

## COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO NAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS: VISÃO CRÍTICA À LUZ DO PLANO DE AÇÃO PARA UMA DÉCADA COOPERATIVA DA ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL.

Leonardo Rafael de Souza<sup>1</sup>

### Resumo

O desenvolvimento de manuais de governança corporativa é reconhecido pela análise econômica do direito como importante instrumento de mitigação do conflito de agência, sendo esta ideia atualmente transportada para a realidade das sociedades cooperativas. Entretanto, diante da complexidade do agir cooperativo se torna necessário compreender, também à luz do Direito, que nem todo instrumento vindo do modelo empresarial coadunará ao modelo cooperativo que concilia, numa mesma figura jurídica, também aspectos associativos. Assim, necessário verificar neste ensaio teórico se os manuais de governança cooperativa apresentados pelo IBGC e pela OCB compreendem esse diferencial quando das atribuições dos conselhos de administração das sociedades cooperativas. Para tanto, o presente estudo analisa o conflito de agência na realidade cooperativa, discorre sobre como a governança corporativa típica das sociedades de capital é admitida pelas sociedades cooperativas, pondera sobre como os manuais de governança cooperativa hoje existentes analisam as atribuições do conselho de administração das sociedades cooperativas e, ao final, reflete sobre os possíveis motivos que indicam a não compreensão da realidade cooperativa brasileira por estes manuais.

**Palavras-chave:** Cooperativas. Governança. Conselho de Administração. ACI

### Abstract

*The development of corporate governance manuals has been recognized by law economics as an important instrument for mitigating agency conflict, and this idea is currently carried over to reality of cooperative societies. However, in view of the complexity of cooperative action, it is necessary to understand, also from the perspective of law, that not every instrument coming from the business model will correspond to the cooperative model that reconciles, in a same legal framework, also associative aspects. Therefore, it is necessary to verify in this theoretical essay whether the cooperative governance manuals presented by the IBGC and the OCB understand this differential when attributed to the Administrative Council of cooperative societies. Therefore, the present study analyses the agency conflict in the cooperative reality, discusses how the typical corporate governance of the capital companies is admitted by the cooperative societies, ponders how the cooperative governance manuals existing today analyse the attributions of the Administrative Council of the cooperatives and, at the end, reflects on the possible reasons that indicate the lack of understanding of the Brazilian cooperative reality by these manuals.*

**Keywords:** Cooperatives. Governance. Administrative Council. ICA.

### 1. Introdução

---

<sup>1</sup> É doutorando em Direito Econômico e Socioambiental pela PUC/PR. É Professor Assistente do UniOpet. Correio eletrônico: leonardo.rafael@pucpr.edu.br

Há décadas que o movimento cooperativo brasileiro ocupa relevante posição nos cenários econômico e social do país. De acordo com os dados apresentados pela OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras – (2019), atualmente, no Brasil existem cerca de 6,8 mil cooperativas, em 13 ramos de atividade e que congregam mais de 14,2 milhões de associados. Do ponto de vista econômico, as cooperativas brasileiras empregam formalmente mais de 398 mil pessoas, sendo responsáveis por cerca de 50% alimentos produzidos no país.

Sob o prisma social, a OCB (2017) estima que, atualmente, o movimento cooperativo agrega cerca de 25,4% do total de brasileiros, o que representa mais de 52 milhões de pessoas atingidas por este modelo próprio de negócio que, pela sua origem e natureza, se revela um poderoso instrumento de desenvolvimento e inclusão social, já que promove uma economia baseada em valores estruturais como os da solidariedade, da democracia e da autoajuda.

Nota-se assim, que o elemento diferenciador de uma cooperativa está no comprometimento moral dos seus associados, o que resulta na defesa coletiva da força humana e da eficiência econômica do modelo, gerando distribuição de riquezas e potencializando capitais (LASSERRE, 1977).

Paralelamente a este desenvolvimento, Cracogna, Hagen e Fici (2013) destacam o avançado quadro legal cooperativo no Brasil, como um dos mais completos do mundo, principalmente, após o advento da Lei Federal nº 5.764 de 16/12/1971 (BRASIL, 1971), que instituiu o regime jurídico das sociedades cooperativas e, ainda, estabeleceu de forma precursora a obrigatoriedade das cooperativas constituírem uma estrutura organizacional mínima, com atribuições às assembleias gerais ordinárias e extraordinárias, aos conselhos de administração e/ou diretorias e ao conselho fiscal. Ademais, a própria Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) apresentou dispositivos claros de fomento e proteção do modelo cooperativista, já regulamentado por leis específicas destinadas às cooperativas de crédito (Lei Complementar nº 130 de 17/04/2009), às cooperativas sociais (Lei Federal nº 9.867 de 10/11/1999) e às cooperativas de trabalho (Lei Federal nº 12.690 de 19/07/2012), as quais ratificam e, por vezes, adequam a estrutura de governança apresentada pela lei geral das cooperativas ainda na década de 1970.

Esta evolução econômica, social e legal fez com que as críticas feitas à administração amadora das cooperativas de outrora (MOURA, 1973) se transformassem em demandas focadas na forma como as cooperativas brasileiras são dirigidas, monitoradas e incentivadas. Não bastasse isso, a percepção de que a ideia do conflito de agência – assim entendido pelo problema da separação entre “propriedade” e “controle” – também afeta as sociedades cooperativas, conforme asseverou Silva, Sousa e Leite (2011), provocou a busca e o

desenvolvimento de instrumentos de governança corporativa específicos para este modelo, afinal, é sua premissa legal, axiológica e principiológica a proteção da autonomia e da gestão democrática da cooperativa pelos seus próprios associados.

Baseados nesta necessidade e escorados nos preceitos da Teoria da Agência<sup>2</sup>, o modelo de governança corporativa aplicada às cooperativas se iniciou pelas cooperativas de crédito quando, em 2009, o Banco Central do Brasil (BACEN) definiu as primeiras linhas de abordagem do tema por meio do Projeto Governança Cooperativa, a qual buscava discutir diretrizes e caminhos para a adoção de boas práticas de governança pelas cooperativas (VENTURA ET AL, 2009). Após tais delineamentos serem, em linhas gerais, incorporados pela Resolução CMN nº 3.859 de 27/05/2010, o movimento cooperativo se direcionou para a observância de políticas de governança com aspectos de representatividade e participação, propondo uma direção estratégica com gestão, fiscalização e controle. (CMN, 2010)

Corolário dessa evolução foi a elaboração de importantes estudos institucionais sobre governança corporativa para as sociedades cooperativas ou, simplesmente, governança cooperativa. Desses estudos, destacam-se os Manuais de Governança Cooperativa apresentados pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e pela OCB, lançados com a premissa de, respeitando as estruturas existentes e praticadas pelas cooperativas, “buscar a criação de recomendações que possam servir de referência” (IBCG, 2015, p. 14) e, ainda, “tratar de outras questões fundamentais, como o papel de cada agente, além das funções dos órgãos de administração e fiscalização.” (OCB, 2015, p.12)

Não obstante eventuais discussões sobre a existência de dois manuais, o que se verifica como necessário ao se propor esses modelos de governança para o cooperativismo é não apenas verificar se os fundamentos de governança desses manuais se adequam aos preceitos identitários preconizados pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI), mas também e principalmente, analisar se as suas orientações se alinham ao Plano de Ação para Uma Década Cooperativa, documento lançado pela ACI, em janeiro de 2013, com o objetivo de orientar o movimento cooperativo para que enquanto negócio se torne “líder reconhecido em sustentabilidade econômica, social e ambiental”, e um “modelo preferido pelas pessoas e o tipo de empresa de mais rápido crescimento.” (ACI, 2013, p.3)

Como se percebe, então, o presente estudo tem como objetivo responder ao seguinte problema de pesquisa: Os manuais de governança cooperativa lançados pelo IBGC e pela

---

<sup>2</sup> A teoria da agência analisa os conflitos existentes entre os principais, proprietários e os agentes administradores considerando que o interesse dos primeiros nem sempre estão alinhados com o dos administradores. (BEDICKS, 2009).

