
PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA INDICADAS PARA MONITORAMENTO: UMA ANÁLISE DO NÍVEL DE ADOÇÃO EM COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS

DOI: 10.5700/rege518

ARTIGO – ECONOMIA DAS ORGANIZAÇÕES

Luciana Cardoso Siqueira

Mestre em Contabilidade e Controladoria pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto-SP, Brasil
E-mail: lucianasiqueira@usp.br

Recebido em: 20/9/2011

Aprovado em: 12/4/2013

Sigismundo Bialoskorski Neto

Professor Titular do Departamento de Contabilidade da Faculdade de Economia Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto-SP, Brasil
E-mail: sig@usp.br

RESUMO

A propriedade dispersa implica a delegação do direito de tomada de decisão dos diversos proprietários a outros agentes, dentre os quais conselhos e gestores. Pelo fato de os diversos agentes se relacionarem por meio de contratos incompletos, as decisões posteriores ao contrato devem ser controladas e monitoradas com foco em uma melhor *performance*. É nesse contexto que se faz relevante a análise das práticas que norteiam o sistema que governa as ações desses agentes. A presente pesquisa analisa o nível de adoção das práticas de governança corporativa em 27 cooperativas agropecuárias dos Estados de Minas Gerais e São Paulo. Por meio da aplicação de um questionário elaborado a partir das indicações dos códigos de governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e da *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) aos mecanismos de monitoramento, foi possível verificar que não existe uma tendência de adoção das chamadas melhores práticas de governança indicadas pelos respectivos códigos. Observou-se, porém, que a estrutura de governança e monitoramento das cooperativas limita-se ao modelo estabelecido legalmente, fato que pode impactar o estilo de tomada de decisão dos gestores.

Palavras-chave: Práticas de Governança Corporativa, Mecanismos de Monitoramento, Cooperativas Agropecuárias.

CORPORATE GOVERNANCE PRACTICES LISTED FOR MONITORING: AN ANALYSIS OF THE LEVEL OF ADOPTION IN AGRICULTURE COOPERATIVES

ABSTRACT

Dispersed ownership implies the delegation of decision making of many owners to other agents, among which councils and managers. Because of the fact that various agents are related through incomplete contracts, subsequent decisions to the contract must be controlled and monitored with a focus on a better performance. It is in this context that an analysis of the practices that guide the system that governs the

actions of these agents is relevant. This research analyzes the level of adoption of corporate governance practices in 27 agricultural cooperatives in the states of Minas Gerais and São Paulo. Through the application of a questionnaire elaborated from the listing of the governance codes of the Brazilian Institute of Corporate Governance (IBGC) and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) to monitoring mechanisms, it was possible to verify that there is no tendency to adoption of the so-called best governance practices listed by those codes. However, it was possible to observe that the governance structure and monitoring of cooperatives is limited to the legally established model, which can influence the decision-making style of managers.

Key words: Corporate Governance Practices, Monitoring Mechanisms, Agricultural Cooperatives.

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA CORPORATIVA INDICADAS PARA MONITORIZACIÓN: UN ANÁLISIS DEL NIVEL DE ADOPCIÓN EN COOPERATIVAS AGROPECUARIAS

RESUMEN

La propiedad dispersa implica la delegación del derecho de tomada de decisión de los diversos propietarios a otros agentes, entre los cuales consejos y gestores. Por el hecho de que los diversos agentes se relacionan por medio de contratos incompletos, las decisiones posteriores al contrato deben ser controladas y monitoreadas con foco en una mejor performance. Es en ese contexto que se hace relevante el análisis de las prácticas que guían el sistema que gobierna las acciones de esos agentes. La presente investigación analiza el nivel de adopción de las prácticas de gobernanza corporativa en 27 cooperativas agropecuarias de los Estados de Minas Gerais y São Paulo. Mediante la aplicación de un cuestionario elaborado a partir de las indicaciones de los códigos de gobernanza del Instituto Brasileño de Gobernanza Corporativa (IBGC) y de la Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) a los mecanismos de monitoreo, fue posible verificar que no existe una tendencia de adopción de las llamadas mejores prácticas de gobernanza indicadas por los respectivos códigos. Se observó, sin embargo, que la estructura de gobernanza y monitoreo de las cooperativas se limita al modelo establecido legalmente, hecho que puede impactar el estilo de tomada de decisión de los gestores.

Palabras-clave: Prácticas de Gobernanza Corporativa, Mecanismos de Monitoreo, Cooperativas Agropecuarias.

1. INTRODUÇÃO

Convencionalmente, os proprietários da firma são aqueles que dividem dois direitos formais: o direito formal ao controle da firma, ou seja, o direito de decisão, e o direito aos resíduos, entendendo-se por resíduos os ganhos líquidos (HANSMANN, 1996).

A presente pesquisa foca o direito ao controle da firma em cooperativas que, sendo organizações de propriedade coletiva, apresentam problemas de custos coletivos para tomadas de decisões.

Considerando-se que em contextos de propriedade coletiva existem diferentes interesses particulares, a tomada de decisão pode se tornar complexa e muitas vezes divergente da função objetivo da empresa. Assim, a propriedade dispersa implica a delegação do direito de controle e monitoramento dos diversos proprietários, o que influencia os padrões de propriedade e a maneira como tais firmas são organizadas internamente.

Em contextos de delegação do direito de controle, diversas decisões são tomadas por gestores nomeados para decidir em nome dos proprietários. Assim, faz-se relevante um sistema que governe, coordene e monitore as ações dos agentes encarregados da tomada de decisão.

Na literatura dos conflitos de agência argumenta-se que os gestores e os que estão dentro da organização têm objetivos diferentes daqueles dos investidores externos e irão agir em seu próprio interesse quando tiverem oportunidade, usualmente à custa dos investidores externos (JENSEN; MECKLING, 1976). Essas oportunidades tendem a acontecer nas empresas com uma estrutura pobre de governança, caracterizada pela ausência de um monitoramento efetivo e de mecanismos de disciplinamento.

Segundo Shleifer e Vishny (1997), aqueles que estão dentro das organizações têm maior tendência a adotar estratégias subótimas, a manipular as medidas de *performance* e a expropriar valor. Como consequência, tais firmas exibem *performances* mais baixas. Para os autores, ao adotarem boas práticas de governança, as empresas podem reduzir custos de agência e diminuir esse comportamento subótimo, já que passam a monitorar com maior intensidade as ações dos agentes. Os mesmos autores ainda

destacam que isso deveria resultar em melhores *performances*.

Observando assim a relevância de uma estrutura de monitoramento, o IBGC (2009:19) define Governança Corporativa como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle”.

Nesse sentido, o presente trabalho analisa o Conselho Fiscal e a auditoria como mecanismos de governança encarregados do monitoramento e fiscalização das cooperativas, tendo como fundamentação para a análise a teoria e os princípios da chamada boa governança.

Utilizam-se duas fontes principais para estabelecer o papel do Conselho Fiscal e da auditoria no contexto da governança corporativa das cooperativas: (a) a análise das responsabilidades determinadas na lei e (b) os códigos de melhores práticas de governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e da *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD).

Assim, o trabalho pretende contribuir no sentido de responder às seguintes questões: quais são as práticas de monitoramento da gestão indicadas ao conselho fiscal e auditorias externa e interna pelos códigos de governança corporativa e quão próximas as cooperativas agropecuárias estão do que é indicado por esses códigos?

O objetivo geral do trabalho é verificar as práticas de monitoramento indicadas ao Conselho Fiscal e às auditorias externa e interna e analisar sua adoção nas cooperativas agropecuárias.

Para tanto, procura-se alcançar os seguintes objetivos específicos: (a) comparar as práticas de monitoramento desenvolvidas pelos conselhos fiscais e auditoria nas cooperativas com as indicadas pelos códigos de melhores práticas; e (b) analisar o nível de adoção de boas práticas de governança.

Considerando-se que as firmas que apresentam melhores índices de governança aumentam a probabilidade de os agentes tomadores de decisões investirem em projetos viáveis e, portanto, apresentam melhor *performance* operacional (BROWN; CAYLOR, 2004), torna-se

relevante a análise de quão próximas as organizações estão do indicado pelos códigos, para assim compreender o contexto no qual os gestores atuam.

No Brasil, de acordo com a Organização das Cooperativas Brasileiras (OC, 2011), em 2010 existiam 6.652 cooperativas, que tinham aproximadamente 9 milhões de associados e geravam diretamente 298.182 mil empregos diretos, números que mostram a representatividade do setor cooperativista no país.

Apesar da representatividade do setor no país, cabe ressaltar que pouco se sabe sobre práticas de governança das cooperativas que vão além daquelas determinadas pela legislação. Tal assunto também é relevante porque as cooperativas fazem parte de grupos de grandes empresas, até mesmo exportadoras, conforme se verifica nos resultados das *Melhores e Maiores* (2005, 2006, 2007, 2008, 2009).

Diversos artigos recentes, de acordo com Bhagat e Bolton (2008), utilizam medidas de governança corporativa alternativas para a compreensão do nível de adoção das melhores práticas. Esses autores também consideram que diferentes medidas podem não ser apropriadas para o contexto das diversas formas organizacionais, e que não é possível encontrar um consenso sobre as medidas de governança.

