



**IX CONGRESO
RULESCOOP
2015**

GOVERNANÇA EM COOPERATIVAS
Aprimoramento da estrutura social frente ao mercado

IX Congreso Internacional Rulescoop
*Respuesta de la Universidad a las necesidades de la economía social ante los
desafíos del mercado*

Emanuelle Urbano Maffioletti

FDRP – USP

Profª. Drª. de Direito Comercial e pesquisadora em cooperativas e Direito Societário

Laísa de Oliveira Ferneda

FDRP - USP

Graduanda em Direito e pesquisadora Fapesp em Direito Comercial e Governança

RESUMEN

El estudio aborda el tema de gobierno corporativo en las cooperativas brasileñas. Se analizan los principales obstáculos para las empresas cooperativas en Brasil e identifican los fundamentos teóricos de gobernanza para aplicar en la cooperativa. La expectativa es reflexionar sobre mecanismos alternativos que mejoren la eficiencia de la gestión y la permanencia del modelo en el mercado.

PALABRAS CLAVE

Empresas Cooperativas. Brasil. Lagunas institucionales. Gobierno corporativo en cooperativas.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
2. COOPERATIVA: EMPRESA SOCIAL E CARACTERES.....	3
2.1. Disciplina jurídica brasileira e os órgãos da cooperativa	4
3. AS FALHAS INSTITUCIONAIS, O MODELO COOPERATIVO E O MERCADO ..	5
3.1. Cooperativas brasileiras e as lacunas institucionais e comportamentais	6
4. A GOVERNANÇA CORPORATIVA E A COOPERATIVA	7
4.1. Os desafios da cooperativa e a Governança Corporativa.....	8
4.2. Sugestões de Governança aplicada à cooperativa.....	10
CONCLUSÕES	12
BIBLIOGRAFIA.....	13

1. INTRODUÇÃO

Dinâmica, a economia de mercado faz repensar a empresa. Para deixar a organização mais eficiente, transparente e confiável, e mais harmônico o relacionamento entre os agentes econômicos, teorias sobre Governança Corporativa surgiram. Este marco vai além da imposição de limites para a Gestão, alcançando o direito societário e transformado a realidade socioeconômica.

É, então, proposto o diálogo entre a Governança e a Cooperativa, empresa social com estrutura e princípios peculiares, que lhe trazem a preocupação com o entorno social, a participação democrática e a eficiência, inerente às organizações empresariais com finalidades sociais. No Brasil, ela é regida por institutos desconexos da realidade econômica, com disciplina arcaica e lacunosa sobre caracterização geral, regime econômico e órgãos sociais.

É crescente a conscientização sobre a inserção da Governança nas Cooperativas para suprir lacunas legislativas e diminuir obstáculos socioeconômicos no Brasil. A organização, a profissionalização da gestão, a participação efetiva dos sócios e a proteção de seus interesses são desafios a serem superados. Com tal escopo, esta pesquisa retrata as barreiras encontradas pelas cooperativas para se desenvolverem no mercado brasileiro, mais a governança como recurso alternativo de aperfeiçoamento do regime jurídico, conforme tendência incipiente.

2. COOPERATIVA: EMPRESA SOCIAL E CARACTERES

A cooperativa é um tipo societário estruturado com a atuação dos sócios na atividade econômica. Há a valorização *econômica* e *social* desta participação, no princípio do retorno e na democracia dos órgãos sociais, respectivamente. Os caracteres centrais da sociedade cooperativa hoje a qualificam como empresa social, reunindo elementos de empresa, de solidariedade e de responsabilidade social.

O surgimento do modelo está atrelado à valorização da participação ativa dos sócios no processo de produção de riqueza e ao interesse de usufruir dos serviços sociais sem intermediários. Essa correspondência de interesses cooperado-cooperativa e a integração dos cooperados na atividade social destacam a mutualidade como elemento inerente ao tipo societário, sendo ajuda recíproca para satisfazer às necessidades socioeconômicas e aos interesses mais amplos da comunidade onde atua, conforme propagado pela ACI (XXIII Congresso de Viena).

A doutrina italiana muito se dedicou ao estudo da mutualidade da cooperativa. Após o desenvolvimento de diversas correntes, firmou-se o conceito clássico de mutualidade como o envolvimento de todos os associados no desenvolvimento da atividade constitutiva do objeto social, com direitos e deveres decorrentes desta condição.¹

G. BONFANTE (2013, 714,731) destaca que a mutualidade está apoiada nos elementos de gestão de serviço aos sócios, participação democrática e solidariedade. O autor reflete sobre os novos paradigmas, considerando: a evolução das cooperativas e do mercado, a inserção de instrumentos financeiros nessas sociedades, inclusive com a entrada de novos sócios de capital, a formação de grupo de cooperativas e as cooperativas regionais.² Salienta que se as regras do mercado penalizam a mutualidade pura ou defendem a porta aberta, impõe-se a busca de um equilíbrio entre a mutualidade, os princípios da ACI e as regras mercadológicas, sendo cabível o

¹ Sobre estudos italianos ver: P. VERRUCOLI, *La società cooperativa*, MILANO, GIUFFRÈ, 1958, p. 69; M. C. TATARANO, *La nuova impresa cooperativa*, Milano, Giuffrè, 2011; e G. MARASÀ, *Impresa, scopo di lucro ed economicità in Analisi Giuridica Dell'Economia* 1(2014), pp. 33-44.

² G. BONFANTE, L "altra" mutualità in *Giurisprudenza Commerciale* 4 (2013), pp. 714-31.

desenvolvimento de uma fórmula que considere também o marco tradicional de gestão de serviço.

