

Com relação à auditoria interna, infere-se que, embora existam importantes intenções de um funcionamento coerente, a estrutura de auditoria interna não consegue realizar a essência da sua função de modo integral, dado que existem restrições cujos direcionamentos estão submetidos à gestão da entidade e seus respectivos interesses. Embora se presuma a maximização dos objetivos do principal, os agentes delegados são capazes de ter intenções diferentes e podem não funcionar para esse fim (JENSEN; MECKLING, 1976), viabilizando condições de oportunismo.

Sob a luz da teoria da agência, a necessidade da auditoria interna como mecanismo de governança é incentivada pelas possibilidades de ocorrência dos conflitos decorrentes da

denominada assimetria informacional, que ocorre entre o agente e o principal, a qual é ainda mais agravada pelo fato dos gestores terem um amplo acesso às operações e decisões internas da entidade. Neste sentido, espera-se que os interesses do principal sejam monitorados por auditores internos que possam reduzir a lacuna de informações e, concomitantemente, o conflito de agência (STEWART; KENT, 2006), fato este comprometido na estrutura atual investigada.

De modo semelhante, os comitês apresentam um importante papel na condução de temas relevantes para o Sistema, contudo sua função essencial, sob a ótica da teoria da agência, é suprimida dado ao fato da submissão direta à gestão, comprometendo sua independência e assessoramento ao conselho, justamente porque se espera que tais comitês agreguem maior valor aos conselhos.

Em relação à auditoria independente, o acompanhamento dos trabalhos é realizado pela equipe de auditoria interna, a qual está vinculada e subordinada diretamente à gestão. Tal condição não é recomendável dentro de uma estrutura de governança corporativa, derivando de acompanhamento adequado por parte do conselho fiscal.

Outra condição que chama a atenção é a contratação da auditoria independente (atividade que requer um trabalho com consistência intelectual, procedimentos técnicos coerentes, ética, imparcialidade e independência) por meio de licitação, na modalidade concorrência pública, do tipo menor preço (o menor preço é o principal critério para a escolha final). Não obstante, a organização escolhida deve preencher todos os requisitos prévios estabelecidos em edital, o que pode viabilizar uma melhor seleção dos proponentes com condições técnicas para atender às entidades.

De modo geral, observa-se que os mecanismos de governança apresentam algumas inconsistências estruturais. Além dessas limitações, um importante mecanismo não existe neste tipo de entidade, que são os planos de compensação. Esta categoria não foi investigada devido sua inexistência, haja vista que os indivíduos que compõem a diretoria da FIEP e o próprio presidente não podem ser remunerados, conforme previsão legal. Tal condição não minimiza os custos de agência, pelo contrário, aumentam consideravelmente, justamente porque os agentes são racionais, buscam renda e como não há motivação da existência de um agente não pecuniário, a motivação financeira não pode ser ignorada. A teoria da agência orienta que maximizar o desempenho do agente deve ser objetivo fundamental da relação principal-agente, não podendo ser desprezada a importância da motivação de trabalho do agente por meio de planos de compensação (JENSEN; MECKLING, 1976).

Os mecanismos externos, também considerados como mecanismos de governança sob a perspectiva externa, também geram custos, justamente pela necessidade de sua existência e

atuação, em formatos específicos. Por tratar-se de um Sistema envolvido em tendências e interferências políticas, seja no âmbito nacional e também regional, é razoável esperar que a eficácia dos parâmetros de governança corporativa previstos pela teoria da agência seja afetadapor fatores institucionais e políticos. Tal condição traz a reflexão da exigência de um nível ainda mais acurado e ajustado de governança corporativa.

De acordo com as entrevistas realizadas juntos aos auditores dos órgãos externos, além de acórdão específico e direcionado como o 1613/2020 (BRASIL, 2020), pelo fato de existir vínculo de atividades entre as entidades, em especial pela aplicação dos recursos, os mecanismos externos (TCU e CGU) debruçam-se na fiscalização da aplicação dos recursos auferidos, evidenciando desconfortos quanto às informações contábeis da Federação (sindicato patronal) quanto à aplicação dos recursos repassados por meio das contribuições compulsórias, sob a alegação de que os relatórios contabilísticos analisados não estão adaptados aos reais pedidos de qualidade e transparência requerida pelos órgãos de controle.

Verifica-se, neste ponto, considerações ainda inconclusivas por parte do TCU quanto à relação administrativa e contratações conjuntas entre as entidades paraestatais e as federações estaduais, colocando alguns impedimentos, apontando elementos prejudiciais, mas ainda não trouxe um posicionamento conclusivo. Parece que ainda existe uma “zona cinzenta” do que o TCU pode se imiscuir e o que não pode nas entidades sindicais patronais.

Observa-se, por outro lado, que as Federações não se sentem confortáveis quanto ao fato do TCU adentrar nesta questão, configurando um comportamento nacional dos entes sindicais patronais, possivelmente buscando impedir a perda da autonomia e a fiscalização mais próxima da gestão dos seus recursos. Parece existir uma significativa resistência neste sentido, corroborando com oportunidades para o comprometimento da transparência, ineficiência da alocação dos recursos da entidade sindical (recursos repassados pelas paraestatais) com sujeição ao poder discricionário da gestão, condições estas totalmente contraditórias às premissas da boa governança corporativa.

Dessas condições também decorre a necessidade de discussões e definições mais contundentes a respeito dos recursos repassados referente a sua constituição pública ou privada. Por mais que o TCU assegure que os recursos compulsórios repassados configurem como públicos, ainda existem interessados em defender que ao adentrar para a estrutura de capital das entidades, estes passam a conceber o formato privado. Estas discussões que se delongam há anos, também inconclusivas, impedem o prosseguimento de definições mais claras e planos mais coerentes de fiscalização global do Sistema S.

As restrições de fiscalização exclusiva às paraestatais, entidades que estão sob jurisdição do TCU, impedem a visão completa da alocação dos recursos do Sistema FIEP. Neste aspecto, a complexidade do Sistema, a imprecisão e dificuldade de transparência informacional dos resultados (critérios de rateio e a ausência de prestação de contas públicas da FIEP e IEL) podem levar a interpretações de concentração de poder dos gestores do Sistema FIEP, riscos de malversação de recursos e desvios de finalidade.

De modo geral, os mecanismos internos e externos de governança apresentam sérias limitações e restrições quanto ao efetivo monitoramento do Sistema. No caso dos mecanismos internos, as fragilidades são decorrentes das falhas de estruturação e direcionamento dos papéis, responsabilidades, preparação, autonomia e independência. Já quanto aos mecanismos externos, mais especificamente o TCU, a ausência de definições claras e assertivas restringem o poder fiscalizatório das entidades sindicais patronais e a aplicação dos recursos concedidos pelas entidades repassadoras (paraestatais).

4.3.2 Estrutura de capital

Permite-se inferir que as evidências relacionadas à gestão de recursos da FIEP pode vir de encontro às possíveis carências de ações e mecanismos que promovam a transparência informacional relacionadas a um efetivo canal de comunicação por meio da disponibilização de informações e serviços aos órgãos de controle e à sociedade, em especial, porém sem que esta enunciação seja limitativa, os demonstrativos financeiros e orçamentários de modo segregado, demonstrando clareza quanto às despesas executadas e à origem dos recursos (contribuições sindicais, contribuições compulsórias ou receitas próprias).

4.3.3 Estrutura de propriedade e controle

Na disposição das relações dos códigos da categoria “agente”, ilustrados pela Figura 15, observa-se que existem definições de instâncias de gestão das entidades que estão submetidas à determinação regulatória e outras não. Esta diferença ocorre justamente pelas diretrizes e encaminhamentos serem distintos entre as entidades componentes do Sistema. A constituição da diretoria da FIEP está estruturada no estatuto da entidade, e esta diretoria inclina-se aos interesses da Federação e dos sindicatos. Por outro lado, o presidente, como principal executivo e também detentor de outros cargos e atribuições no Sistema, tem sua previsão nos normativos

estatutários de constituição de todas as entidades (FIEP, SESI, SENAI e IEL) e sua atuação abrange as quatro casas.

O Sistema FIEP apresenta-se com uma estrutura genuinamente presidencialista, com os devidos respaldos legais. Por outro lado, existem outras instâncias que se integram como suporte ao presidente, que respondem pela estrutura corporativa do Sistema de forma integrativa (quatro casas) e transversal, que não tem previsão em normativos legais, excetuando as diretorias regionais, as quais também possuem algumas distinções de exigências para formação. Toda esta gestão é o *locus* de execução das atividades organizacionais, responsável pelo uso eficiente dos recursos em linha com o planejamento e missão do Sistema.

A complexidade da formação da estrutura diretiva do Sistema FIEP, algumas por força regulatória e outras sem previsão normativa com flexibilidades e permissões de intervenção do presidente, permitem a sobreposição de funções, ações discutíveis ou omissões dos gestores e viabilizam condições para comportamentos oportunistas e conflitos de interesses. Cumpre lembrar que a teoria da agência descreve os indivíduos como racionais, interessados em si mesmos, atores que desejam maximizar suas próprias preferências, e, como agentes, podem se envolver em um comportamento de interesse próprio como industriários, mesmo que inconsciente e considerando como uma atuação coerente na busca de prestígios e benefícios pessoais.

Acrescente-se que o oportunismo e a racionalidade limitada são conceitos que emergem na gestão do Sistema FIEP, de modo que a gestão pode agir facilmente de uma maneira que contraste com a interesses principais do Sistema. A assimetria da informação decorrente da divergência de interesses entre os gestores e acionistas pode ser dispendiosa, claramente prevista também nos pressupostos da teoria da agência. A assimetria informacional entre o principal e o agente cria condições para que este último relate informações incompletas ou tendenciosas, seja de forma voluntária ou não.

Logo, admite-se que os custos de agência podem emergir a partir dos conflitos oriundos da separação entre propriedade e controle, apresentando-se como necessários à administração do sistema. Tal assertiva é refletida nos custos que buscam atenuar os riscos contratuais relacionados ao monitoramento das cláusulas e condições acordadas. São custos que incorrem em todo o processo de planejamento e monitoramento para a efetiva estrutura de governança corporativa. Neste aspecto, são considerados os pressupostos comportamentais oportunistas dos agentes econômicos, decorrentes dos contratos incompletos, os quais são consequências da racionalidade limitada humana.

Concernente à definição de quem efetivamente pode se configurar como principal, a inferência relacionada ao tema, com a representação gráfica das relações apresentadas na Figura 14, revela que o fato das entidades paraestatais serem detentoras das contribuições mandatórias ao setor produtivo, admitidos como recursos incorporados à gestão destas entidades de personalidade jurídica privada, sobretudo sem fins lucrativos, e, concomitantemente, estas devem cumprir com atividades de interesse social/indústria (como beneficiário) e seu respectivo desenvolvimento em um formato devolutivo, traz a explicação e definição do principal inclinando-se preponderantemente aos industriários (estabelecimentos industriais), os trabalhadores da indústria e os sindicatos que os representam.

Em decorrência da análise deste estudo, verifica-se a importância da existência destas entidades como apoio ao Estado, em particular as paraestatais respaldadas pelos regimentos que as constituem, somadas à contribuição da FIEP (vínculo obrigatório) e IEL que conjuntamente atuam de forma indissociável no propósito de existência deste Sistema. Verifica-se ainda que são representadas pelos gestores, escolhidos democraticamente, que assumem as responsabilidades relacionadas à condução dessas entidades juntamente com a participação dos sindicatos associados. Toda esta estruturação volta-se ao objetivo fulcral que se concentra em promover o atendimento aos interesses da sociedade civil, isto é, o interesse público.

O capital "aportado" nas entidades paraestatais não se concentra em fins de retornos econômicos, mas estritamente sociais. No caso de empresas com fins econômicos, o capital pode ser relacionado com o grupo de *stakeholders* que detém direitos de propriedade, isto é, os acionistas ou aqueles que de outra forma, realizam investimentos financeiros na empresa (AGUILLERA; JACKSON, 2003). Nestas condições, os estudiosos da teoria da agência avaliam o capital como direito dos acionistas, cujos interesses se debruçam no risco e retorno.

É fato que existem dificuldades na compreensão de estudos de empresas sem fins lucrativos justamente porque, neste caso, o interesse financeiro e seu respectivo retorno não é o objeto de maximização do principal. Sobretudo, existem outras motivações que se sobressaem a esta configuração financeira, como o retorno por meio do atendimento ao interesse e às necessidades de desenvolvimento da indústria.

De modo geral, a força regulatória se apresenta com relevância na definição do propósito dessas entidades, embora exista muita discussão na literatura e entre os doutrinadores do direito a respeito da definição relativa à paraestatalidade. Analisar sob a ótica de uma teoria de viés econômico como a teoria da agência permite trazer inferências interessantes para esta definição.

Em termos teóricos, a arquitetura da teoria da agência se debruça no conceito basilar da relação de agência. Deste modo, muitas vezes, ainda que de forma inconsciente, as duas partes,

o agente e o principal analisados neste estudo de caso, têm objetivos diferentes que levam a diferentes perspectivas e atitudes. Perceberam-se diversas ações ou formas pelas quais os gestores/administradores atuam, principalmente no sentido de satisfazer seus próprios interesses, em prejuízo da outra parte, corroborando os pressupostos da teoria da agência.

De modo geral, ao considerar que empresas com melhores práticas de governança corporativa apresentam melhor desempenho devido ao menor custo de agência e mecanismos de monitoramento mais eficazes (BROWN; CAYLOR, 2006; ZHOU; OWUSU-ANSAH; MAGGINA, 2018), o diagnóstico apresentado evidencia algumas disfunções significativas (sintetizadas no Quadro 12) e direciona à necessidade do aprimoramento da estrutura de governança do Sistema investigado, o que suporta a intenção da proposição de um modelo com base na teoria que fundamentou toda a construção deste estudo.

5 APRESENTAÇÃO DE UM MODELO DE GOVERNANÇA À LUZ DA TEORIA DA AGÊNCIA

Ao considerar que a unidade de análise da teoria da agência é o contrato que respalda o relacionamento entre o principal e o agente, a preocupação fulcral consiste em estabelecer o contrato mais eficiente para conduzir esta relação. Neste aspecto, um modelo de governança corporativa afetivo deve estar fundamentado primordialmente nesta condição.

A formação e desenvolvimento do modelo proposto considera as vertentes diferenciadas das entidades investigadas. Deve-se saber que os domínios/configurações institucionais foram ponderados, bem como as personalidades jurídicas envolvidas e a combinação dos seus elementos em uma estrutura integrada. Certamente esta proposição de modelagem não é motivada por simples transposições de práticas interpretadas pela pesquisadora e nem negligência os valores e objetivos que orientam o Sistema FIEP, sobretudo é amparada pelas premissas sólidas da teoria dominante que explica as estruturas de governança corporativa no âmbito científico mundial. O Quadro 11 demonstra de forma sintetizada as proposições apontadas aos órgãos de governança existentes no Sistema FIEP, os quais são explicados em maior nível de detalhamento nas seções subsequentes.

Quadro 11: Síntese das proposições aos órgãos de governança

Órgãos de governança	**Instância**	**Proposições**
Conselho de representantes	Deliberativa	Ajustes
Conselho regional	Deliberativa	Ajustes
Conselho fiscal	Fiscalizadora	Ajustes

Conselhos consultivos (temáticos e setoriais)	Consultivo/ não deliberativo	Ajustes
Auditoria interna	Fiscalizadora	Ajustes
Auditoria independente	Fiscalizadora	Ajustes
Órgãos de controle	Fiscalizadora	Ajustes
Comitê de auditoria	Assessoramento/ não deliberativo	Implantação
Comitê de ética	Assessoramento/ não deliberativo	Ajustes
Comitê de riscos e *compliance*	Assessoramento/ não deliberativo	Ajustes
Comitê de planejamento e estratégia	Assessoramento/ não deliberativo	Ajustes
Comitê de crise	Assessoramento/ não deliberativo	Ajustes
Comitê de finanças e resultados	Assessoramento/ não deliberativo	Ajustes
Comitê de capital humano	Assessoramento/ não deliberativo	Ajustes
Secretaria de governança	Apoio	Ajustes
Presidência	Executiva	Ajustes
CADE	Executiva	Exclusão
Diretoria	Executiva	Ajustes
Superintendência	Executiva	Ajustes

Fonte: elaborado pela autora (2020)

Torna-se imprescindível a definição, organização e definição das instâncias deliberativas, fiscalizadoras, de assessoramento, consultivas e executivas. Em função da necessária separação de propriedade e controle (BERLE; MEANS, 1932), vários órgãos e mecanismos são necessários para alinhar os interesses dos principais e agentes (FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN; MECKLING, 1976), iniciando como as primeiras proposições do modelo sugerido.

5.1 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

A governança corporativa eficaz no Sistema FIEP implica em órgãos voltados para garantir que os executivos respeitarão os direitos e interesses das partes interessadas das entidades, além de evidenciar a responsabilização desses interessados em atuarem com responsabilidade em relação à proteção e geração de valor das indústrias. A boa estrutura de governança corporativa garante que os recursos sejam alocados de forma produtiva para manter todas as partes interessadas satisfeitas (FILATOTCHEV; BOYD, 2009), assegura o monitoramento da eficácia da gestão, garante a conformidade legal e impede comportamentos irregulares e/ou inadequados.

Para o caso estudado propõe-se um modelo de governança mais ativo, permitindo o Sistema FIEP não apenas sobreviver, mas também gerar retornos de valores suficientes para reter o compromisso dos principais interessados. O que se supõe, por meio da teoria da agência,

é que a implementação do modelo sugerido pode gerenciar os problemas da relação de agência (conflitos entre agente e principal) identificados, buscando o aprimoramento dos mecanismos de regulação e autorregulação e a adequada interação entre as partes interessadas, de modo a refletir nas operações da entidade com a melhoria na eficiência, desempenho, ampliação da confiança e transparência em seus procedimentos e processos.

Para compreensão deste processo, o Quadro 12 consegue mostrar as três etapas que compreendem os resultados decorrentes do presente estudo. Primeiramente são apresentados os achados da realidade do caso estudado, abarcando as três dimensões que serviram como base de orientação para análise da estrutura de governança do Sistema FIEP. Na sequência, os resultados empíricos foram confrontados com os pressupostos da teoria da agência, decorrendo deste procedimento a constatação da necessidade de ajuste à estrutura e as proposições primordiais (à luz da teoria da agência) quanto à formulação de um modelo adequado de governança corporativa.

