

## **PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA EM COOPERATIVAS: UMA ANÁLISE DA LEI COOPERATIVISTA BRASILEIRA**

### **CORPORATE GOVERNANCE PRACTICES IN COOPERATIVES: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN COOPERATIVE LAW**

**ALESSANDRA HOCAYEN SILVA**

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)

E-mail: lehocayen@yahoo.com.br

**SILVIA MORALES DE QUEIROZ CALEMAN**

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)

E-mail: silviacaleman@gmail.com

#### **RESUMO**

As instituições sejam elas formais ou informais, tem um papel fundamental para que a interação social aconteça de forma estruturada. As regras formais interferem no ambiente de negócios com o intuito de reduzir a incerteza e permitir as trocas de forma estável. Como instituição formal do setor cooperativista e objeto de análise do presente estudo, tem-se a Lei Federal nº 5.764/1971. Esse ensaio teórico busca identificar de que forma as práticas de Governança Corporativa estão inseridas na Legislação Cooperativista Brasileira. Especificamente, o estudo correlaciona trechos da Lei Federal nº 5.764/1971 com boas práticas de Governança Corporativa. Concluiu-se que, mesmo sido criada em 1971, a lei demonstra que algumas obrigações definidas e pautadas nos princípios cooperativistas, apresentam-se contemporâneas quando correlacionadas às práticas de Governança Corporativa, recomendadas por mecanismos institucionais privados. Os resultados apresentam pontos na Lei que têm a mesma essência das práticas de Governança Corporativa sugeridas em manuais.

**Palavras-chave:** Instituições; Governança corporativa; Boas práticas.

#### **ABSTRACT**

Institutions, whether formal or informal, have a fundamental role in ensuring that social interaction takes place in a structured way. Formal rules interfere in the business environment in order to reduce uncertainty and allow for stable exchanges. As a formal institution of the cooperative sector and object of analysis of this study, there is the Federal Law 5.764/1971. This theoretical essay seeks to identify how Corporate Governance practices are included in the Brazilian Cooperative Legislation. Specifically, the study correlates parts of Federal Law 5.764/1971 with good Corporate Governance practices. It was concluded that, even though it was created in 1971, the law demonstrates that some obligations defined and based on cooperative principles can be seen as contemporary when correlated with Corporate Governance practices, recommended by private institutional mechanisms. The results show points in the Law that have the same essence as the Corporate Governance practices suggested in manuals.

**Keywords:** Institutions; Corporate governance; Good practices.

## 1 INTRODUÇÃO

As instituições têm papel fundamental na redução da incerteza para que as interações entre os indivíduos aconteçam (NORTH, 1991). Sejam elas formais ou informais, devem garantir a ordem e a estabilidade do ambiente socioeconômico.

Pautada nos princípios cooperativistas, a Lei Federal nº 5.764/1971 é a instituição formal das cooperativas brasileiras e até hoje rege o setor no país (LAZZARINI; BIALOSKORSKI NETO; CHADDAD, 1999). Mesmo com um mercado em constante mudança e cada vez mais competitivo, essa lei ainda não sofreu alterações desde a sua criação. Apenas foram criadas leis complementares, específicas para alguns ramos do sistema cooperativista.

As cooperativas, ao contrário de empresas privadas, têm em sua base histórica princípios doutrinários (de cunho social) que perduram há mais de 150 anos e desse modo tornam a gestão dessas organizações mais complexa (CASAGRANDE; MUNDO NETO, 2012). Bialoskorski Neto (2009) defende que o cooperativismo enquanto negócio, precisa focar em decisões que são tendências no mercado mundial e fazer uso de novas estratégias empresariais com vistas à eficiência gerencial dessas organizações. Uma dessas tendências mundiais é a Governança Corporativa.

Por Governança Corporativa entende-se o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2015).

Esta discussão traz como preocupação a transparência no mundo dos negócios, a prestação de contas, abrangendo desde decisões do topo até microprocessos dentro de uma organização. Cooperativas não são indiferentes ao desafio da Governança Corporativa, que incorpora mecanismos de incentivo e controle, dada à complexidade em sua gestão.

Partindo da problemática da necessidade de gestão eficiente das cooperativas no Brasil que, reguladas por uma legislação específica e diante de um ambiente competitivo de negócios, enfrenta desafios para a implantação de práticas de governança corporativa, este ensaio busca, de modo teórico, responder à seguinte questão de pesquisa: **de que forma as práticas de Governança Corporativa estão inseridas na Legislação Cooperativista Brasileira?**

Como objetivo específico, o estudo pretende correlacionar trechos da Lei Federal nº 5.764/1971 com as boas práticas de Governança Corporativa, criadas por mecanismos institucionais privados.

## 2 INSTITUIÇÕES

Ao definir instituições, North (1989) afirma que são regras e restrições de comportamento que estruturam as repetidas relações humanas. Além disso, são criadas pelos homens com o intuito de limitar o comportamento humano. Ou seja, as instituições têm um importante papel no processo de socialização dos indivíduos.

Hodgson (2006) define instituições como um sistema duradouro de regras sociais que sustentam as interações dos indivíduos. Spers, Zylbersztajn e Machado Filho (2004) vão mais além ao afirmarem que o ambiente institucional é como as regras que moldam as estratégias das organizações.

Ao afirmar que as organizações também devem ser consideradas instituições, Hodgson (2006) define três características que tornam as organizações instituições especiais: i) critérios de definição de limites e distinção de membros e não-membros; ii) princípios de poder sobre quem é responsável; e iii) níveis de comando definindo as responsabilidades internas.