2.1. Disciplina jurídica brasileira e os órgãos da cooperativa

No Brasil, as cooperativas são tratadas pela Lei n. 5.764/71 (Lei de Cooperativas Brasileira – LCB), pelo Código Civil (arts. 1.093 ao 1.096) e pela Constituição Federal. Dentro da classificação societária, que divide as sociedades em empresárias e não empresárias (simples), as cooperativas são equiparadas às simples. A consequência é que elas têm o regime jurídico estruturado à base da natureza civil, negando juridicamente a organização empresarial em seus institutos.³

Apesar dessa classificação geral, a cooperativa é reconhecida como sociedade de pessoas com *forma jurídica e natureza próprias*, que seguem os princípios e fundamentos da ACI: adesão voluntária; variabilidade de capital social; limitação da quantidade de quotas por cooperado; impossibilidade de transferência das quotas sociais; um voto por membro; retorno das sobras proporcionalmente às operações do cooperado; indivisibilidade dos fundos de reserva e de assistência técnica, educativa e social; dentre outros (art. 4º, LCB).

No tocante aos órgãos da cooperativa, são eles: de gestão (incluindo os de administração e os de fiscalização) e deliberação (assembleia geral).

Os órgãos de administração são o Conselho de Administração e/ou a Diretoria (art. 21, V, LCB). A LCB prevê ambos, porém deixa livre para o estatuto disciplinar a quantidade de membros, as atribuições e o sistema de administração. Cada cooperativa, portanto, pode fixar seu próprio modelo de administração, optando pela presença de um ou de ambos os órgãos⁴ e definindo suas respectivas atribuições de forma livre. Esse sistema não só pode gerar o uso inapropriado dos órgãos, como também dificulta a profissionalização da gestão, já que inexistem exigências técnicas para a ocupação dos cargos.

Os membros dos órgãos serão sócios, eleitos em assembleia geral conforme o estatuto.⁵ Além disso, haverá a mudança periódica de 1/3 dos membros do Conselho de Administração. Embora a norma não preveja a Diretoria, entende-se que deverá ser ampliada, com a incidência em relação aos dois órgãos.⁶

O Conselho Fiscal, por sua vez, é o órgão de essência fiscalizatória da administração, obrigatório e com funcionamento permanente, ocupado por cooperados com mandatos de um ano. De acordo com previsão estatutária, os membros serão três regulares e três suplentes, no mínimo. Há impedimento no sentido de os membros serem familiares dos conselheiros de administração, até o segundo grau em linha reta ou colateral.

Por fim, por exteriorizar a vontade dos sócios, a assembleia geral é um dos órgãos mais importantes da cooperativa. Cabe deliberar (art. 44 e 46, LCB): sobre as contas da administração; a eleição, remoção e substituição dos membros do Conselho Fiscal e dos órgãos da administração; dentre outros assunto de interesse social.

³ A doutrina critica a submissão da cooperativa à classificação geral, sustentando a autonomia do tipo societário. VERÇOSA (2005: 109-110) e FRANKE (1973: 148-49).

⁴ Segundo o Art. 21, V, LCB, caberá ao estatuto social definir: "O modo de administração e fiscalização, estabelecendo os respectivos órgãos, com definição de suas atribuições, poderes e funcionamento, a representação ativa e passiva da sociedade em juízo ou fora dele, o prazo do mandato, bem como o processo de substituição dos administradores e conselheiros fiscais".

⁵ A lei determina que os mandatos tenham o período máximo de quatro anos e se aplicam a eles os impedimentos legais regularmente opostos à eleição do administrador, ou seja: que sejam impedidos por lei, em virtude de condenação criminal ou de parentesco de segundo grau, em linha reta ou colateral, com outro administrador.

⁶ MAFFIOLETTI (2014: 140) defende essa posição considerando o objetivo central do comando normativo, que é evitar a perpetuidade de cooperados nos cargos de administração e estimular a participação dos cooperados. Complementa: "Não há sentido em deixar de aplicar esta previsão àquelas cooperativas que tenham adotado o modelo monista com a Diretoria ou mesmo o modelo dual, uma vez que a competência para a eleição da Diretoria é sempre da assembleia geral." Em sentido contrário, veja KRUEGER – MIRANDA (2007:240).

Poderá ser ordinária ou extraordinária segundo a matéria e data, e as decisões são tomadas na proporção de um voto por cooperado.⁷

O modelo de cooperativa no Brasil sofre de crise de identidade, com questionamentos sobre a eventual falência.⁸ O regime jurídico e econômico precisam ser reformulados, pois não são suficientes para manter o interesse dos sócios e a sociedade ativa. Porém, não se pode contar com uma cuidadosa reforma legislativa a curto prazo, cabendo, então, recorrer a mecanismos alternativos para resgatar a natureza e a eficácia dessa organização.

3. AS FALHAS INSTITUCIONAIS, O MODELO COOPERATIVO E O MERCADO

A gestão eficiente e a organização adequada da atividade econômica e dos recursos financeiros da cooperativa são premissas que vêm sendo cada vez mais exigidas no mercado. Um dos desafios atuais é, então, como satisfazer o objetivo social equilibrando a eficiência e os valores cooperativistas.

Conforme lembra SAES (et al., 2002:2), as cooperativas convivem com o dilema da necessidade de unidade coletiva, ao mesmo tempo em que precisam atender às demandas de seus cooperados, que na maior parte dos casos possuem interesses diversos e de difícil homogeneização. Tal situação agrava-se com a constante presença de comportamentos oportunistas, apesar do caráter social e mutualista que está no cerne dessa sociedade. O oportunismo existe, assim como os custos de transação e agência.