OCB se preocuparam em observar, quando da composição e das atribuições dos conselhos de administração das sociedades cooperativas, as metas apresentadas pelo Plano de Ação para Uma Década Cooperativa da ACI?

Em sua delimitação metodológica, a presente análise limitar-se-á a analisar as orientações específicas postas nos indigitados manuais quanto à composição e às atribuições dos Conselho de Administração nas sociedades cooperativas. Importante destacar que, o recorte aqui proposto se escora numa hipótese inicial de convergência desses documentos, afinal, além dos manuais reconhecerem que o papel dos Conselhos de Administração nas cooperativas “é ser o elo entre a propriedade (cooperados) e a gestão para orientar e supervisionar a relação desta última com as demais partes interessadas” (IBGC, 2015, p. 33; OCB, 2015, p. 15), o Plano de Ação de ACI confirma a importância das regras de escolha e participação dos sócios na gestão, afinal, “os membros detêm coletivamente a cooperativa, e através de compromissos democráticos participam na sua governança.” (ACI, 2013, p. 8)

Assim, este ensaio teórico se propõe a, além discorrer sobre os conceitos de governança corporativa e a sua evolução aos preceitos de governança cooperativa como forma de mitigar o conflito de agência neste modelo de negócio, fazer um comparativo entre os manuais do IBGC e da OCB quanto a composição e as atribuições dos Conselhos de Administração nas sociedades cooperativas, refletindo, ao final, se as orientações sobre o tema se coadunam com o Plano de Ação para Uma Década Cooperativa proposto pela ACI, alisando igualmente este último, a fim de destacar proposições de aprimoramento.

Nota-se que, a relevância do presente estudo se apresenta na medida em que o cotejo entre os manuais de governança cooperativa e os preceitos estratégicos da ACI promove a constante reflexão e evolução no desenvolvimento de um modelo de governança próprio para as cooperativas, reforçando a importância das “próprias cooperativas resistirem a qualquer tendência para imitar as empresas privadas nas práticas operacionais, de gestão e governança que não reflitam a especificidade cooperativa.” (ACI, 2013, p. 26)

Da mesma maneira, a crítica realizada à luz dos preceitos identitários da ACI (2016) está igualmente justificada por ser atribuição desta garantir as características distintivas da empresa cooperativa. Em suma, a legitimidade deste estudo está no fato de “todas las cooperativas tienen como un gran reto por delante, encontrar el equilibrio entre una buena gestión empresarial sin perder la doctrina cooperativa.” (BOZA, 2012, p. 39)

## **2. O conflito de agência nas cooperativas como justificação da ideia de governança**

A Prêmio Nobel de Economia Elinor Ostron (2005), ao fundamentar sua teoria sobre a gestão própria dos recursos comuns (*Common Pool Resources*), já destacava que por mais avançados que sejam os recursos e os modelos de governança, a complexidade da ação humana sempre desafiará os pesquisadores na busca de outras formas de organização que aumentem as oportunidades de adaptação e aprendizagem num mundo de constantes e incertos avanços em conhecimento e tecnologia.

Esta reflexão inicial se mostra importante para compreender que a percepção do conflito de agência nas cooperativas decorre do avanço sistemático de discussões sobre o problema da separação entre a propriedade e o controle nas companhias abertas, iniciadas na década de 1930 por Berle, Means e Simth, e fortalecidas pelos estudos de Ross, Meckling, Fama e Jensen nas décadas de 1970 e 1980, estabelecendo assim os fundamentos da Teoria da Agência. (SILVA, SOUSA E LEITE, 2011)

Segundo Jensen e Meckling (1976), a Teoria da Agência, construída a partir da metáfora de um contrato e de premissas humanas como o interesse próprio, a racionalidade limitada e a aversão ao risco, tenta descrever a relação da agência decorrente da delegação de um trabalho pelo principal (o proprietário) para segunda pessoa, o agente. Segundo Enseinhardt (1989), esta teoria se preocupa em solver dois conflitos que podem decorrer desse relacionamento, quais sejam, o conflito de desejos ou objetivos entre o principal e o agente, advindo das dificuldades do principal em verificar as medidas praticadas pelo agente e, também, o conflito sequente do problema da partilha de risco, o qual surge quando o principal e o agente têm diferentes atitudes em relação ao risco ou, em outros termos, a disfunção verificada quando o principal e o agente preferem medidas diferentes em decorrência das diferentes suscetibilidades ao risco.

Na interpretação dos estudiosos acima citados, por exemplo, Silva, Sousa e Leite (2011) dispõem que nas empresas de capital aberto este conflito é identificado quando os interesses dos acionistas não refletem o comportamento dos dirigentes responsáveis pela gestão da empresa, o que é agravado diante da complexidade da organização. Assim, ratificando o posicionamento da literatura colacionada, torna-se necessária a criação de estruturas especializadas em gestão e outras estruturas especializadas no controle (JENSEN E MECKLING, 1976). Nas cooperativas isso não é diferente.

Mesmo não sendo as cooperativas sociedades passíveis de emitirem ações negociáveis e, nem mesmo, basearem a sua atuação no capital, mas nas pessoas, vários aspectos de transparência e controle são importantes, talvez até mais importante do que para o caso das

organizações por ações, afinal, cabe às cooperativas se preocuparem efetivamente com as informações para o seu público interno. (ZYLBERSZTAJN, 2002).

Esta preocupação está no bojo desse modelo de negócio na medida em que se a atuação cooperativa parte dos anseios dos seus associados, por meio de uma associação autônoma de pessoas e é voluntariamente pensada para satisfazer, através de uma empresa, as necessidades comuns e as aspirações dos seus sócios, faz-se necessário que esta atuação conjugada entre associação e empresa observe as premissas básicas de honestidade, transparência, responsabilidade social e preocupação com os demais, alçadas à condição de valores fundamentais de toda e qualquer sociedade cooperativa pela ACI (2015).

Mas este *dever ser* da empresa cooperativa não a afasta de enfrentar os mesmos desafios do problema de agência, notadamente, aquelas peculiares destacadas por Cook (1994). Segundo o autor, as cooperativas enfrentam um conjunto único de conflitos, os quais decorrem não apenas da sobreposição de responsabilidades ou dos conflitos de personalidade, mas, principalmente, da alocação de recursos entre os principais *stakeholders*, enraizados em diferenças de direito de propriedade vagamente definidas e mal comunicadas.

Esses conflitos, ainda na visão de Cook (1994), podem ser explicados a partir de três expressões, quais sejam, os (1) conflitos potenciais entre associados sobre os direitos e obrigações decorrentes da propriedade comum; os (2) conflitos potenciais entre associados e seus órgãos de representação – como o conselho de administração – sobre o controle e a distribuição de autoridade de decisão, e; os (3) conflitos potenciais entre associados, diretoria e gerentes sobre os benefícios derivados da adesão cooperativa. Ademais, Silva, Sousa e Leite (2011) destacam que especialmente nas cooperativas os conflitos de agência podem surgir pelo fato da conjugação associação/empresa criar um ambiente organizacional complexo nas quais as funções de decisão estão separadas das funções de se assumir o risco residual, assim entendido como o risco da diferença entre entradas dos recursos e pagamentos prometidos pelos agentes.

Portanto, seja nas sociedades de capital aberto, nas empresas de responsabilidade limitada ou até mesmo nas cooperativas, o conflito de agência é uma importante situação que interfere na sustentabilidade do negócio. Consequência disso é que, ainda que nas cooperativas os problemas sejam específicos diante da sua natureza dual, não se pode desprezar a importância da governança na busca da mitigação desses conflitos. Isso porque, parafraseando Cadbury (2003), é objetivo precípua da governança assegurar tanto o equilíbrio econômico e social quanto o equilíbrio entre indivíduo e sociedade através de uma estrutura

voltada à promoção do uso eficiente dos recursos, alinhando assim os interesses de indivíduos, corporações e sociedade.

### **3. Da governança corporativa à governança cooperativa no Brasil**

Como se percebe até aqui, a mitigação dos conflitos de agência por intermédio da boa governança ganhou contornos decisivos nas últimas décadas, notadamente para fundamentar a necessária perenidade da empresa, perenidade essa não apenas econômica, mas também social e ambiental, a partir da noção de sustentabilidade.