Considerando o conceito de Hodgson (2006), é importante apresentar a visão de North (1987) sobre instituições e organizações. Para o autor, é necessário estabelecer diferenças acerca dos conceitos de instituições e organizações, que por muitas vezes tendem a ser tratados como similares. Ele define que as instituições são as regras do jogo e as organizações, os jogadores. O grau com que as instituições estabelecem as restrições e as escolhas tomadas pelos indivíduos, depende da eficácia da execução, que pode se dar via: códigos de conduta, retaliação e coerção do Estado. As organizações são entendidas como grupos de pessoas envolvidos de forma intencional em atividades como: empresas, agências reguladoras, universidades etc. As imposições estabelecidas pelas instituições é que definem quais tipos de organizações surgirão (NORTH, 1987).

Nesse ponto há divergência entre os dois economistas. Hodgson (2006) questiona o fato de North (1989) definir instituições e organizações como formas distintas. Contudo, North (1989) argumenta que sua análise econômica se dá de forma organizacional macro, pois não é foco do autor analisar de forma micro. Além disso, o autor afirma que não são em todas as circunstâncias que ele considera as organizações como jogadores.

Em se tratando de economia e mercados, o papel das instituições é o de moldar o desempenho econômico, buscando estabelecer incentivos em trocas, seja no ambiente político, social ou econômico (NORTH, 1987). Partindo desse pressuposto, o autor critica a teoria neoclássica que, embora analise a *performance* econômica, desconsidera as instituições como contribuição importante desse desempenho. Para Fava Neves (2015), as instituições não são

neutras. Pois elas impactam desde a atividade econômica, o sistema de produção, até as inter-relações das empresas.

Nesse sentido, Holmes Jr. (2013) salienta que os ambientes institucionais são complexos multidimensionais, considerando que as várias instituições são interdependentes. Portanto, só é possível entender os efeitos do ambiente institucional quando são analisadas de forma simultânea, todas as instituições que o compõem.

Corroborando com o argumento de Holmes Jr. (2013), Williamson (2000) afirma que a abordagem da Nova Economia Institucional vem crescendo ao conseguir analisar os micro-recursos do ambiente institucional e passo a passo agregar valor até que esse valor acumulado não possa ser mais negado. Para tanto, o autor apresenta quatro níveis de análise social das instituições. No primeiro nível tem-se o nível de **incorporação social**, onde as regras são informais e criadas por meio de costumes, tradições, religiões, *embeddedness*. A mudança nesse nível é considerada lenta, pois pode acontecer de séculos em séculos ou até mesmo milênios.

No segundo nível, se encontra o **ambiente institucional**, ele é criado como consequência do primeiro estágio e onde as regras passam a ser formais, tais como as leis. Nesse estágio estão incluídas as funções executivas, legislativas, judiciárias do governo, o qual tem a função de reger os direitos de propriedade para garantir um ambiente de negociação com custos menores de transação. A mudança nesse nível se dá de forma menos lenta que o primeiro, contudo pode acontecer de décadas a séculos (WILLIAMSON, 2000).

As **instituições de governança**, situam-se no terceiro nível, considerando que o sistema jurídico não funciona perfeitamente para definir leis contratuais e fazer cumprir contratos, instituições precisam ser criadas para garantir o direito de propriedade nas negociações. Nesse caso, a ordem do tribunal sem custos é uma ficção, grande parte das ações de gerenciamento de contratos e de solução de controvérsias é tratada diretamente pelas partes – de forma privada. A mudança nesse nível ocorre de forma mais rápida, de um ano até uma década (WILLIAMSON, 2000).

Em um último nível encontra-se o **ambiente institucional** onde se tem o emprego e a alocação de recursos, e o preço e a quantidade servem como alinhamento de incentivos. Segundo o autor, é o nível da análise neoclássica. Então nesse nível, a mudança se dá de forma dinâmica e constante (WILLIAMSON, 2000).

Ostrom (1990) afirma que criar instituições não pode ser considerado um processo fácil e de baixo custo, conclui que o processo além de ser difícil, também é moroso e conflituoso. Segunda a autora, para uma solução ideal institucional, informações precisas de tempo, lugar e regras culturais devem ser consideradas. Pois, o que se propõe no papel, não funciona no ambiente real se não forem bem testados empiricamente.

De todo modo, as regras, se bem construídas e executadas de modo eficiente, geram nos indivíduos uma confiança e creditação onde não haverá espaço para trapacear e gerar um comportamento oportunista (NORTH, 1989). Ostrom (1990) entende por bem-sucedidas, as instituições que possibilitam os indivíduos a realizarem resultados produtivos positivos mesmo em ambientes onde a tentação de *freeriders* está sempre presente.

Por outro lado, as instituições não sendo bem-sucedidas e à medida que as pessoas passam a desconsiderá-las ou acreditarem ser injustas, desencadearão um aumento nos custos de transação (NORTH, 1989). Portanto, partindo do pressuposto de que a lei não é seguida, sendo amplamente ignorada, Hodgson (2006) destaca que ela não pode ser considerada regra. Pois, para que uma lei se torne regra, é preciso que ela se torne costumeira e alcance um nível normativo.

Para Hodgson (2006), na maioria das vezes as instituições possibilitam pensamento, perspectiva e atos organizados, promovendo a coerência às atividades dos indivíduos. A visão do autor é que a existência das regras causa contenção, mas de todo modo, essas contenções abrem oportunidades, considerando que a partir delas é possível escolher e tomar ações, que de outra forma, não seria possível. Para o autor as regras nem sempre podem ser consideradas como falta de liberdade, em alguns momentos podem ser, inclusive, aliadas.

A abordagem de Leite *et al.* (2014) corrobora com Hodgson (2006) ao considerar as instituições uma variável fundamental para analisar como os atores agem com a incerteza e as externalidades em suas atividades. Incerteza esta, que as instituições têm o papel de reduzir sejam elas regras formais ou restrições informais (NORTH, 1991).

## 2.1 Instituições informais

As instituições são segmentadas em formais e informais. Instituições formais podem ser entendidas como regras estabelecidas por meio de leis, estatutos e também contratos. Elas regem o âmbito constitucional, até mesmo, intercâmbios específicos. Por outro lado, as instituições informais, são restrições estabelecidas pela cultura, valores e tabus de uma sociedade (NORTH, 1989). Ambas têm papel fundamental na interação e regulação do comportamento dos indivíduos. Segundo Galiche (2013), são muitas vezes denominadas como instituições exógenas e endógenas.