Quadro 12: Consolidação dos resultados de pesquisa

Categoria	Sistema FIEP	Teoria da agência	Referências	Proposições práticas para o Sistema FIEP
Mecanismos de governança				
Conselhos de representantes e conselhos regionais	• Não é estabelecida a nomenclatura de conselhos de administração, apenas conselhos regionais. • Informações limitadas e assimetria Informacional (os gestores têm informações superiores). • Interferências limitadas na gestão. • Reflexo da estrutura diretiva sindical. • Dedicação comprometida. • Confiança nas ações da gestão. • Quantidade maior de membros representantes da indústria nos conselhos regionais. • Conflito de interesses. • Permissão para atuação simultânea em cargos de gestão e no conselho. • Dualidade de CEO. • Independência comprometida. • Sem restrição para mandatos. • Sem exigência de preparação/formação dos conselheiros.	• Principal mecanismo de governança. • Responsável por monitorar e fiscalizar o agente e seu respectivo processo de gestão, com acesso global às informações. • Possui autonomia para monitoramento e interferência na gestão. • Atua em favor dos interesses do principal, sem auto interesse. • Dedicação necessária para plenitude do cargo e atuação. • Não se imiscui com cargos de gestão. • Independência e autonomia como elementos essenciais. • Necessária a renovação periódica dos membros. • Experiência e conhecimento. • Tamanho do conselho com elevado número de membros motiva a dominação e a autoridade dos líderes, refletindo na origem de conflitos. • Manutenção e revisão dos contratos.	ENHARDT, 1989; FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN; MECKLING, 1976	**Conselho de representantes (assembleia geral)** • Constituição de um colegiado consolidado de membros, classificado por grupos de segmentações de interesses sindicais. • Além dos representantes dos sindicatos, o conselho deve ser composto por membros externos (não executivos) e representantes do governo. • Ao conselho devem ser disponibilizadas informações em formato integral, sem restrições, limitações ou resumos. • Estabelecimento de critérios para composição do conselho, como tempo de dedicação e qualificação. • Implantação de programa de educação continuada para conselheiros. • Criação de um manual específico para o conselho de representantes para atuação em assembleia geral. • Sem permissão para dualidade de CEO. **Conselho de administração** • Estabelecimento de um conselho de administração para cada entidade. • Determinação da nomenclatura dos conselhos de administração (atuais conselhos regionais). • Estabelecimento de critérios para composição dos conselhos de administração, como tempo de dedicação, qualificação e experiência. • Implantação de programa de educação continuada para conselheiros. • Deliberações colegiadas, não individualizadas, voltadas para os interesses comuns e não apenas a uma classe setorial. • Ao conselho devem ser disponibilizadas informações em formato integral, sem restrições, limitações ou resumos. • Ampliação da quantidade de membros externos do Governo do Estado e áreas de entidades públicas pertinentes.

	• Um dos conselhos com tamanho elevado de membros. • Regulamentos (contratos) sem manutenção periódica.			• Determinação de responsabilidades, autonomia e independência. • As decisões do conselho podem ser alteradas única e exclusivamente pelo conselho, e jamais por seus membros de forma individualizada ou por quantidade de votos insuficiente. • Sem permissão para dualidade de CEO. • Criação de um manual específico para os conselhos de administração de todas as entidades do Sistema. • Alinhamento constante com a assembleia geral. • Limitação de apenas dois mandatos.
Conselho fiscal	• Informações limitadas e assimetria informacional (os gestores têm informações superiores). • Reflexo da chapa eleita. • Dedicação comprometida. • Formação por afinidade. • Conflito de interesses. • Independência comprometida. • Sem exigência de preparação/formação dos conselheiros. • Apenas FIEP e IEL possuem conselhos fiscais, não se estendendo às paraestatais.	• Responsável em fiscalizar o agente quanto à gestão dos recursos financeiros, resultados, desempenho, equidade e prestação de contas. • Independência e autonomia como elementos essenciais. • Tem autonomia para monitoramento e interferência na gestão. • Atua em favor dos interesses do principal, sem auto interesse. • Dedicação necessária para plenitude do cargo e atuação. • Não se imiscui com cargos de gestão. • Necessária a renovação periódica dos membros. • Experiência e conhecimento em finanças e contabilidade.	EISENHARDT, 1989; FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN; MECKLING, 1976	• Estabelecer um conselho fiscal com abrangência para as quatro entidades do Sistema. • Não se vincula à chapa da presidência e diretoria eleita. • Composição de 3 a 5 membros. • Nomeação/eleição do conselho fiscal pelo conselho de representantes, com pelo menos um representante do governo. • Estabelecer critérios para composição do conselho fiscal, tais como tempo de dedicação e qualificação, com conhecimentos específicos em finanças e contabilidade. • Dispor de autonomia para monitoramento e interferência na gestão. • Não estar subordinado a nenhum mecanismo de governança, com devida independência. • Acompanhar os trabalhos da auditoria interna e independente em conjunto com o comitê de auditoria. • Limitação de apenas dois mandatos.

Conselho Consultivo	• Órgão de aconselhamento à diretoria da FIEP, sem deliberação.	• Órgão de aconselhamento ao conselho de administração	JENSEN; MECKLING,1976	• O órgão deverá ser direcionado ao aconselhamento dos conselhos de administração das quatro entidades do Sistema.
Planos de compensação	• Não existem planos de compensação.	• Sistemas eficientes de remuneração por incentivos proporcionam uma participação nos retornos ao agente, mitigando e reduzindo ações oportunistas.	EISENHARDT, 1989; FAMA; JENSEN; MECKLING, 1976	• Implantação de um sistema de compensação eficiente. • Dedicação exclusiva ao Sistema por parte da presidência, diretoria e superintendências.
Auditoria interna	• Limitações de assessoramento ao conselho. • Subordinado à gestão. • Ameaças à imparcialidade. • Ausência de normativa interna.	• Participação de conselheiros de administração; • Assessoramento direto ao conselho de administração; • Independência, autonomia e imparcialidade como elementos essenciais.	EISENHARDT, 1989; FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN; MECKLING, 1976)	• Assessoramento e vínculo ao conselho de administração. • Participação de conselheiros de administração.
Comitês de assessoramento	• Limitações de assessoramento ao conselho. • Não se configura como independente. • Subordinação à gestão; • Ameaças à imparcialidade. • Estágio inicial de implantação. • Não existe comitê de auditoria.	• Participação de conselheiros de administração. • Assessoramento direto ao conselho de administração. • Independência, autonomia e imparcialidade como elementos essenciais.	EISENHARDT, 1989; FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN; MECKLING, 1976	• Assessoramento e vínculo ao conselho de administração. • Participação de conselheiros de administração. • Implantação de um comitê de auditoria (Papéis e atribuições, composição e vínculo hierárquico).

Auditoria independente	• Acompanhada pela gestão/equipe de auditoria interna; • Contratação via licitação, modalidade concorrência pública, do tipo menor preço.	• Contratação por níveis de qualidade técnica; • Acompanhamento por mecanismo de governança, com o intuito de garantir a autonomia e independência necessária.	EISENHARDT, 1989; FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN; MECKLING, 1976	• Contratação por níveis de qualidade técnica; • Acompanhamento por mecanismo de governança, com o intuito de garantir a autonomia e independência necessária; • Exigências de manifestação formal de independência por parte dos auditores. • Publicação no *website* das demonstrações financeiras e parecer da auditoria independente das quatro entidades.
Órgãos de controle	• Restringem-se ao monitoramento da aplicação dos recursos compulsórios. • Definições inconclusivas quanto à atuação na fiscalização da FIEP e demais entidades sindicais vinculadas ao Sistema S. • Identificação de limitações da transparência informacional da FIEP.	• Autonomia para fiscalização global.	EISENHARDT, 1989; FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN; MECKLING, 1976	• Autonomia de fiscalização global dos recursos compulsórios de todas as entidades. • Definição mais assertiva e definitiva de como o TCU deve atuar quanto à integração administrativa e contratações conjuntas entre as entidades paraestatais e a Federação.
Áreas de apoio à governança	• Limitações de apoio ao conselho. • Subordinado à gestão; • Ameaças à imparcialidade. • Documentação de governança descentralizada. • Estágio inicial de implantação.	• Apoio direto ao conselho de administração. • Imparcialidade e autonomia como elementos essenciais.	EISENHARDT, 1989; FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN; MECKLING, 1976	• Apoio e vínculo ao conselho de administração. • Imparcialidade e autonomia. • Centralização da documentação relacionada à governança.

Separação entre Propriedade e Controle				
Principal	• Indefinição do principal.	• Configura-se no proprietário(s), acionista (s) ou dono(s) do capital.		• Definição do principal: industriários, trabalhadores da indústria e sindicatos. • Criação de um código de governança corporativa para entidades paraestatais do Sistema S.
Agente	• Objetivos, interesses próprios e preferências de risco divergem entre principal e agente. • Os gestores operam em condições de assimetria informacional, onde eles têm informações superiores vis-à-vis à indústria e podem comportar-se de forma oportunista. • Relação de agência entre os industriários e gestores do Sistema FIEP. • Auto interesse do agente; • Múltiplas atividades e responsabilidades legais.	• Gestor não proprietário contratado pelo principal para atuar em seu favor. • As informações assimétricas entre agente e principal são reduzidas por efetivos mecanismos de governança. • Relação contratual de agência entre o agente e o principal. • O auto interesse do agente deve ser mitigado por meio de planos de incentivos.	EISENHARDT, 1989; FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN; MECKLING, 1976	• Ajustes e implantações de mecanismos de governança corporativa nos formatos recomendados neste estudo (sugeridas na categoria "mecanismos").
Estrutura de Capital				
Capital próprio	**Paraestatais (SESI e SENAI):** • Receitas de contribuições. • Receitas de serviços. • Receitas de capital. • Outras receitas correntes. **FIEP:**	• As decisões de estrutura de capital são determinadas pelos custos de agência resultantes de conflitos de interesse entre o principal e o agente; • Problemas de agência distorcem a política corporativa e, portanto, levam	EISENHARDT, 1989; FAMA, 1980; FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN; MECKLING, 1976	• Aprimoramento das práticas de *disclosure* /transparência informacional, a partir da apresentação uniforme das contas contábeis, despesas e receitas, com a separação da origem de recursos das entidades vinculadas (repassadoras). • Melhoria informacional sob as perspectivas patrimonial e orçamentária com divulgações periódicas de todas as entidades que compõem o Sistema.

	• Contribuições sindicais. • Contribuições/ repasses obrigatórios do SESI/SENAI. • Receitas próprias.	ao comprometimento da gestão financeira adequada.		• Maior transparência a respeito do relacionamento entre entidade sindical patronal e as entidades dos serviços sociais autônomos quanto ao compartilhamento de estrutura e despesas de manutenção. • Criação do portal de transparência para as entidades FIEP e IEL, com divulgação periódica nos websites;
Capital de terceiros	• Obrigações comuns para manutenção das atividades das entidades, previstas na estrutura do passivo circulante e não circulante.	• As melhores práticas de governança corporativa asseguram os direitos reservados ao principal, além de fornecer melhores oportunidades para as entidades captarem recursos financeiros externos. • Os custos de agência consistem no valor perdido por gerentes profissionais que maximizam sua própria utilidade, em vez do valor da empresa.		

Fonte: elaborado pela autora (2020)

5.1.1 Conselho de representantes – assembleia geral

Primeiramente, é imperativo trazer a abordagem do órgão representativo máximo da FIEP, o conselho de representantes, cujas assembleias gerais devem ser soberanas. O estabelecimento de critérios para composição da cadeira desse conselho torna-se um elemento essencial para formatação e qualidade deste colegiado. Nesta perspectiva, algumas exigências necessitam ser fixadas e determinadas nas normativas deste órgão supremo, devido ao fato da composição estar fundamentada nos representantes dos sindicatos da indústria.

Embora a qualidade do membro seja difícil de medir, sugere-se a exigência de qualificações profissionais mais altas e específicas para atuação no conselho de representantes, de modo que os membros deste conselho detenham níveis adequados de qualificação. Formação na área de negócios ou finanças, conhecimentos efetivos em procedimentos contábeis e nível de especialização na área também são recomendáveis. A preparação para atuação no conselho deve ser considerada uma condição *sine qua non* para assumir tal posição.

São recomendados membros não executivos neste conselho, inclusive na condução das assembleias gerais, como ponto essencial no estabelecimento e manutenção de padrões de governança corporativa, sem permissão para atuar em outros cargos corporativos, até mesmo na diretoria da FIEP. A composição dos membros deve ser compreendida por indivíduos que possuem disponibilidade de tempo para poder se debruçar efetivamente na condução dos assuntos prioritários, possam se preparar previamente para as reuniões, e tenham condições de destinar o tempo necessário e adequado para o exercício da função, evitando decisões precipitadas ou açodadas.

A teoria da agência (JENSEN, 1993) considera que o tamanho do conselho com elevado número de membros motiva a dominação e a autoridade dos líderes, refletindo na origem de conflitos. Deste modo, sugere-se especificamente para o conselho de representantes (órgão composto por 99 representantes dos sindicatos), seja consolidado por um grupo menor de membros, classificado por grupos de segmentações de interesses sindicais, isto é, dividido por grupos de atividades industriais, considerando um representante para esses grupos, diferente do formato atual que permite vários representantes de uma mesma categoria. Sobretudo, estes representantes devem seguir as exigências sugeridas para sua composição.

Sugere-se ainda que este conselho seja também composto por representantes de órgãos do governo, em especial, mas sem que esta enunciação seja limitativa, do Ministério da Economia e do Ministério da Educação, com o mesmo poder de voto dos membros representantes dos sindicatos.

Na configuração desta abordagem, é assegurado o direito de um voto a todos os membros deste conselho, considerando as diretrizes estatutárias da FIEP e cumprindo a preservação da gestão democrática. Não obstante, além do ato constitutivo da Federação, é recomendável o estabelecimento de um manual específico para o conselho de representantes, com as diretrizes de atuação, responsabilidades, votos e deliberações deste conselho em assembleia geral. Este conselho deverá se reunir na mesma periodicidade atual, com a devida competência de eleição da presidência e diretoria da FIEP, bem como eleição e destituição dos membros do conselho fiscal e dos conselhos de administração de todas as entidades.

5.1.2 Mecanismos de governança

A governança corporativa lida precisamente com problemas de conflito de interesses, criando formas de prevenir má conduta corporativa e alinhando os interesses das partes interessadas usando incentivos e mecanismos de monitoramento. A implementação de efetivos mecanismos não pode ser estruturada isoladamente e sem propósitos previamente estabelecidos e alinhados.

Ao considerar que o agente possui maior probabilidade de se comportar em consonância ao interesse do principal, se o último obtiver informações sobre o comportamento do primeiro (EISENHARDT, 1989), propõe-se o ajuste da estrutura da governança corporativa atual, de modo a direcionar seus mecanismos e instâncias de suporte à inclinação deste propósito.

5.1.2.1 Conselhos de administração

Considerado como "o ápice do sistema de controle interno" (JENSEN, 1993), o principal mecanismo de governança corporativa, os conselhos regionais do Sistema FIEP, necessitam ser revisitados, de modo que eles sejam reestruturados para possibilitar uma melhor representação dos principais (industriários) e prover maior garantia de que as ações, gerenciamento e decisões sejam monitorados e coerentes com a visão e missão do Sistema, e, consequentemente, com os interesses dos industriários, trabalhadores da indústria e sindicatos.

De modo geral, os conselhos devem ser os primeiros a contribuir com a melhoria da governança corporativa do Sistema como os principais defensores das boas práticas de governança e do cumprimento das normativas, regulamentos e legislação pertinente. Para tanto é necessário denominá-los como efetivos conselhos de administração, haja vista que atualmente não são reconhecidos com esta nomenclatura.

A estrutura dos conselhos de administração deve ser implantada nas quatro entidades (um conselho de administração em cada entidade). Atualmente existem conselhos regionais apenas no SESI, SENAI e IEL, tornando-se necessária que esta estrutura seja replicada também na FIEP, com a factual denominação de “conselho de administração” e nomeação/eleição por meio do conselho de representantes (assembleia geral).

Quanto às responsabilidades, sugere-se que os conselhos tenham a efetiva configuração de conselhos de administração, responsáveis por representar os interesses da indústria/industriários na gestão da empresa por meio da contratação, monitoramento e substituição da administração. O conselho deve dispor de total autonomia e constituir-se como principal mecanismo de governança, e, consequentemente, operar diligentemente nas estratégias do Sistema e no monitoramento da gestão, ao mesmo tempo em que mantém o controle dos negócios.

Em outras palavras, este conselho deve apropriar-se de suas atribuições na definição dos planos estratégicos para o Sistema e avalia seu progresso no cumprimento das metas estabelecidas. Também analisar em detalhes o orçamento, o progresso e os relatórios financeiros, com total liberdade para intervenção nas políticas e benefícios de pessoal. Na constatação de irregularidades na gestão, ao conselho deverá ser concedido autonomia para remoção do presidente, obviamente, sob avaliação colegiada, alinhamento com o conselho de representantes e regulamentação adequada, sugerindo novo escrutínio.

Ao conselho devem ser disponibilizadas informações em formato integral, sem restrições, limitações ou resumos. A competência do conselho de monitorar e controlar a qualidade da gestão está estreitamente relacionada à capacidade de este obter informações válidas e precisas sobre as ações do agente e as respectivas operações realizadas. Além disso, os conselhos devem ser os responsáveis por estabelecer mecanismos eficazes de supervisão projetados para monitorar a gestão.

De modo colegiado, as práticas do conselho devem reconhecer que é o conselho que detém a autoridade, e não seus membros com decisões individualizadas com interesses particulares mesmo que para benefício da segmentação industrial em que atua. Destaca-se aqui que não se requer votos unânimes regulares, mas que todos os membros do conselho, mesmo a menor parcela de membros que perderam o voto, respeitem a decisão tomada, sempre de forma colegiada, alcançando os propósitos e finalidades do Sistema. Propõe-se ainda que as decisões do conselho podem ser alteradas única e exclusivamente pelo conselho, e jamais por seus membros de forma individualizada ou por quantidade de votos insuficiente.