Nesta linha, no Brasil, as sociedades empresárias cumprem uma importante função social ao promoverem, segundo a sua Constituição da República (BRASIL, 1988), a justiça social, a livre iniciativa, a busca pelo pleno emprego, o valor social do trabalho, a redução das desigualdades sociais, dentre outros princípios.

Teixeira e Teixeira (2017), em seu ponto de vista histórico, asseveram que a discussão sobre as boas práticas de governança surgiu como forma de escorar respostas para os dilemas e conflitos advindos da dispersão do capital acionário com o divórcio entre propriedade e gestão, típicos problemas de grandes corporações e empresas familiares.

Assim, explicam Denis e McConnell (*apud* SILVA, SOUSA E LEITE, 2011), o conceito de governança corporativa advém “como um conjunto de mecanismos, tanto institucionais, como de mercado, que induz os administradores a tomarem as decisões que maximizem o valor da companhia.”

Embora típicos de companhias capitalistas, Tricker (2012) assevera que a noção de governança se aplica de forma ampla a todas as entidades, tanto públicas como privadas, inclusive em cooperativas, organizações sem fins lucrativos, organizações voluntárias e comunitárias, instituições de caridade e instituições acadêmicas, posto que na sua visão *all need a governing body*, ou seja, todos precisam de um órgão de governo. Esta visão é justificada pelo autor sob o argumento de que, essencialmente, a governança corporativa trata do modo como o poder é exercido sobre as empresas, abrangendo as atividades do conselho e suas relações com os acionistas ou membros, e com aqueles que gerenciam a empresa, bem como com os auditores externos, reguladores e outras partes interessadas legítimas, as quais diferem da simples administração.

Além desta amplidão na sua aplicabilidade, Tricker (2012) ludicamente pontua que apesar da pesquisa em governança corporativa e a exploração teórica do assunto ser relativamente nova – pois desenvolvida entre as décadas de 1980 e 1990 –, com importância

fundamental das publicações da *Corporate Governance - A International Review*, fundada em 1992, a prática da governança corporativa é tão antiga como o comércio (TRICKER, 2012). E a grande prova desta percepção está no próprio arcabouço normativo existente hoje no Brasil e ao redor do globo. Apesar da ausência da discussão sobre o tema governança corporativa, as legislações já buscam há anos alcançar e regular o exercício do poder nos mais diversos modelos empresariais.

Na origem anglo-saxã esta antecedência é notória e igualmente importante. Conforme pondera Harris (2000), ainda no século XVIII, o Reino Unido buscava – seja através da *Royal Exchange and London Assurance Corporation Act*, de 1719, da *Trading Companies Act*, de 1834, ou da *Joint Stock Companies Act*, de 1844 – não apenas regulamentar o avanço no comércio no período industrial e da colonização, mas também evitar a especulação empresarial num período de intensas mudanças, tendência que se seguiu à colônia americana e pavimentou o pensamento concorrencial do modelo empresarial dos Estados Unidos.

No Brasil, por exemplo, enquanto o já revogado Código Comercial de 1850 trazia disposições legais sobre os mais variados tipos de sociedade e suas relações entre principal e agente, a Lei das Sociedades Anônimas (Lei Federal nº 6.404), propôs estruturas e conceitos de decisão mais delineados, surgindo em 1976, como uma atualização no modelo empresarial, que buscava além dos fins lícitos da lucratividade a sua utilidade social ou coletiva (CARVALHOSA, 2008). Aliás, esta noção brasileira de utilidade das companhias para os mais diversos *stakeholders* foi seguido por outras legislações latino-americanas, como no Chile (*Ley sobre Sociedades Anónimas* nº 18.046, de 1981), na Argentina (*Ley General de Sociedades* nº 19.550, de 1984) e no Uruguai (*Ley de Sociedades Comerciales* nº 16.060, de 1989).

Como se percebe, a evolução da atual percepção de governança corporativa ocorreu nas últimas décadas dentro de ambientes empresariais amplamente regulados pelos Estados, fato que demonstra que sua importância está não só na forma, mas, principalmente, no conteúdo do agir empresarial e na compreensão das motivações do principal e do agente, conteúdo este que se manifesta nos mais variados ambientes sociais, regulados ou não.

Esta constatação teleológica da governança corporativa é aqui enfrentada após se perceber que a literatura parece uníssona (ZYLBERSZTAJN, 2002; SILVA, SOUSA E LEITE, 2011; TRICKER, 2012) em afirmar que as discussões acadêmicas sobre o tema ganharam relevância após a divulgação de graves escândalos contábeis nas décadas de 1980 e 1990, principalmente nos Estados Unidos, como os casos Enron, WorldCom e a Tyco. No Brasil, Silva (2006) assevera que a busca por boas práticas surgiu da abertura do mercado



nacional pelo Governo Collor e as sequentes políticas de privatizações, ou seja, momento em que as estruturas jurídicas empresárias já reguladas pelo Estado precisavam se adaptar à ação humana no exercício de uma diferente empresarialidade.

É no meio deste cenário então que, em 1995, surge o Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), criado para promover a adoção de práticas transparentes de gestão, ou seja, voltada para provocar o pensamento crítico no agir empresarial. Em 1999, o IBCA altera seu nome para Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e lança o seu primeiro Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, documento que se propôs a apresentar uma forma moralmente correta para empresas interagirem com o seu meio envolvente empresarial. (IBGC, 2015).

Na verdade, a partir de exemplos históricos de falhas nas condução das empresas advindos do conflito de agência, o que esse manual propôs foi uma reflexão sobre a conduta ética das empresas, onde o seu eixo fundamental está, parafraseando Comparato (2006) para o caso específico, na análise da experiência moral da consciência, do dever e da responsabilidade como fundamento das ações do principal e do agente.

Isso significa dizer que a proposta histórica dos manuais de boas práticas de governança nada mais é do que o estabelecimento de regras de conduta moral tanto da ação pessoal e coletiva no ambiente empresarial quanto da conduta moral da própria empresa. Revela-se, então, a ética empresarial na governança quando observados na sua prática ou suas ações, o exercício de seus princípios básicos, como a transparência das informações (*disclosure*), a responsabilidade pelos resultados (*accountability*), a equidade (*equity*) e a obediência às leis do país (*compliance*), por exemplo (IBGC, 2015).

Certamente por conta destas duas sustentações bem alicerçadas – base legal e fundamento ético – é que a evolução das ideias de boas práticas de governança corporativa foi se aproximando do seio cooperativo, ao ponto de hoje existir regras específicas para a compreensão da governança cooperativa.

Do ponto de vista legal, assim como nas legislações mercantis o substrato normativo das sociedades cooperativas modernas remonta ao século XIX, surgidas na Inglaterra como forma de abarcar a realidade societária criada com a criação da cooperativa de consumo dos Pioneiros de Rochdale. (SCHNEIDER, 2012). Conforme Cracogna, Hagen e Fici (2013), a aceitação e o reconhecimento deste modelo de negócio social veio com a promulgação, em 1852, da reconhecida primeira lei de cooperativas, a *Industrial and Provident Societies Act*, com manifestações semelhantes anos depois nas leis, francesa (1867) e prussiana (1871), as

quais foram promulgadas com o intuito de protegerem os princípios e valores típicos desse empreendimento cooperativo, vindo dos Pioneiros de Rochdale e outros precursores.

Já o fundamento ético que alicerça essa aproximação se encontra no amago das leis cooperativas, promulgadas não apenas para a regulação de uma atividade, mas, também, para ratificar a doutrina cooperativa estampada nos estatutos sociais pensados pelos Pioneiros, os quais documentaram compensar a escassez de capital mediante confiança, equilíbrio da qualidade moral, boa administração e controle das atividades por meio da participação de seus membros (MLADENATZ, 1944; DRIMER e DRIMER, 1981).

Em suma, as legislações cooperativas ao redor do mundo se destacaram ao trazer para o ambiente competitivo da empresarialidade aspectos éticos e morais consolidados da doutrina cooperativa. Ademais, ao se perceber, desde a sua concepção, que toda cooperativa possui uma dupla dimensão – ser uma associação autônoma de pessoas e uma empresa de propriedade conjunta com gestão democrática – as construções legais pensadas nas últimas décadas quase sempre buscaram regular as cooperativas, tanto como organizações que concentram os objetivos sociais de uma associação, quanto como sociedades que convivem com a lógica dos objetivos econômicos de uma empresa (DELGADO, 2016).