North (1989) afirma que as normas podem ser entendidas como restrições informais que moldam o comportamento e em parte surgem de regras formais, ou seja, são um anexo das regras e são aplicáveis a situações específicas. O autor classifica os códigos de conduta, tabus, padrões de comportamento como normas, que são formadas a partir da percepção dos indivíduos para

descrever e examinar o mundo. Ele acrescenta que essas percepções são influenciadas por religiões, valores culturais e políticos.

Ostrom (2007) usa o termo regras de trabalho para definir as instituições informais, nesse contexto a autora afirma que o papel das regras de trabalho é o de preencher as lacunas deixadas pelos sistemas do direito, considerando que nenhuma lei formal consegue cobrir totalmente as exigências que surgem no cotidiano. Quando as instituições formais e o mercado falham, surgem as instituições informais como forma de interação (CASSON; DELLA GIUSTA; KAMBHAMPATI, 2010).

Estudiosos reconhecem que as instituições informais podem ter efeitos positivos e negativos sobre a força e o funcionamento das instituições formais. Instituições informais podem, tanto dificultar, quanto incentivar a implementação de mudanças de regras formais (WAYLEN, 2014).

Analogamente, instituições informais podem ser observadas como normas e costumes que norteiam tanto a vida social, quanto a econômica. Elas estabelecem a posição de cada indivíduo perante os outros. Em vez de apenas focar sobre como as instituições impactam os resultados socioeconômicos, uma abordagem institucional precisa investigar de que forma as instituições informais (costumes) gradualmente alteram as ações e interações dos atores em todos os tipos de organizações sociais (famílias, grupos, vilas, bem como, firmas e governos). É nítido que a evolução das instituições é impulsionada por instituições sociais, como gênero, classe, casta e capital social. (CASSON; DELLA GIUSTA; KAMBHAMPATI, 2010).

Caso as instituições informais sejam negligenciadas, junto a elas também serão esquecidos muitos incentivos reais, assim como, restrições que estão na base das organizações econômicas (ESTRIN; PREVEZER, 2011).

## **2.2 Instituições formais**

Instituições formais surgem por meio de regras das constituições, leis e direitos de propriedade (NORTH, 1991). North (1991) afirma que as regras formais econômicas e os direitos de propriedade são definidos e executados por instituições políticas. Porém, a história econômica apresenta um cenário onde regras econômicas do jogo (execução) não conseguiram favorecer um ambiente econômico sustentado. Pois o problema está na evolução dessas instituições tanto políticas como econômicas a fim de aumentar a produtividade.

Para Estrin e Prevezer (2011), as instituições formais são definidas por entidades estatais, tais como tribunais, legislaturas e regras impostas pelo Estado, como constituições, leis e regulamentos. Elas são abertamente codificáveis e disseminadas por meio dos canais oficiais. O

critério de codificação é importante, porque significa que as violações de regras podem ser identificadas explicitamente, além de definir se a comunidade compartilha e entende as regras (HODGSON, 2006).

Porém, com o tempo as normas e valores da sociedade reforçam as instituições formais e permitem que elas sejam aceitas, apoiadas e mantidas numa sociedade (HOLMES *et al.*, 2013). Segundo Holmes *et al.* (2013) elas têm como papel desenvolver soluções para os indivíduos e facilitar a implantação de tais soluções. O governo tem o papel fundamental de conceber e oferecer soluções para problemas de ação coletiva (LEITE; SILVA; AFONSO, 2014).

As mudanças nas regras formais derivam de mudanças nas leis, tais como um novo estatuto, mudanças judiciais advindas de decisões em tribunais que pode modificar o direito comum, mudanças de agências de regulação e até mesmo mudanças de regras da constituição, ou seja, as regras que são espelho para a criação de outras regras (NORTH, 1987).

Em estudo realizado num sistema produtivo local na Tunísia com o objetivo de verificar o efeito das instituições no desempenho econômico, por meio de um modelo econométrico, identificou-se que a produtividade do setor têxtil da cidade está mais sensível às instituições formais do que aos valores compartilhados pela população e nesse caso os autores afirmam que o governo deve melhorar a qualidade dessas instituições exógenas a fim de reduzirem o comportamento oportunista do setor (GAALICHE, 2013).

Em se tratando dos conceitos usados como instituições formais e informais, Hodgson (2006) afirma que os termos têm sido usados de forma incorreta e muitas maneiras diferentes por diversos estudiosos. Ele questiona se o termo formal quer dizer legal, escrito. Se sim, então as instituições informais seriam ilegais? Em meio a esse questionamento, ele sugere que essas palavras sejam abandonadas ou se usadas, que seja com certa cautela.

### 2.2.1 Lei cooperativista brasileira

As instituições fornecem a estrutura de incentivo de uma economia. A cada evolução dessa estrutura, a direção da mudança econômica é mudada, seja ao rumo do crescimento, estagnação ou declínio (NORTH, 1991). O fundamental para a eficiência ao longo do tempo são instituições que são flexíveis econômica e politicamente a fim de se adequar às oportunidades. Tais instituições têm o papel de incentivar o conhecimento e a inovação (NORTH, 1991).

Em se tratando da evolução da instituição formal que suporta o sistema cooperativista brasileiro, Costa e Stoberl (2016) relatam que a primeira lei específica para cooperativas foi o Decreto nº 1.637 de 5 de janeiro de 1907, o qual foi criado em meio à confusão de conceitos sobre o

papel societário (econômico) e o papel representativo (sindicato), de tal modo que seu texto era dividido para regulação do sindicato rural e para regulação da cooperativa. Os autores descrevem que as cooperativas em 1938 estavam sob a tutela do Estado, época em que para se constituir uma cooperativa era necessária autorização expressa do governo. O Serviço de Economia Rural (SER), órgão do Ministério da Agricultura, era o responsável por conceder a autorização de funcionamento dessas organizações.