Com relação à independência dos conselhos de administração, ao constatar que o principal executivo do Sistema é também o presidente dos conselhos, emerge a recomendação clara e precisa de que este não pode desempenhar estas funções sem desconsiderar seus interesses pessoais. Logo, sem a direção de um líder independente, é muito mais difícil para o conselho desempenhar sua função independente de monitoramento, além das criticidades necessárias às decisões e deliberações do aludido colegiado. A teoria da agência sugere que conselhos independentes, livres da influência gerencial, são mais capazes de monitorar e controlar o comportamento da gestão e mitigar os custos da agência (JENSEN; MECKLING, 1976).

Portanto, para que o conselho seja eficaz, é importante separar os cargos de CEO e presidente do conselho. Assim, o presidente independente deve dirigir as reuniões, ter o direito de sugestionar nomeações do conselho, propor as atribuições dos comitês e demais mecanismos, e, em conjunto com o CEO, definir a agenda do conselho (JENSEN, 1993). Sugere-se, então, que o alto executivo não seja integrante do conselho, pelo menos não consistindo como um membro com direito a voto, mas sim como o indivíduo cujo papel esteja voltado para executar as decisões e estratégias do conselho, e ser monitorado e avaliado por isso.

O estabelecimento de critérios para composição da cadeira dos conselhos torna-se um elemento essencial para formatação e qualidade deste colegiado. Nesta perspectiva, algumas exigências necessitam ser fixadas e determinadas nas normativas de todo o Sistema.

Embora a qualidade do conselheiro seja difícil de mensurar, sugere-se a exigência de qualificações profissionais mais altas e específicas para atuação nos conselhos das quatro entidades, de modo que os membros do conselho tenham níveis semelhantes de qualificação. Formação na área de negócios ou finanças, conhecimento efetivos em procedimentos contábeis, e nível de especialização na área é desejável, justamente para ampliação da capacidade dos conselheiros em confrontar e questionar assuntos que lhes são submetidos. Ademais, são também recomendáveis programas de educação continuada para os conselheiros.

De modo a corroborar com as recomendações colocadas à luz da teoria da agência, apresenta-se a seguir as orientações do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) acerca da qualificação ideal requisitada aos membros do conselho de administração, que são recomendadas como critérios para assunção à posição de conselheiro:

> Entre as características e competências requeridas dos conselheiros estão:
> i. alinhamento e comprometimento com os princípios, valores e código de conduta da organização;

> ii. visão estratégica;
> iii. disposição para defender seu ponto de vista a partir de julgamento próprio;
> iv. capacidade de comunicação;
> v. disponibilidade de tempo;
> vi. capacidade de trabalhar em equipe;
> vii. conhecimento das melhores práticas de governança corporativa;
> viii. capacidade de interpretar relatórios gerenciais, contábeis e financeiros e não financeiros;
> ix. conhecimento sobre a legislação societária e a regulação;
> x. conhecimentos sobre gerenciamento de riscos (IBGC, 2015)

São recomendados membros não executivos no conselho, inclusive na presidência, como ponto essencial no estabelecimento e manutenção de padrões de governança corporativa, sem permissão para atuar em outros cargos corporativos, até mesmo na diretoria da FIEP. Em função da complexidade de decisões e deliberações, agenda de ampla atuação, além de pautas que envidam esforços e estudos mais intensificados, a composição dos membros deve ser compreendida por indivíduos que possuem disponibilidade de tempo para poder se debruçar efetivamente na condução dos assuntos prioritários das entidades, prepararem-se previamente para as reuniões, e tenham condições de destinar o tempo necessário e adequado para o exercício da função, evitando decisões precipitadas ou açodadas. Importante destacar o alinhamento constante com o conselho de representantes (assembleia geral).

Adicionalmente, para atender a complexidade das demandas das entidades e permitir discussões mais aprofundadas e profícuas, é ideal a ampliação do tempo das reuniões dos conselhos a fim de garantir a atenção devida, sem permissão para apresentação de pautas simplificadas, abreviadas ou sintetizadas que comprometam a atuação adequada dos conselheiros.

Quanto ao fato de renovação ilimitada dos mandatos, sugere-se restrição temporal e limitação de apenas dois mandatos para absolutamente todos os membros em todos os conselhos, de modo a renovar a estrutura dos conselhos de todas as entidades, inclusive das categorias sindicais.

Concernente ao tamanho, conselhos mais concentrados ou menores são comumente reconhecidos como mais produtivos e eficientes porque apresentam menores problemas de comunicação e coordenação (JENSEN, 1993, EISENBERG *et al.*, 1998; LIPTON; LORSCH, 1992). Neste conselho sugere-se também a ampliação da quantidade de membros externos do governo do estado e áreas de entidades públicas pertinentes, seguindo esta lógica para os conselhos de todas as entidades, garantindo quantidade de votos que não seja suprimida pela quantidade de conselheiros representantes da indústria, a fim de evitar riscos de composição de interesses comuns e uma fiscalização mais efetiva.

5.1.2.2 Conselho fiscal

Ao constatar a existência de dois conselhos, o conselho fiscal da FIEP e o conselho fiscal do IEL, conforme previsão em seus atos constitutivos, recomenda-se a implantação de apenas um conselho fiscal que atenda todas as entidades do Sistema, com um número de três a cinco membros eleitos pelo conselho de representantes, mediante critérios estabelecidos e respectivo escrutínio. Não obstante, é interessante que na composição deste conselho seja considerado pelo menos um representante de algum ministério vinculado ao governo.

Sugere-se que o conselho formado não possua qualquer relação com a chapa da presidência e diretoria eleita, evitando qualquer vinculação amistosa entre os membros da diretoria, a presidência e o conselho fiscal (combinação entre candidatos) e a busca por interesses coletivos do grupo ou até mesmo particulares.

Recomenda-se que os conselheiros detenham conhecimento, formação e preparação para analisar e opinar acerca dos relatórios e demonstrativos financeiros de modo geral, bem como da estrutura e execução orçamentária. Não obstante, não devem se limitar somente à esfera financeira, mas a todos os documentos, atos dos gestores e os riscos que as entidades estão submetidas. Assim como recomendado para os conselhos de administração, é necessário também estabelecer critérios para composição do conselho fiscal quanto ao necessário tempo de dedicação, além da limitação de apenas dois mandatos.

Por se constituir como órgão de fiscalização independente, não deve ter qualquer configuração de subordinação às demais instâncias de governança. Deste modo, é necessário ficar muito bem estabelecida a autonomia deste órgão em relação à gestão e ao conselho de administração. É altamente aconselhável a independência e autonomia dos membros para fiscalizar a gestão em relação ao cumprimento das suas responsabilidades legais e estatutárias, de modo a denunciar eventuais fraudes, erros ou até mesmo crimes contra o patrimônio.

É imperativo o acompanhamento e vínculo dos trabalhos da auditoria interna e auditoria independente com os conselhos fiscais, de modo que os planos de trabalho sejam de total conhecimento destes conselhos.

5.1.2.3 Conselhos consultivos – conselhos temáticos e setoriais

As recomendações de ajustes aos conselhos temáticos e setoriais, os quais se enquadram na categoria de conselhos consultivos, como canais permanentes de diálogo entre empresários, sindicatos e o Sistema FIEP, devem se inclinar ao direcionamento coerente de

aconselhamento, isto é, ao invés de encaminhar somente à diretoria da FIEP, deve conduzir também aos conselhos de administração das quatro entidades.

Por mais que a principal missão da FIEP consista na defesa dos interesses da indústria, e estes conselhos tenham forte direcionamento para tal, as entidades SESI, SENAI e IEL também atendem a todos esses setores. Logo, as discussões desses conselhos também serviriam para os conselhos de administração das demais entidades. Ademais, é adequadamente apropriado o aconselhamento dos conselhos de administração, por tratar-se de órgãos deliberativos e estratégico na estrutura de governança corporativa.

Estes conselhos devem ser estruturados, preferencialmente, por conselheiros externos, especialistas dos setores da indústria, da comunidade acadêmica, pessoas da sociedade paranaense, de modo que contribuam na discussão de temas relativos às demandas da indústria, na realização de estudos pertinentes, análises, avaliação das tendências dos setores, com toda a lógica específica de emissão de pareceres e consequente apoio à decisão dos conselhos de administração.

Apesar de não se constituírem como conselhos deliberativos, em um grupo de entidades do porte e complexidade como o Sistema FIEP, tais conselhos consultivos apresentam-se como fundamentais dada a multiplicidade de setores que compõem a indústria. Este apoio, de natureza essencialmente necessária aos conselhos de administração, viabiliza o direcionamento de informações relevantes e subsidia o processo de tomada de decisão. Ademais, são importantes órgãos de apoio para manter a estrutura de governança em permanente comunicação com a sociedade, haja vista a principal finalidade do Sistema, a qual inclina-se para o desenvolvimento da indústria.

5.1.2.4 Auditoria interna

A auditoria interna, órgão de fiscalização e controle, necessita de autonomia, independência e critérios de imparcialidade para avaliação da efetividade dos sistemas e processos de controles internos. Tal órgão deve, impreterivelmente, dispor de vínculo e integração aos conselhos fiscais e conselhos de administração das entidades, de modo que sejam incentivados e estejam confortáveis para exercer suas atividades de forma independente.

Portanto, o acesso direto aos aludidos conselhos é um fator crucial para o real funcionamento deste mecanismo e a condição necessária para independência efetiva, além de assegurar a confiabilidade e transparência no exercício das funções dos membros envolvidos.

Os reportes da atividade devem ser submetidos diretamente aos conselhos fiscais e aos conselhos de administração.

5.1.2.5 Auditoria independente

Ao vislumbrar a complexidade da estrutura do Sistema FIEP, além de considerar que esta atividade exige competências intelectuais, críticas e técnicas, com emissão de pareceres relevantes a respeito do reflexo da situação patrimonial de todo o grupo de entidades, sugestiona-se que os critérios de contratação da auditoria externa no processo licitatório se configurem pelo reforço da classificação por níveis de qualidade técnica e não por menor preço. Além disso, este processo de licitação, em específico, deve ser acompanhado pelos conselhos de administração por meio do comitê de auditoria.

Recomenda-se, ainda, neste processo de licitação, critérios estabelecidos relativos a trabalhos de consultoria, de modo a inibir a contratação de empresa de auditoria independente vinculada a trabalhos de consultoria realizados em qualquer uma das quatro entidades, evitando conflitos de interesses.

Pela essência social que compreende o Sistema, é altamente aconselhável a publicação das demonstrações financeiras e parecer da auditoria independente, das quatro entidades nos *websites* de cada uma delas, não se restringindo apenas às duas entidades paraestatais.

O atendimento a todos os requisitos de qualidade técnica deve ser avaliado pelo comitê de auditoria, justamente pela necessidade da compreensão preliminar do escopo da auditoria compreender efetivamente os principais fatores de riscos que envolvem o Sistema, relativos a todo processo contábil e as exigências regulatórias, o conceito de materialidade a ser empregado.

Ademais, os planos de trabalho da auditoria independente devem se constituir de total conhecimento e acompanhamento do conselho fiscal. Não obstante, o reporte da auditoria deve ser direcionado ao conselho de administração, e, neste caso, os auditores podem acessar ao conselho de administração a qualquer tempo, sempre que necessário, mesmo que exista o acompanhamento e assessoramento do comitê de auditoria.

Por fim, é recomendado que a auditoria manifeste formalmente sua independência ao comitê de auditoria do Sistema FIEP (o qual é sugerida a existência e implantação), por meio de ofício assinado pelos representantes legais e auditores.

5.1.2.6 Comitês de assessoramento e comitês de gestão

Especificamente quanto aos comitês, é recomendada a reestruturação e divisão em dois importantes grupos: (i) comitês de assessoramento ao conselho de administração, o qual é efetivamente considerado um órgão ou mecanismo de governança e (ii) comitês de gestão, os quais especificamente fornecem suporte ao corpo executivo.

Concernente aos comitês de assessoramento, estes devem se configurar como suporte e auxílio aos conselhos de administração. É imperativo que os trabalhos destes comitês se inclinem às discussões e análise dos assuntos cujo aprofundamento se faz necessário (de acordo com a sua finalidade), de modo a desenvolver condições de análise mais aprofundadas e específicas de determinada temática, subsidiando de forma mais consistente o processo de tomada de decisão dos conselhos de administração.

Dentre os comitês existentes no Sistema responsáveis pela condução de importantes abordagens que deveriam estar vinculadas ao assessoramento dos conselhos de administração, existem: comitê de ética, comitê de crise, comitê de capital humano, comitê de riscos e *compliance*, comitê de planejamento e estratégias e comitê de finanças e resultados.

Possivelmente por apresentarem uma implantação recente, tais comitês necessitam de um maior nível de maturidade e aprimoramento, o que permite realizar os ajustes relativos ao vínculo aos conselhos de administração, bem como a efetividade de participação dos conselheiros nestes comitês.

No que diz respeito à composição dos referenciados comitês, é seguro asseverar a importância da participação de membros independentes do conselho de administração. Os conselheiros não executivos independentes representam um elemento chave de governança corporativa, de modo que sua presença nos comitês é uma prática de governança comumente recomendada (ZATTONI; CUOMO, 2010).

5.1.2.6.1 Comitê de auditoria

A falta de um comitê de auditoria no Sistema FIEP revela uma significativa oportunidade de melhoria na estrutura de governança, haja vista que é considerado um órgão fundamental de assessoramento ao conselho de administração. Por se configurar como um mecanismo inexistente na entidade, alguns direcionamentos de estruturação são apresentados para facilitação do processo de implantação.

Para tanto, é desejável o estabelecimento deste comitê com finalidades muito bem definidas, ou seja, o comitê de auditoria no sistema FIEP deve se constituir em um órgão de assessoramento e vínculo direto aos conselhos de administração das quatro entidades, de modo a monitorar o funcionamento dos procedimentos, normativas legais, controles internos, a efetividade e eficiência dos processos operacionais que envolvem as entidades, bem como a análise e revisão dos relatórios e demonstrativos financeiros, servindo também como um mecanismo de apoio ao conselho fiscal.

Esta recomendação é relevantemente aplicável porque o comitê estará inclinado a resguardar a integridade informacional e confiança das partes interessadas. É importante que este comitê seja composto por pelo menos três membros, de preferência do conselho de administração externos (não executivos) devidamente qualificados, com conhecimentos específicos em finanças, gestão e riscos. Não obstante, é recomendável que pelo menos um dos membros seja especialista em contabilidade ou tenha reconhecida experiência em contabilidade e auditoria.

Quanto aos papéis e atribuições deste comitê, é fundamental direcionar as responsabilidades para atividades de fiscalização, podendo compreender atuações de orientação e supervisão, elaborando recomendações de forma colegiada ao conselho de administração. O Quadro 13 apresenta os principais elementos que devem ser considerados para que este comitê atenda a estrutura de governança à luz da teoria da agência, com viabilidade adaptativa à realidade do Sistema FIEP.

Quadro 13: Elementos fundamentais para implantação do comitê de auditoria

Papéis e atribuições	• Acompanhamento dos procedimentos de elaboração das demonstrações financeiras em consonância às práticas contábeis legalmente vigentes, com abertura clara e detalhada da origem e destinação dos recursos, conforme requisição do TCU. • Acompanhamento dos trabalhos da auditoria interna e auditoria independente, de modo a garantir a objetividade e a independência necessária. • Acompanhamento e avaliação do processo licitatório de contratação de auditoria independente, com inclinação à qualidade técnica. • Avaliação das atividades da auditoria interna como suporte à auditoria independente. • Supervisão dos controles internos e da gestão de riscos. • Monitoramento do atendimento à legislação e normas regulatórias que regem as atividades das entidades do Sistema.

Composição	• Pelo menos três membros de preferência dos conselheiros de administração externos (não executivos). • Membros com conhecimentos específicos em finanças, gestão e riscos. Recomendável que pelo menos um dos membros seja especialista em contabilidade ou tenha reconhecida experiência em contabilidade e auditoria. • Coordenação por conselheiro externo. • Atuação colegiada. • Substituição periódica dos membros, sem permissão para permanência contínua.
Vínculo Hierárquico	• Reporta-se diretamente aos conselhos de administração do Sistema FIEP; • A relação com a gestão deve constituir-se por aspectos colaborativos e de total independência, sem qualquer subordinação.
Reuniões	• Reuniões periódicas com o conselho de administração e conselho fiscal. • Reuniões periódicas com a equipe de auditoria interna, bem como com os auditores independentes.

Fonte: elaborado pela autora (2020)

Por fim, a implantação, existência e respectivas atribuições deste comitê de auditoria devem constar também nos atos constitutivos das entidades como órgão mandatório.

5.1.2.7 Órgãos de controle

Referente aos órgãos de controle, recomenda-se uma proposta mais assertiva e definitiva de como o TCU deve atuar quanto à integração administrativa e contratações conjuntas entre as entidades paraestatais e a Federação. Esta proposta deve conter elementos legais robustos que eliminem as dúvidas decorrentes das complexidades integrativas institucionais, inclusive, permitindo abrangência maior ao órgão de controle em questão, com alcance real da fiscalização dos recursos compulsórios repassados para todo Sistema.

Para tanto, deve-se também trazer definições mais conclusivas a respeito da configuração dos recursos compulsórios, de modo a sanar questões discutidas há anos, que delongam e procrastinam definições importantes de fiscalização e controle.

5.1.2.8 Planos de compensação

Propõe-se a implantação de sistemas de compensação de incentivos (JENSEN; MECKLING, 1976) ou sistemas de recompensa (EISENHARDT, 1989), exigindo a dedicação exclusiva dos agentes, em especial, porém sem que esta enunciação seja limitativa, do

presidente. Sistemas eficientes de remuneração por incentivos proporcionam uma participação nos retornos ao agente, mitigando ações oportunistas.

Observa-se que nestas entidades alguns gestores enfrentam crescentes deveres, múltiplas atividades e responsabilidades legais, respondendo como personalidade física, conforme previsões nas iniciativas regulatórias.

A compensação entre custos de agência gerados por esta implantação e a redução de ações de viés de auto interesse por parte dos agentes são resultados previstos por sistemas de compensação de incentivos coerentes. Tais sistemas de compensação podem se configurar como importante mecanismo direcionado à solução de alguns problemas relacionados à gestão do Sistema estudado, haja vista que sequer existe remuneração de parte daqueles que assumem a condução das entidades.