Nítido, então, que essa tentativa de regulamentação passa, ainda que quase instintivamente, por noções de governança e pela mitigação do conflito de agência entre o agente e o principal (cooperado), garantido a este o comando do agir empresário. Essa sinergia que advém da absorção pelo modelo cooperativo às regras de governança, ou vice-versa, é ainda mais perceptível no Brasil quando observada a evolução da legislação cooperativa brasileira em comparação com o ideário da governança corporativa pensado desde 1995 pelos precursores do IBGC.

Apesar da evolução histórica da normativa cooperativa brasileira remontar aos primórdios do século XX, foi com o Decreto nº 22.239, de 1932, que o Estado expressamente reconheceu no país o cooperativismo Rochdaleano, alinhando os preceitos legais das cooperativas brasileiras aos modelos precursores apegados aos valores e princípios cooperativos clássicos (PINHO, 1977; PINHEIRO 2008). Mesmo quando da publicação da, ainda vigente lei 5.764, de 1971, o que se pretendia com a nova legislação era, como bem explica Bulgarelli (1973, p. 133), “ajustá-las às novas realidades, acrescidas, é de não esquecer, também das reformas doutrinárias, sobretudo as decorrentes do Congresso da ACI, em Viena, 1966, que introduziu modificações substanciais nos princípios cooperativistas.”

Outrossim, a Lei Federal nº 5.764 representou também uma reorganização legal capaz de conciliar o exercício da governança à principiologia declarada pela ACI.

No tocante ao exercício da governança, Silva, Sousa e Leite (2011) reconhecem o pioneirismo da referida norma quando, ao definir a política nacional de cooperativismo e instituir o regime jurídico das sociedades cooperativas, estabeleceu a obrigatoriedade de as cooperativas constituírem estrutura organizacional voltadas à garantia do exercício do interesse do principal, e o exercício dessa garantia. Sobre esta garantia, diz a lei, está tanto na assembleia geral dos associados, órgão supremo da sociedade cooperativa, que decide os rumos seu rumo e resolve, em última instância, os conflitos existentes, quanto no conselho de administração e/ou diretoria, formado exclusivamente por cooperados e destinado à condução estratégica da vontade do associado. (BRASIL, 1971).

Após anos de vigência sob esta premissa e mesmo após a redemocratização do Brasil, culminada com a promulgação da CRFB/88 – a qual garantiu a proteção e o incentivo ao cooperativismo pelo Estado –, o que se viu foi a manutenção até os dias atuais desses preceitos legais, ampliados pelo desenvolvimento de alguns ramos específicos do cooperativismo, como por exemplo, o de crédito, ou ainda ratificados como legislação de base nas novas legislações sobre o outros ramos, como as já citadas cooperativas sociais e as cooperativas de trabalho.

Outrossim, ainda que promulgada às bases Declaração de Viena da ACI, a legislação do Brasil se mostra alinhada à revisão identitária realizada pelo órgão máximo do cooperativismo mundial quando da Declaração Sobre a Identidade Cooperativa, lançada pela ACI em 1995, durante as comemorações do seu centenário na cidade de Manchester (CONTO, 2015).

Mas é com as cooperativas de crédito que o modelo de governança corporativa difundido pelo IBGC se aproxima definitivamente da realidade cooperativa Brasileira. Ainda em 2006, quando o Conselho Monetário Nacional (CMN) buscava regulamentações ainda mais específicas às cooperativas de crédito frente ao seu crescimento no Brasil, o Banco Central iniciou um projeto denominado “Governança Cooperativa”, cujo objetivo era estimular as cooperativas de crédito brasileiras a adotarem boas práticas de governança (VENTURA ET AL, 2009). Segundo o BACEN, a justificativa deste projeto estava ainda na compreensão acerca da intensificação dos estudos sobre governança aplicado ao campo corporativo, utilizando na obra, inclusive, conceitos de governança advindos das produções do IBGC. Assim, em 2009 o Banco Central fraqueia o lançamento da obra *Governança Cooperativa: Diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito*, de Ventura et al (2009).

Importante salientar que paralelamente a estes estudos, o órgão fiscalizador das cooperativas de crédito já acompanhava junto ao legislativo brasileiro o andamento do Projeto de Lei Complementar nº 177/2004, a qual propunha uma lei específica para o ramo a fim de regulamentar o artigo 192 da Constituição da República. Entre as proposições do projeto, posteriormente convertida na Lei Complementar nº 130 (BRASIL, 2009), estavam a alteração quanto às regras de estrutura organizacional mínima, promovendo de forma clara possível segregação entre conselho de administração e diretoria – inexistente na Lei Federal nº 5764 –, num modelo semelhante aos manuais do IBGC para o mundo corporativo.

Como visto, é no meio deste ambiente de análise, produção e reconhecimento dos modelos de governança estudados pelo IBGC que o CMN publica, em 2010, uma nova Resolução a fim de, não apenas regulamentar as cooperativas em crédito à luz da então novel Lei Complementar, mas também, com o objetivo de provocar as Cooperativas quanto à observância de políticas de governança corporativa que abordassem aspectos de representatividade e participação, propondo uma direção estratégica com gestão, fiscalização e controle, obrigando as cooperativas de livre admissão da época, inclusive, a adotar estrutura administrativa integrada por conselho de administração e por diretoria executiva (CMN, 2010).<sup>3</sup>

Com a promulgação destas regras e o reconhecimento quanto ao modelo de governança corporativa proposto pelo IBGC, o que se viu, então, foi o interesse do instituto em promover o desenvolvimento da Governança também às sociedades cooperativas sob a justificativa de que “o IBGC, como entidade independente e dedicada ao desenvolvimento da Governança, tem o compromisso de buscar a criação de recomendações que possam servir de referência a todos os tipos de entidades.” (IBGC, 2015, p. 14).

No mesmo documento, porém, o que o IBGC de plano reconheceu foi a complexidade e amplitude da atividade cooperativa, anunciando que o primeiro desafio da governança em cooperativas era compreender a diversidade de segmentos econômicos que estruturam esse modelo de negócio próprio. Mesmo assim, e a partir das estruturas já existentes e praticadas em cooperativas de crédito, saúde e agropecuárias, o IBGC apresentou o seu manual após o seu debate de deliberação com profissionais de movimento cooperativo, acadêmicos, advogados especialistas em direito cooperativo e empresas de auditoria (IBGC, 2015).

---

<sup>3</sup> É importante ressaltar que na então vigente resolução esta obrigatoriedade não se estendia a todas as classificações de cooperativas. Contudo, o que a Resolução CMN nº 3.859/2010 inicialmente propusera para as demais estruturas cooperativas fora a observância de princípios de governança, como a equidade, transparência, ética, educação.

Neste manual, além do IBGC trabalhar os princípios de governança à luz dos princípios cooperativos, buscou-se adaptar à realidade cooperativa (1) as noções de propriedade, enfrentando temas como o papel dos órgãos estatutários, (2) o papel do conselho de administração, (3) as atribuições da gestão, (4) a importância de uma auditoria independente e (5) o funcionamento do conselho fiscal para, ao final, (7) discorrer sobre a conduta e o conflito de interesses, estes típicos do conflito de agência (IBCG, 2015).

Apesar do claro esforço em bem compreender a realidade cooperativa na formulação do seu manual, o que se percebeu ao longo da produção coordenada pelo IBGC foi o afastamento da OCB das discussões sobre o tema, o qual optou por apresentar também em 2015 – em nome do seu papel de representação do sistema cooperativista nacional – um manual próprio voltado à detalhar práticas de governança já praticadas pelas cooperativas, como afirma a entidade (OCB, 2015, p. 12):

Quais procedimentos adotar para garantir um modelo de direção estratégica que siga, na prática, os valores e princípios cooperativistas e assegure uma gestão profissionalizada e sustentável? Responder a esses questionamentos é o objetivo da publicação que apresentamos, o Manual de Boas Práticas de Governança Cooperativa. Nos capítulos seguintes, serão detalhadas as melhores práticas já adotadas por cooperativas brasileiras.