Para COOK (1995:1154-56) os conflitos internos das cooperativas tornam-se maiores quanto mais complexa for sua estrutura. Ele categoriza os problemas próprios das cooperativas, causados por suas características singulares, em cinco tipos (“*Free rider problem*”, “*Horizon Problem*”, “*Portfolio problem*”, “*Control problem*” e “*Influence Costs problem*”) e analisa o desenvolvimento das cooperativas norte-americanas ligadas ao agronegócio, atento à sua contribuição regional para a agricultura.

O “*Free rider problem*” surge em decorrência do comportamento de determinados agentes, que se beneficiam das vantagens trazidas pela cooperativa, sem contribuir de forma satisfatória para seu desenvolvimento. Segundo o autor, os membros mais antigos da cooperativa – que já dispenderam esforços individuais para o crescimento da mesma – possuem os mesmos direitos e vantagens que os novos membros, que ainda não realizaram contribuições em prol da organização. Sendo assim, os agentes não são incentivados a participar do desenvolvimento da cooperativa, pois receberão os mesmos benefícios independente da contribuição.

O “*Horizon Problem*” seria a resistência apresentada pelos cooperados em implementar investimentos e estratégias de longo prazo que não gerem vantagens imediatas. Sendo assim, oportunidades para o crescimento da cooperativa são desperdiçadas por exigirem investimentos que não tragam benefícios a curto prazo. ZYLBERSTAJN (2002:5) explica que tal problema é consequência da impossibilidade de comercialização das quotas, gerando desinteresse em projetos que possam trazer seu desenvolvimento a longo prazo.

“*Portfolio problem*” surge em decorrência da proibição de transferência da quota, de liquidez e de mecanismos para a apreciação financeira da mesma, o que impede que os membros da cooperativa ajustem suas preferências de risco pessoal e de investimentos à carteira de ativos. Há um desalinhamento entre os interesses

⁷ O quórum necessário para a deliberação é a maioria dos presentes, se o estatuto social não estabelecer outro; ou 2/3 para temas específicos como a reforma do estatuto social, fusão, cisão, transformação, dissolução e liquidação.

⁸ Ver: H. O. CRÚZIO (1999).

individuais e coletivos, com relação à escolha dos riscos e dos negócios pelos quais a cooperativa deve optar.

No “**Control problem**” os custos de agência associados à necessidade de alinhamento de interesses entre membros da cooperativa e sua gestão levam a problemas ligados à separação entre controle e propriedade. A falta de meios eficientes para o monitoramento da gestão (agentes) pelos cooperados (principais), aliada à falta de flutuação dos preços das quotas, prejudica a constatação das ineficiências da gestão e facilita a tomada de decisões oportunistas.

O “**Influence Costs problem**” é trazido pela ocorrência de *atividades de influência*, exercidas pelos cooperados, para que as decisões da gestão com relação à distribuição de vantagens os beneficie.

Os problemas apresentados por COOK possuem como base o choque de interesses entre os diversos agentes que participam da organização, inclusive em detrimento do interesse coletivos. Cada uma dessas hipóteses vai desgastando as relações sociais e tornando desagradável o convívio e o mutualismo entre os agentes. Os constantes choques entre gestores e cooperados, e cooperados entre si, fazem com que o caráter de mutualidade e solidariedade perca-se e as bases sociais de formação da organização desintegrem-se. Essas incoerências com a proposta original do cooperativismo abalam de forma decisiva a organização, fazendo com que chegue à completa ruína, mesmo que a atividade econômica seja lucrativa.

3.1. Cooperativas brasileiras e as lacunas institucionais e comportamentais

Dentre muitos problemas que afetam as cooperativas brasileiras, conforme apontado por CRÚZIO (1999:19), os problemas institucionais, envolvendo conflitos de interesse e oportunismo dos agentes, possuem grande destaque, agravados pela grande incoerência na delimitação dos direitos e dos deveres dos diversos envolvidos com a cooperativa. Aponta SAES (et al, 2002:5) que problemas de cunho econômico também estão presentes, sobretudo a partir dos anos 90, em decorrência da reestruturação da economia brasileira, que trouxe fortes impactos para o setor agrícola e exorbitante endividamento das cooperativas e dos agricultores.

CRÚZIO (1999) realiza pesquisa empírica baseada em casos envolvendo cooperativas brasileiras dos setores agropecuário e agroindustrial. Os principais problemas detectados podem ser divididos em: problemas na estrutura de poder, conflitos entre gestores e cooperados, e entre objetivos individuais e coletivos, bem como problemas na fiscalização da gestão na cooperativa.

O primeiro e o segundo problema vêm do conflito de interesses entre associados e a direção da cooperativa – semelhantes ao “*Control Problem*”. O hábito de apresentação de chapa única para as eleições, que perpetua os mesmos grupos na gestão da organização, traz como consequência a concentração das decisões nos mesmos agentes, provocando a insatisfação dos excluídos do gerenciamento e o desalinhamento de seus interesses. Nesse contexto, transações comerciais não são feitas em prol da cooperativa, mas para o benefício particular do agente responsável.

AMARAL (et al., 2008:10) concorda que o desalinhamento entre o associado e os órgãos de administração é relevante para o estudo sobre os problemas das cooperativas, exigindo regulamentação própria e específica. A ausência de limites e regras claras sobre responsabilidades e de critérios técnicos para a eleição dos administradores torna difícil o controle da sua eficiência e capacitação. A situação é agravada pela fiscalização ineficiente.