A suposição essencial subjacente da teoria da agência é que os agentes são essencialmente oportunistas e egoístas, e que, a menos que sejam monitorados efetivamente, explorará o principal (MILLER; WHITFORD, 2007). A assimetria de informação que existe entre os agentes e o principal, em um formato mais distante, oferece subsídios para oportunismo (PARKER *et al.*, 2018). Logo, supõe-se que o agente agirá sobre isso, a menos que controlado ou "incentivado" não para fazê-lo (FAMA; JENSEN, 1983; JENSEN; MECKLING, 1976).

Assim, o sistema de compensação de incentivos deve ser minuciosamente estruturado, com vistas a direcionar o alinhamento de interesses, evitando a assunção de riscos institucionais e evitando incentivos a práticas oportunistas, fraudulentas ou ilícitas. Como exemplo, é possível integrar os sistemas de remuneração com aspectos da gestão que gerem valor, como a transparência dos negócios e dos demonstrativos financeiros, desdobramentos das estratégias em indicadores de desempenho e metas, e demais possibilidades que vinculem o empenho dos gestores com a finalidade do Sistema, sob condições de meritocracia na distribuição de recompensas, como forma de valorização e reconhecimento.

5.1.2.9 Secretaria de governança

Embora não seja configurada como um mecanismo, mas como uma área importante de suporte e apoio administrativo a todo o sistema de governança corporativa, é recomendável que a secretaria de governança esteja vinculada aos conselhos de administração, com total respaldo da autonomia que a ela deve ser conferida, além de total imparcialidade nas interações com todos os entes de governança.

Em função da modalidade integrativa de gestão de todas as entidades, é desejável que a secretaria de governança possua uma característica administrativa central, como guardiã do acervo documental da governança do sistema FIEP, ou seja, sugere-se a integração documental, em especial, mas sem que esta enunciação seja limitativa, das atas de todas as reuniões dos conselhos de todas as entidades, eliminando a descentralização documental que ocorre atualmente e evidenciando uma secretaria efetivamente central que realiza, inclusive, a integração entre todas as instâncias de governança.

5.1.3 Estrutura de capital e a transparência informacional

A transparência informacional não deve se restringir às exigências legais direcionadas às duas entidades paraestatais (SESI e SENAI) no que concerne ao portal de transparência, estendendo à FIEP e ao IEL, de modo que devem ser disponibilizados ao público os demonstrativos financeiros, gestão dos recursos captados, fornecendo a base para a divulgação de informações confiáveis para embasar as ações de governança. Um exemplo muito próximo seria uniformizar o acesso à informação como é aplicado atualmente no setor público com as regras determinadas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Mesmo que estas entidades se configurem como personalidade jurídica privada, sua finalidade é social, e se ajustariam de forma clara e aprazível a todas as partes interessadas.

Sugere-se que todas as entidades deste sistema aprimorem suas práticas de *disclosure* e apresentem de forma uniforme a transparência das contas contábeis, despesas e receitas, com a separação da origem de recursos das entidades vinculadas (repassadoras), as transações realizadas entre entidades, de modo que os líderes assegurem tanto a veracidade e conformidade das informações prestadas pelo Sistema, quanto à proteção dos interesses da indústria.

Logo, é altamente recomendável que sejam aperfeiçoados enquadramentos legislativos contábeis, de preferência aos padrões internacionais e, simultaneamente, aplicadas medidas de melhoria informacional sob as perspectivas patrimonial e orçamentária, evitando assim interpretações subjetivas e interesses divergentes (adequada motivação da gestão para cumprir os objetivos propostos em benefício da indústria), criando estruturas mais eficientes, implementado um sistema adequado do retrato contabilístico, com divulgações periódicas credíveis para todas as entidades do Sistema em questão.

Assim, a divulgação recomendada é pautada no fato de se consubstanciar como um mecanismo para redução da assimetria de informações entre todo o Sistema e as partes interessadas, divulgando ao público externo informações relevantes, de modo a expressar a

transparência e a responsabilidade da administração na condução dos negócios, além de refletir na melhoria dos relatórios financeiros, na sólida divulgação da captação e aplicação dos recursos, somatório dos serviços prestados e, consequentemente, na redução dos custos da agência (AKHTARUDDIN; HARON, 2010; MADI; ISHAK; MANAF, 2014).

5.1.4 Estrutura de propriedade e controle

As boas práticas de governança corporativa decorrem do equilíbrio da harmonia entre a propriedade e o controle. Ademais, a clara definição do principal, industriários, trabalhadores da indústria e sindicatos, permite a efetiva separação entre a propriedade e o controle e o respectivo direcionamento da missão do Sistema.

De maneira primordial, a melhoria na divulgação e disseminação dos papéis, direitos e responsabilidades destes atores podem se constituir como estímulos essenciais para compreensão e participação mais ativa por meio do conselho de representantes (assembleia geral). A reestruturação deste último, conforme recomendado no tópico anterior, pode aduzir um novo comportamento de atuação dos industriários, trabalhadores da indústria e sindicatos.

Concernente à figura do agente, a implantação de planos de compensação, bem como o atendimento às recomendações relativas aos ajustes dos mecanismos de governança propostos neste estudo, podem promover melhorias e motivar os gestores a atuar efetivamente em favor da indústria com a transparência requerida, de modo a reduzir o auto interesse do agente, e, consequentemente, as informações assimétricas entre as partes.

Com relação à estrutura diretiva, é proposto que a FIEP disponha de uma diretoria mais consolidada, com indivíduos dotados de notório conhecimento e reconhecida experiência. Além disso, devem dispor de tempo para dedicação à função, com o intuito de assegurar uma atuação ativa e constante. Tais requisitos devem ser previstos na composição da chapa eleitoral. Não é recomendada a atuação na diretoria e nos conselhos, evitando dualidade de funções.

Atinente ao SESI, SENAI e IEL, é sugerido o cargo de um diretor para cada uma das entidades, sem permissão para atuação em outras funções, inclusive superintendências. O atual CADE poderá ser substituído pelos comitês de assessoramento aos conselhos.

Finalmente, sugere-se a designação de dois superintendentes, superintendente corporativo e superintendente de negócios, que atuem na condução dos trabalhos operacionais das quatro entidades com o apoio das gerências executivas.

5.1.4.1 Código de governança corporativa para entidades paraestatais

Recomenda-se que as proposições apresentadas nesta tese sejam condensadas a partir da elaboração de um específico e efetivo código de governança corporativa para as entidades paraestatais, juntamente com as entidades vinculadas, de modo a ajudar e estabelecer conjuntos de melhores práticas que abordam problemas comuns de governança corporativa em entidades deste gênero.

Códigos de boa governança corporativa tornaram-se particularmente importantes para as mais variadas categorias institucionais, contudo ainda não existe um código elaborado e destinado ao Sistema S considerando suas particularidades, complexidades e sua influência política crescente, aumentando suas responsabilidades que deveriam ser contrabalançadas por uma governança transparente e responsável, de modo que muitos benefícios podem ser obtidos com este esforço para disciplinar as melhores práticas esperadas pela indústria e a sociedade de modo geral.

Com base na teoria da agência e respectivas práticas comuns de códigos de governança corporativa, e alinhado com a proposição do modelo que ora se apresenta, é recomendável e bastante salutar que este código disponha de um caráter prescritivo, contendo de forma clara e transparente: (a) divisão específica quanto às responsabilidades do presidente do conselho e o presidente do Sistema; (b) detalhamento das reais informações que devem ser submetidas aos conselhos; (c) procedimentos formalizados para nomeação dos conselheiros; (d) demonstrativos financeiros compreensíveis, detalhados e disponíveis ao acesso público; (e) procedimentos e manutenção formalizados quanto aos comitês e auditoria, com direcionamentos para apoio e submissão ao conselho; (f) diretrizes para gestão, considerando diretores executivos (internos) e não executivos (externos); (g) diretrizes para áreas de suporte como riscos e *compliance* e secretaria de governança.

Considera-se a implementação deste código em uma configuração de regulamentação obrigatória, de modo que as práticas de governança corporativa necessitam ser exigidas, ao invés de serem deixadas à autorregulação, a fim de evitar falhas na gestão e condução das entidades e respectivos recursos. Sugere-se o devido monitoramento por parte dos órgãos de controle, de modo que as entidades sejam obrigadas a declarar regularmente (todo o Sistema) como empregam os princípios estabelecidos no código, e eventuais irregularidades devem ser explicadas e corrigidas.

Sob a perspectiva interna institucional, políticas de governança com princípios lógicos e consistentes inclinados à atenuação dos conflitos de interesses, à coerente estrutura dos

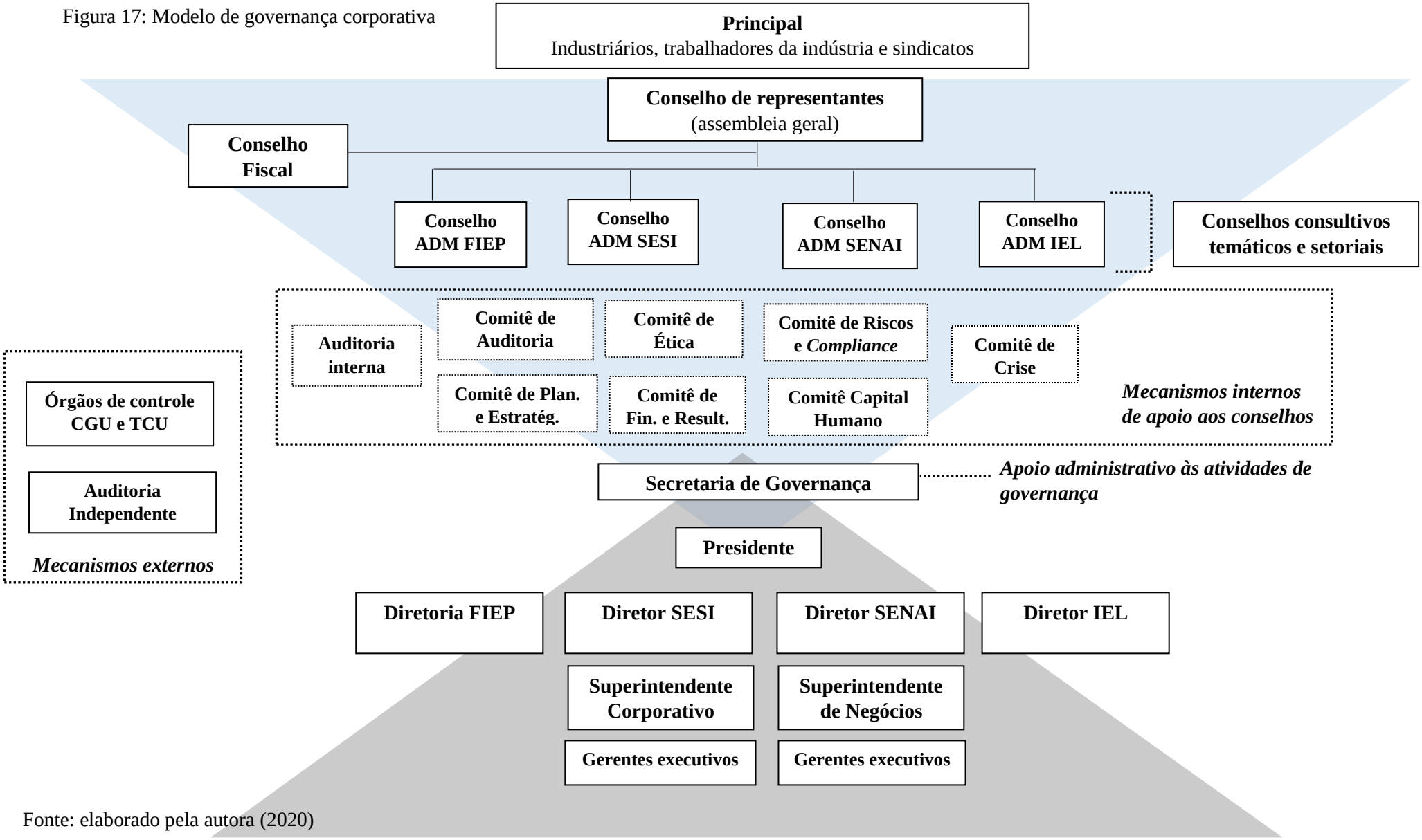
processos organizacionais, às limitações do poder da gestão, aos relacionamentos entre o conselho e gestão e ao estilo de governança adequado (conforme previsto na teoria da agência e proposições apontadas por este estudo), também podem ser uma importante diretriz para determinação do comportamento esperado pela gestão e respectiva atenuação de conflitos, permitindo que o principal executivo e gestores gerenciem as entidades desde que estejam dentro dos parâmetros estabelecidos pelas respectivos políticas, sob amparo do efetivo monitoramento do conselho quanto ao seu adequado cumprimento.

5.2 POSICIONAMENTO HIERÁRQUICO

O propósito desta seção é apresentar a proposição do modelo de governança corporativa em formato gráfico, evidenciando puramente a estrutura hierárquica e a posição dos órgãos de governança do Sistema FIEP. Cumpre evidenciar que esta modelagem estrutural é parte indissociável das propostas conceituais explicitadas anteriormente.

Tal modelo é oriundo da análise dos resultados empíricos realizada sob a ótica da teoria da agência, cuja concentração se debruçou nas etapas de descrição da estrutura de governança e o diagnóstico do caso. A constatação de disfunções advindas da essência presidencialista do Sistema e do relacionamento entre a entidade sindical patronal e as entidades paraestatais, impulsionaram a necessidade da reparação da estruturação atual, permitindo uma nova configuração de modelo de governança, com o intuito de sanar as condições anômalas encontradas. Logo, a partir das considerações apontadas, é apresentado um modelo da estrutura de governança para o sistema FIEP, conforme disposto na Figura 17.

Figura 17: Modelo de governança corporativa



Fonte: elaborado pela autora (2020)

Os esforços dispensados para consecução desta pesquisa permitiram a real identificação do principal, evidenciando os industriários, trabalhadores da indústria e sindicatos como proprietários ou donos do capital, os quais responsabilizam os agentes para execução de atividades em seu nome (JENSEN; MECKLING, 1976). Tal assertiva é assegurada também pelo comprometimento do Sistema FIEP que se volta ao objetivo essencial de promover o atendimento às demandas da sociedade civil, isto é, do interesse público e a criação de valor das indústrias e de seus trabalhadores.

Portanto, os industriários, trabalhadores da indústria e sindicatos devem estar posicionados no topo de toda a estrutura, como os principais interessados e representar o precípuo sentido de existência do conjunto de relações contratuais no Sistema FIEP. Destarte, faz-se imperativo que absolutamente toda a estrutura de governança corporativa volte-se para o atendimento desses interesses a partir das boas práticas disciplinadas pela teoria da agência.

Para tal, o conselho de representantes deverá consistir como o conjunto consolidado de representação do principal, dada sua amplitude social, configurando como órgão máximo deliberativo e autoridade soberana sobre todos os demais órgãos de governança, cujas deliberações emanarão das assembleias gerais. No modelo proposto representado pela Figura 17, ao vislumbrar primeiramente o triângulo invertido, este conselho é inserido no topo da estrutura.

Ao seguir uma sequência lógica estrutural, o posicionamento do conselho fiscal passa a ser enquadrado como sustentáculo ao conselho de representantes quanto à abordagem fiscalizatória interna e como órgão independente. Este único conselho atenderá todas as entidades do Sistema, sem subordinação a qualquer outro órgão de governança.

Por conseguinte, os quatro conselhos de administração relacionados às entidades do Sistema, principais mecanismos de governança, são posicionados estrategicamente como órgãos intermediários entre o conselho de representantes e a gestão. Tais conselhos encontram-se abaixo do conselho de representantes e centram-se no monitoramento das ações da gestão com o apoio dos comitês de assessoramento.

Estes comitês circulados por pontilhados na Figura 17 possuem autonomia e independência para o desenvolvimento de suas atividades e estão vinculados aos conselhos de administração, fornecendo absoluto suporte ao processo decisório deste último, não dispondo de qualquer subordinação à gestão. Salienta-se que os comitês também podem atuar em conjunto com o conselho fiscal, em especial o comitê de auditoria (mecanismo atualmente inexistente no Sistema e objeto de proposição deste estudo).

Os conselhos consultivos temáticos e setoriais apontados na lateral direita do modelo, com indicativos de integração pontilhada aos conselhos de administração das quatro entidades, assumem a posição de aconselhamento direto aos conselhos de administração, como canais permanentes de diálogo entre empresários, sindicatos e o Sistema FIEP.

Os mecanismos externos de governança, auditoria independente e órgãos de controle CGU e TCU, encontram-se posicionados no lado esquerdo do modelo com alcance em ambas as estruturas (triângulo invertido e triângulo verticalizado), uma vez que dispõem de total independência e autonomia para fiscalização de todo o Sistema. Obviamente, é recomendável que os trabalhos desenvolvidos por tais mecanismos sejam acompanhados e apoiados pelo conselho fiscal e os conselhos de administração.

A secretaria de governança, configurada como instância de apoio administrativo às atividades de governança está vinculada aos trabalhos relativos aos conselhos de administração e, paralelamente, também concede suporte a todos os órgãos desta estrutura, inclusive os agentes. Logo, é justificável sua posição central integrativa no modelo proposto, tanto com os órgãos de governança de monitoramento (indicados no triângulo invertido da estrutura superior), como os agentes (previstos no triângulo em posição vertical da estrutura inferior).

A presidência é primeira instância alocada no triângulo que representa a estrutura de gestão. O presidente, no exercício de suas funções, é responsável pela administração, devendo atuar de forma diligente e no melhor interesse do propósito do Sistema, atuando com rigor para que o compartilhamento das estruturas, serviços e operações das quatro entidades atendam rigorosamente as boas práticas de governança.

Subsecutivamente, com total transparência no exercício do poder, a diretoria da FIEP e demais diretores das três entidades estão subordinados à presidência, os superintendentes estão subordinados aos diretores, e os gerentes executivos estão subordinados aos superintendentes.