Elaborado por um Grupo Técnico constituído por profissionais do Sistema OCB, representando as cinco regiões do país, o manual aborda conceitos e princípios importantes sobre governança aplicada a sociedades cooperativas e trata de outras questões fundamentais, como o papel de cada agente, além da função dos órgãos de administração e fiscalização. Também são ressaltados os trabalhos e a relevância dos comitês de assessoramento e das auditorias, assim como da ouvidoria e do relacionamento constante e estreito com o cooperado.

O projeto de construção do manual também contou com ampla e valorosa participação de lideranças do setor, entidades parceiras e estudiosos do cooperativismo, por meio de consulta sistêmica, e com recomendações da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) e do Professor Rubens Mazzali. O objetivo é disseminar as boas práticas entre as cooperativas do Sistema, ressaltando a importância de uma direção e de uma gestão cada vez mais profissionalizadas e fiéis à filosofia cooperativista.

Como se percebe, embora semelhantes nos seus objetivos e ainda que amparados por respeitadas profissionais, órgãos e estudiosos do ramo, o que os manuais de governança do IBGC e da OCB apresentam são pontuais percepções próprias sobre o tema da governança cooperativa – talvez advindos da reconhecida complexidade do próprio modelo – e que muitas vezes sequer representam significativa divergência, pelo contrário. O que verdadeiramente chama a atenção quando da análise comparativa dos manuais é a incrível semelhança na sua abordagem conceitual, nos fundamentos teóricos do conflito da agência e na forma de percepção quanto ao papel dos órgãos estatutários dentro de uma sociedade cooperativa,

fatores estes que dão aos manuais um importante caráter de complementariedade na construção do *dever ser* em governança cooperativa.

Tais semelhanças, porém, não tiram deste ou de qualquer outro estudo a importância de um trabalho comparativo entre estes manuais, na medida em que estes revelam a percepção de tão importantes entidades na consolidação da noção de governança, o que os tornam ainda mais relevantes quando, com a publicação do Plano de Ação para uma Década Cooperativa pela ACI, em 2013, a aplicação dos princípios de governança corporativa às cooperativas é alçada a outro patamar.

#### **4. Os modelos de conselho de administração nos manuais IBCG e OCB**

Como dito anteriormente, analisar comparativamente os manuais sobre o papel do conselho de administração nas sociedades cooperativas parte justamente dessa noção de convergência e complementariedade desses documentos quanto ao tema. Entretanto, tal análise se mostra essencial a partir da percepção de Zylbersztajn (2002) que destaca que, na ampla maioria das discussões do tema da governança corporativa, o aspecto central é a composição e as normas de atuação dos conselhos.

Como bem destaca Meinen (2016), o ponto de tensão na atuação do conselho de administração está na construção de um colegiado que não prejudique a representatividade do conjunto de cooperados, ferindo assim a necessária noção de pertencimento de uma cooperativa, nem possua baixa qualificação ao ponto de se transformar num conselho servil e sem representatividade.

Neste aspecto, Canabal (2009) endossa a afirmação, ao muito bem destacar que, a importância do conselho está na responsabilidade pelas decisões da organização e seu desempenho, na garantia de que a cooperativa está na direção correta e corre bem. Mas afinal, o que dizem os manuais do IBGC e da OCB sobre os conselhos de administração?

Para o IBGC (2015, p. 33), o Conselho de Administração

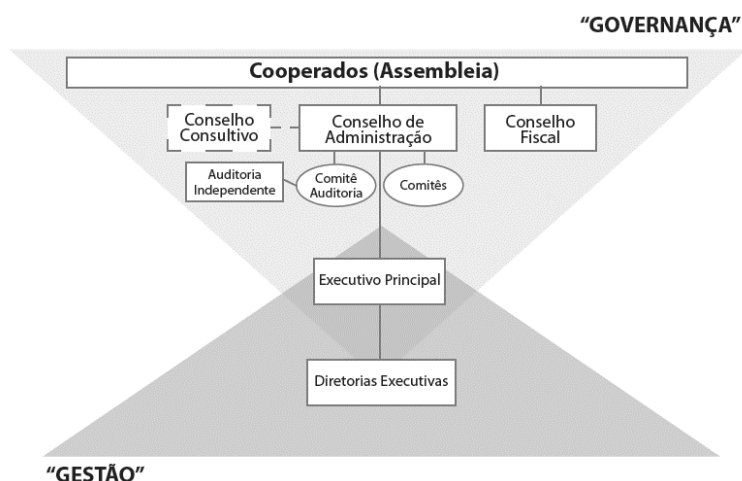
é um órgão colegiado encarregado do processo de decisão de uma cooperativa em relação ao seu direcionamento estratégico. É o principal componente do sistema de Governança. Seu papel é ser o elo entre a propriedade (cooperados) e a gestão, para orientar e supervisionar a relação dessa última com as demais partes interessadas. O Conselho recebe poderes dos cooperados e presta contas a eles. É o guardião do objeto social e do sistema de Governança e quem decide os rumos do negócio conforme o melhor interesse da cooperativa e dos cooperados.

Tal conceituação não difere muito da percepção apresentada pelo manual da OCB, muito embora esta – amparada pela Lei Federal nº 5.764 – não segregue de forma específica as nomenclaturas Conselho de Administração e Diretoria, assim dispondo (OCB, 2015, p. 15):

Órgão colegiado, previsto em lei e eleito pela Assembleia Geral, encarregado do processo decisório da cooperativa na esfera de seu direcionamento estratégico. É o principal componente do sistema de governança. Seu papel é ser o elo entre a propriedade (cooperados) e a gestão para orientar e supervisionar a relação desta última com as demais partes interessadas. O Conselho/Diretoria recebe poderes dos cooperados e presta contas a eles por meio de assembleia geral.

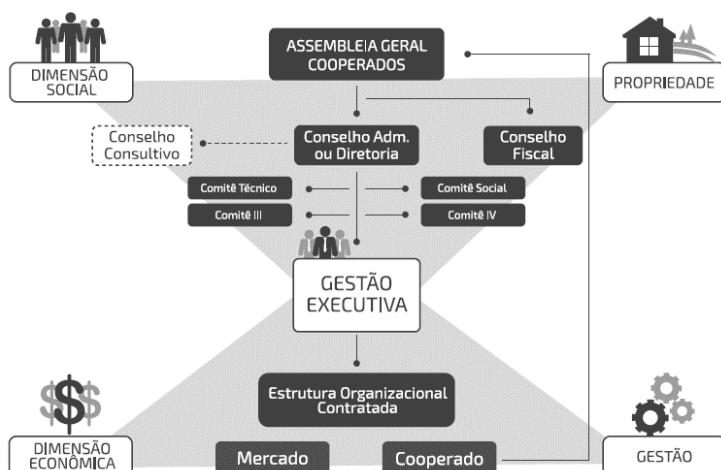
Aliás, nota-se a partir das figuras 1 e 2 que o papel do conselho de administração dentro do sistema de governança de ambos os manuais está inserido, à luz da Teoria da Agência, na dimensão da propriedade, justamente por representar o interesse dos associados:

**Figura 1 - Sistema de Governança Cooperativa IBCG**



Fonte: IBCG (2015)

**Figura 2 - Estrutura Básica de Governança Cooperativa OCB.**



Fonte: OCB (2015)

Nota-se que tais conceitos e caracterizações, em certos pontos idênticos, preocupam-se em admitir o conceito trazido não apenas pelas leis aplicáveis às sociedades cooperativas, mas à própria doutrina cooperativista, que afirma que a peculiaridade do conselho de administração das cooperativas está no fato do mesmo ser um órgão derivado da assembleia geral, o que não significa menor hierarquia, afinal, mesmo tens a assembleia o poder de empossar ou destituir os membros do conselho, este órgão possui competências específicas que derivam de uma democracia representativa já admitida pelos Pioneiros (CRACOGNA, 2016).