Nesse sentido, o presente trabalho contribui para a análise exploratória do contexto e da dinâmica das práticas de monitoramento de governança em cooperativas, considerando na fundamentação teórica e na metodologia as características específicas do objeto de estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Especificidades da forma organizacional cooperativa

As cooperativas apresentam algumas características que devem ser destacadas. A primeira refere-se ao fato de suas atividades estarem ligadas diretamente com a propriedade privada de seus associados, uma vez que oferecem serviços que vão ao encontro das necessidades das atividades particulares destes (HELMBERG, 1966). Ainda, seus proprietários detêm e utilizam coletivamente o patrimônio e os serviços da cooperativa. Essa dualidade faz com que as

decisões de investimentos nessas organizações sejam tomadas procurando-se atender às necessidades dos cooperados/proprietários e da própria empresa, e, portanto, isso torna mais complexa a definição de sua função objetivo (ENKE, 1945).

Adicionalmente, conforme destacado por Vitaliano (1983), a forma de controle da cooperativa também pode ser diferente, uma vez que esta é controlada por membros eleitos em assembleia geral (um homem, um voto), ou seja, alguns proprietários são designados pelos demais para compor o conselho de administração.

Ainda, a forma de retorno aos proprietários também difere. De acordo com Rhodes (1983), os retornos aos cooperados acontecem de forma proporcional ao volume de negociação que este manteve junto à cooperativa e não com base na cota de capital integralizada.

A forma da distribuição da propriedade e controle também difere. Segundo Bialoskorski Neto (2008:17): “Como não há uma separação entre propriedade e controle nos empreendimentos cooperativos, e o associado é ao mesmo tempo usuário e proprietário de seu negócio, a cooperativa pode ser conduzida a uma situação de ineficiência.” Assim, ao se discutir a separação entre propriedade e gestão, deve-se levar em conta o fato de que decisões estratégicas das cooperativas podem ser influenciadas por necessidades particulares dos associados, e que a influência nas decisões econômicas pode acontecer tanto pelo voto dos cooperados na assembleia quanto pelas decisões tomadas no conselho de administração, uma vez que os conselhos são formados por associados.

De acordo com o mesmo autor, a subscrição de quotas-parte e, assim, a participação do associado na cooperativa dão a este o direito ao uso dos serviços prestados pela organização. Essa característica particular das cooperativas estabelece, além da relação de propriedade, também a relação de clientes e fornecedores com a cooperativa, ou seja, o mesmo agente econômico desempenha papéis diferentes na organização.

Para Colin (2007), pouca atenção tem sido dada à governança corporativa de empresas familiares, empresas controladas pelo Estado,

grupos de empresas, dentre outros, como as cooperativas. Para o mesmo autor, nestas organizações os proprietários ou os principais têm mais poder e exercem maior impacto na organização.

Observa-se assim, que as cooperativas, apesar de também serem constituídas como organizações de propriedade dispersa, atuam com finalidades diferentes das companhias abertas, além de apresentarem características específicas. Particularidades de sua estrutura de propriedade refletem em sua estrutura de governança – dentre elas o fato de os conselhos serem formados por associados, enquanto a literatura de governança indica como ideal a independência dos conselheiros (COLIN, 2007).

Outro ponto a ser considerado é que parte da estrutura de governança das cooperativas é originada de uma determinação legal, ou seja, a presença de conselhos de administração e fiscal é uma imposição e não uma opção de adoção.

As observações acima permitem considerar que o monitoramento e a fiscalização das cooperativas a partir de um sistema de governança corporativa não são relevantes a ponto de impactar seja a eficiência interna da organização, seja a riqueza particular dos associados.

Considerando a noção de firma como um conjunto de contratos e que tais contratos apresentam limitações para sua execução (COASE, 1937), o próximo item explora as bases teóricas que fundamentam a relevância da governança corporativa na condução dos contratos estabelecidos entre os fatores de produção.

2.2. Contratos incompletos, pressupostos comportamentais e governança

De acordo com Fama (1980), a firma é disciplinada pela competição com outras firmas, o que força a evolução de ferramentas eficientes para o monitoramento da *performance* do time como um todo e de seus membros individualmente. O mesmo autor expõe que, nesse contexto, a firma é apenas um conjunto de contratos que cobrem a maneira pela qual os recursos são reunidos para criar resultados e as receitas desses *outputs* são distribuídas entre esses recursos.

Nesse sentido, Hart e Moore (1998) destacam que os proprietários detêm, além do direito ao resíduo, o direito de tomar todas as decisões sobre os ativos da firma que não foram especificadas *ex ante* no contrato em razão da impossibilidade de completude deste, devida aos custos de transação. Para os autores, nesse contexto, a alocação da autoridade passa a ser um assunto relevante.

Considerando-se que os contratos são incompletos, ou seja, nem todas as contingências podem ser especificadas *ex ante*, tem-se assim a necessidade de tomar decisões num momento *ex post* ao estabelecimento do contrato. Para tanto, e para coordenar e monitorar a execução desses contratos, são necessárias estruturas de governança, dado que alguns agentes econômicos terão poder discricionário sobre a utilização e destinação dos ativos e, com isso, poderão decidir por ações que diminuam o valor da firma.

No contexto de contratos incompletos e governança dos contratos, é necessário considerar alguns pressupostos comportamentais dos agentes econômicos, dentre os quais a racionalidade limitada, ou seja, a impossibilidade de os agentes econômicos preverem todas as contingências contratuais futuras (SELTEN, 2001). Em razão dessa racionalidade limitada e do comportamento oportunista, ocorrem quebras contratuais onerosas, que acontecem pela recusa em cooperar, por má adaptação das partes durante a execução do contrato ou mesmo pela possibilidade de renegociação contratual, o que gera demanda por esforços privados de ordenação, ou seja, a necessidade de estruturas de governança que ofereçam apoio e contribuam para mitigar possíveis impasses ou até mesmo rompimentos contratuais (WILLIAMSON, 2002).

Também pode haver ineficiências *ex post* ao contrato, caso da assimetria de informação. Conforme destacado por Hart e Moore (1998), a fonte de ineficiências *ex post* é o fato de que aqueles agentes participantes do contrato (*insiders*) têm informações privadas sobre suas preferências individuais. A assimetria informacional também advém do fato de certas afirmações contingenciais serem inviáveis na redação do contrato porque o mundo real não é observado da mesma maneira por todas as partes do contrato (HART; MOORE 1988).

Rajan e Zingales (2000) consideram que, sob uma perspectiva tradicional, o principal objetivo da governança corporativa é a maximização do valor ao proprietário. Assim, a maneira pela qual é distribuído o direito ao controle e à decisão sobre os ativos, ou seja, a forma pela qual o ativo deve ser **governado** deve corresponder a uma estrutura de governança que possibilite limitar e coordenar o poder de controle delegado aos agentes, a fim de evitar decisões que expropriem o valor originalmente investido na empresa.

Considerando-se que a governança corporativa diz respeito à resolução de problemas de (a) ações coletivas entre investidores dispersos, (b) à conciliação de conflitos de interesse entre outros agentes contratuais, e (c) ao regramento da governança corporativa, que é o resultado dos contratos entre investidores, gestores e demais agentes contratuais e tem a finalidade de atingir a eficiência do arranjo contratual (BECHT; BOLTON; ROELL, 2005), tem-se então que a adoção das boas práticas de governança indicadas pelos códigos de governança corporativa conduz à redução de ações oportunistas dos membros participantes do time, uma vez que, pela adoção dessas práticas, espera-se exercer o monitoramento necessário em um dado arranjo contratual.

Num contexto de propriedade dispersa, no qual vários agentes contratuais possuem direito residual ao controle, muitos problemas de governança advêm do fato de os diversos proprietários desejarem exercer o controle, de maneira diferente (BECHT *et al.*, 2005). Assim, torna-se inviável a tomada de decisões de maneira coletiva, e parte do poder de decisão e controle sobre os ativos da organização é delegado a gestores, originando-se assim um contexto de separação entre propriedade e gestão.

Nesse sentido, a governança corporativa trata, em parte, de práticas de monitoramento do poder de decisão delegado aos gestores. A maneira pela qual os contratos são organizados determina a forma organizacional da firma. Ainda, a forma com que as organizações alocam os passos do processo de decisão entre os agentes é fator importante que explica a sobrevivência das organizações (FAMA; JENSEN, 1983). Dentre esses passos inclui-se o monitoramento, que, nos casos de estruturas de propriedade dispersa, é

delegado, por ser inviável (custoso e ineficiente) que cada um dos proprietários exerça seu direito.

Tratando-se de cooperativas, os proprietários transferem o direito do controle formal da decisão ao conselho de administração eleito em assembleia geral, o qual, por sua vez, pode delegar as decisões de gestão aos executivos da organização (COSTA, 2010). A separação entre propriedade e gestão origina problemas de agência, em razão da diferença de interesses entre as partes do contrato: no caso, o gestor, denominado agente na literatura da teoria da agência, e os proprietários, denominados principais. Assim, o fato de os contratos não serem escritos e executados sem custos dá origem a custos de agência, como os custos de monitorar, estruturar e reunir contratos que envolvem agentes com diferentes interesses (FAMA; JENSEN, 1983).