Mais tarde o SER foi extinto e a partir daí o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e mais tarde o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), exerceu esse papel de autorização até a Constituição Federal de 1988. No ano de 1956 foi criada a primeira entidade representativa do movimento cooperativista, segundo os autores, a União Nacional das Associações Cooperativas (UNASCO). Essa entidade exerceu um papel fundamental no processo organizacional e institucional de ação política nacional dos cooperados, e de sua elite política e representativa, os dirigentes das cooperativas (COSTA; STÖBERL, 2016).

Em 1969, deu-se a criação da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), entidade nacional resultante da junção das duas entidades de representação do cooperativismo, UNASCO e a Aliança Brasileira de Cooperativas (ABCOOP), a ação política do cooperativismo brasileiro passou a ser realizada de forma mais engajada (COSTA; STÖBERL, 2016).

Um marco no movimento cooperativista foi a criação da Lei Federal nº 5.764/1971, a qual “Define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências”. Em seus artigos 1º e 2º, a lei estabelece que abrange qualquer iniciativa ligada ao cooperativismo, desde que seja interesse público. Além disso, ela informa que o papel do Estado é o de coordenar e promover essas atividades em território brasileiro, de forma que as iniciativas devam seguir o estabelecido na lei (BRASIL, 1971).

Porém, mesmo após a criação dessa nova lei, Crúzio (1999) afirma que ela foi constituída para atender aos interesses do Governo Central, pois foi criada de cima para baixo e sem envolvimento de pessoas que estão inseridas nas bases dessas ações coletivas. Segundo o autor, a partir da Constituição Federal, de 1988, as cooperativas passaram a não ter mais a intervenção do Estado, porém, afirma que a herança desse Governo ainda permanece, seja pela representação de classe ou por instrumentos institucionais.

De todo modo, na visão de Paes (2006), o sistema jurídico brasileiro vigente regula as cooperativas como um tipo de sociedade civil, mas com características específicas, onde se destacam a reciprocidade advinda das trocas entre cooperativa e cooperados, ao contrário das demais sociedades.

Siqueira e Bialoskorski Neto (2014), vão mais além, ao afirmarem que a lei cooperativista estabelece uma estrutura mínima de governança corporativa nas cooperativas, se as exigências legais forem comparadas às boas práticas de Governança Corporativa disseminadas pelos estudiosos.

### 2.3 Teoria da agência

Berle e Means (1984) foram os precursores da discussão que mais tarde culminou na Teoria da Agência ao identificarem que com a nova configuração das grandes empresas, onde há a separação entre direito de propriedade e direito de controle, surgem os conflitos de interesses. Os autores afirmam que se considerarmos o desejo de “lucro pessoal” como a força motriz de um “grupo de controle”, deve-se concluir que os interesses do controle são diferentes ou até opostos aos interesses do “grupo da propriedade”, por conseguinte, conclui-se que os proprietários não ficarão satisfeitos com um “grupo de controle” que vise o lucro (BERLE; MEANS, 1984),

Jensen e Meckling (1976) deram grandes contribuições para o avanço desta discussão quando criaram a Teoria da Agência. Segundo os autores, em qualquer tipo de organização, em todos os níveis de gestão, sempre há necessidade de se manter pessoas (*agentes*) com autoridade para tomar decisões, com vistas ao atingimento das finalidades propostas. Esses *agentes* são selecionados e recebem delegação para atuar em nome de outros (*os principais*), que podem ser: i) acionistas; ii) controladores; e iii) ou mesmo a sociedade. Nesse cenário, os autores afirmam que o *agente* pode tentar tomar decisão em seu próprio interesse, mesmo que para isso deixe de atender os objetivos do *principal*.

Saes, Schnaider e Silva (2015) corroboram com os argumentos acima, acrescentando que esse comportamento oportunista se dá quando em uma transação, uma das partes tem mais informações que a outra e desse modo, seja por falcatrua ou até mesmo por um uso mais conveniente da informação, captura renda maior do que aquela que lhe é de direito.

Os economistas segmentam a Teoria da Agência em duas abordagens: i) uma abordagem de cunho mais matemático, onde são calculados riscos, a natureza da incerteza e as informações assimétricas ao se estabelecer uma contratação; ii) a segunda abordagem é mais descritiva, tida como teoria positiva da agência, onde se examinam os formatos de monitoramento e dos contratos (SHAPIRO, 2005).

O contexto em que ocorre essa relação de agente-principal apresenta condições de informações assimétricas, onde o *principal* pode não ter a mesma quantidade ou as mesmas informações que o *agente* tem e desse modo realizar uma avaliação de desempenho imprecisa. Ao

se considerar a presença de racionalidade limitada e oportunismo, por parte de ambos os atores, estes buscarão a maximização da utilidade e em sendo conflitantes seus interesses, está estabelecida a situação em que há custos de agência (CALEMAN; ZYLBERSZTAJN, 2011).

Pressupostos sobre alguns custos a partir dessa relação entre *agente* e *principal* foram afirmados por Jensen e Meckling (1976): i) gastos de monitoramento dos administradores pelos acionistas; ii) gastos dos administradores para manter uma relação próxima com os acionistas; iii) perdas residuais dessa relação. Na concepção de Shapiro (2005), os custos de agência são minimizados por meio de contratos e alinhamento de incentivos, monitoramento, além de outras formas de controle social.