Ante o fato de ambos os manuais tratarem o conselho de administração de uma cooperativa como o principal componente do sistema de governança, atuando na condição de mandatário dos cooperados no exercício das funções estratégicas e de supervisão, o que se percebe – parafraseando Meinen (2016) – é que o elementar desafio da estrutura de governança das cooperativas está na escolha dos conselheiros e na atuação do seu presidente. Por isso, antes de discorrer sobre o tema, necessário observar o quadro comparativo entre as percepções do IBCG e da OCB acerca da composição e das atribuições dos Conselho de Administração nas sociedades cooperativas, iniciando por esta:

**Quadro 1-** Comparativo dos fatores de composição do conselho de administração observado dos manuais do IBCG (2015) e da OCB (2015).

<b>Manual</b>	<b>Fatores para a composição</b>	<b>Número de conselheiros</b>
IBGC	Ser associado; Depende de uma variedade de fatores que descreve a cooperativa e o ambiente em que ela atua, como seus objetivos, o estágio de maturidade da cooperativa e as expectativas em relação à atuação do Conselho.	Entre cinco e onze conselheiros.
OCB	Ser associado; Deve variar conforme o setor de atuação, porte, complexidade das atividades, estágio do ciclo de vida da cooperativa e necessidade de criação de comitês.	Entre cinco e onze conselheiros, considerando-se sempre uma composição ímpar.

Fonte: Elaborado pelo autor

Como se nota, a primeira dificuldade dos manuais está na identificação de fatores específicos para a composição do conselho de administração, convergindo estes no entendimento de que a composição decorre da necessária análise das particularidades de cada cooperativa. Neste aspecto, Meinen (2016) confirma esta ponderação ao discorrer que a resposta quanto à composição não permite fatores prontos e predeterminados, na medida em que depende necessariamente do número de sócios, da diversidade do quadro social, da sua abrangência demográfica e geográfica e da própria capacidade financeira da cooperativa em suportar os custos deste órgão.



Portanto, aqui se revela uma primeira dificuldade, ou seja, na compreensão da composição mais adequada do conselho de administração nas sociedades cooperativas. A indefinição sobre os fatores de composição do conselho apresenta problemas práticos que decorrem justamente da subjetividade desses requisitos, como por exemplo (1) a escolha de poucos membros, favorecendo a concentração do poder de decisão nas mãos de alguns, (2) o despreparo dos membros por serem meros associados, atuando então como mero fiadores das lideranças e dos agentes e (3) a perpetuação de conselheiros na direção cooperativa diante da renovação obrigatória de apenas um terço do seu quadro a cada eleição, favorecendo assim uma visão pessoal sobre a cooperativa (SILVA, SOUSA E LEITE, 2011).

Não bastasse isso, os problemas acima destacados se agravam quando comparadas as atribuições do conselho de administração postas pelos manuais do IBGC e da OCB, assim dispostos no quadro 2:

**Quadro 2** - Comparativo das atribuições propostas para a composição do conselho de administração pelos manuais do IBGC (2015) e da OCB (2015).

<b>Atribuições do Conselho de Administração</b>	
<b>IBGC</b>	<b>OCB</b>
Zelar pelos valores e propósitos da cooperativa, na defesa dos interesses comuns dos cooperados.	Ter pleno conhecimento dos valores da cooperativa, dos seus propósitos e das crenças e das expectativas dos cooperados, zelando pela sua manutenção e desenvolvimento.
Traçar suas diretrizes estratégicas para que os interesses comuns dos cooperados sempre prevaleçam.	
Prevenir e administrar situações de conflitos de interesses e de divergências de opiniões.	Prevenir e administrar situações de conflitos de interesses ou de divergência de opiniões, a fim de que o interesse da cooperativa sempre prevaleça.
Formular as diretrizes, submetendo à aprovação da Assembleia Geral, quando necessário, e aprovar o plano de execução.	Formular as diretrizes estratégicas e aprovar o plano de execução. Em ambos os casos deve-se zelar pelos valores e propósitos da cooperativa na defesa dos interesses comuns dos cooperados.
Apoiar e supervisionar continuamente a gestão da cooperativa com relação aos negócios, aos riscos e às pessoas.	
Discussão, aprovação e monitoramento de decisões envolvendo estratégia, estrutura de capital, política de risco, proposições e estudos para fusões, incorporações e desmembramentos, proposições e estudos para aquisições, participações e alienações em outros negócios.	Gerenciar os riscos corporativos com mecanismos de identificação, prevenção, mitigação e contingenciamento, bem como gerenciar crises.
Contratação, dispensa, avaliação e remuneração do executivo principal e dos demais executivos, escolha e avaliação da auditoria independente ou ratificação da propositura do comitê de auditoria, planejamento de substituição e de renovação dos conselheiros e executivos principais, práticas de governança corporativa;	Eleger ou contratar os executivos da cooperativa, supervisionando o relacionamento entre estes últimos e o quadro de cooperados, bem como outras partes interessadas.

Relacionamento com partes interessadas, sistema de controles internos, de riscos e <i>compliance</i> , políticas de gestão de pessoas e conduta e conflito de interesses.	
Prestar contas aos cooperados, incluindo um parecer sobre o relatório da gestão e as Demonstrações Financeiras.	
Deve incorporar e assegurar-se de que os órgãos de gestão também incorporem considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e das operações.	Instalar política de sustentabilidade que incorpore considerações de ordem econômica, social, cultural e ambiental na definição dos negócios e operações, visando à perenidade da cooperativa.
Aprovar uma política de porta-vozes, visando eliminar o risco de haver contradições ou vazamento de informações estratégicas entre as declarações das diversas áreas e dos administradores e executivos da cooperativa.	Instalar política de porta-vozes como forma de comunicação institucional a fim de eliminar o risco de haver contradições entre as declarações das lideranças.

Fonte: Elaborado pelo autor

Da análise comparativa das atribuições postas, se depreende que os manuais, em sua essência, apresentam semelhantes atribuições ao conselho de administração, sendo que nos pontos em que inexistem relação, os manuais por vezes os abordam em outros momentos dos seus textos. É o que ocorre, por exemplo, nas discussões sobre fusões, incorporações e desmembramentos. Enquanto que no manual do IBGC (2015) o tema é posto como atribuição específica do conselho de administração para posterior análise aprovação da assembleia geral, no manual da OCB (2015, p. 21) “o projeto e as deliberações devem ser amplamente discutidos por todos os cooperados envolvidos, explicitando a esses as condições pactuadas.”

Ainda, apesar de algumas sensíveis diferenças, ambos os manuais são unívocos ao recomendar que para o exercício dessas atribuições a sociedade cooperativa se deve buscar uma diversidade de experiências, qualificações e estilos de comportamento, promovendo sempre a escolha de membros que zelem pelos princípios e valores cooperativos e da própria entidade, que tenham visão estratégica, sistêmica e de longo prazo, que bem conheçam toda a legislação vinculada, que saibam ler e entender relatórios gerenciais, contábeis e financeiros, além de bem compreenderem o perfil de risco da cooperativa, entre outros (IBGC, 2015; OCB, 2015).

Ainda que escrevendo especificamente sobre cooperativas de crédito, Meinen (2016) corrobora com este entendimento ao ponderar que o candidato a conselheiro deve possuir não apenas conhecimento mínimo acerca do funcionamento do negócio, seja através da experiência profissional ou de aprendizados advindos de diversos eventos de capacitação, mas também pelo empoderamento perante os cooperados, como forma de exercer sua liderança com absoluta abstenção do ativismo ideológico em todos os campos.

Observando essas recomendações quanto à composição e às atribuições do conselho de administração, passando por uma rápida análise sobre os requisitos para um conselheiro, fica para muitos gestores e assessores em cooperativas a sensação de que tais regramentos não se conformam com a própria história do cooperativismo no Brasil e no mundo, historicamente criado de forma livre, por pessoas sem acesso aos meios de produção (MLADENATZ, 1944; SCHNEIDER, 1991).