Com relação ao conflito entre os objetivos individuais e coletivos, a gestão deve ter em mente os impactos regionais da atividade cooperativa. Os beneficiados das atividades não se restringem aos cooperados, atingindo de forma geral a comunidade na qual se

insere. Na cooperativa COCAMAR, por exemplo (SAES, 2002:8), a seda é atividade deficitária, representando apenas 1% do faturamento, mas é atividade de grande importância social, realizada por 15% dos produtores ligados à cooperativa. A decisão de manter a atividade de produção de seda, respaldada pelas autoridades governamentais, apesar de sua baixa lucratividade, decorre de seu forte impacto social. Cabe à gestão, portanto, mediar as necessidades coletivas com os interesses particulares dos cooperados, coibindo comportamentos oportunistas e priorizando o traço da mutualidade.

Por fim, com relação às falhas de fiscalização, conforme CRÚZIO (1999:21) apresenta, a maior parte dos cooperados não comparece, opina nem participa das deliberações sociais, comparecendo apenas para assinar o livro de presenças. Mostra, ainda, que a pauta das deliberações são fechadas, restritas aos interesses dos administradores. A Assembleia deveria ser uma das principais oportunidades para que o cooperado monitorasse a gestão e questionasse suas decisões, tirando dúvidas e dando sugestões.

O mesmo autor (1999:23) destaca, ainda, o paradoxo entre a suposta autonomia do Conselho Fiscal e sua real dependência financeira com o Conselho de Administração. Além disso, enquanto o Conselho de Administração possui mandato máximo de quatro anos, o Conselho Fiscal deve ser anualmente renovado. Se por um lado mandatos mais curtos dinamizam o órgão fiscalizador, dificultam, por outro, a continuidade da fiscalização.

Conforme analisado, as atividades fiscais realizadas pela Assembleia e pelo Conselho Fiscal restam esvaziadas, não passando de mera formalidade de homologação de relatórios. Sem qualquer acompanhamento dos associados ou monitoramento do Conselho Fiscal, custos e ineficiência são gerados, comprometendo os objetivos sociais.

O desenvolvimento das atividades cooperativas brasileiras vem sendo afetado pela deficiência de gestão, falta de educação dos cooperados sobre os princípios e valores cooperativos, conflito de interesses dos cooperados ante a sua condição de sócio (que se espera lealdade para com os interesses sociais) e pelo desinteresse do modelo cooperativo. Essas questões de ordem interna, as limitações institucionais, a falta de cultura brasileira em cooperativas e a conjuntura econômica têm prejudicado a evolução, levado à crise as cooperativas no Brasil.

4. A GOVERNANÇA CORPORATIVA E A COOPERATIVA

As diversas aglutinações entre empresas que ocorreram nos Estados Unidos na década de 70 e as grandes crises mundiais envolvendo corporações, agravadas por escândalos financeiros na Europa e nos Estados Unidos, apontaram falhas e fissuras nas formas de administração e supervisão das companhias espalhadas por diversos países. RIBEIRO (2002:167) explica que tais fatores somados ao processo de internacionalização de mercados e de investimentos do início do século XXI trouxeram mudanças na postura das empresas e a adoção de procedimentos internos que priorizavam a segurança da gestão e a transparência dos negócios. Nesse contexto, nasceu e desenvolveu-se a noção de *Governança Corporativa*, que rapidamente espalhou-se pela Europa e por outros locais, com o objetivo de solucionar os graves problemas enfrentados por suas corporações, inspirar confiança nos investidores e diminuir os custos de capital.

A Comissão de Valores Mobiliários brasileira (CVM) entende a Governança Corporativa (2002:1) como um grupo de práticas que visam otimizar o desempenho de uma corporação por meio da proteção dos agentes econômicos envolvidos em sua atividade – investidores, empregados, credores, fornecedores, financiadores, dentre

outros. A Governança envolve, sobretudo, transparência, equidade de tratamento e qualidade na prestação de contas. Fatores esses que reduzem o custo de capital para a obtenção de financiamentos e o choque entre os diversos interesses presentes na organização.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009:15), defende que as práticas de Governança podem livremente ser aplicadas em qualquer tipo de organização, independentemente do tamanho, da natureza jurídica ou da estrutura orgânica. Basta que cada tipo societário avalie e adapte as práticas à sua realidade socioeconômica, buscando aprimorar a estrutura, dentro dos seus próprios objetivos.

A Governança, conforme aponta RIBEIRO (2002:165), busca organizar um sistema dentro do qual os diversos interesses envolvidos são alinhados e direcionados para dirigir, monitorar e desenvolver a organização como um todo. Os diversos princípios são convertidos em recomendações práticas e objetivas, que, ao mesmo tempo em que buscam trazer eficiência à organização, permanecem elásticas e flexíveis, podendo adaptar-se às exigências dos tipos societários dos diversos países, não perdendo de vista suas bases fundantes.

Importante destacar que, para a fixação dos preceitos de Governança e, mais importante, de suas diretrizes e recomendações, deve-se atentar para a realidade socioeconômica na qual está inserida, levando em conta a estrutura interna da organização, as suas necessidades e as exigências de seus principais financiadores. Para o aprimoramento da legislação sobre as cooperativas, por exemplo, não é suficiente o puro transplante de regras, princípios e mecanismos de outros ordenamentos ou de outros tipos de organização, pelo fato de que as primeiras dispõem de um regime próprio, com princípios e finalidades particulares.

SAITO E SILVEIRA (2008:85), abordando a teoria da agência como uma das antecessoras da Governança, apontam que ainda não existe um equacionamento perfeito dos problemas de agência em todas as suas complexidades e subjetividades. Sendo assim, um estudo sobre o tema não pode estabelecer custos de agência fixos, nem engessar as formas de minimizá-los, mas sim estudar continuamente suas manifestações, sua relevância econômica e seus impactos sociais, numa busca contínua da forma de mitigá-los.