Para Shleifer e Vishny (1997), a governança corporativa lida com a maneira pela qual os investidores se asseguram de ter retorno de seus investimentos. Para Becht *et al.* (2005), a governança corporativa envolve o problema entre principal e agente e também as normas de governança resultantes do contrato entre proprietários e gestão; assim, o assunto central que envolve a governança corporativa é o entendimento dos resultados do processo contratual e de quanto a governança se desvia, na prática, de uma situação contratual considerada eficiente. Assim, o sistema de governança atua no sentido de minimizar os custos de agência, ou seja, procura minimizar as chances de expropriação da riqueza do principal, acompanhando de forma ordenada e sistemática a execução dos contratos entre agentes e principais.

Conforme destacado por Bialoskorski Neto (2008), no contexto das organizações cooperativas, a relação entre agente e principal pode ser analisada sob diferentes perspectivas, uma das quais a tomada de decisão estratégica, na qual os cooperados que delegaram o poder de controle são os principais, e o conselho eleito é o agente que deve ser monitorado.

O Conselho de Administração eleito em Assembleia Geral, por sua vez, pode delegar as decisões de gestão aos executivos da organização (COSTA, 2010). Tal situação corresponde à

hipótese de separação entre os agentes tomadores de risco e os responsáveis pela gestão.

O controle de interesses divergentes no processo decisório faz-se importante quando os gestores da decisão, aqueles que iniciam e implementam as decisões, não sofrem grande parte dos efeitos de suas decisões (FAMA; JENSEN, 1983).

Nos contextos em que se verifica a assimetria de informação no processo decisório das organizações, tem-se ainda a necessidade de monitoramento da gestão por parte dos proprietários. Conforme destacado por Anuchitworawong (2010), sob uma perspectiva teórica, mecanismos de monitoramento são fatores importantes que ajudam a diminuir a preocupação dos investidores com a expropriação. Para o autor, um grande número de mecanismos foi desenvolvido com o propósito de reforçar o papel de monitoramento dos investidores. Dentre os mecanismos de governança voltados ao monitoramento estão as auditorias interna e externa e também o conselho fiscal.

2.3. A governança corporativa e cooperativa

Bøhren e Ødegaard(2004) consideram que mecanismos de governança corporativa são veículos para reduzir custos de agência, i.e., ferramentas para minimizar a destruição de valor de mercado causada por conflitos de interesses entre os *stakeholders* da firma. Para Shleifer e Vishny (1997), mecanismos de governança corporativa são instituições econômicas ou legais que podem ser alteradas mediante um processo político.

Bhagat e Bolton (2008) destacam que, com os índices de governança utilizados em sua pesquisa, puderam concluir que melhores índices de governança são correlacionados com melhores *performances* operacionais contemporâneas e subsequentes. Para Bocean e Barbu (2007), a governança corporativa é um passo importante para construir confiança no mercado e encorajar investimentos estáveis e de longo prazo. Assim, faz-se relevante a análise do contexto no qual a tomada de decisão é realizada.

Especificamente para as cooperativas, a lei 5764/71 (BRASIL, 1971) determina alguns padrões dos mecanismos de governança. A Assembleia Geral é definida legalmente como o

mecanismo de governança que tem “[...] poderes para decidir os negócios relativos ao objeto da sociedade [...]” (BRASIL, 1971 – Capítulo IX, Seção I, art. 38). A mesma lei, no artigo 47, prevê que faça parte da estrutura de governança das cooperativas uma diretoria ou conselho de administração, formados por associados, que será responsável pela administração da organização, ou seja, será responsável por tomar decisões em nome dos demais associados, além de decidir se delega ou não parte do poder de decisão a gestores. No que se refere à fiscalização e monitoramento da cooperativa, artigo 56 da referida lei, observa-se que a organização será fiscalizada por um conselho fiscal, composto de seis associados, três dos quais conselheiros efetivos e três suplentes, eleitos em assembleia geral.

Observa-se, assim, que a estrutura de governança corporativa das cooperativas é, em grande parte, determinada por uma imposição legal. Dentre as imposições legais relativas à estrutura de governança corporativa das cooperativas, destacam-se: (i) a adoção dos mecanismos de governança denominados assembleia e conselhos de administração e fiscais, (ii) a obrigatoriedade de os conselheiros serem associados à cooperativa e (iii) a função atribuída aos conselheiros fiscais de proceder ao parecer nos relatórios financeiros.

Para Fama (1980), o conselho é visto como instituição induzida pelo mercado, o último a monitorar o conjunto de contratos chamado firma, aquele que tem como papel mais importante investigar os tomadores de decisões que ocupam os cargos mais altos. Para o mesmo autor, num ambiente competitivo, tende a sobreviver um conjunto de mecanismos de monitoramento de baixo custo. Nesse sentido, o papel do conselho nessa estrutura conceitual é prover um mecanismo de monitoramento a custos relativamente baixos para repor e reorganizar gestores que ocupam cargos mais altos.

O conselho então é considerado um mecanismo de governança que procura assegurar os interesses dos cooperados; teria, assim, o papel de garantir a conformidade das operações da firma com os objetivos dela. Segundo Cornforth (2004), nas cooperativas o conselho é o instrumento mais

importante que os associados têm para controlar o comportamento gerencial.

Conforme destacado por Costa (2010), nas organizações cooperativas cabe ao conselho de administração o direito de controle formal da decisão ou de delegar a gestão da decisão a executivos. Segundo o mesmo autor, a legislação não permite que esse conselho vote projetos de cuja execução participou, e ainda determina a criação de outro mecanismo de governança, denominado conselho fiscal, que tem o papel de monitorar a gestão. Assim, nas cooperativas, as funções de controle da decisão e monitoramento inerentes ao conselho são divididas entre dois mecanismos de governança, o conselho de administração e o fiscal.

Também faz parte do monitoramento das cooperativas as auditorias externa e interna. Sob uma perspectiva contratual, Watts e Zimmerman (1983) argumentam que a auditoria da gestão por uma parte independente reduz os problemas de incentivos, ou seja, problemas de agência, originados do fato de os gestores da firma (os agentes) não serem os detentores dos direitos residuais da firma.

Para Imhoff JR (2003), a contabilidade, a auditoria e também a estrutura de governança são componentes no fluxo de informação para participantes do mercado. Segundo o autor, a separação entre propriedade e gestão originou a possibilidade de comportamentos oportunistas e, em contrapartida, criou o mercado para auditores independentes, que, até então, eram contratados voluntariamente por alguns a fim de prover uma maneira de checar a *performance* da gestão.

Conforme destacado por Al-Ajmi (2009), os serviços de auditoria desempenham importante papel na redução da assimetria de informação, além de mitigarem problemas de agência entre gestores e acionistas, bem como entre acionistas e credores. De acordo com Joshi, Al-Ajmi e Bremser (2009), com o aumento e complexidade das organizações, auditores externos são vistos como mecanismos para prover maior garantia às informações prestadas para a tomada de decisão, reduzir a possibilidade de erros inocentes e considerar inexistências como fraude e manipulação.

Para Cohen, Krishna Moorthy e Wright (2002), ao atestarem os relatórios contábeis, os auditores são parte significativa do sistema de monitoramento da organização e, assim, também são considerados um componente essencial do mosaico da governança corporativa, uma vez que monitoram a qualidade do processo de divulgação de informações financeiras.

Adams (1994) destaca que a auditoria interna, além de outros mecanismos de intervenção, como divulgação de informações financeiras e auditoria externa, ajuda a manter a execução dos contratos entre proprietários (principal) e gestores (agente) a um custo eficiente.

O mesmo autor argumenta que a auditoria interna contribui para a execução dos contratos entre principal e agente, bem como para superar problemas de assimetria informacional; assim, possibilita o monitoramento das atividades dos agentes de maneira eficiente e com custos viáveis, considerando ainda as diferenças de natureza e complexidade das organizações, já que as características do negócio podem também influenciar a relação entre agente e principal.

2.4. Tomada de decisão no contexto da governança corporativa

Para Miles *et al.* (1978), as organizações constantemente avaliam, refinam e modificam os mecanismos a fim de atingir seus propósitos, rearranjando suas estruturas, seus papéis, as relações entre os mecanismos, bem como o processo gerencial. Ainda, para a maioria das organizações, o processo dinâmico de se ajustar às mudanças e incertezas do ambiente é enormemente complexo, abrangendo inúmeras decisões e comportamentos em diversos níveis organizacionais.

Para os autores, tal complexidade do ajuste dos processos pode ser moldada à medida que se procura estabelecer padrões para o comportamento organizacional. Considerando-se que os mecanismos de governança corporativa são ferramentas para minimizar a destruição de valor de mercado causada por conflitos de interesses entre os *stakeholders* da firma (BØHREN; ØDEGAARD, 2004), e que, em contextos de delegação do direito à tomada de decisão (ou de parte deste direito), as decisões são tomadas por agentes diferentes daqueles que são detentores dos

direitos residuais (FAMA; JENSEN, 1983), torna-se relevante a análise das relações e das práticas que regem as ações dos agentes que atuam nos mecanismos de governança.