Por fim, em função do volume do material produzido para alcançar os objetivos da presente tese, torna-se viável evidenciar os apontamentos dos resultados obtidos que respondem às perguntas de pesquisa de modo remissivo às páginas deste trabalho. O Quadro 14 a seguir consolida estas indicações e relações:

Quadro 14: Índice remissivo das respostas às perguntas de pesquisa

Pergunta de pesquisa	Páginas da resposta
Quais os aspectos mais relevantes do sistema de governança corporativa em entidades paraestatais?	Páginas 93 a 173
Quais os mecanismos de governança corporativa existentes em entidades paraestatais e o seu funcionamento atual?	Páginas 97 a 146
Como funciona a separação entre propriedade e controle em entidades paraestatais?	Páginas 150 a 163/ Páginas 171 a 174
Quais são os eventuais conflitos entre o agente e o principal?	Páginas 150 a 163/ Páginas 171 a 174
Como ocorre o contexto atual da estruturação do sistema de governança corporativa em entidades paraestatais?	Páginas 93 a 173
Qual a proposição do modelo de governança corporativa mais adequado para entidades paraestatais?	Páginas 174 a 201
Os pressupostos das teorias explicam a realidade do sistema de governança corporativa de entidades paraestatais?	Páginas 93 a 206

Fonte: elaborado pela autora (2020)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta última seção do presente estudo é reservada para os direcionamentos de contribuições teóricas e práticas decorrentes das reflexões e constatações empíricas apresentadas no decorrer desta tese. Nesta oportunidade, também são abordadas as limitações encontradas e sugestões para pesquisas futuras.

Ao considerar que a averiguação empírica de uma teoria é tão importante quanto a formulação de novas teorias, este estudo se utilizou das lentes da teoria da agência para avaliar o sistema de governança corporativa das entidades paraestatais do Sistema S (indústria), as quais trazem designações específicas de posicionamento entre os diferentes atores envolvidos, como os mecanismos de governança, os gestores, os sindicatos, as indústrias e outras partes interessadas, extraindo evidências perspicazes do caso. A submissão da teoria da agência ao teste empírico teve a intenção de investigar se esta consegue explicar a estruturação da governança corporativa em entidades de configurações diferenciadas como as paraestatais.

De modo geral, foi realizada uma investigação ampla da estrutura de governança corporativa pautada na argumentação de que uma abordagem mais holística fornece uma melhor explicação das interdependências das práticas de governança corporativa, considerando as dinâmicas dos mecanismos, a separação de propriedade e controle e a estrutura de capital,

compreendendo aspectos de gestão, institucionais e regulatórios de entidades integradas e de compreensão complexa.

A teoria reconhecida como dominante sob perspectiva científica global, que explica a sistemática da governança corporativa de empresas convencionais até os dias atuais, cuja revisão de literatura foi apresentada em seção específica desta tese, traz premissas e diretrizes que foram sujeitadas à crítica e análise, considerando os fatos reais relacionados aos fenômenos organizacionais da governança corporativa do Sistema FIEP. As categorias, subcategorias e códigos identificados na pesquisa em conjunto com todo o rigor metodológico empregado, permitiram realizar este confronto com a coerência da teoria. "O critério que define o '*status*' científico de uma teoria é sua capacidade de ser refutada ou testada" (POPPER, 1994, p.66).

Contudo, verificar se esta teoria consegue explicar as nuances existentes de um Sistema cuja estrutura é complexa, fundamentada na legislação nacional e sem modelos internacionais semelhantes ou replicáveis, foi a principal proposta desta tese. A submissão adequada de qualquer teoria econômica a um teste deve consistir em uma comparação entre suas implicações e a prática atual (WALKER,1989; BAIMAN, 1990), de modo que estas implicações empiricamente testáveis sejam efetivamente corroboradas.

Por uma questão de definição de linha de estudo, esta tese parte da afirmação de que a teoria da agência deve ser avaliada de acordo com a precisão descritiva da realidade prática. Os resultados apresentados fundamentam toda a estrutura de discussão prática da realidade investigada e a capacidade explicativa da teoria da agência.

A aludida teoria se debruça fundamentalmente nas relações contratuais sob condições de incertezas. A definição coerente dos contratos entre principal e agente são fulcrais, sobretudo dependem do desenho das instituições que regulam esse relacionamento. Nesta perspectiva, os fenômenos que se referem às relações contratuais de entidades paraestatais parecem ser desafiados primeiramente pela busca da identificação do principal, justamente porque esta não é claramente delineada.

Constata-se que as entidades sindicais patronais e os serviços sociais autônomos funcionam, em âmbito nacional e regional, como um sistema corporativo, seguindo seus termos normativos. A FIEP como entidade sindical de segundo grau, consiste em uma associação coletiva, de natureza privada. O SESI e SENAI são paraestatais e por sua natureza também são entidades privadas. O IEL como Instituto, também consiste em personalidade jurídica privada. Embora sem fins lucrativos, torna-se imperativo afirmar que se voltam para criação de valor da indústria.

Sobretudo, as entidades paraestatais revelam particularidades específicas em sua constituição legal, cujos princípios e doutrinas são consequências naturais que influenciam substancialmente a estruturação dessas entidades e, concomitantemente, o contexto da governança corporativa. Neste contexto, cumpre trazer o estudo de La Porta *et al.* (2000) a respeito da interação econômica e a legislação, de modo que os diferentes países podem apresentar sistemas diferenciados de governança, possibilitando as distintas configurações de problemas de agência no nível da entidade.

De modo geral, o Sistema FIEP apresenta-se como um grupo de quatro entidades de personalidades jurídicas distintas e com atos constitutivos diferentes. Tais atos direcionam e definem toda a estrutura de governança do Sistema, cada um com suas especificidades. Embora identifique-se a intenção de uma estrutura integrativa entre as quatro entidades, infere-se que a estrutura atual evidencia problemas que não se ajustam às recomendações previstas na teoria da agência.

O relacionamento entre entidades sindicais patronais e serviços sociais autônomos eleva o risco de falhas ou situações irregulares. As entidades sindicais patronais e os serviços sociais autônomos funcionam como um sistema corporativo, sob o comando de uma única pessoa (viés presidencialista), o que pode enfraquecer a autonomia de gestão das entidades. Os mecanismos de governança internos estão submetidos à gestão, perdendo sua função essencial de monitoramento, os conselhos (principal mecanismo) possuem limitações relevantes de fiscalização e os órgãos de controles se restringem aos recursos auferidos às paraestatais, com inquietações relacionadas à gestão dos recursos compulsórios destinados à Federação, os quais não são amplamente divulgados.

Os achados deste estudo remetem à figura do principal como os industriários, os trabalhadores da indústria e os sindicatos. Ao confrontar com os pressupostos da teoria da agência, verifica-se que tais atores designados como principal e a gestão do Sistema (reconhecidos como agentes) são vistos como "maximizadores de utilidade racional", cada um buscando promover interesses próprios. Tal comportamento racional maximizador de utilidade consiste em uma idealização que ampara a teorização das ações dos agentes econômicos, conforme previsto na teoria dominante.

Logo, o ponto central da teoria concentra-se predominantemente no desequilíbrio de interesses entre o principal e o agente, os quais apresentam-se no caso estudado como autocentrados, com vistas a atender seus próprios interesses e maximizar sua própria função de utilidade, resultado de contornos de discursos que caracterizam formas de poder.

Tal assertiva é corroborada também pelo fato de que essas entidades estão vulneráveis a ambas as partes (principal e agente), inclusive em função de fatores políticos, dada a configuração e natureza do Sistema FIEP, com grupos de interesses voltados aos seus próprios fins. Compreende-se que tais comportamentos resultem em uma configuração organizacional de forte influência no estado do Paraná, especificamente relacionada à indústria, com políticas projetadas para satisfazer as preferências dos atores envolvidos e uma economia exposta à possibilidade de distorção em favor de interesses daqueles que são mais atuantes e próximos às dinâmicas que envolvem tais entidades.

Por tratar-se de um Sistema com fortes tendências políticas, seja no âmbito nacional e regional, é razoável esperar que a eficácia dos parâmetros de governança corporativa previstos pela teoria da agência seja afetada por fatores institucionais e políticos. Tal condição traz a reflexão da exigência de um nível ainda mais acurado e ajustado de governança corporativa.

Deste modo, reconhecer que a teoria da agência não se restringe à simples interpretação que o proprietário ou acionista é o principal e o agente é o executivo, implica em explorar sua teorização de forma muito mais ampla e efetivamente aplicável, evidenciando as diferentes interações relacionais que se estabelecem entre atores a partir da bilateralidade institucional, regida pela determinação do contrato celebrado entre as partes, seja por dispositivos formais ou informais (EISENHARDT,1989).

Os contratos geralmente são incompletos (EISENHARDT, 1989), e por vezes a multiplicidade de papéis por parte do agente e também dos conselheiros (mecanismo do principal) revela condições de fragilidades. As relações contratuais decorrentes da natureza dessas entidades são comprometidas a restringir a otimização de resultados econômicos sob a perspectiva de lucros, uma vez que seus objetivos são estritamente voltados aos resultados sociais em benefício da indústria.

O fato da dinâmica dos mecanismos estarem estruturados de forma não recomendável, não anula a explicação da teoria, isto é, não é a condição negligente que invalida a teoria, sobretudo, a teoria consegue explicar e propor ajustes nesta estrutura. Ademais, a teoria se ajusta ao contexto do Sistema FIEP e também pela existência de indivíduos racionais atuarem em relações bilaterais, de modo que cada indivíduo é confrontado pela assimetria informacional relacionada ao esforço e os interesses do outro indivíduo.

Embora com nuances da realidade estruturalmente diferentes de entidades privadas convencionais, com embasamento na teoria da agência é possível explicar tais nuances. A teoria resiste ao controle empírico realizado, não decorrendo sua falseabilidade neste estudo. Em outras palavras, a teoria da agência apresentou-se bem-sucedida, cujos resultados não podem

ser explicados por “teorias concorrentes”, evidenciando-se como bem corroborada no contexto deste estudo, se ajustando ao ambiente organizacional incomum como o caso estudado.

Esta análise não desconsidera as diferenças institucionais e as suas respectivas tradições legais nacionais vinculadas à atividade. Contudo, o fato de toda sua composição ser regulada pelos dispositivos regimentais, não é impeditivo da aplicabilidade dos pressupostos essenciais da teoria da agência para direcionar a estrutura da governança corporativa, permitindo a proposição de um modelo adequado. Destarte, um modelo é apresentado nesta tese, o qual centra-se em melhorias específicas da adoção de práticas de governança corporativa cuja ancoragem está na teoria corroborada neste mesmo estudo.

Esta tese também contribui para promoção de discussões sobre a importância de estruturas práticas de governança corporativa em segmentações mais singulares e específicas, além da necessidade de avaliações mais analíticas acerca das características institucionais e as diferenciações que necessitam ser consideradas para estruturação de uma modelagem de governança.

Finalmente, os esforços envidados para consecução da presente pesquisa proporcionam múltiplas contribuições: (i) para a esfera acadêmica, amplia o escopo de aplicação da aludida teoria e expande a exígua literatura acerca da governança corporativa em entidades paraestatais; (ii) para o domínio prático organizacional, subsidia gestores de entidades paraestatais com um modelo pronto, replicável e direcionável à harmonização das relações de agência; (iii) para as categorias profissionais e setores produtivos, viabiliza a compreensão do seu atinente enquadramento na estrutura de governança; (iv) para os órgãos de controle, fundamenta a necessidade de ampliação do alcance de fiscalização e a importância do atendimento às exigências por parte da entidades fiscalizadas; e (v) para as autoridades governamentais, fornece o panorama atual da estrutura de gestão do Sistema investigado com indícios de eventual replicabilidade em personalidades jurídicas símiles.

6.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E ENCAMINHAMENTOS FUTUROS

Existem algumas limitações na presente pesquisa que necessitam ser consideradas. De ordem metodológica, mais especificamente no processo de coleta de dados, cumpre salientar que embora a entidade tenha viabilizado o acesso documental e permissão para participação das reuniões previamente autorizadas, algumas restrições foram estabelecidas no que concerne ao acesso às atas de reuniões dos conselhos, por serem justificados como documentos confidenciais.

A inacessibilidade ao mecanismo de governança denominado auditoria independente também caracterizou como limitação. Por tratar-se de empresa privada independente, não foi possível adentrar de forma acurada às especificações dos trabalhos desta equipe. Conquanto, as análises foram desenvolvidas a partir de documentos públicos como licitações e balanços auditados das entidades paraestatais.

Adicionalmente, cumpre salientar que o momento de coleta de dados abrangeu o período de eleições e transição da presidência e da equipe diretiva do Sistema FIEP, de modo que os eventos ocorridos podem promover interferências nos resultados obtidos. Para tanto, são recomendados estudos posteriores ao período contemplado a fim de acompanhar o comportamento da estrutura de governança corporativa do Sistema em questão.

Toda a estrutura de análise e descrição dos resultados relativos ao objeto de investigação deste estudo foram realizados sob as lentes Teoria da Agência. Logo, cumpre observar que os indicativos da referenciada teoria não estão integralmente alinhados com a realidade e legislação que regem as entidades investigadas, o que pode refletir em divergências entre a realidade investigada e a teoria em questão, processo natural em pesquisas empíricas.

Com relação à escolha do Sistema investigado, o entendimento predominante admite que as entidades paraestatais possuem características de grandes organizações, dotadas de uma gestão de cunho complexo ou um sistema paradoxal quando comparadas com empresas convencionais, em função das particularidades que as estruturam. Logo, as limitações da investigação de estudo de caso único não permitem replicações ou generalizações, conquanto, dada a abrangência compreendida na estrutura analisada, consegue fornecer uma visão panorâmica da estrutura de governança corporativa de entidades paraestatais e respectivas entidades vinculadas, especificamente do segmento industrial.

Oportunamente, torna-se interessante a realização de estudos individualizados de outras entidades que compõem o sistema “S”, considerando suas características e particularidades, uma vez que é um setor complexo ao considerar suas especificidades e particularidades, além das influências das determinações governamentais e políticas. Neste aspecto, a amplificação da presente investigação em outras entidades nacionais também pode se caracterizar como um fator de contribuição para o desenvolvimento de novas pesquisas.

Ademais, é recomendável o desenvolvimento de estudos que abarquem a governança corporativa em entidades de configuração complexa a partir da replicação do modelo de governança proposto neste estudo, como extensão e corroboração da pesquisa empírica realizada. Outro encaminhamento importante que repercute em nova oportunidade de pesquisa emerge a partir da constatação da interferência da legislação essencialmente nacional e a

estrutura brasileira das entidades constituintes do Sistema S, evidenciando a indispensabilidade de investigações que aprofundem o nível de interferência da legislação, atualmente obsoleta, e os reflexos na estrutura de governança corporativa dessas entidades.

A exiguidade de estudos que compreendem a investigação da governança corporativa em entidades paraestatais ou serviços sociais autônomos, apresenta-se como um desafio para os pesquisadores da área, uma vez que a abordagem é ainda incipiente no Brasil. A ausência substancial de conteúdo científico para esta segmentação apenas certifica a importância desta tese para o desenvolvimento e abertura de novos encaminhamentos e replicações em outras entidades do gênero.

REFERÊNCIAS

AGOGLIA, C. P.; HATFIELD, R. C.; LAMBERT, T. A. Audit team time reporting: An agency theory perspective. **Accounting, Organizations and Society**, v. 44, p. 1-14, 2015.

AGUILERA, R. V. Corporate governance and director accountability: An institutional comparative perspective. **British Journal of Management**, v. 16, p. S39-S53, 2005.

AGUILERA, R. V.; CUERVO-CAZURRA, A. Codes of good governance. **Corporate governance: an international review**, v. 17, n. 3, p. 376-387, 2009.

AGUILERA, R. V.; FILATOTCHEV, I.; GOSPEL, H.; JACKSON, G. An organizational approach to comparative corporate governance: Costs, contingencies, and complementarities. **Organization science**, v. 19, n. 3, p. 475-492, 2008.

AGUILERA, R. V.; JACKSON, G. The cross-national diversity of corporate governance: Dimensions and determinants. **Academy of management Review**, v. 28, n. 3, p. 447-465, 2003.

AKBAR, S., KHARABSHEH, B., POLETTI-HUGHES, J., SHAH, S. Z. A. Board structure and corporate risk taking in the UK financial sector. **International Review of Financial Analysis**, v. 50, p. 101-110, 2017.

AKHTARUDDIN, M.; HARON, H. Board ownership, audit committees' effectiveness and corporate voluntary disclosures. **Asian Review of Accounting**, 2010.

ALLEGRINI, M.; GRECO, G. Corporate boards, audit committees and voluntary disclosure: Evidence from Italian listed companies. **Journal of Management & Governance**, v. 17, n. 1, p. 187-216, 2013.

ANHEIER, H. K. **Nonprofit organizations: an introduction**. Routledge, 2006.

ARORA, P.; DHARWADKAR, R. Corporate governance and corporate social responsibility. **Corporate Governance: An International Review**, 19: 136–152, 2011.

ASSAF NETO, A. **Administração Financeira**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ATTIE, W. **Auditoria interna**.1. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

BABATUNDE, M. A.; OLANIRAN, O. The effects of internal and external mechanism on governance and performance of corporate firms in Nigeria. **Corporate ownership & control**, v. 7, n. 2, p. 330-344, 2009.

BABBIE, E. **Survey Research Methods**. 2nd ed. Belmont: Wadsworth. Chapter 4, 1998.

BAIMAN, S. Agency research in managerial accounting: A second look. **Accounting, Organizations and Society**, v. 15, n. 4, p. 341-371, 1990.

BAIOCO, V. G; ALMEIDA, J. E. F. de. Efeitos do comitê de auditoria e do conselho fiscal na qualidade da informação contábil no Brasil. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 28, n. 74, p. 229-248, 2017.

BAJPAI, A.; MEHTA, M. Empirical study of board and corporate governance practices in Indian corporate sector: analysis of CG practices of ITC and ONGC. **Procedia Economics and Finance**, v. 11, p. 42-48, 2014.

BAKER, M.; GOMPERS, P. A. The determinants of board structure at the initial public offering. **The Journal of Law and Economics**, v. 46, n. 2, p. 569-598, 2003.

BANDEIRA-DE-MELLO, R.; GODOI, C.K.; SILVA, A.B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** São Paulo: Saraiva, 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BARNEY, J. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of management**, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.

BARNEY, J.B.; HESTERLY, W. Economia das organizações: entendendo a relação entre as organizações e análise econômica. In: CLEGG, S.R.; HARDY, C.; NORD, W.R. **Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2004.