4.1. Os desafios da cooperativa e a Governança Corporativa

MÜNKNER⁹ menciona que o desafio das cooperativas é promover: i. a estabilidade do grupo cooperativo apesar da variação dos membros; ii. uma base financeira estável a despeito da variabilidade do capital; iii. um regime econômico confiável com o volume de usuários definidos; iv. treinamentos em liderança e gestão para executar uma eficiente organização do negócio e usar os escassos recursos satisfatoriamente sem desconsiderar os valores das cooperativas, os resultados sociais e efeitos ecológicos da atividade econômica – os gestores das cooperativas devem cuidar dos mercados externos, que operaram como qualquer outra empresa, e interno, onde celebram operações com os seus membros e oferecem serviços a condições favoráveis; e iv. aplicar especial métodos para avaliar o sucesso do negócio e a satisfação dos interesses dos cooperados.

O estudo traz a discussão existente na Alemanha sobre os desvios das características das cooperativas diante de sua concepção como agente de mercado e sobre o reforço ou disfarce do perfil legal dessas sociedades como tipo especial de organização de auto-ajuda. Enfim, a discussão gravita em torno do modelo institucional mais

⁹ PECOL Chapter 2, *Cooperative Governance*, 2013, p. 1.

apropriado para tratar as empresas cooperativas e a sua participação no mercado sem prejudicar o núcleo duro da cooperativa.¹⁰

Apesar da mutualidade ser a base das cooperativas, as relações entre cooperados, cooperados e gestores, e cooperados e cooperativa devem ser continuamente ajustadas, conforme exigir o contexto, para que os diversos interesses permaneçam alinhados e comportamentos oportunistas possam ser mitigados. Com tal desiderato, atenta às limitações institucionais do direito brasileiro, a presente proposta sugere a Governança Corporativa como recurso para sustentar o modelo societário, sanando as falhas de mercado e compensando as deficiências institucionais. Como as limitações culturais sobre o modelo cooperativo, gestão deficiente e as lacunas do regime jurídico e econômico marcam o segmento, inviabilizando o crescimento das cooperativas brasileiras, a expectativa é que a governança contribua para o fortalecimento dessas organizações.

Em estudo específico de Governança Corporativa para as cooperativas, o IBGC (2012:232-233) compila os principais obstáculos à eficiência da gestão e à harmonia de funcionamento dos órgãos da cooperativa. Alguns deles decorrem de limitações legislativas, como a possibilidade de contratação de gerentes técnicos e comerciais pelos administradores, que tende a manter as decisões estratégicas nas mãos dos cooperados eleitos. Outros são provenientes de comportamentos viciados de cooperados e gestores: i. a eleição dos conselheiros de administração é uma escolha mais política do que técnica, prejudicando as necessidades técnicas e profissionais que o órgão exige, além de criar vínculos e compromissos entre particulares em conflito com os interesses da organização; ii. Há interesses eleitorais por trás da conduta dos administradores, prejudicando a tomada de decisão acertada para não comprometer a imagem frente aos cooperados; iii. A adoção de medidas simpáticas, que traga benefícios eleitorais, tende a ser frequente, embora não seja oportuna à organização da cooperativa a médio e longo prazo.

Enfim, os conflitos de interesses surgem desde a constituição dos conselhos, atingindo a figura dos cooperados eleitos. O conselheiro, vinculado a interesses pessoais e de eleitores, distancia-se de sua função de cuidar do interesse social – refletido na somatória dos interesses dos sócios, funcionários, clientes, prestadores de serviços e comunidade em que se insere – e de manter a cooperativa sólida.

Conforme lembra ROSSETI e ANDRADE (2011:202) não existem contratos completos nem agentes perfeitos no mercado, ocasionando, assim, os diversos problemas e custos de agência. Sendo assim, as práticas de boa Governança traduzem-se na combinação de regras coesas e eficientes, ainda que não completas, com o exercício equilibrado das faculdades concedidas a cada agente, ainda que presente a assimetria de informações. Os mesmos autores ainda acrescentam que os institutos legais estão longe de serem perfeitos, assim como não é perfeito o funcionamento do mercado real e a interação entre os agentes que participam da atividade de uma organização. Mas, determinadas condutas podem tornar mais eficiente a acomodação de interesses, diminuindo custos de transação, além de melhorar a reputação da organização frente ao mercado, que cada vez mais exige agentes competitivos e bem organizados em suas relações externas e internas.

Nesse sentido, é consistente a crescente, embora ainda escassa no Brasil, preocupação acadêmica e mercadológica em buscar mecanismos de governança corporativa que permitam a superação das limitações institucionais e dos vícios comportamentais que ocorrem nas cooperativas, conforme apontado no capítulo anterior.

Ótimo exemplo de como lidar com problemas na administração e com altos níveis de endividamento é o caso da já citada cooperativa COCAMAR (SAES, 2002). Essa

¹⁰ PECOL Chapter 2, *Cooperative Governance*, 2013, p. 11.

organização, em praticamente uma década, conseguiu superar uma grave crise de endividamento, tornando-se competitiva e organizada, com estratégias operacionais bem definidas e grandes impactos sociais positivos na região paranaense na qual atua. Para tanto, lançou mão de pesados esforços para realizar uma reestruturação administrativa robusta e estável.

A inserção da Governança nas cooperativas não traz apenas benefícios particulares aos sócios e à coletividade envolvida com sua atividade, mas também traz melhoramentos para o segmento, aperfeiçoando a imagem da cooperativa no mercado e fortalecendo seus princípios.