Tratando-se especificamente dos conselhos, por exemplo, Carpenter e Westphal (2001) destacam que o contexto em que os conselhos estão inseridos, incluindo suas ligações com outros conselhos e com a gestão, provê experiência estratégica e acesso a informações estratégicas, usadas para monitorar as decisões, sendo assim relevante a análise das relações existentes entre os vários mecanismos de governança corporativa.

Para Fama e Jensen (1983), o processo decisório de uma organização consiste em duas instâncias: (a) a gestão da decisão, composta de atividades de iniciação e implementação, e (b) o controle da decisão, instância na qual os agentes são responsáveis pela ratificação e monitoramento das decisões.

No próximo item analisa-se o sistema de governança corporativa em que acontecem as tomadas de decisões em cooperativas.

2.5. O sistema de governança segundo o IBGC, a OECD e a lei 5764/71

Para a *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD, 2004), o *mix* desejável de legislação, regulamentação, autorregulação, normas voluntárias, etc. na área de governança corporativa varia de país para país. Assim, a presença de um sistema de governança corporativa eficaz tanto numa empresa como na economia como um todo ajuda a prover um grau de confiança que é necessário para o funcionamento da economia de mercado. Para a mesma organização, a estrutura conceitual de governança corporativa também depende do ambiente legal, regulatório e institucional.

De acordo com Wymeersch (2005), os códigos de governança são colocados em prática em conjunto com o ambiente legal. O autor acredita que a interação entre códigos e legislação pode ser um assunto complexo, em razão das diferenças no sistema legal do Estado e também na adoção dos códigos de governança pela legislação. Nesse sentido, os códigos podem ter diferentes níveis de adoção em diferentes ambientes institucionais. Exemplificando, a

implementação pode ser voluntária, considerando as necessidades infundidas pelo mercado; pode também ser uma obrigatoriedade contratual (caso da exigência de adoção de práticas de governança por diversas bolsas de valores); ainda, a obrigatoriedade pode ter o suporte de autoridades públicas por meio da promulgação de leis e normas.

Nesse sentido, algumas explicitações legais são necessárias para a análise do contexto de governança das cooperativas. De acordo com a Lei 5.764/71 (BRASIL, 1971), artigos 47 e 48, a sociedade deve ser administrada por uma diretoria ou conselho de administração, responsável pela contratação de gerentes, pela determinação de suas funções e salários e por governar os contratos estabelecidos com seus gestores.

O artigo 56 da referida lei determina que a organização deve ser fiscalizada assídua e minuciosamente por um conselho fiscal. Tem-se então que este órgão participa do monitoramento, uma vez que é responsável por verificar e validar os relatórios a serem apresentados à assembleia. O IBGC (2009) considera o conselho fiscal como parte integrante do sistema de governança das organizações brasileiras e que pode ter uma atuação permanente ou não, dependendo do estatuto da organização. Para as cooperativas, a adoção do conselho fiscal no sistema de governança não é uma opção, já que a Lei 5.764/71 (BRASIL, 1971) determina a presença desse mecanismo nessas organizações.

Para o IBGC (2009:62), os principais objetivos dos conselhos fiscais são (i) “fiscalizar os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários”; (ii) “opinar sobre o relatório anual da Administração, fazendo constar do seu parecer as informações complementares que julgar necessárias ou úteis à deliberação da Assembleia Geral; (iii) “opinar sobre as propostas dos órgãos da Administração, a serem submetidas à Assembleia Geral”, relativas à modificação do capital social, emissão de debêntures ou bônus de subscrição, planos de investimento ou orçamentos de capital, distribuição de dividendos, transformação, incorporação, fusão ou cisão”; (iv) “denunciar aos órgãos de administração erros, fraudes ou crimes que descobrir e, nos casos destes não tomarem as providências necessárias para a proteção dos

interesses da companhia, levar a denúncia para a Assembleia Geral”; (v) “analisar, ao menos trimestralmente, o balancete e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente pela companhia” e (vi) “examinar as demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar”.

No que se refere à auditoria externa (independente), o IBGC (2009:59) indica que todas as organizações, incluídas as cooperativas, “devem ter suas demonstrações financeiras auditadas por auditor externo independente”. O instituto destaca que este mecanismo de monitoramento tem como atribuição principal verificar se as demonstrações financeiras condizem com a realidade da sociedade.

Além da auditoria contábil-financeira, é indicada a revisão e a avaliação dos controles internos da organização. Deste trabalho dos auditores deve resultar um relatório de recomendações sobre melhoria e aperfeiçoamento dos controles internos (IBGC, 2009).

Para a OECD (2004), a auditoria independente deve ser realizada anualmente, a fim de prover garantia externa e objetiva ao conselho e *shareholders* de que as demonstrações financeiras representam de maneira justa a posição financeira e a *performance* da empresa em todos os aspectos materiais.

Conforme argumentado, a auditoria interna também faz parte das funções de monitoramento das organizações. De acordo com o IBGC (2009:47), “a auditoria interna tem a responsabilidade de monitorar e avaliar a adequação do ambiente de controles internos e das normas e procedimentos estabelecidos pela gestão”. O instituto considera também que este órgão deve recomendar melhorias para os controles internos, normas e procedimentos da firma, e que, caso as funções de auditoria interna sejam terceirizadas, o trabalho não seja feito pela mesma empresa que desempenha os serviços de auditoria.

Nesse sentido, observa-se que algumas das características internas e externas da governança corporativa das cooperativas são similares, dada a obrigatoriedade legal. Entretanto, as práticas determinadas pelos códigos de governança dessas organizações têm um caráter voluntário de adoção, podendo assim variar em grandes proporções entre as cooperativas e influenciar as ações e decisões dos gestores. Conforme Wymeersch (2005), num contexto em que não há a obrigatoriedade de adoção dos códigos de governança corporativa, a decisão de aplicação destes fica a cargo dos órgãos corporativos como conselhos e gestão, mas também é possível que essa adoção ocorra em consequência de adequações percebidas como positivas pelo mercado em que a organização atua.

De acordo com o IBGC (2009), o código de melhores práticas de governança corporativa é aplicável a qualquer tipo de organização, independentemente de seu porte, natureza jurídica ou tipo de controle. Para tanto, o instituto indica que cada organização avalie quais práticas devem adotar e a melhor forma de adaptá-las às suas estruturas e realidades.

Wymeersch (2005) destaca que os códigos de governança, em sua maioria, são desenvolvidos sob uma perspectiva denominada *comply or explain*, que utiliza a ideia de adoção voluntária de práticas para demonstrar ao mercado que a organização possui arranjos de governança satisfatórios e também que divulga informações suficientes, a ponto de criar confiança entre os participantes do mercado.

Tendo como base o arranjo do sistema de governança proposto pelo IBGC (2009) e considerando também as imposições legais ao sistema de governança das cooperativas, a figura abaixo mostra os órgãos constantes no sistema dessas organizações, bem como a relação entre eles.

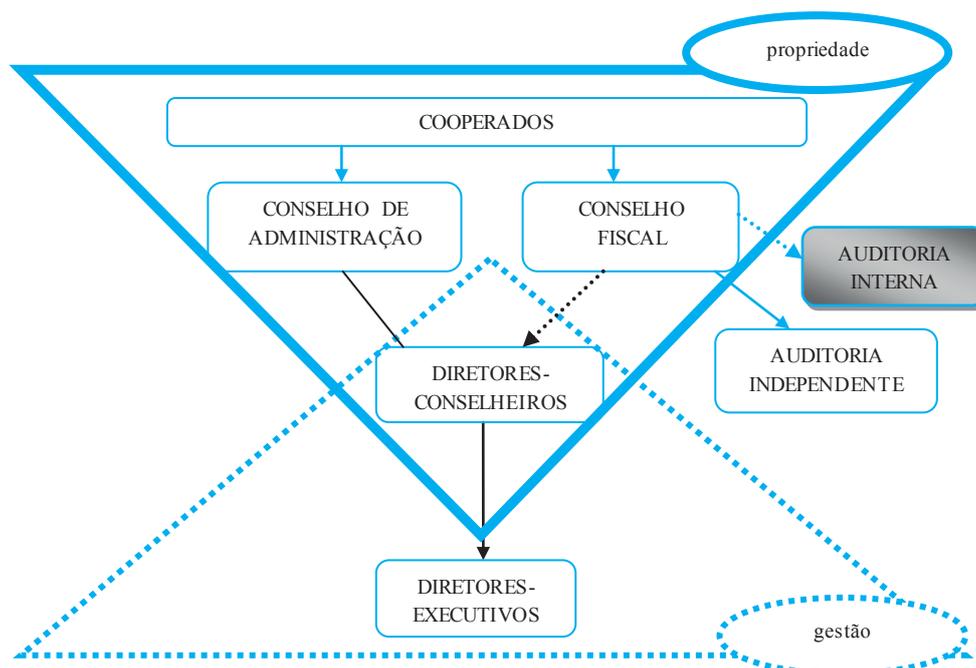


Figura 1 – Sistema de Governança Corporativa das Cooperativas

Fonte: SIQUEIRA (2011).

As cooperativas são organizações de propriedade coletiva e que apresentam separação entre propriedade e gestão, conforme argumentado nos itens anteriores. Tais características influenciam o processo decisório e a relação entre os órgãos de governança.