Uma cooperativa também tem relação de agência, de forma específica para esse tipo de organização, considerando que os cooperados também são proprietários BIALOSKORSKI NETO (2004). Apesar da relação de agência nas cooperativas ser semelhante com a de uma empresa, ao se considerar o Conselho de Administração como principal e o gerente contratado como agente, existem diferenças fundamentais. Em primeiro lugar o duplo conjunto de direito de renda dos membros, enquanto usuários e como proprietários; segundo, os membros participam formalmente do processo de tomada de decisão da cooperativa, pois são eleitos para o Conselho; terceiro, os proprietários de uma empresa geralmente têm interesses uniformes, nesse caso, lucro, já os membros de uma cooperativa podem ser heterogêneos em seus interesses; e quarto ponto, as cooperativas não têm um órgão externo de regulação, como as empresas que tem ações em bolsas, então, a avaliação tem que partir de seu próprio Conselho (BIJMAN; HENDRIKSE; VAN OIJEN, 2013).

Um pré-requisito à sobrevivência das cooperativas pode ser a capacidades delas em adotar modelos de gestão profissionalizados e estabelecer mecanismos de monitoramento altamente eficientes. Essas organizações, porventura também podem precisar implementar mecanismos de governança que assegurem o interesse dos cooperados (CHADDAD; ILIOPOULOS, 2013).

## **2.4 Governança corporativa e cooperativas**

Os conflitos de interesse e separação entre propriedade e controle sempre estiveram no topo das discussões sobre Governança Corporativa. Esses problemas foram estudados primeiro por Berle e Means na década de 1930 (1984), ao se dedicarem à reflexão acerca dos benefícios e de potenciais custos da separação entre propriedade e controle. Por meio de uma pesquisa realizada nas maiores empresas americanas daquela época, os autores identificaram que, com base na crescente dispersão acionária, o controle e propriedade estavam dissociados. Além disso, também concluíram que foi

desenvolvida uma nova condição para o controle, pela qual não mais os proprietários eram os detentores do poder controlador e os donos do controle então passaram a ser os não proprietários, ou seja, os administradores (BERLE; MEANS, 1984).

Fama e Jensen (1983) recomendam as práticas de Governança Corporativa que separam a propriedade do controle para as cooperativas, devido às características difusas e complexas dessas organizações. Costa, Chaddad e Azevedo (2012) corroboram ao afirmarem que a separação entre propriedade e o controle existe se os proprietários são desvinculados das decisões de gestão e essa separação é recomendada para as organizações de propriedade difusa e complexas.

Assim, o termo Governança Corporativa tem uma diversidade vasta de conceitos, porém, todos apresentam uma essência similar. Monteiro (2003) define governança corporativa como sendo um conjunto de práticas adotadas na gestão de uma empresa que afetam as relações entre acionistas (majoritários e minoritários), diretoria e conselho de administração.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define governança corporativa da seguinte forma:

Sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum (IBGC, 2015, p. 13).

De acordo com a Confederação Europeia de Associações de Diretores (ECODA), a Governança Corporativa se concentra nas relações entre todas as partes interessadas de uma organização. As práticas de Governança Corporativa definem como as empresas devem ser administradas e controladas (ECODA, 2010).

A recente revisão dos princípios de Governança Corporativa da *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) ratifica a preocupação que os países têm em garantir uma contínua alta qualidade, utilidade e relevância do tema, considerando o setor corporativo em constante mudança e o setor de mercados de capitais (OECD, 2015). Essa instituição define que o papel da Governança Corporativa é o de zelar pela estrutura política e institucional da empresa, desde o início até mesmo à sua insolvência. Acrescenta ainda, que a retidão de bancos, mercados e empresas é essencial para manter uma economia saudável.

A Comissão de Valores Mobiliários (2015, p. 72) define governança corporativa como sendo o conjunto “[...] de processos, práticas e políticas que regulam a maneira como uma empresa

é dirigida, o que engloba as relações entre proprietários, Conselho de Administração, diretoria e órgãos de controle”.

Considerando a relevância do tema e a diversidade de conceitos apresentados por acadêmicos, a definição de governança pode ser entendida como um conceito em evolução. Contudo, a essência da governança corporativa traz consigo uma atitude orientadora de quem deseja partilhar o governo das corporações, por meio de instrumentos, práticas, estruturas e procedimentos, gerando, assim, uma cultura organizacional de resultado participativo.

No sistema cooperativista o tema Governança Corporativa tem ganhado cada vez maior destaque, tanto no cotidiano das organizações, quanto entre os estudiosos. Para Teixeira *et al.* (2016), a Governança Corporativa é um instrumento relevante em reestruturações que estão a caminho por muitas cooperativas.

Por ser uma abordagem recente ao universo das cooperativas, Teixeira *et al.* (2016) ressaltam que um modelo implícito de governança dissociada, *a priori*, pode ameaçar o princípio cooperativista da gestão democrática, o qual desde o surgimento das cooperativas, carrega em sua essência a identidade dessas organizações.

Para a OCB (2016, p.13), Governança Cooperativa trata-se de um:

Modelo de direção estratégica, fundamentado nos valores e princípios cooperativistas, que estabelece práticas éticas visando garantir a consecução dos objetivos sociais e assegurar a gestão da cooperativa de modo sustentável em consonância com os interesses dos cooperados.

Essa aproximação entre as propostas de governança e as organizações cooperativas se torna possível devido ao fato de que pelos princípios doutrinários as cooperativas assumem a dupla função, de associação (como reunião de pessoas) e de empresa (como reunião de capital). Da mesma forma, os cooperados ainda assumem um triplo papel: de proprietários, usuários do empreendimento e gestores (SHULZE, 1987).

Com base nessas especificidades, na maioria desses modelos de organização o controle é autogestionário, ou seja, os próprios donos assumem o papel de administradores. Segundo Shulze (1987), o cooperado enquanto administrador do empreendimento deve equilibrar os seus papéis de participação política com a participação econômica e esses dois com a capacidade gerencial da cooperativa em realizar suas relações com o mercado.