4.2. Sugestões de Governança aplicada à cooperativa

Os recursos de governança estão apoiados nos eixos transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa (IBGC, 2009:19). O primeiro deles, a *transparência*, defende a disponibilização completa e eficiente das informações que interessem aos diversos agentes envolvidos com a organização. Esse princípio vai muito além do simples dever de informar e visa criar um ambiente de confiança entre as partes interessadas, internas e externas à associação.

A *prestação de contas* está intimamente ligada à transparência, por ser um dos meios mais importantes para que os agentes tomem conhecimento da atividade desenvolvida pela organização e seus desdobramentos econômicos e sociais. Os sócios que não interferem diretamente na gestão podem participar de forma consciente e integrada da organização, reconhecendo falhas e irregularidades na administração, por meio dos mecanismos que garantem a adequada prestação de informações e de contas.

Como nas cooperativas não há oscilação do valor das quotas de acordo com a ineficiência do gestor, os mecanismos de monitoramento e acompanhamento das atividades de gerência devem ser aperfeiçoados, sobretudo com relação à transparência e à disponibilidade de informações (ZYLBERSZTAJN, 2002:11-14). A abertura das informações também amplia a confiança por parte do mercado e das instituições creditícias, que poderão avaliar os riscos com maior clareza, diminuindo os custos de capital.

A *equidade* vai muito além da igualdade formal entre os interessados, visando um tratamento justo e coibindo políticas discriminatórias na atividade social. E no mesmo sentido segue a *responsabilidade corporativa*, que exige de cada agente uma visão a longo prazo e uma preocupação com a organização e com o entorno social, mesmo que não resulte em vantagens particulares imediatas.

A presente proposta estrutura-se nas bases centrais de governança, partindo dos eixos apontados pelo IBGC (2012) e considerando o regime jurídico particular das cooperativas e os obstáculos encontrados por elas no mercado. Assim, apontando algumas sugestões, busca-se um modelo geral de Governança a ser aplicado às cooperativas que pretendam aperfeiçoar a técnica da gestão, o funcionamento de seus órgãos e seus valores.

A primeira diz respeito ao aperfeiçoamento dos **órgãos de administração**, recomendando-se que as cooperativas sejam estruturadas contratualmente com o sistema dualista, com atribuições detalhadas e específicas para o **Conselho de Administração** e para a **Diretoria**. O Conselho de Administração apresenta-se como órgão estratégico de governo da sociedade e supervisão da diretoria, atuando em favor da organização, alinhando os valores sociais e planejando as metas de modo a considerar globalmente o interesse social e a atividade econômica. Conforme acresce o IBGC (2012:234), como os conselheiros devem ser sócios, podem ser exigidas qualificações profissionais e técnicas mínimas, que garantam a seleção de sócios com conhecimentos e experiências úteis ao exercício do cargo.

A **diretoria**, na forma de órgão colegiado formado por um ou mais membros com atribuições especificadas em estatuto, seria o órgão de representação. As demais atribuições viriam definidas em estatuto, para executar as diretrizes emanadas do Conselho de Administração e dar o suporte nas demais questões, envolvendo as funções de: viabilizar a implementação da Governança Corporativa; definir agendas de reuniões e assembleias, encaminhando materiais de apoio para melhor informar os interessados; realizar funções específicas relacionadas à atividade econômica, dentro das limitações de assuntos e valores estabelecidas pelo Conselho e pelos documentos sociais, no caso, estatuto social e regimento interno da cooperativa; entre outras atribuições decorrentes das necessidades próprias da organização (IBGC, 2012: 236). Os membros serão eleitos em assembleia, recomendando-se que sejam distintos aos do conselho de administração¹¹.

Propõe-se essa divisão das competências com base no desenho original do Conselho de Administração e da Diretoria, previsto na Lei 6.404/76 (lei de sociedade anônima). Embora as sociedades tenham estruturas diferentes, entende-se ser possível a aplicação supletiva graças às lacunas e imprecisões no tratamento destes órgãos pela legislação cooperativa. Saliente-se, ainda, que também é possível que o Conselho de Administração mantenha a representação e a Diretoria seja órgão auxiliar, conforme defende ROZAS MORAL (2001), já que nada dispõe a lei sobre as específicas competências de cada um.

Cabe, em última análise, a cada sociedade definir o melhor formato de administração no estatuto social, conforme a complexidade de suas atividades exigir. Lembra ZYLBERSZTAJN (1994:23) que, apesar da insistência em manter somente cooperados na gestão social, quanto mais complexa for a estrutura da organização, maior qualificação e especialização é exigida de seu corpo gerencial, sobretudo para lidar com os problemas do agronegócio.

Importante destacar que, não se propõe uma estrutura organizacional pesada, com grande número de órgão que tornam deficiente e burocrática a tomada de decisões. Propõe-se a clara delimitação das instâncias decisórias, cujas competências e deveres sejam bem definidos, facilitando tanto a administração estratégica quanto a fiscalização de seus órgãos.

É essencial que os órgãos de administração tenham reuniões periódicas, entre cada órgão e com os dois órgãos de forma conjunta. O intervalo entre as reuniões deveria ser de, pelo menos, trinta dias, para manter um relativo distanciamento das operações e possibilitar que os assuntos das pautas sejam mais bem escolhidos e amadurecidos. O IBGC (2012:234) lembra que a previsão de suplentes só é recomendável nos casos de substituição definitiva do titular, que não mais puder exercer suas funções em decorrência de impedimento definitivo. A presença de suplente por períodos curtos e espaçados acaba por torná-lo desinformado das atividades, da rotina e das decisões já tomadas pelo conselho, prejudicando o andamento dos trabalhos.