BAYSINGER, B.; HOSKISSON, R. E. The composition of boards of directors and strategic control: Effects on corporate strategy. **Academy of Management review**, v. 15, n. 1, p. 72-87, 1990.

BAXTER, N. D. **Leverage, risk of ruin and the cost of capital**. American Finance Association, 1967.

BERLE, A; MEANS, G. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: Macmillan, 1932.

BERGEN, M; DUTTA, S., WALKER JR, O. C. Agency relationships in marketing: A review of the implications and applications of agency and related theories. **Journal of marketing**, v. 56, n. 3, p. 1-24, 1992.

BITLER, M. P., MOSKOWITZ, T. J., VISSING-JØRGENSEN, A. Testing agency theory with entrepreneur effort and wealth. **The Journal of Finance**, 60(2), 539-576, 2005.

BLEVINS, D. P; RAGOZZINO, R., ECKARDT, R. "Corporate governance" and performance in nonprofit organizations. **Strategic Organizations**. 10.1177/1476127020921253, 2020

BØHREN, Ø; ØDEGAARD, Bernt Arne. Governance and performance revisited. **ECGI-Finance Working Paper**, n. 28, 2003.

BOOTH, P., SCHULZ, A. K.-D. The Impact of an ethical environment on managers' project evaluation judgments under agency problem conditions. **Accounting, Organizations and Society**, 29, 473–488, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 494**, de 10 de janeiro de 1962. Aprova o Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dcm/dcm494.htm. Acesso em 29 mar. 2020.

_____.**Decreto 57.375**, de 2 de dezembro de 1965. Aprova o Regulamento do serviço Social da Indústria (SESI). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D57375.htm. Acesso em 02 jun. 2020.

_____.**Decreto-Lei nº 5.452**, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm . Acesso em 18 de jul.2020.

_____. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Institui o Código Tributário Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em 11 jul. 2020.

_____. **Lei nº 13.467**, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em 11 jul. 2020.

_____. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº 178/2019**, de 23 de outubro de 2019. Dispõe acerca das prestações de contas anuais da Administração Pública Federal referentes ao exercício de 2019, que devem ser apresentadas em 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6E0366FF016E0421A9502AC0. Acesso em 12 de jul 2020.

_____. Tribunal de Contas da União**. Resolução 154/2002-TCU**- Disponível em http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110621/AC_1367_19_11_P.doc Acesso em 12 de jul 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 699/2016-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Weder de Oliveira. DJ:30/03/2016. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/entidades-do-sistema-s-tem-problemas-na-divulgacao-de-informacoes.htm. Acesso em 02 de jun.2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1643/2020 – Plenário**. Relator: Marcos Bemquerer. DJ: 24/06/2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1643%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=92c17cd0-bb16-11ea-a2b9-4bf1cbc66683. Acesso em 19 de jul.2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **TC 033.697/2019-1. Relatório de Auditoria**. Relator: Marcos Bemquerer. DJ: 2 de dez. de 2019. Disponível em: http://www.redecontrole.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6E79824C016ECB74C30713A3&inline=1. Acesso em 19 de jul.2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **GRUPO II –CLASSE I –1ª Câmara.** Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=537921, acesso em 13/04/2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 1643/2020** - PLENÁRIO. Relator: Marcos Bemquerer. Disponível em : https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1643%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=92c17cd0-bb16-11ea-a2b9-4bf1cbc66683, acesso em 18/07/2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO 338/2013** - PLENÁRIO. Relator: André de Carvalho. Disponível em : https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/338%252F2013/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=92c17cd0-bb16-11ea-a2b9-4bf1cbc66683, acesso em 03/05/2020.

BEBCHUK, L. A. **A rent-protection theory of corporate ownership and control**. Cambridge: Harvard Law School, 1999.

_____ COHEN, A.; FERRELL, A. 'What Matters in Corporate Governance?', Review of Financial Studies, Vol. 22, No. 2, pp. 783–827, 2009.

BENDICKSON, J., MULDOON, J., LIGUORI, E. W., Davis, P. E. Agency theory: background and epistemology. **Journal of Management History**, v. 22, n. 4, p. 437-449, 2016. A

_____ MULDOON, J; LIGUORI, E; DAVIS, P. E. Agency theory: the times, they are a-changin. **Management Decision**. 54 (1), 174–193. 2016. B

BREALEY, R. A.; MYERS, S. C.; ALLEN, F. **Princípios de Finanças Corporativas**. 10. ed. São Paulo: McGrawHill, 2013.

BRICK, I. E; CHIDAMBARAN, N. K. Board meetings, committee structure, and firm value. **Journal of corporate finance**, v. 16, n. 4, p. 533-553, 2010.

BROWN, L. D.; CAYLOR, M. L. Corporate governance and firm valuation. **Journal of accounting and public policy**, v. 25, n. 4, p. 409-434, 2006.

BROWN, W. A.; GUO, C. Exploring the key roles for nonprofit boards. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 39, n. 3, p. 536-546, 2010.

BRUYNE, P., H, J., SCHOUTHEETE, M. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro, RJ: Francisco Alves, 1977.

BUKHARI, I. S.; JABEEN, N; JADOON, Z. I. Governance of third sector organizations in Pakistan: The role of advisory board. **South Asian Studies**, v. 29, n. 2, p. 583, 2014.

BURNHAM, J. The Managerial Revolution: What is Happening in the World, **John Day Company Inc.**, New York, NY, 1941.

CALLEN, J. L.; KLEIN, A.; TINKELMAN, D. The contextual impact of nonprofit board composition and structure on organizational performance: Agency and resource dependence perspectives. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 21, n. 1, p. 101-125, 2010.

CAPRON, L., GUILLÉN, M. F. National corporate governance institutions and post-acquisition target reorganization. **Strategic Management Journal**, v. 30, n.8, p. 803–833, 2009.

CARLEY, K. M. Extracting team mental models through textual analysis. **Journal of Organizational Behavior**, 18(1), 533–558, 1997.

CASTRO, A.R. de. **Governança de tecnologia da informação e o *compliance* em instituição de serviço social autônomo.** 2012. 163 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Vale do Rio do Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, RS, 2012.

CHANDA, R. R.; FINCHAM, R. J.; VENTER, P. A review of the South African food control system: Challenges of fragmentation. **Food control**, v. 21, n. 6, p. 816-824, 2010.

CHIGUDU, D. Rethinking a paradigm shift in the management of state enterprises and parastatals: the African context. **Corporate Ownership & Control**, v. 12, n.4 p. 273-280, 2015.

CHOU, H.; CHUNG, H.; YIN, X. Attendance of board meetings and company performance: evidence from Taiwan. **Journal of Banking and Finance**, v. 37, n. 11, p. 4157-4171, 2013.

CHRISTOPHER, J. Corporate governance—A multi-theoretical approach to recognizing the wider influencing forces impacting on organizations. **Critical perspectives on accounting**, v. 21, n. 8, p. 683-695, 2010.

CLARKE, T. Accounting for Enron: Shareholder value and stakeholder interests. **Corporate Governance: An International Review**, 13: 598–612, 2005.

COLES, J. L.; DANIEL, N. D.; NAVEEN, L. Boards: Does one size fit all?. **Journal of financial economics**, v. 87, n. 2, p. 329-356, 2008.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COMMONS, J. R. **Legal Foundations of Capitalism**. Macmillan: New York, 1924.

_____. Institutional Economics. **American Economic Review**, v. 21, n. 4, p. 648-657, 1931

CORNFORTH, C. Nonprofit Governance Research: Limitations of the Focus on Boards and Suggestions for New Directions. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, 41(6) pp. 1117–1136, 2012.

CUEVAS-RODRÍGUEZ, G.; GOMEZ-MEJIA, L. R.; WISEMAN, R. M. Has agency theory run its course?: Making the theory more flexible to inform the management of reward systems. **Corporate Governance: An International Review**, v. 20, n. 6, p. 526-546, 2012.

CUOMO, F.; MALLIN, C.; ZATTONI, A. Corporate governance codes: A review and research agenda. **Corporate governance: an international review**, v. 24, n. 3, p. 222-241, 2016.

DAILY, C. M.; DALTON, D. R.; CANNELLA JR, A. A. Corporate governance: Decades of dialogue and data. **Academy of management review**, v. 28, n. 3, p. 371-382, 2003.

DALTON, D. R., DAILY, C. M., ELLSTRAND, A. E. and Johnson, J. L. Meta-analytic reviews of board composition, leadership structure, and financial performance. **Strategic management journal**, v. 19, n. 3, p. 269-290, 1998.

_____; HITT, M. A., CERTO, S. T., DALTON, C. M. The Fundamental Agency Problem and Its Mitigation: Independence, Equity, and the Market for Corporate Control. **The academy of management annals**, v. 1, n. 1, p. 1-64, 2007.

DAYTON, K. N. Corporate governance-the other side of the coin. **Harvard Business Review**, v. 62, n. 1, p. 34-37, 1984.

DAMAK, S. The Corporate Governance Mechanisms: Evidence from Tunisian Banks, **Journal of Business and Management**, 9(6), 61-68, 2013.

DAMODARAN, A. **Corporate finance: theory and practice.** New York: John Wiley & Sons, Inc., 1997.

DAVIS, G. F. New directions in corporation governance. In K. S. Cook, & D. S. Massey (Eds.), Annual review of sociology (Vol. 31, pp. 143–162). Palo Alto, CA: **Annual Reviews**, 2005.

DE JONG, A.; VAN DER POEL, M.; WOLFSWINKEL, M. The changing relation between CEOs and shareholders: A case study on Royal Philips NV, 1971-2001. **Journal of Management History**, v. 23, n. 4, p. 375-400, 2017.

DEANGELO, H.; MASULIS, R. W. Optimal capital structure under corporate and personal taxation. **Journal of Financial Economics**, v. 8, p. 3-29, 1980.

DENG, K. K.; WONG, S. K.; CHAU, K. W. Institutions and capital structure: the case of Chinese property firms. **The Journal of Real Estate Finance and Economics**, v. 56, n. 3, p. 352-385, 2018.

DEUTSCH, Y. The impact of board composition on firms' critical decisions: A meta-analytic review. **Journal of Management**, v. 31, n. 3, p. 424-444, 2005.

DHALIWAL, D. A. N.; NAIKER, V. I. C.; NAVISSI, Farshid. The association between accruals quality and the characteristics of accounting experts and mix of expertise on audit committees. **Contemporary Accounting Research**, v. 27, n. 3, p. 787-827, 2010.

DIAS, S. V. dos S. **Auditoria de processos organizacionais teoria, finalidade, metodologia de trabalho e resultados esperados**. 4. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 22º Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DIMAGGIO, P. J., POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, 48, 147–160, 1983.

EISENBERG, T.; SUNDGREN, S.; WELLS, M. T. Larger board size and decreasing firm value in small firms. **Journal of financial economics**, v. 48, n. 1, p. 35-54, 1998.

EBRAHIM, A.; BATTILANA, J.; MAIR, J. The governance of social enterprises: Mission drift and accountability challenges in hybrid organizations. **Research in Organizational Behavior**, v. 34, p. 81-100, 2014.

EMIRBAYER, M., GOODWIN, J. Network analysis, culture, and the problem of agency. **American Journal of Sociology**, 6: 1411-1454, 1994.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: An assessment and review. **Academy of management review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

FALCÃO, P.R. **A maturidade das práticas de governança do serviço social autônomo à luz das métricas do IBGC: estudo de caso no SESC Paraná.** 2019. 107f. Dissertação (Mestrado em Governança e Sustentabilidade) – Programa de Mestrado em Governança, Instituto Superior de Administração e Economia do Mercosul – ISAE, Curitiba, PR, 2019.

FAMA, E. Agency problems and the theory of the firm. In: PUTTERMAN, L. (Org.). **The economic nature of the firm**: a reader. Cambridge: Univ. Press, p. 196-208, 1996.

_____. Agency problems and the theory of the firm. **Journal of political economy**, v. 88, n. 2, p. 288-307, 1980.

_____; JENSEN, M. Separation of ownership and control. **Journal of Law and Economics**, v. 26, p.301-327, June, 1983.

FAMA, R.; BARROS, L. A. B. de C.; SILVEIRA, A. D. M. da. A estrutura de capital é relevante? Novas evidências a partir de dados norte-americanos e latino-americanos. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v. 8, n. 2, abr./jun. 2001.

FERREIRA, E. M.; BARROS, R. T. V.; SOVIAR, J. Brazilian waste management: Belo Horizonte's case study of sustainable management. **Procedia engineering**, v. 192, p. 171-176, 2017.

FIEP – FEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **Apresentação Institucional.** (2018). Acesso em 22 de fevereiro de 2018. Disponível em> http://www.sistemafiep.org.br/uploadAddress/cartilha_prezi[35874].pdf >

_____. **Relatório de Sustentabilidade 2019** (2020). Disponível em> https://www.sistemafiep.org.br/relatoriodesustentabilidade/uploadAddress/relatorio-completo-sustentabilidade-2019[92680].pdf > acesso em 08 de julho de 2020.

_____. **Estatuto Social** (2017). Disponível em> http://www.fiepr.org.br/estatuto-social-1-35931-415825.shtml> Acesso em 15 de agosto de 2019.

FILATOTCHEV, I.; BOYD, B. K. Taking stock of corporate governance research while looking to the future. **Corporate Governance: An International Review**, v. 17, n. 3, p. 257-265, 2009.

FISCHER, R.M. **O desafio da colaboração: Práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor.** São Paulo: Gente, 2002.

FISMAN, R. J., R. KHURANA, M. RHODES-KROPF, S. YIM. Governance and CEO Turnover: Do Something or Do the Right Thing?, **Management Science**, Vol. 60, No. 2, pp. 319–37, 2013.

FONTES-FILHO, J. R; BRONSTEIN, M. M. Governance Solutions in Listed Companies and Not-For-Profit Organizations. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 87, n. 3, p. 391-410, 2016.

_____; LEAL R. P. C. (org.), IBGC (org.). **O futuro da governança corporativa: desafios e novas fronteiras**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2013.

GARCÍA MARTÍN, C. José; HERRERO, Begoña. Boards of directors: composition and effects on the performance of the firm. **Economic research-Ekonomska istraživanja**, v. 31, n. 1, p. 1015-1041, 2018.

GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M., DOMÍNGUEZ, L. R., ALVAREZ, I. G. Corporate Governance and strategic information on the internet: A study of Spanish listed companies. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 24(4), 471–501, 2011.

GIBBERT, N.; RUIGROK, W.; WICKI, B. What passes as a rigorous case study? **Strategic Management Journal**, 29(13), p. 1465–1474, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GITMAN, L. J**. Princípios de administração financeira**. 10. ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2004.

GODOY, A.S. A Pesquisa Qualitativa e sua Utilização em Administração de Empresas. RAE – **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 4, p. 65-71, 1995.

GONZALEZ, R., S. **Governança Corporativa: o poder de transformação das empresas**. São Paulo: Trevisan Editora, 2012.

GRAEF, A.; SALGADO, V. As relações do poder público com as entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil. In: ANTERO, Samuel (Org.). Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil. Brasília: **IABS**, 2012.

GRZEBIELUCKAS, C., MARCON, R., ALBERTON, A., BANDEIRA-DE-MELLO, R. A estrutura de capital e a performance das firmas: uma análise empírica em companhias abertas no Brasil. **Revista Brasileira de Estratégia**, v. 1, n. 1, p. 73, 2008.

GUL, F. A., LEUNG, S. Board leadership, outside directors' expertise and voluntary corporate disclosures. **Journal of Accounting and Public Policy**, 23(5), 351–379, 2004.

HAMBRICK, D. C.; MISANGYI, V. F.; PARK, C. A. The quad model for identifying a corporate director's potential for effective monitoring: Toward a new theory of board sufficiency. **Academy of Management Review**, v. 40, n. 3, p. 323-344, 2015.

HARRIS, Milton; RAVIV, Artur. A theory of board control and size. **The Review of Financial Studies**, v. 21, n. 4, p. 1797-1832, 2008.

HEINKEL, R.; ZECHNER, J. The role of debt and preferred stock as a solution to adverse investment incentives. **Journal of Financial and Quantitative Analysis**, v. 25, n. 1, p. 1, Mar. 1990.

HERMALIN, B. E.; WEISBACH, M. S. Endogenously chosen boards of directors and their monitoring of the CEO. **American Economic Review**, p. 96-118, 1998.

HERMAN, R. D; RENZ, D. O. Doing things right: Effectiveness in local nonprofit organizations, a panel study. **Public Administration Review**, v. 64, n. 6, p. 694-704, 2004.

HIDETO DATO, M; HUDON, M; MERSLAND, Roy. Board Governance: Does Ownership Matter?. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 91, n. 1, p. 5-28, 2020.

HILB, M. **New Corporate Governance: Successful Board Management Tools**, Springer, New York, 2012.

HILL, C; JONES, G. **Strategic Management Essentials**, Second Edition, South Western Cengage Learning, China, 2009.

HILL, J. G. The rising tension between shareholder and director power in the common law world. Corporate Governance: **An International Review**, 18: 344–359, 2010.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **O que é Governança Corporativa**. Disponível em <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 20 de fev 2020.

_____. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. - São Paulo, SP: IBGC, 2015.

JEGERS, Marc. "Corporate" governance in nonprofit organizations: A nontechnical review of the economic literature. **Nonprofit Management and Leadership**, v. 20, n. 2, p. 143-164, 2009.

JENSEN, M. C. The modern industrial revolution, exit, and the failure of internal control systems. **Journal of Finance,** 48 (3), pp. 831-880, 1993.

_____. **Foundations of organizational strategy**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.

_____; MECKLING, W.H., Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure, **Journal of Financial Economics**, Vol. 3 No. 4, pp. 305-360, 1976.

_____; RUBACK, R.S., "The market for corporate control: the scientific evidence". **Journal of Financial Economics**, Vol. 11 No. 1, pp. 5-50, 1983.

JUSTEN FILHO, M. Curso de Direito Administrativo. 10º ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014.

KEARNS, K. P., BELL, D., DEEM, B., MCSHANE, L. How nonprofit leaders evaluate funding sources: An exploratory study of nonprofit leaders. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 43, n. 1, p. 121-143, 2014.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica. Teoria da ciência e iniciação à pesquisa.** Petrópolis: Vozes, 1997.

KRAUSE, R. 'Being the CEO's boss: an examination of board chair orientations'. **Strategic Management Journal**, 38, pp. 697–713, 2017.