Bialoskorski Neto e Marques (1998), também trazem essa visão de que o associado é simultaneamente “cliente” e “proprietário” e afirmam que essa situação é o que induz a alguns problemas específicos de separação entre a propriedade e o controle, e, conseqüentemente, a alguns

problemas de custos associados à necessidade de monitoramento das relações contratuais. Os custos de oportunismo, em sua maioria, são menores que os de monitoramento, dessa forma, pode ser mais eficiente incorrer nesses custos, do que criar mecanismos para monitorar os gerentes (HANSMANN, 1988).

Portanto, nas organizações cooperativas, o processo gerencial tende, por um lado, a não separar a propriedade do controle, visto que, os gestores são os próprios associados; por outro, considerando que a importância das sobras é pequena em relação à renda anual do cooperado, a sua presença na função gerencial não resulta em menores possibilidades de oportunismo. Pelo contrário, permanecem os custos de agência, que podem afetar o desempenho corporativo (ZYLBERSZTJN, 1994).

Com o objetivo de considerar as peculiaridades das cooperativas de crédito, o Banco Central do Brasil (2009), instituição que regulamenta as instituições financeiras no país, após pesquisas definiu como Governança Cooperativa, um conjunto de controles sejam no ambiente externo ou interno das cooperativas para a finalidade de permitir aos cooperados a realização dos objetivos propostos pela organização, buscando manter presentes os princípios doutrinários do cooperativismo.

Os problemas de governança descritos acima ocorrem em função da estrutura organizacional e da doutrina dos empreendimentos cooperativos. Porém, mesmo com esses problemas, é possível perceber cooperativas com níveis de governança e profissionalização diferentes (BIALOSKORSKI NETO; BARROSO; REZENDE, 2012). De todo modo, segundo Bialoskorski Neto, Barroso e Rezende (2012), as peculiaridades das cooperativas ratificam a necessidade de um maior aprofundamento no tema Governança Cooperativa, a fim de definir melhores critérios de governança para aprimorar a eficiência dessas organizações.

### **3 ANÁLISE E DISCUSSÃO**

Diversos ramos do cooperativismo discutem as preocupações em se manter empreendimentos cooperativos que sejam eficientes econômica e socialmente, buscando o monitoramento por meio de uma governança para se adequar ao novo ambiente de negócios (BIALOSKORSKI, 2015).

A partir da afirmação do autor, fica clara a necessidade de serem implementadas práticas de governança corporativa nas cooperativas, a fim de incentivar o alinhamento de interesses dos agentes com os objetivos dessas organizações. A discussão sobre governança corporativa em cooperativas é relativamente nova. Contudo, após análise sobre as resoluções da Lei Federal nº

5.764/1971, é possível perceber que desde 1971 as cooperativas, compulsoriamente, já fazem uso de boas práticas de governança corporativa.

A primeira delas diz respeito ao artigo 28, inciso II, quando define que:

Art. 28 As cooperativas são obrigadas a constituir:

I - ...

II - Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social, destinado à prestação de assistência aos associados, seus familiares e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa, constituído de 5% (cinco por cento), pelo menos, das sobras líquidas apuradas no exercício (BRASIL, 1971).

Essa determinação pode ser associada à prática de educação contínua para conselheiros e diretores, a qual faz parte do Manual de Boas Práticas de Governança Cooperativa e visa à necessidade de aperfeiçoamento contínuo na qualificação do Conselho de Administração e dos diretores da cooperativa. Prática relacionada à profissionalização da gestão (OCB, 2016).

Como segundo ponto de análise, o artigo 31, da Lei Federal nº 5.764/1971 (BRASIL, 1971, p. 5), estabelece que “o associado que aceitar e estabelecer relação empregatícia com a cooperativa perde o direito de votar e ser votado, até que sejam aprovadas as contas do exercício em que ele deixou o emprego”. Essa obrigatoriedade é uma forma de monitorar o possível comportamento oportunista, devido aos conflitos de interesse. De todo modo, essa resolução ainda é falha, do ponto de vista que o cooperado enquanto gestor, partindo do pressuposto de que há informação assimétrica e de que ele possa exercer um comportamento oportunista, ainda há espaço para agir de forma desalinhada aos interesses da cooperativa.

No artigo 38, a Lei trata do estabelecimento e papel do órgão máximo dentro de uma cooperativa, a Assembleia Geral (AGO), “tendo poderes para decidir os negócios relativos ao objeto da sociedade e tomar as resoluções convenientes ao desenvolvimento e defesa desta, e suas deliberações vinculam a todos, ainda que ausentes ou discordantes” (BRASIL, 1971 – Capítulo IX, Seção I, art. 38). Essa resolução também é entendida como boa prática de governança corporativa, considerando que nesse fórum é o momento para se aprovar as contas da cooperativa ou questioná-las, se for o caso. Nesse sentido pode ser visto como mecanismo de monitoramento.

Além disso, o artigo 48, da Lei Federal nº 5.764/1971, permite a contratação ao afirmar que “os órgãos de administração podem contratar gerentes técnicos ou comerciais, que não pertençam ao quadro de associados, fixando-lhes as atribuições e salários” (BRASIL, 1971, p. 8). Entretanto, se considerarmos que essa é uma recomendação e não uma obrigatoriedade na lei, entendemos o porquê de comumente nos depararmos com cooperados do Conselho de Administração, assumindo simultaneamente cargos de gestão. Esse contexto é frágil à medida que não há a separação entre

propriedade e decisão de gestão, ou como definem Bijman, Hendrikse e Van Oijen (2013), separação entre controle de decisão (ratificação e monitoramento) e gerenciamento de decisão (iniciação e implementação). Considerando também que, muitos cooperados não têm a capacitação adequada para gerir a organização, então o uso desse artigo apenas como recomendação, não promove uma gestão profissionalizada nas cooperativas.