A assembleia geral é o órgão pelo qual os associados aprovam (ou não) em última instância os resultados e as decisões tomadas pelo conselho de administração. Conforme destacado pelo IBGC (2009), o conselho de administração é o órgão responsável por conduzir os assuntos estratégicos da organização. Paralelamente ao conselho de administração, tem-se o conselho fiscal, órgão encarregado de monitorar e fiscalizar as atividades da gestão. Tal órgão de governança tem dois mecanismos de apoio à função de monitoramento – as auditorias interna e externa.

Nas cooperativas, parte do conselho de administração eleito em assembleia geral desempenha o papel de diretores-conselheiros, ou seja, são cooperados e atuam mais próximos das rotinas de gestão. Por sua vez, os diretores conselheiros coordenam os diretores-executivos, que são contratados e atuam na gestão das organizações cooperativas, ou seja, são aqueles

aos quais o conselho de administração pode delegar parte do poder decisório.

3. METODOLOGIA

Para Hair *et al.* (2005:83), os planos de pesquisa podem ser agrupados em três categorias: exploratório, descritivo ou causal. Destacam-se aqui duas dessas categorias: a exploratória e a descritiva.

Um estudo é classificado como exploratório “quando não se tem informação sobre determinado tema e se deseja conhecer o fenômeno” (RICHARDSON *et al.*, 2010:66). Concordando com essa ideia, Hair *et al.* (2005:83) argumentam que as pesquisas exploratórias são orientadas para a descoberta, não apresentando assim “a intenção de testar hipóteses específicas de pesquisa”. Já os estudos descritivos visam descrever alguma situação e a estatística descritiva pode ser utilizada para fins de mensuração de um evento ou atividade (HAIR JR *et al.*, 2005:83).

Considerando as classificações dadas por esses autores, o presente estudo é uma pesquisa exploratória e descritiva, uma vez que se deseja conhecer a estrutura de governança corporativa voltada ao monitoramento das cooperativas agropecuárias, bem como verificar e analisar as

práticas de monitoramento presentes no conselho fiscal, na auditoria externa e na auditoria interna. Conforme mencionado anteriormente, pouco se sabe sobre a adoção de práticas de governança que vão além das exigências legais, o que torna o plano de pesquisa adequado para a compreensão do contexto em cooperativas agropecuárias.

Dada a delimitação do tema de pesquisa, não foi possível obter dados de fontes secundárias, razão pela qual foram utilizados métodos que possibilitassem a formação do banco de dados.

No que se refere às técnicas de pesquisa para conduzir estudos empíricos, uma delas é o *survey* ou levantamento de dados. Neste método de pesquisa, “o objetivo do estudo determina as perguntas concretas a serem apresentadas, além de existir uma relação recíproca entre conceitos e itens. Dependendo dos conceitos a serem pesquisados, o conteúdo das perguntas ou itens varia” (GUNTHER, 2003:3). Nesse sentido, o questionário é o instrumento utilizado neste método.

Considerando-se que dentre os objetivos do presente trabalho estão (a) comparar as práticas de monitoramento desenvolvidas pelos conselhos fiscais e pela auditoria nas cooperativas com as indicadas pelos códigos de melhores práticas e (b) analisar o nível de adoção de boas práticas de governança, um questionário foi desenvolvido utilizando-se as melhores práticas de governança corporativa constantes nos códigos de melhores práticas de governança do IBGC e da OECD, que foram transformadas em perguntas para a verificação da presença de tais práticas nas cooperativas. Optou-se pela utilização do método *survey*, pelo fato de o questionário possibilitar tal verificação em um maior número de cooperativas, ampliando a base de análise e comparação.

Para a elaboração do questionário foram utilizadas as práticas de governança indicadas a cada uma das estruturas de monitoramento em estudo. Assim, a dinâmica para a elaboração das perguntas foi a seguinte: (i) análise das práticas do Conselho Fiscal e das Auditorias Externa e Interna constantes nos códigos; (ii) verificação da possível existência de práticas já determinadas pela legislação cooperativa; (iii) conversão das práticas em perguntas. A fundamentação para as perguntas podem ser encontradas em Siqueira (2011).

Para Richardson *et al.* (2010:161), as amostras não probabilísticas são aquelas em que os sujeitos são escolhidos por determinados critérios. Segundo esses autores, neste grupo têm-se as amostras intencionais ou de seleção racional, cujos “elementos que formam a amostra relacionam-se intencionalmente de acordo com certas características estabelecidas no plano e nas hipóteses formuladas pelo pesquisador”. A amostra da pesquisa é determinada de forma intencional, conforme detalhamento a seguir.

Para a aplicação do questionário, utilizou-se o mesmo banco de dados de Costa (2010). Fazem parte deste banco de dados cooperativas agropecuárias cadastradas na Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) que, separadas por unidade federativa, formaram a amostra para envio dos questionários às cooperativas dos Estados de São Paulo e Minas Gerais. A amostra para a qual foram enviados os questionários representa em torno de 25% da população da região em estudo.

A região estudada é relevante, uma vez que, de acordo com a OCB (2011), na Região Sudeste está concentrado o maior número de cooperativas agropecuárias, especialmente em São Paulo e Minas Gerais, os Estados mais representativos – os dois Estados em conjunto representam aproximadamente $\frac{1}{4}$ das cooperativas agropecuárias do país. Das cooperativas contatadas obtiveram-se 27 respostas.

Os seguintes passos foram seguidos para a aplicação do questionário: (i) um primeiro contato por telefone, para que, ao expor os objetivos da pesquisa, o telefonema fosse encaminhado à pessoa que pudesse fornecer informações sobre conselhos e auditorias; (ii) num segundo momento, foram explicadas as motivações da pesquisa, bem como a dinâmica do questionário (tempo de resposta e tipo de informações questionadas); (iii) em seguida, foi perguntado ao respondente se o questionário poderia ser aplicado via telefone ou *e-mail*. Pelo fato de as informações necessárias para a resposta do questionário terem sido expostas inicialmente, foi possível obter melhor direcionamento do questionário ao respondente adequado, e os dados foram coletados na secretaria dos conselhos ou com os conselheiros.

4. ANÁLISES E RESULTADOS

Para a análise, as questões foram primeiramente separadas entre aquelas que têm por finalidade verificar a presença da prática de monitoramento e aquelas que verificam a frequência do monitoramento. Num segundo momento, as perguntas que verificam a presença das práticas foram agrupadas por órgão de monitoramento, ou seja, as práticas verificadas foram separadas entre conselho fiscal, auditoria externa e auditoria interna.

A finalidade da separação das perguntas por órgão de monitoramento é verificar o nível de conformidade das práticas em cada um dos órgãos

de monitoramento, ou seja, quantas das práticas indicadas a cada estrutura de governança são adotadas. Tal verificação tem relação com o princípio da responsabilidade corporativa (*compliance*), que se refere à postura dos agentes em relação à definição dos negócios e operações da organização que zelam por sua sustentabilidade e longevidade (IBGC, 2009:19).

As perguntas relativas à frequência das práticas ou frequência do monitoramento são analisadas conjuntamente com as práticas a que se referem. A tabela abaixo apresenta as perguntas elaboradas no questionário, bem como o número e o percentual de cooperativas que adotaram as referidas práticas.

Tabela 1 – Percentagem e número de cooperativas que adotaram determinadas práticas de monitoramento

	Número de cooperativas que adotaram as referidas práticas	Porcentual de cooperativas que adotaram as referidas práticas
Verificação de adoção de práticas de governança indicadas ao conselho fiscal		
- A função dos conselheiros é remunerada?	18	66,67%
- O conselho fiscal participa anteriormente na tomada de decisões sobre investimento?	11	40,74%
- O conselho fiscal participa anteriormente da aprovação de estratégias da cooperativa?	10	37,04%
- O conselho fiscal se reúne para analisar demonstrativos financeiros?	27	100%
- O conselho fiscal se reúne para discutir e analisar as ações do conselho de administração?	16	59,26%
Verificação de adoção de práticas de governança indicadas à auditoria externa		
- A cooperativa tem auditoria externa?	18	66,67%
- Qual órgão de governança contrata a auditoria externa? (Nos casos em que o conselho fiscal participa da contratação, atribui-se 1 ao invés de 0 no banco de dados, ou seja, existe a adoção desta prática de governança)	5	18,52%
- Caso a cooperativa tenha auditoria externa, o Conselho Fiscal acompanha o desenvolvimento dos trabalhos dos auditores?	13	48,15%
- Caso a cooperativa tenha auditoria externa, o conselho fiscal utiliza informações geradas pelos auditores para dar seu parecer nos demonstrativos financeiros a serem apresentados na assembleia?	18	66,67%
- De quanto em quanto tempo a empresa de auditoria é trocada? (Se a cooperativa realiza rodízio de auditoria em menos de 5 anos, considera-se uma adequação às indicações de melhores práticas atribuindo-se 1 ao invés de 0 no banco de dados)	18	66,67%
- Para quem são apresentados os relatórios de auditoria primeiramente? (Apresentação do parecer primeiramente ao CF)	2	7,41%
- O que é feito com possíveis erros/melhorias apontados no relatório de auditoria? (Ponto positivo se o processo corretivo acontece internamente ou com empresa diferente da empresa que audita)	18	66,67%
Verificação de adoção de práticas de governança indicadas à auditoria interna		
- A cooperativa tem auditoria interna?	7	25,93%
- Se a auditoria interna é terceirizada, a empresa que presta auditoria interna é a mesma que presta auditoria externa?	0	-
- A auditoria interna se reúne com o conselho fiscal?	4	14,81%

Fonte: Dados da pesquisa.