KRUEGER, Anne O. Government failures in development. **Journal of Economic perspectives**, v. 4, n. 3, p. 9-23, 1990.

_____. **Pesquisa científica: critérios epistemológicos.** Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

LA PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, F., SHLEIFER, A. Legal determinants of external finance. **Journal of Finance**, 52, 1131–50, 1997.

_____. Corporate ownership around the world. **The journal of finance**, v. 54, n. 2, p. 471-517, 1999.

_____; VISHNY, R. 'Law and finance'. **Journal of Political Economy,** 106, 1113–55, 1998.

_____; LOPEZ-DE-SILANES, F., SHLEIFER, A., VISHNY, R. W. Agency problems and dividend policies around the world. **The journal of finance**, v. 55, n. 1, p. 1-33, 2000.

LAKATOS, I. "O Falseamento e a Metodologia dos Programas de Pesquisa Científica". In.: LAKATOS, I.; MUSGRAVE, A. (Org.). A crítica e o desenvolvimento do conhecimento. São Paulo: Editora Cultrix/Editora da Universidade de São Paulo, 1979, p. 109-243.

LANGE, T. A Theory of the Firm Only a Microeconomist Could Love? A microeconomist's Reply to Lubatkin's Critique of Agency Theory. **Journal of Management Inquiry**, v. 14, n. 4, p. 404-406, 2005.

LE BRETON-MILLER, I.; MILLER, D.; BARES, F. Governance and entrepreneurship in family firms: Agency, behavioral agency and resource-based comparisons. **Journal of Family Business Strategy**, v. 6, n. 1, p. 58-62, 2015.

LEE, Y. What encourages nonprofits' adoption of good governance policies?. **Nonprofit Management and Leadership**, v. 27, n. 1, p. 95-112, 2016.

LEMES JUNIOR, A. B.; RIGO, C. M.; CHEROBIM, A. P.M. S. **Administração Financeira – Princípios, Fundamentos e Praticas Brasileiras.** 3° Ed. São Paulo: Campus LV, 2010.

LEVY, L. 'Reforming board reform', **Harvard Business Review**, 59(1), pp. 166-172, 1981.

LI, J; MANGENA, M; PIKE, R. The effect of audit committee characteristics on intellectual capital disclosure. **The British Accounting Review**, v. 44, n. 2, p. 98-110, 2012.

LINCK, J. S.; NETTER, J. M.; YANG, T. The effects and unintended consequences of the Sarbanes-Oxley Act on the supply and demand for directors. **The Review of Financial Studies**, v. 22, n. 8, p. 3287-3328, 2009.

LIPTON, M; LORSCH, J. W. A modest proposal for improved corporate governance. **The business lawyer**, p. 59-77, 1992.

LUBATKIN, M. H. A theory of the firm only a microeconomist could love. **Journal of Management Inquiry**, v. 14, n. 2, p. 213-216, 2005.

MACHO-STADLER, I.; PÉREZ- CASTRILLO, J.D. **Na introduction to the economics of information.** Oxford: Oxford University Press, 1995.

MADI, H. K; ISHAK, Z; MANAF, N. A. A. The impact of audit committee characteristics on corporate voluntary disclosure. **Procedia-social and behavioral sciences**, v. 164, p. 486-492, 2014.

MAHANEY, R.C., LEDERER, A.L., Information systems project management: an agency theory interpretation, **Journal of Systems and Software**, Vol. 68 No. 1, pp. 1-9, 2003.

MAHONEY, J. T., MCGAHAN, A. M., PITELIS, C. N. **The interdependence of private and public interests.** Organization Science, 20: 1034–1052, 2009.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARQUES NETO, F. de A.; CUNHA, C. E. B. Serviços sociais autônomos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 263, p. 135-174, 2013.

MARTINS, G. A. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, H. C.; RODRIGUES, S. B. Atributos e papéis dos conselhos de administração das empresas brasileiras. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. SPE, p. 23-35, 2005.

MASLI, A; SHERWOOD, M. G.; SRIVASTAVA, R. P. Attributes and Structure of an Effective Board of Directors: A Theoretical Investigation. **Abacus**, v. 54, n. 4, p. 485-523, 2018.

MATHEW, S; IBRAHIM, S; ARCHBOLD, S. Boards attributes that increase firm risk–evidence from the UK. **Corporate Governance**, 2016.

MAZZALI, R; ERCOLIN, C. A. **Governança corporativa**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

MCDONALD, R. E. An investigation of innovation in nonprofit organizations: The role of organizational mission. **Nonprofit and voluntary sector quarterly**, v. 36, n. 2, p. 256-281, 2007.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENEZES, C. B. **Contribuições das práticas de governança corporativa no alinhamento estratégico entre tecnologia da informação e negócio: estudo de caso em uma instituição paraestatal de educação**. 2012. 128f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Vale do Rio do Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, RS, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalized organizations: Formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, 83, 340–363, 1977.

MILLER, G.J., WHITFORD, A.B., The principal's moral hazard: constraints on the use of incentives in hierarchy, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 17 No. 2, pp. 213-233, 2007.

MILLER, J. L. The board as a monitor of organizational activity: The applicability of agency theory to nonprofit boards. **Nonprofit management and leadership**, v. 12, n. 4, p. 429-450, 2002.

MILLER-MILLESEN, J. L. Understanding the behavior of nonprofit boards of directors: A theory-based approach. **Nonprofit and voluntary sector quarterly**, v. 32, n. 4, p. 521-547, 2003.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social. Teoria, Método e Criatividade.** 30^0 Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MINTZBERG, H. **Managing: desvendando o dia a dia da gestão**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MIZRUCHI, M. S. Who controls whom? An examination of the relation between management and boards of directors', in large American corporations, **Academy of Management Review**, Vol. 8, pp.426-435, 1983.

MODIGLIANI, F; MILLER, M. H. Corporate income taxes and the cost of capital: a correction. **American Economic Review**, v. 53, n. 3, p. 433- 443, 1963.

_____. The cost of capital, corporation finance, and the theory of investiment. The **American Economic Review**, v. 48, n. 3, p. 261-297, 1958.

MORAIS, G; MARTINS, I. **Auditoria Interna: Função e Processo** (2ª ed.). Lisboa: Áreas Editora, 2003.

MULDOON, J., LIGUORI, E.W., BENDICKSON, J., Sailing away: the influences on and motivations of George Caspar Homans, **Journal of Management History**, Vol. 19 No. 2, pp. 148-166, 2003.

MUELLER, R. K. **New Directions for Directors**. D. C. Heath, Lexington, MA, 1978.

MYERS, S. C. Determinants of corporate borrowing. **Journal of Financial Economics**, 5(2), 147–175, 1977.

_____. **Financing of corporations.** In Handbook of the economics of finance (Vol. 1, pp. 215- 253), 2003.

_____. The capital structure puzzle. **Journal of Finance**, v. 39, n. 3, p. 575-592, 1984.

NETO, F. A. M; CUNHA, C. E. B. Serviços sociais autônomos**. Revista de Direito Administrativo**, v. 263, p. 135-174, 2013.

NEVES, A. C. D., CARVALHINHA, P. U., MURITIBA, P. M., MURITIBA, S. N. Diagnóstico y análisis de las competencias de los consejeros de Administración. **Revista de Administração de Empresas**, v. 57, n. 5, p. 453-469, 2017.

NEWCOMBE, A. PARADELL, L. **Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment**, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009.

NKUNDABANYANGA, S. K., NTAYI, J. M., AHIAUZU, A. SEJJAAKA, S. K. Intellectual capital in Ugandan service firms as mediator of board governance and firm performance. **African Journal of Economic and Management Studies**, Vol. 5, pp.300-340, 2014.

OECD. ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Os princípios da OCDE sobre o governo das sociedades.** 2004. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf. Acesso em 21 de março de 2018.

_____. **Guidelines on the Governance of State-Owned Enterprises for Southern Africa**. 2014. Acesso em 12 de mai 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/ca/SOE-Guidelines-Southern-Africa.pdf

OLIVEIRA. D. P. R. de**. Governança corporativa na prática: integrando acionistas, conselho de administração e diretoria executiva na geração de resultados**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2015A.

_____. **Comitês, Comissões, Conselhos e outros órgãos colegiados das empresas: estruturação, capacitação e atuação.** São Paulo: Atlas, 2015B.

OSTROWER, F., STONE, M. M. **Boards of Nonprofit Organizations: Research Trends, Findings and Prospects for Future Research.** In W. Powell & R. Steinberg 30 (Eds.) The Nonprofit Sector: A Research Handbook (2nd ed.). New Haven, CT: Yale University Press, 2006.

PARKER, D. W., DRESSEL, U., CHEVERS, D., ZEPPETELLA, L. Agency theory perspective on public-private-partnerships: international development project. International **Journal of Productivity and Performance Management**, (just-accepted), 239-259, 2018.

PENG, M. W., BUCK, T., FILATOTCHEV, I. Do outside directors and new managers help improve firm performance? An exploratory study in Russian privatization. **Journal of World Business,** 38, 348–60, 2003.

PERROW, C. **Complex organizations**. New York: Random House, 1986.

PFEFFER, J; SALANCIK, G. R. **The external control of organizations: A resource dependence perspective.** New York: Harper & Row, 1978.

PITELIS, C. N. Corporate governance, (shareholder) value and (sustainable) economic performance. **Corporate Governance: An International Review**, 12: 210–223, 2004.

PONDÉ, J. L. **Coordenação, custos de transação e inovações institucionais.** Campinas: IE/UNICAMP, Texto para Discussão, nº 38, 1994.

POPPER, K. R. **A lógica da pesquisa científica.** São Paulo: Cultrix, 1972.

_____. **Conhecimento objetivo: uma abordagem evolucionária.** Editora da Universidade de São Paulo: São Paulo, 1975.

_____. **Conjecturas e Refutações**. 3a ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

PWC. PricewaterhouseCoopers. **State-Owned EnterprisesCatalysts for public value creation?** Acesso em 15 de jun de 2020. Disponível em: https://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf

RAELIN, J. D.; BONDY, K. Putting the good back in good corporate governance: The presence and problems of double-layered agency theory. **Corporate Governance: An International Review**, v. 21, n. 5, p. 420-435, 2013.

RAHEJA, C. G. Determinants of board size and composition: A theory of corporate boards. **Journal of Financial and Quantitative Analysis**, 40(2), 283–306, 2005.

RAHIM, M. F. A; JOHARI, R. J; TAKRIL, N. F. Revisited note on corporate governance and quality of audit committee: Malaysian perspective. **Procedia Economics and Finance**, v. 28, p. 213-221, 2015.

RAMOS, V. D. A; SILVA, R. F. T. da. O dever de licitar dos serviços sociais autônomos e sua insubmissão à lei n. 8.666/1993. **Scientia Iuris,** v. 20, n. 3, p.101-130, 2016.

REGGE, M. D.; EECKLOO. Balancing hospital governance: A systematic review of 15 years of empirical research. **Social Science & Medicine**, v. 262, p. 1-14, 2020.

RHOADES, D. L.; RECHNER, P. L.; SUNDARAMURTHY, C. Board composition and financial performance: A meta-analysis of the influence of outside directors. **Journal of Managerial issues,** p. 76-91, 2000.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, J.A.; MENDES, G.M. **Governança Corporativa: estratégia para geração de valor.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

RODRIGUES, E.R. **Proposição de um modelo de governança corporativa para uma entidade paraestatal – estudo de caso único.** 2017. 103f. Dissertação (Mestrado em Governança e Sustentabilidade) – Programa de Mestrado em Governança, Instituto Superior de Administração e Economia do Mercosul – ISAE, Curitiba, PR, 2017.

ROSS, S.A. The economic theory of agency: the principal's problem, **The American Economic Review,** Vol. 63 No. 2, pp. 134-139, 1973.

_____. The determination of financial structure: the incentive-signalling approach. **Bell Journal of Economics**, v. 8, p. 23-40, 1977.

_____; WESTERFIELD, R. W.; JAFFE, J. F. **Administração Financeira.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. **Governança corporativa: Fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014

RWEGASIRA, K. Corporate governance in emerging capital markets: whither Africa? **Corporate Governance: An International Review**, v. 8, n. 3, p. 258-267, 2000.

SAITO, R.; SILVEIRA, A. M. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2, p. 79-86, 2008.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI). Relatório de Gestão 2020. Acesso em 25 de Ago. 2020. Disponível em: https://www.sesipr.org.br/transparencia/uploadAddress/Relatorio-de-Gestao-2019-Sesi[93364].pdf

SEYAMA, S. M. Amenable performance management in higher education: Integrating principles of agency and stewardship theories. **Africa Education Review**, v. 12, n. 4, p. 664-679, 2015.

SHAPIRO, S. P. Agency theory. In K. S. Cook, & D. S. Massey (Eds.), **Annual review of sociology** (Vol. 31, pp. 263–284). Palo Alto, CA: Annual Reviews, 2005.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Managerial entrenchment,the case of manager-specific investments, **Journal of Financial Economics**, 25, pp. 123–139, 1989

_____. A Survey of Corporate Governance. **The Journal of Finance.** v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SILVEIRA, A. D.M. **Governança Corporativa no Brasil e no mundo: Teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

_____; BARROS, L.A.B.C; FAMÁ, R. Atributos Corporativos, qualidade da Governança Corporativa e valor das companhias abertas do Brasil. **Revista brasileira de Finanças**, V.4, n.1, p.1-30, 2006.

SIMON, H. **A racionalidade do processo decisório em empresas.** Rio de Janeiro: Multipl. v. 1, n. 1, 1980.

SOUZA, I. B. **Eficiência em estruturas de propriedade concentradas e compensação de executivos: novas evidências para o Brasil**. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

TCU. Tribunal de Contas da União. Órgãos de controle defendem cooperação interinstitucional em prol da administração pública e da sociedade. **Secom TCU.** 02/12/2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/orgaos-de-controle-defendem-cooperacao-interinstitucional-em-prol-da-administracao-publica-e-da-sociedade.htm. Acesso em: 24 de fev 2020.

STAKE, R. **Case Studies**. In: DENZIN, N; LINCOLN, T. Handbook of Qualitative Research. London: Sage, 2005.

STEWART, J; KENT, P. The use of internal audit by Australian companies, **Managerial Auditing Journal**, Vol. 21 No. 1, pp. 81-101, 2006.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE nº. 789.874/DF, Plenário**, Min. Rel. Teori Zavascki, DJ: 17/9/2014, p. 2

_____. **Entidade do "Sistema S" não está obrigada a realizar concurso para contratação de pessoal**. (2014). Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verJulgamentoDetalhe.asp?idConteudo=275381, acesso em 13/04/2018.

TARUS, D. K; AYABEI, E. Board composition and capital structure: evidence from Kenya. **Management Research Review**, 2016.

TINOCO, J. E. P; ESCUDER, S. A. L; YOSHITAKE, M. O conselho fiscal e a governança corporativa: transparência e gestão de conflitos. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 8, n. 16, p. 175-202, 2011.

TSCHIRHART, M; REED, K. K., FREEMAN, S. J., ANKER, A. L. Who serves? Predicting placement of management graduates on nonprofit, government, and business boards. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 38, n. 6, p. 1076-1085, 2009.

TUGGLE, C. S., D. G. SIRMON, C. R. REUTZEL, L. Bierman. Commanding Board of Director Attention: Investigating How Organizational Performance and CEO Duality Affect Board Members Attention to Monitoring. **Strategic Management Journal**, 31(9): 946–968, 2010.

VAFEAS, N. Board meeting frequency and firm performance. **Journal of financial economics**, v. 53, n. 1, p. 113-142, 1999.

VAN PUYVELDE, S; CAERS, R., DU BOIS, C., JEGERS, M. The governance of nonprofit organizations: Integrating agency theory with stakeholder and stewardship theories. **Nonprofit and voluntary sector quarterly**, v. 41, n. 3, p. 431-451, 2012.

VANCE, S. C. **Corporate Leadership: Boards, Directors, and Strategy**. NY: McGraw-Hill Companies, 1983.

VIADER, A. M.; ESPINA, M.I. Are not-for-profits learning from for-profit-organizations? A look into governance. **Corporate Governance**, v.14, n.1, 2014.

VIEIRA, M. M. F. **Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração.** In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Orgs). Pesquisa qualitativa em administração. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WALKER, M. Agency theory: A falsificationist perspective. **Accounting, Organizations and Society**, v. 14, n. 5-6, p. 433-453, 1989.

WEISBROD, B. A. 1988. The Nonprofit Economy. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal,** 5, 171–180, 1984.

WESTPHAL, J.D., FREDRICKSON, J.W., "Who directs strategic change? Director experience, the selection of new CEOs, and change in corporate strategy", **Strategic Management Journal**, Vol. 22 No. 12, pp. 1113-1137, 2001.

WILLIAMS, H. M. 'Corporate accountability-one year later'. **Address to the sixth annual Securities Regulation Institute**, San Diego, CA, 8 January 1979.

WILLIAMSON, O.E. "Transaction Cost Economics and Organization Theory", **Journal of Industrial and Corporate Change,** 2: 107-156, 1983.

_____. Corporate governance. **The Yale Law Journal, New Haven** – CT, v.93, n.7, p.1197-1230, 1984.

_____. **The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets and relational contracting.** New York: The Free Press, 1985.
_____. **The mechanisms of governance.** New York: Oxford University, 1996.

WILSON, R. **On the theory of syndicates.** Econometrica, 36, 119-132, 1968.

WINSTON, C. **Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance**. Washington, D.C.: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory, 2006,

XIANG, P., ZHOU, J., ZHOU, X., YE, K. Construction project risk management based on the view of asymmetric information, Journal of Construction. **Engineering Management**, Vol. 138 nº. 11, pp.1303–1311, 2012.

XU, Xi; LIU, R. Evaluation of corporate governance in Chinese Mainland and Taiwan: a comparative study of educational foundations. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations,** v. 27, n. 5, p. 2401-2432, 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2006.

_____. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZABOLOTNAYA, G; LARIONOV, A. Arrangements for the Transfer of Social-Services Delivery to Non-Governmental Providers (Regional Practices, Russia). **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 12, n. 2, p. 251-274, 2019.

ZAHRA, S.; PEARCE II, J. A. Boards of directors and corporate financial performance: a review and integrative model. **Journal of Management**, v. 15, n. 2, p. 291-334, 1989.