Outra prática de governança corporativa relacionada ao monitoramento e que já é seguida pelas cooperativas desde 1971, é a obrigatoriedade de estabelecimento do Conselho Fiscal, o qual, segundo artigo 56 da Lei, determina que “a cooperativa será fiscalizada, assídua e minuciosamente, por um Conselho Fiscal, constituído de 3 (três) membros efetivos e 3 (três) suplentes, todos associados eleitos anualmente pela Assembleia Geral, sendo permitida apenas a reeleição de 1/3 (um terço) dos seus componentes” (BRASIL, 1971, p. 9). Siqueira e Bialoskorski Neto (2014) afirmam que o conselho é um mecanismo de governança cujo papel é de assegurar a conformidade das transações da firma, com os propósitos estabelecidos por ela. Ou seja, o Conselho Fiscal é um mecanismo de monitoramento a fim de garantir que os interesses da cooperativa, como um todo, serão respeitados.

Como último ponto para análise, o artigo 112, da Lei Federal nº 5.764/1971, recomenda que:

Art. 112. O Balanço Geral e o Relatório do exercício social que as cooperativas deverão encaminhar anualmente aos órgãos de controle serão acompanhados, a juízo destes, de parecer emitido por um serviço independente de auditoria credenciado pela Organização das Cooperativas Brasileiras.

Contudo, a Lei sinaliza que esse parecer pode ser dispensado em casos especiais, com isso, temos uma obrigatoriedade que funciona como mecanismo importante de Governança Corporativa para monitoramento, porém é passível de questionamento e pode não ser usado por todas as cooperativas.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir de um ensaio teórico fundamentado na natureza das organizações cooperativas e nas práticas recomendadas de Governança Corporativa (GC), sem a pretensão de esgotar as possibilidades científicas em torno do assunto, mas, sim, convocar ao debate acadêmico, o estudo assumiu como questão norteadora a seguinte pergunta: de que forma as práticas de Governança Corporativa estão inseridas na Legislação Cooperativista Brasileira?

Este ensaio teórico correlacionou as práticas de Governança Corporativa por meio das determinações da Lei Federal nº 5.764/1971, instituição formal que rege o sistema cooperativista

brasileiro. A Lei é relativamente antiga, já são cinquenta anos e nesse período sofreu poucas alterações, então o que pode parecer muito obsoleto, mostra-se contemporâneo em alguns pontos.

Ao analisar algumas práticas sugeridas por organizações privadas, nota-se que, na verdade, o padrão de governança corporativa disseminado atualmente já vem sendo implantado e seguido pelas cooperativas brasileiras. No entanto, é importante ressaltar que o cooperativismo brasileiro implementa essas práticas não por recomendação de empresas privadas, mas como obrigações legais exigidas pela Lei Federal nº 5.764/1971.

De todo modo, são poucas as obrigações que podem ser relacionadas com as práticas de Governança Corporativa. Nesse sentido, o ramo cooperativista, assim como as demais empresas bem geridas, tem buscado desenvolver ainda mais a gestão transparente para os associados, por meio de recomendações de GC.

O mais importante, todavia, seria a alteração da Lei Federal nº 5.764/1971, de forma que esta reflita a evolução pela qual o ambiente de negócio tem passado, para que as cooperativas sejam mais dinâmicas, se adaptem e possam sobreviver ao padrão de concorrência cada vez mais exigente.

Considerando que todo estudo encontra limitações, elencamos aqui a dificuldade em enquadrar e apresentar uma vertente metodológica para este artigo, haja vista que este ensaio é teórico, buscando estabelecer relações entre pontos de dois documentos que definem práticas transparentes de gestão.

Em se tratando da relevância do estudo acerca da Governança Cooperativa em cooperativas, bem como, as reflexões construídas no decorrer deste ensaio, é pertinente propor alguns caminhos que se revelam como possibilidades de investigação para futuros pesquisadores. Nesse sentido, como pesquisas futuras, torna-se interessante analisar até que ponto a instituição formal do sistema cooperativista (Lei Federal nº 5.764/1971) pode “engessar” a gestão dessas organizações, tendo em vista os 50 anos de sua criação.

Ademais, a possibilidade de investigar, empiricamente, qual o padrão de GC desenvolvido pelos vários ramos do cooperativismo, apresenta-se como um tema enriquecedor, considerando que os ramos mais conhecidos no Brasil são: agropecuário, crédito e saúde.

## REFERÊNCIAS

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **A moderna sociedade anônima e a propriedade privada**. São Paulo: Nova Cultural, 1984.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Governança corporativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito**. Brasília: BCB, 2009.

BIALOSKORSKI NETO, S.; MARQUES, P. V. Agroindústria cooperativa: um ensaio sobre crescimento e estrutura de capital. **Revista Gestão e Produção**, São Paulo, v.5, n.1, p. 60-68, 1998.

BIALOSKORSKI NETO, S. **Economia das organizações cooperativas**: uma análise da influência da cultura e das instituições. 2004. 178 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2004.

BIALOSKORSKI NETO, S.; BARROSO, M. F. G. Governança cooperativa e sistemas de controle gerencial: uma abordagem teórica de custos da agência. **Brazilian Business Review**, Vitória, v.9, n.2, p. 72-92, 2012.

BIALOSKORSKI NETO, S. Agribusiness cooperativo. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F.; CALEMAN, S. M. Q. **Gestão de sistemas de agronegócios**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 184-201.

BIJMAN, J.; HENDRIKSE, G.; VAN OIJEN, A. Accommodating two worlds in one organization: changing board models in agricultural cooperatives. **Managerial and Decision Economics**, v. 34, n. 3-5, p. 204-217, 2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm). Acesso em: 13 jun. 2021.

CALEMAN, S. M. Q.; ZYLBERSZTAJN, D. Failures in incentive transmission along Brazil's quality beef chain. **Journal on Chain and Network Science**, v. 11, n. 3, p. 251-262, 2011.

CASAGRANDE, D. J.; MUNDO NETO, M. Administração em cooperativas agroindustriais: uma análise das ferramentas organizacionais da Copersucar e da Coamo. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, v. 4, n. 2, 2012.