Dentre as práticas analisadas, destaca-se a adoção da prática de análise do demonstrativo financeiro por parte do conselho fiscal. Para a OECD (2004), a estrutura conceitual de governança corporativa também depende do

ambiente legal, regulatório e institucional. Assim, conforme indicado pela lei 5.764/71 (BRASIL, 1971), no artigo 44, inciso I, que confere ao conselho fiscal a obrigatoriedade da prestação de contas dos órgãos de administração acompanhada

de seu parecer, destaca-se que, das 27 cooperativas que responderam ao questionário, todas declararam que seus conselhos fiscais se reúnem para analisar os demonstrativos financeiros, ou seja, verifica-se que a prática de governança que tem fundamentação legal apresenta um nível de adoção significativamente maior se comparada às práticas que são indicações e não obrigações legais.

Na pergunta referente à atuação preventiva do conselho fiscal no que diz respeito à opinião deste órgão na tomada de decisões e na aprovação de estratégias da cooperativa, 11 cooperativas (40,74%) responderam que seus conselhos opinam na tomada de decisões de investimentos e 10 (37,03%) declararam que seus conselhos fiscais opinam na aprovação de estratégias da organização. Ainda, 16 cooperativas informaram que seus conselhos fiscais se reúnem separadamente para analisar as ações do conselho de administração, atuando assim de maneira preventiva.

Sobre a auditoria externa, 9 ou 33,33% das cooperativas informaram que não adotam tal estrutura de monitoramento, ou seja, não são auditadas por auditores independentes. Pela legislação cooperativa, a contratação da auditoria independente, apesar de constar na lei, pode ser contra-argumentada. Assim, a auditoria externa passa a ser um mecanismo de governança passível de não adoção pelas cooperativas, analisado sob a perspectiva de indicação pelos códigos de governança, o que justificaria um percentual representativo de não contratação de auditores externos pelas cooperativas analisadas.

Das 18 cooperativas que apresentam auditoria externa, apenas cinco (27,78%) disseram ter os serviços de auditoria contratados pelo conselho fiscal ou pelo menos com o aval e participação deste no processo de contratação. Nesse sentido, cabe ressaltar que a lei 5.764/71 (BRASIL, 1971), no artigo 4º, inciso I, atribui ao conselho fiscal a responsabilidade de dar parecer nos relatórios de gestão, balanço patrimonial e demonstrativos das sobras ou perdas apuradas. No mesmo artigo, no parágrafo 2º, observa-se que, uma vez que a assembleia geral aprove os relatórios supracitados, os membros dos órgãos de administração e fiscalização são desonerados de suas responsabilidades. Tais órgãos não serão

desonerados da responsabilidade a eles atribuída nos casos de erro, dolo, fraude, simulação e infração da lei ou do estatuto. Considerando-se o papel da auditoria de verificar tanto se os demonstrativos financeiros condizem com a realidade da organização quanto o trabalho da administração, é relevante a atuação do conselho fiscal na contratação da empresa de auditoria, já que este conselho tem o papel de fiscalizar e monitorar a gestão das cooperativas.

Treze cooperativas, ou 72,22% delas, que possuem auditoria externa, informaram que seu conselho fiscal acompanha os trabalhos dos auditores, e 100% destas informaram que o conselho fiscal utiliza as informações geradas pelos auditores para dar seu parecer nas demonstrações contábeis a serem apresentadas à assembleia geral. Considerando-se tal verificação e também a responsabilidade do conselho fiscal de dar seu parecer nos demonstrativos contábeis, pode-se inferir que a auditoria externa teria o papel de prover a garantia aos conselheiros fiscais de que as demonstrações financeiras da cooperativa condizem com a realidade, tornando-se assim um mecanismo de apoio às funções de monitoramento do conselho.

Ainda, de acordo com o Código do IBGC, “o Comitê de Auditoria deve recomendar ao Conselho de Administração a contratação, remuneração, retenção e substituição do auditor independente” (IBGC, 2009:59). Apesar de o Comitê de Auditoria ser um órgão de controle com funções delegadas pelo Conselho de Administração, parte de suas funções pode se sobrepor à função do Conselho Fiscal, conforme destacado pelo mesmo código. Este último, por sua vez, tendo dentre suas funções as de fiscalizar demonstrações financeiras e emitir parecer sobre tal demonstração, tem interesse direto nos trabalhos desempenhados pelos auditores externos, uma vez que responde juridicamente por quaisquer eventuais fraudes. Assim, espera-se que, na ausência do Comitê de Auditoria, o Conselho Fiscal atue na contratação dos auditores independentes.

Considerando-se que as cooperativas que contratam auditoria independente também informaram que o conselho utiliza o parecer da auditoria para proceder ao seu parecer, esperava-se que os relatórios da auditoria fossem

apresentados primeiramente ao conselho fiscal. Diferentemente disso, observou-se que em apenas 2 cooperativas (7,41%) os relatórios da auditoria são apresentados primeiramente ao conselho fiscal.

Nesse sentido, verificou-se que quatro de vinte e sete cooperativas (14,81%) possuem comitê de auditoria. Considerando-se que (1) 85,19% das cooperativas não possuem comitê de auditoria; (2) que parte das funções do conselho fiscal e do comitê de auditoria pode ser sobreposta; e (3) que os conselheiros fiscais são responsáveis por dar seu parecer nos demonstrativos financeiros, destaca-se aqui o fato de que em apenas 18, 52% das cooperativas o conselho fiscal contribui para a contratação da auditoria externa.

Conforme destacado anteriormente, o código da OECD (2004) recomenda que uma auditoria independente seja feita anualmente a fim de prover o conselho e *shareholders* de uma garantia externa e objetiva de que as demonstrações financeiras representam de maneira justa a posição financeira e a *performance* da empresa em todos os aspectos materiais (OECD, 2004). Uma das variáveis que tem relação com a independência da auditoria é a análise da rotatividade da empresa de auditoria. Conforme citado anteriormente, verificou-se que 33,33% das cooperativas não têm seus demonstrativos auditados. Das demais cooperativas que declararam ter seus demonstrativos auditados, 33,33% indicaram trocar as empresas de auditoria a cada dois anos; 22,22% trocam a empresa que presta este serviço a cada três anos; outros 22,22% o fazem a cada quatro anos e as demais a cada cinco anos. Nenhuma cooperativa declarou manter a mesma empresa de auditoria por mais de cinco anos. Verifica-se assim a conformidade com o Código do IBGC (2009) e também com a instrução CVM 308/1999 (CVM, 1999), que indicam a troca da empresa de auditoria pelo menos a cada cinco anos.

Ainda sobre a auditoria externa, 66,67% das cooperativas também informaram que as possíveis correções indicadas pelas empresas de auditoria são desenvolvidas pela própria cooperativa ou por empresa diferente daquela que prestou os serviços de auditoria, sendo condizentes com a indicação do código de que “o auditor não pode auditar seu próprio trabalho” e, assim, “não deve realizar

trabalhos de consultoria para a organização que audita” (IBGC, 2009:60).

Sobre a auditoria interna, apenas 25,93% informaram manter esta estrutura de monitoramento. Dessas cooperativas que possuem auditoria interna, quatro delas se reúnem com o conselho fiscal e nenhuma delas contrata serviços de auditoria interna de empresa terceirizada.

Em relação ao nível de adoção de práticas dos mecanismos estudados, considera-se que o conselho fiscal, sendo um mecanismo obrigatório, tem um nível de adoção de maior proporção, ou seja, apesar de apenas 11,11% das cooperativas estudadas declararem adotar todas as práticas referentes ao conselho fiscal, um número maior de cooperativas (59,26%) adotam entre 60 e 80% das práticas estudadas. Verifica assim que o ambiente regulatório é um instrumento que interfere no nível de adoção de práticas de governança corporativa, que, por sua vez, pode impactar as decisões da gestão.

Considerando-se a indicação legal de que os relatórios financeiros das cooperativas devem ser auditados, e comparando-se as práticas estudadas, verifica-se que um número maior de cooperativas adota aquelas práticas de monitoramento que estão mais próximas da legislação. Verificou-se que 66,67% das cooperativas declararam ter auditoria externa, ainda que esta seja uma indicação legal, e este mesmo percentual é apresentado para a questão de os conselhos fiscais utilizarem o parecer da auditoria para proceder ao seu parecer, outra indicação.

As práticas verificadas referentes à remuneração do conselho fiscal, à rotatividade da auditoria e às melhorias sugeridas pela auditoria externa para serem executadas por empresa diferentes ou pela própria cooperativa também apresentaram um percentual de adoção representativo – 66,67%.

Além da verificação da presença das práticas de monitoramento, parte do questionário procura verificar características da estrutura de governança como frequência de reuniões entre os órgãos de monitoramento e tipos de auditoria contratada (por exemplo, auditoria financeira, de processos e controles, de gestão, ou outra opção caso a cooperativa apresente).