ZALD, M. N. The power and function of boards of directors: A theoretical synthesis. **American Journal of Sociology,** 75, 97–111, 1969.

ZATTONI, A; CUOMO, F. How independent, competent and incentivized should non-executive directors be? An empirical investigation of good governance codes. **British Journal of Management**, v. 21, n. 1, p. 63-79, 2010.

ZHOU, H; OWUSU-ANSAH, S; MAGGINA, A. Board of directors, audit committee, and firm performance: Evidence from Greece. **Journal of International Accounting**, Auditing and Taxation, v. 31, p. 20-36, 2018.

APÊNDICE 1 – HIERARQUIA DAS DIMENSÕES DE ANÁLISE

Dimensão	Categorias	Subcategorias	Códigos
Mecanismos de GC	**Conselho de Administração**	**Estrutura**	Nomenclaturas não convencionais
			Estrutura diretiva sindical
			Perenidade no conselho
			Centro principal de decisões estruturais
			Multidisciplinaridade
			Multiplicidade de documentos de constituição
			Defasagem de atualização
			Determinações universais
			Interferências legais
			Interferências regulatórias
			Dualidade de CEO
			Comprometimento da independência
			Conselhos despadronizados
		Papéis e atribuições	Deliberativa Institucional
			Excesso de cargos
			Ausência de formalização contratual
			Intervenções limitadas
			Possibilidades de aprovação de pautas
			Dedicação comprometida
			Permissão para dualidade de funções
		Preparação	Ausência de exigências de formação
			Racionalidade limitada
			Perfil e experiência na Indústria
			Assimetria informacional
		Aspectos comportamentais	Auto interesse
			Conflito de interesses
			Aliança por equivalência de interesses
		Ferramentas de monitoramento	Confiança na equipe de gestão
	Conselho Fiscal	**Estrutura**	Estrutura diretiva sindical
			Formação por afinidade
			Comprometimento da independência e fiscalização
			Interferências legais
			Interferência estatutária
		Papéis e atribuições	Possibilidades de aprovação de pautas
			Dedicação comprometida
			Permissão para dualidade de funções
			Excesso de cargos
			Não acompanha auditoria
			Ausência de formalização contratual
		Preparação	Racionalidade limitada
			Assimetria informacional
			Ausência de exigências de formação
			Perfil e experiência na Indústria
		Aspectos comportamentais	Auto interesse
			Conflito de interesses
			Relações amistosas

			Aliança por equivalência de interesses
		Ferramentas de Monitoramento	Confiança na equipe de gestão
	Conselho consultivo	**Estrutura**	Multidisciplinaridade
			Interferências da gestão
			Vinculação à gestão
		Papéis e atribuições	Busca soluções
			Abertura à comunicação
			Assessoria à diretoria
		Preparação	Ausência de exigências de formação
		Aspectos comportamentais	Voluntariado
			Anseios da indústria
	Comitês de assessoramento	**Estrutura**	Colaboradores
			Interferências da gestão
			Multidisciplinaridade
			Comprometimento da Independência
			Subordinação à gestão
			Ausência de normativa
		Papéis e atribuições	Avaliação e exposição a riscos
			Limitações de assessoramento ao conselho
			Abrange o Sistema
			Vinculação à gestão
		Preparação	Coordenadores e gerentes
			Nível superior
			Experiências do Sistema
		Aspectos comportamentais	Sem interesses próprios
			Colaboradores remunerados
		Ferramentas de Monitoramento	Não monitora a gestão
	Auditoria interna	**Estrutura**	Colaboradores
			Interferências da gestão
			Subordinação à gestão
			Comprometimento da independência
			Ausência de normativa
		Papéis e atribuições	Abrange o Sistema
			Melhoria dos processos
			Vinculação à gestão
			Limitações de assessoramento ao conselho
			Acompanha auditoria independente
			Vinculação à gestão
		Preparação	Ensino superior
			Conhecimento na área
		Aspectos comportamentais	Sem interesses próprios
			Colaboradores remunerados
		Ferramentas de monitoramento	Não monitora a gestão
	Auditoria independente	*Evidências limitadas*	
	Órgão de controle	**Papéis e atribuições**	Fiscalização recursos compulsórios
			Apoio e recomendações
			Restrita
		Preparação	Conhecimento técnico

			Servidores públicos
		Aspectos comportamentais	Preocupações do TCU
			Assimetria Informacional
			Classificações contábeis
		Ferramentas de monitoramento	Demonstrativos contábeis
			Relatórios de gestão
Estrutura de Capital	**Capital próprio**	**Principais fontes**	Receitas de Contribuições
			Receitas de Serviços
			Receitas de Capital
			Outras Receitas Correntes
			Contribuições sindicais
			Repasses compulsórios
		Transparência	Transparência dissemelhante
	Capital de terceiros	**Principais fontes**	Obrigações comuns
		Transparência	Transparência dissemelhante
Propriedade e controle	**Principal**	**Origem dos recursos**	Aporte de capital indireto
			Criação de valor
		Definições normativas	Ferramentas de divulgação
		Missão principal	Impulsionamento ao setor produtivo
		Gestão dos recursos	Atendimento ao interesse público
			Retorno dos recursos
			Definição regulatória
			Incorporação dos recursos públicos
			Autogestão dos recursos
	Agente *Presidência* *Diretoria Regional* *Diretoria FIEP* *CADE* *Superintendências*	**Estrutura**	Força Regulatória
			Prejuízos de incentivos
			Dualidade de CEO
			Relações amistosas
			Estrutura diretiva sindical
			Ausência de normativa
			Formação multidisciplinar
			Sem interferência regulatória
			Predileção presidencial
		Papéis e atribuições	Instância de decisão
			Disparidade de exigências
			Sobreposição de cargos
			Dedicação integral sem remuneração
			Excesso de atividades permitidas
			Favorecimento desigual
			Excesso de poder
			Multiplicidades de cargos
			Permissão para dualidade de posições
			Força regulatória
			Intervenções limitadas
			Assimetria informacional
			Dedicação comprometida
			Centralização de gestão corporativa
			Informações privilegiadas
			Instância superior de gestão corporativa
			Sobreposição de cargos
			Instância de apoio à decisão

			Disparidade de exigências
			Gestão integrativa corporativa
		Preparação	Perfil industriário
			Disparidade de exigências
			Ausência de exigências de formação
			Racionalidade limitada
			Perfil industriário
			Gestores experientes
		Aspectos comportamentais	Auto interesse
			Oportunismo
			Aliança por equivalência de interesses
			Conflito de interesses

APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA CONSELHO/DIRETORIA

1. Qual sindicato você representa? Atua em alguma empresa?
2. Como são recebidas as informações acerca do Sistema FIEP (orçamento, gestão, relatórios)? Você compreende claramente os relatórios apresentados?
3. Poderia falar a respeito da sua atuação, ações e responsabilidades no conselho?
4. Quanto tempo você dedica semanalmente para atuar no conselho?
5. Qual o seu principal interesse em participar do conselho? Quais os resultados esperados?
6. Você vislumbra benefícios ao seu sindicato por participar do conselho?
7. Como funciona a relação entre o conselho e gestão?
8. Acontecem debates entre a gestão e o conselho sobre ações que precisam ser tomadas na entidade?
9. Como é monitorada a gestão do Sistema FIEP por parte do conselho?
10. Até que ponto chega o seu nível de conhecimento a respeito das ações da gestão e condução da entidade?
11. Como são avaliadas as ações ou atuações da gestão pelo conselho? Existem ferramentas, mecanismos ou práticas de avaliação?
12. Em situações de não aprovação de algumas linhas de ação da gestão, até que ponto o conselho tem alcance de intervenção?
13. Como ocorrem as intervenções do conselho na gestão em situações não alinhadas com os interesses da indústria e sindicatos?
14. Em uma eventual condição de insatisfação da condução da entidade por parte da gestão, quais são as intervenções facultadas ao conselho?
15. Como você visualiza o alinhamento das deliberações do conselho com o que acontece ou é executado pela gestão?
16. Há confiança em todo o trabalho da equipe gestão? Você se sente confortável com a condução atual da entidade?
17. Na sua concepção as principais lideranças da entidade estão preparadas para adoção e operacionalização das melhores práticas de governança e gestão?
18. Nas reuniões de conselho qual o seu grau de envolvimento quanto às deliberações e decisões?
19. Em eventual conflito de interesses por parte da presidência e superintendência com os interesses da indústria, quais são as ações do conselho? Existem mecanismos de redução de conflitos?

20. Na sua concepção quem é o "acionista" do Sistema FIEP?

21. Na sua concepção o modelo de governança existente atualmente está diretamente relacionado ao perfil da gestão atual? A próxima alteração de gestão pode interferir em uma nova configuração de estrutura de governança corporativa?

22. Existe preocupação da sua parte como conselheiro quanto ao retorno dos resultados do Sistema FIEP à sociedade/ à indústria? Em afirmativo como ocorre este diálogo?

APÊNDICE 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA TCU/CGU

1. Qual o seu cargo no TCU? Quais as suas atribuições?
2. Como ocorre a nomeação do(s) fiscal(is) para atuação na fiscalização do Sistema S?
3. Poderia abordar como ocorre o controle e fiscalização do Sistema FIEP? Quais as atribuições do TCU nesse sentido?
4. Quais temas são fiscalizados pelo TCU?
5. Quais documentos são fiscalizados pelo TCU?
6. Qual a periodicidade de fiscalização do Sistema FIEP?
7. Como funciona a relação entre o TCU e o Sistema FIEP?
8. A fiscalização dos recursos ocorre sobre as contribuições parafiscais e sobre as receitas oriundas dos serviços oferecidos pelas entidades que compõem o sistema?
9. Poderia explicar como ocorre a separação da fiscalização entre as entidades paraestatais SESI e SENAI?
10. Como são recebidas as informações acerca do SESI e SENAI? Os relatórios de gestão são suficientes?
11. Por que não existe relatório de gestão para a FIEP e IEL?
12. O TCU consegue identificar se as entidades estão registrando adequadamente suas disponibilidades financeiras ou as informações prestadas são meramente declaratórias?
13. O TCU se restringe à fiscalização da aplicação dos recursos recebidos? Em afirmativo, a quem cabe a fiscalização da gestão do Sistema FIEP?
14. Por que a FIEP e o IEL não são controlados diretamente pelo TCU, uma vez que tais instituições recebem o repasse de recursos públicos? Como esse repasse de recursos para FIEP e IEL são tratados e controlados pelo TCU?
15. De acordo com alguns acórdãos, esse repasse de verbas realizado para a FIEP e IEL é objeto de preocupação para o TCU. Quais as possíveis vulnerabilidades desse repasse? Quais as principais ações do TCU neste sentido?
16. Uma vez que não há obrigatoriedade de disponibilidade de informações no portal de transparência para a FIEP e IEL, como são consideradas e avaliadas a qualidade das informações destas entidades? Como são monitorados os resultados financeiros?
17. Existe preocupação do TCU quanto à condução da gestão do sistema FIEP e a constituição dos conselhos regionais?
18. Até que ponto chega o nível de conhecimento do TCU a respeito das ações da gestão e condução do Sistema FIEP?

19. A fiscalização do Sistema FIEP se iguala às fiscalizações de outras entidades públicas? Existem particularidades específicas do Sistema S?
20. É verdade que o Sistema FIEP é modelo de replicação para as outras federações do Brasil?
21. Se o TCU tem competência para realizar o controle finalístico do Sistema FIEP, as "atividades meio" são monitoradas e controladas de que forma?
22. O fato de as "atividades meio" não serem controlados pelo TCU pode ser considerada uma fragilidade de controle?
23. Os resultados das fiscalizações são positivos ao TCU? O TCU percebe efetiva transparência e solidez nas informações prestadas pelo Sistema FIEP?
24. O sistema FIEP consegue cumprir aquilo que eles se comprometem a fazer em seus regulamentos e normativas?
25. O TCU entende como compatível os recursos repassados ao Sistema FIEP em relação à finalidade e alcance da indústria com os serviços oferecidos?
26. Existem recomendações de ações corretivas nas fiscalizações do Sistema FIEP? Em afirmativo, sob qual aspecto?
27. Em afirmativo à resposta da pergunta anterior, o sistema FIEP consegue atender a todas as recomendações da fiscalização do TCU?
28. Existe um padrão específico de governança que o sistema FIEP tem que seguir em consonância às diretrizes do TCU?
29. A auditoria independente da FIEP atende ao padrão exigido pelo TCU? Por que não há exigência de publicação dos balanços auditados?
30. Existem resistências por parte do Sistema FIEP quanto ao controle e fiscalização do TCU?
31. O Sistema FIEP reconhece este controle do TCU como replicável ao cotidiano do sistema?
32. Qual é a contribuição do TCU na transparência e governança do Sistema S?
33. Quais são as deliberações mais importantes que podem ajudar na minha pesquisa?
34. Quais são os processos que podem vir a ser apreciados até a conclusão da pesquisa?

APÊNDICE 4 - ROTEIRO DE ENTREVISTA SUPERINDENTÊNCIAS E PRESIDÊNCIA

Da superintendência:

1. Poderia falar a respeito da sua atuação, ações e responsabilidades na superintendência?
2. Qual o seu principal interesse e metas ao ser superintendente do Sistema? Qual a sua principal motivação?
3. Poderia explicar a respeito do funcionamento do CADE, sua atuação, poderes e alçadas?
4. Como funciona a relação da gestão e a área operacional estratégica? Existem reuniões periódicas com as gerências executivas?
5. Em eventual situação anormal ou problemática de considerável vulto identificada a partir das gerências executivas ou eventuais inconsistências com os projetos e resultados planejados pela entidade, como são conduzidas tais situações? Estas são repassados a instâncias superiores ou se concentram sob a gestão e resolução da superintendência? Poderia apontar exemplos?
6. Como funciona a relação entre a gestão e o conselho? Acontecem debates entre a gestão e o conselho sobre ações que precisam ser tomadas na entidade? Em afirmativo, qual a periodicidade?
7. Como funciona o processo de tomada de decisão da gestão? É colegiado? Até que ponto você dispõe de autonomia?
8. Eventuais intervenções do conselho na gestão configuram-se como um processo normal? Em afirmativo, como isso ocorre?
9. Você sente que sua gestão é monitorada? Você pode relatar a respeito do monitoramento dos órgãos fiscalizadores e dos conselhos sobre a sua gestão?
10. Como são decididos, separados e considerados os assuntos que devem ser submetidos ao conselho e os assuntos cujas decisões são limitadas à alçada da superintendência?
11. Quais temas ficam sob a alçada da superintendência e quais temas são levados à presidência?
12. Como são elaborados, estruturados e gerenciados os assuntos que serão submetidos ao conselho em reunião?
13. Como funciona o processo de execução das deliberações do conselho por parte da gestão? Existe controle e processo de devolutiva ao conselho?
14. Em eventual conflito de interesses por parte da presidência e superintendência com os interesses dos conselheiros, quais são as ações da superintendência?

15. Em situações de não aprovação de algumas linhas de ação da gestão, até que ponto o conselho tem alcance de intervenção?
16. Na sua concepção o modelo de governança existente atualmente está diretamente relacionado ao perfil da gestão atual? A próxima alteração de gestão pode interferir em uma nova configuração de estrutura de governança corporativa?
17. Existe preocupação da sua parte como superintendente quanto ao retorno dos resultados do Sistema FIEP à sociedade/ à indústria? Em afirmativo como ocorre este diálogo?
18. Na sua concepção quem é o "acionista" do Sistema FIEP?

Da presidência:

Considerar as mesmas perguntas acima (1 a 18) realizadas à superintendência, adicionando:

19. Qual a diferença de alçadas e decisões da presidência e das superintendências?
20. Como funciona o seu processo de tomada de decisão? É realizada de maneira individualizada ou em consenso com as superintendências?
21. Existe um diálogo específico e direto entre o conselho e a presidência?
22. Você recebe feedback da sua gestão por parte do conselho?

APÊNDICE 5 - ROTEIRO DE ENTREVISTA GERÊNCIA

1. Você pode relatar acerca do seu cargo e sua atividade no Sistema FIEP?
2. Quais os seus papéis e atribuições?
3. Como você visualiza/entende a estrutura do sistema FIEP?
4. Como suas atividades estão relacionadas à governança corporativa da entidade?
5. A quem você está subordinado?
6. Qual o seu período de dedicação à entidade?
7. Como você vislumbra a estrutura de governança do Sistema FIEP?
8. Na sua concepção, quem são os “acionistas” do Sistema FIEP?
9. Relate sobre o processo de reporte ao TCU. Quem é responsável pela manutenção de informações e contato com o TCU?
10. Relate sobre o processo de reporte a CGU. Quem é responsável pela manutenção de informações e contato com a CGU?
11. Em nível de grau de importância, a quem são priorizadas as prestações de contas?
12. Como a estrutura de governança promove o diálogo e contínua interação com a indústria?
13. Como são divulgados os relatórios e informações à comunidade?

APÊNDICE 6 – ROTEIRO DE ENTREVISTA LÍDERES DE COMITÊS E DE AUDITORIA INTERNA

1. Você poderia relatar acerca do seu cargo e sua atividade no Sistema FIEP?
2. Quais os seus papéis e atribuições como líder do comitê/auditoria?
3. Como você visualiza/entende a estrutura do sistema FIEP?
4. Como você vislumbra a estrutura de governança do Sistema FIEP?
5. Na sua concepção, quem são os “acionistas” do Sistema FIEP?
6. Como funciona as dinâmicas relacionadas às atividades do comitê?
7. Quais os motivos que o impulsiona a participar do comitê?
8. Quais os critérios e exigências para fazer parte do comitê?
9. Como está estruturado o comitê?
10. Quais as responsabilidades do comitê?
11. A qual instância o comitê reporta?
12. Como é relacionamento do comitê com a gestão?
13. Como é relacionamento do comitê com o conselho?
14. A quem são direcionadas as discussões e pareceres do comitê?
15. Quais as ferramentas são utilizadas para o desenvolvimento dos trabalhos do comitê?
16. Em nível de grau de importância, a quem são priorizadas as prestações de contas?
17. Como funciona os processos de auditoria interna? Quem são as pessoas integrantes da auditoria interna?
18. Como a estrutura de governança promove o diálogo e contínua interação com a indústria?
19. Como são divulgados os relatórios e informações à comunidade?