Outra estrutura de Governança Corporativa que é compatível com a governança na cooperativa é o **Conselheiro Independente**. Considerando as limitações estruturais da norma, este órgão teria atribuições específicas e alheias à gestão, sem o direito de voto nas reuniões destes órgãos, sendo ocupado por consultores contratados. Estes conselheiros terão como função levar à administração, e secundariamente aos demais órgãos da cooperativa, conhecimentos e experiências para o melhoramento da objetividade e da racionalidade dos processos decisórios, além de auxiliar no planejamento estratégico e nos conflitos de interesse entre os sócios (IBGC, 2014: 52). Importante salientar que este conselheiro Independente poderá esclarecer à

¹¹ Localiza-se na literatura a recomendação sobre a eleição da diretoria ser de competência do Conselho de Administração IBGC (2012:236) e ROZAS MORAL (2001: 144-145). Contudo, entende-se que a competência é privativa da assembleia por disposição expressa da legislação em vigor. Por outro lado, essa forma de eleição pode ser vantajosa se for usada para diluir os grupos de representatividade entre os diversos órgãos de administração.

assembleia os resultados de sua atuação, estreitando a comunicação dos sócios com os órgãos de gestão. A existência de tal órgão é aceitável nas cooperativas em decorrência da possibilidade (§1, art. 47, LCB) da livre criação, por previsão estatutária, de órgãos necessários para o auxílio da administração social.

A profissionalização e a praticidade são requisitos exigidos pelo mercado, pelos investidores e pelos parceiros das empresas. Sendo assim, para que a cooperativa participe da dinâmica de mercado, é essencial que se adeque às suas exigências, sem perder de vista suas particularidades.

Por fim, propõe-se que a formação deste órgão seja indicada pelo Conselho de Administração e aprovada em Assembleia Geral, com prazo definido em estatuto, para evitar vícios na contratação. Lembrando que a sua contratação poderá ser justificada conforme a especialidade demandada pela cooperativa, ou seja, temas estratégicos de mercado, gestão e/ou segmento da atividade econômica.

Recomenda-se que haja, ainda, a contratação de serviços especializados de **auditoria**, externos à organização e independentes da administração. Os auditores seriam contratados para dar suporte ao Conselho Fiscal nas auditorias, com o propósito de monitorar as contas e aperfeiçoar a fiscalização da gestão, identificando falhas na organização do regime econômico interno (decorrente do ato cooperativo) e externo (dos resultados da cooperativa) e propondo modificações para não prejudicar as atividades desenvolvidas pelos órgãos sociais.

Além do controle, apresenta-se a **ouvidoria** como um canal alternativo para a requisição de esclarecimentos e para a formulação de denúncias, sendo importante instrumento de transparência da administração. Pela ouvidoria, quaisquer partes interessadas teriam um canal de comunicação direta com a administração, sem necessidade de grandes formalidades ou uma tempestividade específica.

Por fim, para aperfeiçoar a conduta do cooperado, faz-se necessária a elaboração de um **Código de Condutas** (IBGC, 2012:235). Este Código, de caráter complementar e assessorio ao Estatuto Social, servirá para disciplinar: os direitos e deveres dos cooperados e membros ocupantes dos órgãos; o funcionamento dos órgãos; as situações de conflito de interesses – inclusive com o detalhamento das matérias que sejam de presunção imediata (conflito formal), e as de conflito material, com as orientações gerais para a sua caracterização casuística –, confidencialidade de informações e uso de informações privilegiadas; regras de relacionamento para os cooperados; e demais diretrizes básicas de comportamento ético.

Observa-se que as cooperativas precisam aperfeiçoar as disciplina dos estatutos sociais, para concatenar com as previsões acima elucidadas. Deve, também preocupar-se com o estreitamento das relações entre cooperativa e cooperados, a exemplo de mecanismos que estimulem a participação do cooperado na atividade econômica¹², além de promover sua educação e capacitação acerca dos valores da cooperativa e novos métodos de gestão. Esses, pois, são os principais aspectos a serem refletidos para o aproveitamento da estrutura da governança no modelo cooperativo.

CONCLUSÕES

Após o estudo dos conflitos e comportamentos frequentes nas cooperativas brasileiras, que provocam limitações na gestão e no livre funcionamento dos órgãos, e das lacunas decorrentes do modelo ortodoxo previsto na legislação central de cooperativa brasileira, identificou-se a necessidade de propor bases centrais de governança corporativa como medida de aperfeiçoamento do modelo.

¹² ZYLBERSZTAJN (2002:6) conclui que uma das principais necessidades das cooperativas é desenvolver um mecanismo eficiente de concessão de remuneração e vantagens individuais, ligado ao esforço e à contribuição de cada membro em relação ao coletivo.

Partindo, então, dessa perspectiva de limitação institucional e da governança como recurso de aperfeiçoamento da gestão, do funcionamento harmônico e estruturado dos órgãos e da preservação dos interesses sociais, chegou-se ao modelo proposto, amparado em práticas e recomendações aos órgãos conselho de administração, diretoria, conselho independente, conselho fiscal, com equipe de auditoria, ouvidoria e código de condutas.

A expectativa é de que o estudo tenha contribuído para denunciar as principais lacunas existentes no ambiente institucional brasileiro, que emperram a sobrevivência do modelo cooperativo no mercado, e fomentar a reflexão sobre alternativas eficientes.

BIBLIOGRAFIA

APARÍCIO MEIRA, Deolinda Maria Moreira; RAMOS, Maria Elisabete: **Governança e regime econômico das cooperativas: estado da arte e linhas de reforma**. Lisboa, Portugal, Vida Econômica, 2014.