Outrossim, igual sensação – a ser aprofundada em pesquisas de campo a partir do aqui analisado – é de que os manuais do IBGC e da OCB até agora não foram capazes de conter a ainda comum existência de conselhos servis e sem autonomia, que assacam a autogestão cooperativa, a qual, de acordo com Charterina (1995), parte da percepção de que o seu desenvolvimento depende necessariamente de uma ação conjunta e livre pelos cooperados. Em outros termos, mesmo com as boas práticas propostas, o que se percebe em diversas cooperativas é a mera troca de cadeiras, a manutenção de pequenas lideranças no poder em detrimento de uma verdadeira ação cooperativa.

Importante aqui destacar que esta percepção não representa uma crítica aos manuais ou aos modelos de governança propostos e aqui estudados, mas sim uma provocação para que a governança cooperativa não se desenvolva sob premissas que destacam dos seus associados qualidades discriminatórias que ferem o sentido axio-principiológico do cooperativismo e induzem a uma falsa necessária *expertise*, típico de outros modelos societários.

Ao contrário das sociedades anônimas, nas quais os conselhos de administração são formados por membros eleitos pela assembleia geral na proporção do capital do acionista e podem ser compostos por pessoas estranhas ao quadro social (BRASIL, 1976), nas sociedades cooperativas o conselhos de administração são a tradução da autogestão cooperativa, pois exercida exclusivamente por associados democraticamente eleitos pelos associados (BRASIL, 1971; BRASIL, 2009). Essa diferenciação é essencial para a formação dos conselhos nas cooperativas, afinal, nestas o conselheiro em regra não é um profissional do mercado, contratado por conhecer profundamente o ramo de atividade, como nas sociedades anônimas, mas sim, exsurge do quadro social, da pura expressão do exercício democrático.

Essa premissa precisa ser melhor compreendida dentro da governança cooperativa – ainda que em alguns ramos (como de crédito e saúde) a qualificação seja disposição normativa –, afinal, é preceito cooperativo posto pela ACI (2013) que a composição e as atribuições dos órgãos de governança estimulem a participação de todo o quadro social, e não o contrário.

## 5. Os manuais do IBGC e da OCB e os objetivos do Plano de Ação Para uma Década Cooperativa

Declarando-se criada para promover, definir e defender os princípios cooperativos em todo mundo (ACI, 2016), hoje a ACI é vista como o órgão máximo do cooperativismo mundial, reconhecida perante a ONU (CONTO, 2015). Dentro do exercício das suas atribuições, na Assembleia Geral de 2012, na cidade de Manchester, a ACI aprovou um Plano de Ação cuja intenção era, a partir da visibilidade decorrente do Ano Internacional das Cooperativas das Nações Unidas, também em 2012, iniciar uma campanha mundial que elevasse a forma cooperativa de fazer negócio a um novo patamar (ACI, 2013).

Inicialmente chamado de *Visão 2020*, o objetivo deste Plano era confirmar o modelo de negócio cooperativo como líder reconhecido em sustentabilidade econômica, social e ambiental e como modelo preferido pelas pessoas e o tipo de empresa de mais rápido crescimento. Para tanto, a estratégia do Plano de Ação foi baseada em cinco eixos prioritários para a ACI, seus membros e todo setor cooperativo mundial, quais sejam (ACI, 2013, p. 6):

- 1 Elevar a **participação** e a governança dos membros a um novo patamar;
- 2 Posicionar as cooperativas como construtoras da **sustentabilidade**;
- 3 Construir a mensagem cooperativa e garantir a observância da **identidade** cooperativa;
- 4 Assegurar **quadros legais** facilitadores do crescimento cooperativo;
- 5 Garantir **capital** cooperativo de confiança, mantendo o controle pelos membros.

Ainda segundo a entidade, cada um desses eixos representa uma área prioritária para a ACI, cabendo à sua direção, membros, regiões, organizações setoriais e redes decidir as ações necessárias para implementar tal estratégia. Outrossim, necessário avaliar o progresso e o impacto dessa proposta dentro de um amplo conjunto de fatores sociais, ambientais, jurídicos e econômicos ao redor do globo. Não obstante isso, o que se tem de concreto é que a partir do Plano de Ação para Uma Década Cooperativa, se estabeleceu no mundo cooperativo um vértice de análise para avaliar as mais diversas iniciativas de desenvolvimento do modelo cooperativo, como são os manuais de governança apresentados ao cooperativismo brasileiro pelo IBGC e pela OCB.

No que tange especificamente à governança, o Plano de Ação da ACI (2013) a observa como importante instrumento no alcance dos objetivos acima citados na medida em que cada cooperado possui um papel a desempenhar no ambiente cooperativo, que ultrapassa a simples relação econômica dos outros modelos. Por deterem coletivamente a cooperativa e nela se relacionarem através de compromissos democráticos, a governança toma importância em dois dos cinco temas centrais, quais sejam, a (1) elevação da participação pela filiação e

governança, tornando os cooperados mais empenhados, produtivos e úteis, e; (2) o desenvolvimento de quadros legais que bem compreendam e facilitem o desenvolvimento cooperativo.

No que tange ao fomento da participação, o alcance desse objetivo está fundado em premissas postas nos processos de filiação e governança, como a prioridade na educação e formação dos jovens cooperativistas, adaptando os mecanismos já estabelecidos de participação e envolvimento, e a elaboração de boas práticas que efetivamente desenvolvam a comunicação e tomada de decisões de forma absolutamente coletiva. Para tanto, afirma a ACI, é necessário “examinar e desafiar as práticas existentes de democracia cooperativa, reunindo provas de práticas inovadoras, encorajando avaliações de abordagens alternativas e coligindo informação.” (ACI, 2013, p. 12).

Ademais, o documento sustenta que o desenvolvimento de uma participação democrática onde as cooperativas são locais de aprendizagem sobre como participar no processo decisório. Por isso, transcendem o imperativo econômico para buscar estruturas societárias, de gestão e de governança que reflitam a especificidade cooperativa. E aqui a importância da governança no desenvolvimento de quadros legais próprios está na busca de alternativas ao exercício da democracia que se diferenciem da infraestrutura desenhada para a empresa de capital, sob pena de tal comportamento isomórfico retirar das cooperativas a sua especificidade e, conseqüentemente, suas vantagens comerciais.

Observando os manuais do IBGC e da OCB, porém, o que se observa é que sob a justificativa de complexidade e amplitude da atividade cooperativa, tais manuais parecem não se esforçar em apresentar um modelo de composição e atribuições ao conselho de administração que bem compreenda a realidade cooperativa brasileira na sua diversidade, e faça jus às diretrizes lançadas pelas ACI. Isso porque em sua grande maioria, as cooperativas existentes e postas na Tabela 1 não são alcançadas pelo manual:

**Tabela 1-** Número, por ramos, de cooperativas e de associados nas cooperativas no Brasil

<b>Ramo</b>	<b>Cooperativas</b>	<b>Associados</b>
Agropecuário	1.618	1.017.481
Consumo	179	1.585.182
Crédito	929	8.941.967
Educacional	270	53.403
Especial	8	321
Habitacional	284	106.659
Infraestrutura	135	1.006.450
Mineral	97	23.515
Produção	239	5.777

Saúde	805	238.820
Trabalho	943	188.435
Transporte	1.357	98.713
Turismo e lazer	23	760
<b>Total</b>	<b>6.887</b>	<b>14.267.483</b>

Fonte: OCB (2019).

Em outros termos, observando o quadro acima se percebe que das 3.352 cooperativas de crédito, saúde e agropecuárias, inspiradoras do modelo IBGC (2015) quanto às estruturas de governança existentes e praticadas, representam apenas 48,67% do total de cooperativas brasileiras, silenciando o manual sobre a outra metade das cooperativas espalhadas em outros dez ramos de atuação, ignorando outros milhões de associados que depositam sua ação coletiva noutros ramos cooperativos.

O que tal escolha do manual do IBGC demonstra – e cuja crítica se estende ao manual OCB em decorrência da sua comprovada similitude – é que o modelo de governança proposto pela entidade é, equivocadamente, direcionado tão somente para grandes modelos cooperativos, fator de ratifica a semelhança do manual aos manuais de governança aplicados às demais estruturas societárias, como as sociedades anônimas.

Neste aspecto, os manuais falham com as metas traçadas pela ACI (2013), pois não buscam, de forma equânime, alternativas de governança que se diferenciem da infraestrutura desenhada para a empresa privada, ferindo de morte o fomento à participação, na medida em que, a construção de um modelo de governança típico da mercantilidade turva nas cooperativas a comunicação e a consequente a tomada de decisões.