Verificou-se que em 21 cooperativas ou em 77,77%, o conselho fiscal se reúne mensalmente. Nas demais cooperativas os resultados variam significativamente entre reuniões semanais e apenas duas ao ano.

Conforme destacado pelo Código do IBGC, “o Conselho de Administração deve reunir-se periodicamente com o Conselho Fiscal” (IBGC, 2009:50). Verificou-se, pela aplicação do questionário, que em 59,25% das cooperativas a reunião entre os dois conselhos acontece uma vez por mês. As demais frequências verificadas não aparecem de maneira uniforme, e há casos em que os conselhos não se reúnem.

Analisando-se a convergência entre a obrigação legal de os conselheiros fiscais darem seu parecer nos demonstrativos contábeis e o princípio de governança de prestação de contas ou *accountability*, que se refere ao fato de os “agentes de governança deverem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as conseqüências de seus atos e omissões” (IBGC, 2009:19), observou-se a frequência com que os agentes de governança encarregados do monitoramento desempenham suas funções para, ao final de cada período, prestarem contas de sua atuação. Verificou-se que 55,55% das cooperativas estão de acordo com a indicação do código, e em 44,45% a análise dos demonstrativos acontece em frequência menor que a indicada – pelo menos trimestral.

Conforme verificado anteriormente, dezoito cooperativas declararam ter auditoria externa. Algumas cooperativas contratam outros serviços de auditoria além da auditoria dos demonstrativos financeiros. Verificou-se que sete cooperativas (38,89%) contratam apenas um tipo de auditoria, mas que outras sete cooperativas contratam outros tipos de auditoria, como a auditoria de processos e controle ou auditoria de gestão. Em quatro cooperativas (22,22%) foram verificados três tipos de auditoria diferentes.

Em relação à auditoria interna, verificou-se que 74,07% das cooperativas não apresentam esta estrutura de monitoramento, e que apenas 14,81% declararam que a auditoria interna se reúne com o conselho fiscal.

A fim de complementar a análise do nível de adoção de práticas de monitoramento, a tabela abaixo demonstra o percentual de cooperativas por número de práticas de governança verificadas no questionário. As práticas verificadas no questionário foram também distribuídas entre os órgãos de monitoramento, da seguinte maneira: (a) verificação de cinco práticas do conselho fiscal; (b) sete práticas de auditoria externa; e (c) três práticas de auditoria interna. Dessa maneira, é possível verificar o nível de boas práticas de governança para cada estrutura de monitoramento analisada.

Tabela 2 – Percentual de cooperativas por número de práticas adotadas

% de cooperativas que adotam N práticas	Nº de práticas analisadas							
	0	1	2	3	4	5	6	7
Do Conselho Fiscal	0,00%	14,81%	14,81%	33,33%	25,93%	11,11%	-	-
Da Auditoria Externa	33,33%	0,00%	0,00%	3,70%	18,52%	29,63%	11,11%	3,70%
Da Auditoria Interna	74,07%	11,11%	14,81%	-	-	-	-	-

Fonte: Dados da pesquisa.

Somando-se o número de respostas positivas obtidas no questionário, tem-se que, em relação ao conselho fiscal, 59,26% das cooperativas estudadas adotam mais da metade das práticas estudadas. No que se refere à adoção de práticas de auditoria externa, destaca-se o fato de que 33,33% das cooperativas não apresentam tal estrutura de governança, bem como o fato de

apenas uma cooperativa adotar todas as práticas analisadas. A auditoria interna apresenta um percentual ainda maior de não adoção do mecanismo: 74,07%.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em decorrência das análises das práticas de monitoramento das cooperativas agropecuárias

pesquisadas, pôde-se avaliar seu nível de adoção de práticas de monitoramento.

Manteve-se o foco em três estruturas de governança voltadas ao monitoramento da gestão: (a) o conselho fiscal, (b) a auditoria externa e (c) a auditoria interna. Assim, chegou-se às seguintes conclusões na análise de cada uma delas.

Verifica-se que pouco mais de um terço dos conselhos fiscais opinam anteriormente sobre os investimentos ou estratégias da cooperativa. Tal verificação indica que a maioria dos conselhos fiscais monitora e fiscaliza as ações num momento posterior à tomada de decisão pelo conselho de administração, ao contrário do que é indicado pelos códigos de governança corporativa.

Em 59% das cooperativas, o conselho fiscal reúne-se para analisar a atuação do conselho de administração, atuando assim conforme ao indicado como melhores práticas de governança, já que o monitoramento da gestão, bem como de possíveis conflitos entre gestores e conselho de administração, deve fazer parte da agenda de trabalho do conselho fiscal.

Todas as cooperativas declararam que seus conselhos fiscais se reúnem para analisar os demonstrativos financeiros. Assim, comparando-se as práticas que têm obrigatoriedade legal – caso do parecer nos relatórios financeiros, assim como do monitoramento e da fiscalização – com as práticas que implicam uma ação preventiva, verificou-se maior adoção de práticas de governança obrigatórias por lei do que daquelas que não são obrigatórias. Tal constatação é relevante uma vez que a relação entre maior nível de governança e melhor *performance* é verificada em pesquisas anteriores.

Em relação à dinâmica das reuniões, verifica-se um contexto em que os conselhos de administração e fiscal se reúnem em conjunto. Tal fato dificulta a atuação do conselho fiscal como órgão fiscalizador, já que ele se reúne com parte dos agentes econômicos que deveriam ser fiscalizados, o que pode inibir a atuação dos membros do conselho fiscal.

Analisa-se também a auditoria externa, que é parte significativa no sistema de monitoramento pois atesta se as informações constantes nos relatórios desenvolvidos pela gestão condizem com a realidade da organização. A adoção deste

órgão de governança no contexto cooperativo é tratada de forma diferente do conselho fiscal, já que a lei das cooperativas não obriga à contratação dos serviços de auditoria independente, indicando-a apenas. Tal situação justificaria o nível de não adoção deste mecanismo por 1/3 das cooperativas.

Verifica-se que em mais de 80% das cooperativas o conselho fiscal não participa da contratação da auditoria externa, mesmo tendo a responsabilidade de dar parecer nos demonstrativos financeiros. Ainda se observa que em 93% das cooperativas os resultados da auditoria não são apresentados primeiramente ao conselho fiscal. Tais constatações implicam a possibilidade de definição por parte da gestão da cooperativa e do conselho de administração sobre a contratação da firma que deverá atuar na auditoria. Além disso, conhecendo anteriormente os resultados da auditoria, as estruturas encarregadas da gestão podem argumentar previamente sobre o parecer dos auditores. Nesse contexto, o conselho fiscal utiliza os relatórios posteriormente e, possivelmente, apenas como uma garantia para seu parecer, não atuando de maneira preventiva e independente, uma vez que somente acata ou não o resultado do parecer que esteve sujeito a decisões e argumentações anteriores.

Dada tal relação, verificou-se que o percentual de cooperativas que adota auditoria externa, dois terços, é o mesmo das cooperativas que declararam que os conselhos utilizam o parecer da auditoria externa para dar seu parecer, ou seja, existe uma indicação de que as cooperativas contratam a auditoria externa com a finalidade principal de prover garantia para o parecer dos conselheiros na assembleia geral. Destaca-se ainda que aproximadamente 40% das cooperativas declararam contratar apenas a auditoria financeira.

A auditoria interna, por sua vez, deve ser o mecanismo de monitoramento que possibilite acesso a informações importantes para a condução e gestão dos contratos, além de ter a responsabilidade de avaliar a adequação dos controles internos. Verifica-se que aproximadamente 75% das cooperativas não apresentam tal mecanismo. Verifica-se também que apenas 14,81% das cooperativas mantêm o canal de informações entre a auditoria interna e o

conselho fiscal. A complementaridade das funções desses dois órgãos contribui para minimizar a assimetria de informação entre conselho fiscal e gestão, produzindo assim melhores resultados de monitoramento.

A existência de um canal de comunicação entre auditoria interna e conselho fiscal é indicada pelos códigos de governança, sendo também adequada pelo fato de possibilitar que os participantes das duas estruturas de governança discutam conjuntamente os controles e processos internos da organização, a fim de verificarem a necessidade de mudanças no sistema de monitoramento.

Comparando-se a aderência de práticas de governança entre os mecanismos estudados, verificou-se que, para o conselho fiscal, aproximadamente 90% das cooperativas adotam entre 60 e 80% das práticas verificadas. Em relação à auditoria externa, cerca de 60% das cooperativas adotam de 70 a 80% das práticas. Já a auditoria interna, apenas 25,93% das cooperativas adotam tal mecanismo.

Considerando que o conselho fiscal é obrigatório por lei, constata-se que as cooperativas adotam grande parte das práticas verificadas para o conselho. Para a auditoria externa, que é um mecanismo apenas indicado e não obrigatório por lei, verifica-se que um percentual menor de cooperativas adota a maioria das práticas verificadas. Para a auditoria interna, também um mecanismo indicado e não obrigatório por lei, verifica-se ainda maior restrição na adoção deste mecanismo.