AMARAL, Hudson Fernandes; LIMA, Romeu Eugênio; ARAÚJO, Marcelo Bicalho Vitorino: Conflito de agência: um estudo comparativo dos aspectos inerentes a empresas tradicionais e cooperativas de crédito, **5º Encontro de Pesquisadores Latino-americanos de cooperativismo**, Ribeirão Preto – SP, ago. 2008, Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/coopcar/pdf/artConflitoAgencia.pdf>>. Acesso em 21.05.2015.

BONFANTE, Guido: **L “altra” mutualità, Giurisprudenza Commerciale**, n. 4, 2013, pp. 729-31.

BULGARELLI, Waldirio: **Regime Jurídico das sociedades cooperativas**, São Paulo, Pioneira, 1965.

CRACOGNA, Dante; FICI, Antonio, HASMANN, Henry B, **International handbook of Cooperative Law**, London, Springer, 2014.

CVM. **Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa**, 2002, Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/decisoes/2002/20020529_R1/20020529_D07.html>. Acesso em: 02 jun. 2015.

COOK, Michael L: The future of US agricultural cooperatives: a neo institutional approach, **American Journal of Agricultural Economics**, 1995, disponível em <<http://web.missouri.edu/~cookml/CV/AJAE.PDF>>. Acesso em 17.05.2015.

CRÚZIO, Helnon de Oliveira: Por que as cooperativas agropecuárias e agroindustriais brasileiras estão falindo? **Revista de Administração de Empresas**, 1999, Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v39n2/v39n2a03.pdf>>. Acesso em 17.05.2015

FRANKE, Walmor: **Direito das sociedades cooperativas – direito cooperativo**, São Paulo, Saraiva, 1973.

- HOPT, Klaus J.; VON HIPPEL, Thomas, (Org.): **Comparative corporate governance of non-profit organizations**. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. São Paulo: IBGC, 2009.
- _____. **Governança corporativa**: discussões sobre os conselhos em empresas no Brasil. São Paulo: Saint Paul, 2012.
- _____. **Caderno de boas práticas de Governança Corporativa em empresas de capital fechado**. São Paulo: IBGC, 2014.
- JENSEN, Michael; MECKLING, William H.: Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure, **Journal of Financial Economics** 3, Nova York, v. 3, n.4, p. 305-360, out. 1976.
- MARASÀ, Giorgio: **Impresa, scopo di lucro ed economicità in Analisi Giuridica dell'Economia** n. 1, 2014, pp. 33-44.
- MAFFIOLETTI, Emanuelle Urbano: **O regime jurídico brasileiro das sociedades cooperativas – uma análise da adequação das normas societárias, a integração de mercados e o desenvolvimento das cooperativas** in Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa CIRIEC n. 25, 2014, pp. 123-158.
- MUNKNER, Hans-H, PECOL Chapter 2, **Cooperative Governance**, 2013.
- RIBEIRO, Milton Nassau: Fundamento e efeitos jurídicos da Governança Corporativa no Brasil, **Revista de direito mercantil: industrial, econômico e financeiro**, São Paulo, v. 41, n.127, jul./set. 2002.
- ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana: **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**, 5 ed, São Paulo, Atlas, 2011.
- ROZAS MORAL, Adoración, **Los órganos de gobierno y administración de la sociedad cooperativa: las entradas y salidas de socios**, Moyano Fuentes, José (Coord.), **La sociedad cooperativa: un análisis de sus características societarias y empresariales**, Universidad de Jaén, Espanha, 2001, pp. 143-164.
- SAITO, Richard; Silveira, Alexandre Di Miceli: Governança Corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade, **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n.2, abr./jun. 2008, p. 79-86.
- SAES, Maria Sylvia Macchione; DA SILVA, Christian Luiz; LEMES, Lucio Flavio Corrêa: **COCAMAR: Contornos da Crise e Vocação Estratégica de Desenvolvimento Regional**, 2002, disponível em: < <http://pensa.org.br/working-papers/quatro-estrategias-fundamentais-para-cooperativas-agricolas/>>. Acesso em 18.05.2015
- VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc: **Das pessoas sujeitas e não sujeitas aos regimes de recuperação de empresas e ao da falência** in Valente de Paiva, Luiz Fernando (Coord.): **Direito falimentar e a nova lei de falências e**

recuperação de empresas – lei 11.101 de 9 de fevereiro de 2005 e LC 118 de 9 de fevereiro de 2005, São Paulo, Quartier Latin, 2005, pp. 63-118.

VERRUCOLI, Pierro: **La società cooperativa**, Milano, Giuffrè, 1958.

ZYLBERSZTAJN, Decio: Organização de cooperativas: desafios e tendências. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 29, n. 3, jul/set. 1994.

_____ : Quatro estratégias fundamentais para cooperativas agrícolas. In: BRAGA, Marcelo Jorge; REIS, Brício dos Santos. (Org.): **Agronegócio cooperativo: reestruturação e estratégias**. Viçosa: Suprema, 2002.

_____ ; LAZZARINI Sérgio Giovanetti; e BIALOSKORSKI Sigismundo, **Cooperativa COAMO: gerenciando os conflitos do crescimento**, 1996, disponível em < <http://pensa.org.br/estudos-de-caso/cooperativa-coamo-gerenciando-os-conflitos-do-crescimento/>>. Acesso em 19.05.2015.

TATARANO, Giovanni: **L'impresa cooperativa – trattato di diritto civile e commerciale – già diretto da – Antonio cicu**, volume XXX, t. 3, Milano, Dott. A. Giuffrè, 2003, (Francesco Messineo, continuato da Luigi Mengoni).