CASSON, M. C.; DELLA GIUSTA, M.; KAMBHAMPATI, U. S. Formal and informal institutions and development. **World Development**, v. 38, n. 2, p. 137-141, 2010.

CHADDAD, F.; ILIOPOULOS, C. Control Rights, governance, and the costs of ownership in agricultural cooperatives. **Agribusiness**, v. 29, n. 1, p. 3-22, 2013.

COSTA, D. R. M.; CHADDAD, F. R.; AZEVEDO, P. F. Separação entre propriedade e decisão de gestão nas cooperativas agropecuárias brasileiras. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 2, p. 285-300, 2012.

COSTA, P. R. N.; STÖBERL, P. R. Cooperativas e representação política empresarial no Brasil: o caso do cooperativismo rural no Paraná. **Política & Sociedade**, v. 15, n. 32, p. 258-281, 2016.

CRÚZIO, H. O. Por que as cooperativas agropecuárias e agroindustriais brasileiras estão falindo? **Revista de Administração de Empresas**, v. 39, n. 2, p. 18-26, 1999.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Relações com investidores da pequena empresa ao mercado de capitais**. 2 ed. Rio de Janeiro, Editora Ibri: CVM, 2015.

EUROPEAN CONFEDERATION OF DIRECTORS ASSOCIATIONS (ECODA). **Corporate governance guidance and principles for unlisted companies in Europe**. Belgium: Editora ecoDa, 2010.

ESTRIN, S.; PREVEZER, M. The role of informal institutions in corporate governance: Brazil, Russia, India, and China compared. **Asia Pacific Journal of Management**, v. 28, n. 1, p. 41-67, 2011.

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Separation of ownership and control. **Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, p. 301-325, 1983.

GAALICHE, M. Local regulation between formal and informal institutions: analysis by application to the case of the town of Ksar-Hellal (Tunisia). **Atlantic Review of Economics**, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2013.

HANSMANN, H. Ownership of the firm. **Journal of Law, Economics and Organization**, Oxford, v. 4, n. 2, p. 267- 304, 1988.

HODGSON, G. M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. XL, n. 2, p. 493-501, 2006.

HOLMES, R. M. *et al.* The Interrelationships among informal institutions, formal institutions, and inward foreign direct investment. **Journal of Management**, v. 39, n. 2, p. 531-566, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Guia das melhores práticas de governança para cooperativas**. São Paulo: IBGC, 2015.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

LAZZARINI, S. G.; BIALOSKORSKI NETO, S.; CHADDAD, F. R. Decisões financeiras em cooperativas: fontes de ineficiência e possíveis soluções. **Gestão e Produção**, v.6, n.3, p. 257-268, 1999.

LEITE, D. N.; SILVA, S. T.; AFONSO, O. Institutions, economics and the development quest. **Journal of Economic Surveys**, v. 28, n. 3, p. 491-515, 2014.

MONTEIRO, P. V. **E a governança corporativa?** Jornal Valor Econômico. São Paulo, Caderno Eu & Meu Dinheiro, 25 março 2003.

NEVES, M. F. Relacionamentos interorganizacionais. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F.; CALEMAN, S. M. Q. **Gestão de sistemas de agronegócios**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 106-150.

NORTH, D. C. Institutions, transaction costs and economic growth. **Economic Inquiry**, v. 25, n. 3, p. 419-428, 1987.

NORTH, D. C. Institutions and economic growth: an historical introduction. **World Development**, v. 17, n. 9, p. 1319-1332, 1989.

NORTH, D. C. Institutions, institutional change, and economic performance. **The Journal of**

**Economic Perspective**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). **Manual de boas práticas de governança cooperativa**. 1. ed. OCB, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). **O que é cooperativismo?** Disponível em: <http://www.ocb.coop.br/#/o-que-e-cooperativismo>. Acesso em: 05 Jun. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **G20/OECD principles of corporate governance**. Turkey, 2015.

OSTROM, E. Reflections on the commons. **Governing the Commons**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. The meaning of social capital and its link to collective action. **Handbook of social capital: the troika of sociology, political science and economics**, p. 17-35, 2007.

PAES, J. E. S. Sociedades cooperativas: reflexo de seu posicionamento jurídico e de sua forma de atuação no âmbito do direito constitucional, civil e tributário. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 1, n. 1, p. 32-44, 2006.

SAES, M. S. M.; SCHNAIDER, P. S. B.; SILVA, V. L. S. A escolha de formas plurais nas relações entre firmas. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F.; CALEMAN, S. M. Q. **Gestão de sistemas de agronegócios**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 151-164

SHAPIRO, S. P. Agency theory. **Annual Review of Sociology**, v. 31, n. 1, p. 263-284, 2005.

SCHULZE, E. Estrutura do poder em cooperativas. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v. 22, n. 59, p. 49-76, 1987.

SIQUEIRA, L. C.; BIALOSKORSKI NETO, S. Práticas de governança corporativa indicadas para monitoramento: uma análise do nível de adoção em cooperativas agropecuárias. **Revista de Gestão**, v. 21, n. 1, p. 43-63, 2014.

SPERS, E. E; ZYLBERSZTAJN, D; MACHADO, C. P. O papel público e privado na percepção do consumidor sobre a segurança dos alimentos. **Impulso**, v. 15, n. 36, p. 45-57, 2004.

TEIXEIRA, M. G.; ROGLIO, K. D.; MARCON. R. Institutional logics and the decision-making process of adopting corporate governance at a cooperative organization. **Journal of Management & Governance**, v. 1, n. 21, p. 181-209, 2016.

ZYLBERSZTAJN, D. Organização de cooperativas: desafios e tendências. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 23-32, 1994.

WAYLEN, G. Informal institutions, institutional change, and gender equality. **Political Research Quarterly**, v. 67, n. 1, p. 212-223, 2014.

WILLIAMSON, O. E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, v. 38, n. 3, p. 595-613, 2000.