Assim, pôde-se observar que, para as cooperativas, a obrigatoriedade legal da prática de governança e monitoramento influencia positivamente o nível de adoção dessas práticas de governança. Nesse sentido, não é possível concluir que existe uma tendência para a adoção das boas práticas de governança indicadas pelos respectivos códigos, mas sim que a estrutura de governança e monitoramento, em razão de uma obrigatoriedade legal, é aquela com maior tendência de adoção pelo conjunto das cooperativas estudadas. Com relação ao restante das práticas de monitoramento, aquelas apenas indicadas, é necessário amplo esforço de divulgação, educação e entendimento para que sua adoção cresça. Tais conclusões são relevantes,

uma vez que o sistema de governança corporativa nas organizações pode influenciar as ações dos *players*, alterando os incentivos que estes agentes têm em atuar em favor dos associados (investidores). No entanto, para generalização de tal relação, serão necessárias novas pesquisas em maior amostra.

6. REFERÊNCIAS

ADAMS, Michael B. Agency theory and the internal audit. *Managerial Auditing Journal*, v. 9, n. 8, p. 8-12, 1994. <<http://dx.doi.org/10.1108/02686909410071133>>.

AL-AJMI, Jasim. Audit firm, corporate governance, and audit quality: Evidence from Bahrain. *Advances in Accounting, incorporating Advances in International Accounting*, v. 25, n. 1, p. 64-74, 2009.

ANUCHITWORAWONG, C. The Value of Principles-Based Governance Practices and the Attenuation of Information Asymmetry. *Asia-Pacific Financial Markets*, v. 17, n. 2, p. 171-207, June 2010, doi:10.1007/s10690-010-9114-4. <<http://dx.doi.org/10.1007/s10690-010-9114-4>>.

BECHT, Marco; BOLTON, Patrik; RÖELL, Ailsa. *Corporate Governance and Control*. Brussels: 55 RN, 2002. 122p. (ECG/Finance Working Paper, n. 2). Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=343461. Acesso em Aug. 2005.

BHAGAT, Sanjai; BOLTON, Brian. Corporate governance and firm performance. *Journal of Corporate Finance*, v. 14, n. 3, p. 257-273, 2008. <<http://dx.doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2008.03.006>>.

BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. *Governança e Perspectivas do Cooperativismo*. Anais Comemorativos dos 10 anos do Workshop Internacional de Tendências do Cooperativismo. Ribeirão Preto, 2008.

BOCEAN, Claudiu G.; BARBU, Catalin M. Corporate Governance and firm performance. *Management and Marketing Journal*, v. 5, n. 1, p. 125-131, 2007.

- BØHREN, Øyvind; ØDEGAARD, Bernt A. *Governance and Performance Revisited*. Brussels: SSRN, 2004. (ECGI Finance Working Paper, n. 28, 2003). Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=423461###>. Acesso em: 20 jan. 2010.
- BRASIL. Lei n.º 5.764 de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília (DF), 16 dez. 1971.
- BROWN, Lawrence D.; CAYLOR, Marcus L. *Corporate governance and firm performance*. 2004. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=586423>>. Acesso em: 17 nov. 2010.
- CARPENTER, Manson A.; WESTPHAL, James D. The strategic context of external network ties: examining the impact of director appointments on board involvement in strategic decision making. *Academy of Management Journal*, v. 4, n. 4, p. 639-660, 2001.
- COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*, News Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, Nov. 1937. <<http://dx.doi.org/10.1111/j.14680335.1937.tb00002.x>>.
- COHEN, Jeffrey; KRISHNAMOORTHY, Ganesh; WRIGHT, Arnold M. Corporate Governance and the audit Process. *Contemporary Accounting Research*, v. 19, n. 14, p. 573-594, 2002.
- COLIN, Sven-Olof. Governance Strategy: a property right approach turning governance into action. *Journal of Manage Governance*, v. 11, n. 3, p. 215-237, 2007. <<http://dx.doi.org/10.1007/s10997-007-9027-4>>.
- COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM. *Instrução CVM 308*, de 14 de Maio de 1999. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/asp/cvmwww/atos/exiatio.asp?File=%5Cinst%5Cinst308.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2011.
- CORNFORTH, Chris. The governance of cooperatives and mutual associations: a paradox perspective. *Annals of public and cooperative economics*, v. 75, n. 1, p. 11-32, 2004. <<http://dx.doi.org/10.1111/j.14678292.2004.00241.x>>.
- COSTA, D. Propriedade e decisões de gestão em organizações cooperativas agropecuárias brasileiras. – Tese (Doutorado em Economia das Organizações) - Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP), 2010.
- ENKE, Stephen. Consumer Cooperatives and Economic Efficiency. *The American Economic Review*, v. 35, n. 1, p. 148-155, 1945.
- FAMA, Eugene F. Agency Problems and the Theory of the Firm. *The Journal of Political Economy*, v. 88, n. 2, p. 288-307, Apr. 1980. <<http://dx.doi.org/10.1086/260866>>.
- FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics*, v. 26, n. 2, p. 301-325, 1983.
- GUNTHER, H. *Como elaborar um questionário*. Brasília, DF: Laboratório de Psicologia Ambiental, Universidade de Brasília, 2003. (Série Planejamento de Pesquisa nas Ciências Sociais, n. 1)
- HAIR JR, Joseph F. *et al. Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HANSMANN, H. *The Ownership of Enterprise*. Cambridge, Massachusetts: Ed. The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.
- HART, Oliver; MOORE, John. *Cooperatives vs. Outside Ownership*. Massachusetts: National Bureau of Economic Reserch, 1998. (Working Paper n. 6421)
- HART, Oliver; MOORE, John. Incomplete Contracts and Renegotiation. *Econometrica*, v. 56, n. 4, p.755-785, 1988.
- HELMBERG, Peter. Future Roles for Agricultural Cooperatives. *Journal of Farm Economics*, Oxford, v. 48, n. 5, p. 1427-1435, 1966. <<http://dx.doi.org/10.2307/1237156>>.

IMHOFF JR, Eugene A. Accounting quality, auditing, and corporate governance. *Accounting Horizons*, supplement, p. 117-128, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. 4. ed. São Paulo, 2009. 73 p. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 24 jun. 2010.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of The Firm Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. <[http://dx.doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](http://dx.doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)>.

JOSHI, Prem L.; AL AJMI, Jasim; BREMSER, Wayne G. A study of auditor-client relationships and problems in the Bahraini audit environment. *Advances in Accounting, incorporating Advances in International Accounting*, v. 25, n. 2, p. 266-277, 2009.

MILES, Raymond E.; SNOW, Charles C.; MEYER, Alan D.; COLEMAN JR, Henry J. Organizational Strategy, Structure, and Process. *The Academy of Management Review*, v. 3, n. 3, p. 546-562, 1978.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO BRASIL – OCB. Disponível em: <http://www.brasilcooperativo.coop.br/GERENCIADOR/ba/arquivos/numeros_do_cooperativismo_2010.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2011.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. *OECD Principles of Corporate Governance*. Paris, 2004. 69 p. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2010.

RAJAN, Raghuram; ZINGALES, Luigi. *The governance of the new enterprise*. Massachusetts: Bureau of Economic Research, 2000. (Working Paper n. 7958).

REVISTA EXAME: melhores & maiores. São Paulo: Editora Abril, 2005.

REVISTA EXAME: melhores & maiores. São Paulo: Editora Abril, 2006.

REVISTA EXAME: melhores & maiores. São Paulo: Editora Abril, 2007.

REVISTA EXAME: melhores & maiores. São Paulo: Editora Abril, 2008.

REVISTA EXAME: melhores & maiores. São Paulo: Editora Abril, 2009.

RHODES, V. James. The Large Agricultural Cooperative as a Competitor. *Journal of Agricultural Economics*, v. 65, n. 5, p. 1090-1095, 1983.

RICHARDSON, Roberto J. *et al. Pesquisa Social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SELTEN, R. What is bounded rationality. In: GIGERENZER, Gerd; SELTEN, Reinhard (Org.). *Bounded Rationality: adaptive toolbox*. Cambridge, MA: MIT Press, 2001. p. 13-36.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. A survey of Corporate Governance. *The Journal of Finance*, v. 52, n. 2, p. 737-783, June 1997. <<http://dx.doi.org/10.1111/j.15406261.1997.tb04820.x>>.

SIQUEIRA, L. C. Conselho fiscal e auditoria em cooperativas agropecuárias: uma análise sobre a adoção de práticas de monitoramento. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2011.

VITALIANO, Peter. Cooperative Enterprise: An Alternative Conceptual Basis for Analyzing a Complex Institution. *American Journal of Agricultural Economics*, v. 65, n. 5, p. 1078-1083, 1983. <<http://dx.doi.org/10.2307/1240424>>.

WATTS, Ross L.; ZIMMERMAN, Jerold L. Agency Problems, Auditing, and the Theory of the Firm: Some Evidence. *Journal of Law and Economics*, v. 26, n. 3, p. 613-633, 1983. <<http://dx.doi.org/10.1086/467051>>.

WILLIAMSON, Oliver E. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. *Journal of Economic Perspectives*, v. 16, n. 3, p. 171-195, 2002. <<http://dx.doi.org/10.1257/089533002760278776>>.

WYMEERSCH, Eddy. *Enforcement of Corporate Governance Codes*. Brussels: SSRN, 2005. (ECGI– Law Working Paper n. 46/2005). Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=759364>>. Acesso em: 22 jul. 2011.