Por óbvio, estas falhas repercutem quando da composição e das atribuições dos conselhos de administração, os quais além de silenciarem sobre o fomento da participação dos jovens, recomendam o cumprimento de requisitos técnicos e de formação que nem sempre se coadunam com a realidade da outra metade das cooperativas aparentemente não analisadas. Em outros termos, baseando-se em modelos cooperativos amplamente regulados e fiscalizados – como são as cooperativas de crédito e de saúde, por exemplo – os manuais ora analisados parecem olvidar que para os demais ramos os manuais de governança servem ao efetivo exercício dos valores e princípios cooperativos, necessários para a perenidade do empreendimento coletivo, e não modelos estruturais estanques que não abarcam na totalidade as especificidades dos diversos ramos de atividade cooperativa.

Aliás, comparando as atribuições do conselho de administração lançadas nos manuais às premissas de boas práticas que efetivamente desenvolvam a comunicação e garanta o princípio da gestão democrática nos processos decisórios, o que igualmente se percebe é que

as profissionalizações e formações sugeridas parecem não considerar que a grande base cooperativa do Brasil, inclusive nas cooperativas de crédito – na sua maioria advindas do crédito rural – está no interior, nos grandes rincões, dissolvida em pequenas e médias cooperativas forjadas na solidariedade na autoajuda, onde igualdade entre os seus membros e o espírito democrático impulsionam a iniciativa cooperativa.

Nesses lugares, tão ou mais importante que atribuir responsabilidades e conhecimentos técnicos sobre mercado, risco e gestão, é indicar que a formação baseada na cooperação depende necessariamente de uma ação conjunta e de responsabilidade mútua e solidária baseada na liberdade e na igualdade em busca do desenvolvimento (CHARTERINA, 1995).

Por isso, os manuais parecem incompletos e quase contraditórios com as metas lançadas pela AIC, na medida em que, apesar de reconhecerem, que nas atribuições dos conselho de administração, pelo menos na forma ideal, pulsa o cooperativismo, seus valores e princípios, como meio de consecução de uma boa governança cooperativa, verifica-se que a *práxis* das orientações lançadas não são aplicáveis à diversidade atuação da atividade cooperativa.

## **6. Considerações finais**

Este ensaio teórico se propôs, após discorrer sobre os conceitos de governança corporativa e a sua evolução aos preceitos de governança cooperativa como forma de mitigar o seus conflitos de agência, a fazer um comparativo entre os manuais do IBGC e da OCB quanto a composição e as atribuições dos Conselhos de Administração nas sociedades cooperativas, tudo para refletir, ao final, se as orientações dadas pelos guias de boas práticas se coadunam com o Plano de Ação para Uma Década Cooperativa da ACI.

Como se pôde perceber, embora de extrema utilidade e validade para construção do ideal de governança no ambiente cooperativo, os manuais analisados parecem não compreender a complexidade do ambiente cooperativo, optando então – sob a justificativa de complexidade e amplitude do modelo – por priorizar ramos que embora significativos, não representam em seu todo a realidade do movimento no Brasil, ainda construído nos rincões do país por pessoas que antes de bem compreenderem os aspectos mercadológicos, estratégicos e governança, precisam alicerçar seus valores e princípios cooperativos na construção da coisa comum. Por isso, tão importante quanto as regras técnicas de atribuições está o fortalecimento dos preceitos da coletividade e o fortalecimento dos processos decisórios à luz da democracia.

O Brasil possui dimensão continente que ainda precisa fortalecer a sua atividade econômica de forma equilibrada e responsável. Por isso, propor quase que exclusivamente requisitos técnicos para o exercício de representação dos associados nos conselhos de administração parece afrontar os preceitos do próprio cooperativismo. Isso significa dizer então, que antes mesmo de guiarem a estratégia, os Conselhos de Administração das cooperativas precisam ser – dentro da relação principal e agente – os guardiões dos preceitos cooperativos, os tutores da doutrina cooperativa, afinal, o movimento cooperativo é a exata expressão da ação humana e social solidária, fundamentada na verdadeira necessidade da população, na resistência à especulação financeira, na liberdade econômica dos seus associados.

Assim, defende-se que quando da atualização desses manuais, procurem o IBGC e a OCB se aprofundar ainda mais na realidade cooperativa do Brasil, enfrentar o aparente envelhecimento dos conselhos de administração e garantir que o complexo exercício da representação no ambiente cooperativo significa efetivamente atender o interesse da coletividade.

Estes, aliás, são aspectos que os próximos estudos sobre o tema podem enfrentar, afinal, é necessário – como indica a ACI – construir um modelo próprio de governança cooperativa. Os manuais estudados são um importante passo, mas ainda precisam ser melhor desenvolvidos à luz do pensamento cooperativo.



## Referências

ALEJANDRO MARTÍNEZ CHARTERINA (Madrid). Universidade Complutense de Madrid. Los valores y los principios cooperativos. **Revesco**, Madrid, v. 61, n. 1, p.35-46, nov. 1995. Quadrimestral. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1148526>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL (Bruxelas). **History of the Alliance**. 2016. Disponível em: <<http://ica.coop/en/history-ica>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano de ação para uma década cooperativa**. ACI: Bruxelas, 2013.

BASTIDAS-DELGADO, Oscar. **La Identidad Cooperativa**. Buenos Aires: Intercoop, 2016.

BEDICKS, Heloisa. **Governança corporativa e dispersão de capital: múltiplos casos no Brasil**. 1.ed. São Paulo: Saint Paul Editora, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso: em 12 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 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 17 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6404consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404consol.htm)>. Acesso: em 19 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/LCP/Lcp130.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp130.htm)>. Acesso: em 18 jul. 2017.

BOZA, Roxana Sánchez. Las empresas cooperativas ayudan a construir un mundo mejor: el caso centroamericano. **Boletín de La Asociación Internacional de Derecho Cooperativo: 2012 - las cooperativas construyen un mundo mejor**. Bilbao, p. 33-52. dez. 2012.

BULGARELLI, Waldírio. A nova legislação cooperativista brasileira. In: UTUMI, Américo et al. **A problemática cooperativista no desenvolvimento econômico**. São Paulo: Artegráfica, 1973. p. 133-165.

CADBURY, A. Promoting corporate governance for sustainable development. In: GLOBAL CORPORATE GOVERNANCE FORUM, 2003, Paris. Anais... Washington: World Bank, 2003.

CANABAL, Gerardo Montes. **La Administración Cooperativa: Valores, Política y Poder en la gestión cooperativista**. Montevideo: FCU, 2009.

COOK, Michael Lee. **The role of management behavior in agricultural cooperatives**. 1994.

CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei das Sociedades Anônimas, v. 1**. São Paulo: Saraiva, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONTO, Mário De. **A hermenêutica dos direitos fundamentais nas relações cooperativo-comunitárias**. Porto Alegre: SESCOOP/RS, 2015.

CRACOGNA, Dante et al (Ed.). **International Handbook of Cooperative Law**. Berlin: Springer, 2013.

CRACOGNA, Dante. **Manual de legislación cooperativa**. Buenos Aires: Intercoop, 2016.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN nº 4.434, de 5 de agosto de 2015**. Dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, as alterações estatutárias e o cancelamento de autorização para funcionamento das cooperativas de crédito e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48507/Res\\_4434\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48507/Res_4434_v1_O.pdf)> Acesso em: 14 jul. 2017.

SOUZA, Leonardo Rafael de. Composição e atribuições dos conselhos de administração nas cooperativas brasileiras: visão crítica à luz do plano de ação para uma década cooperativa da aliança cooperativa internacional. In: Revista Eletrônica do Curso de Direito do Centro Universitário UniOpet. Curitiba-PR. Ano XII, n. 21, jul-dez/2019. ISSN 2175-7119.

DRIMER, Alicia Kaplan de; DRIMER, Bernardo. **Las cooperativas: fundamentos, historia, doctrina**. 3. ed. Buenos Aires: Intercoop, 1981.

EISENHARDT, Kathleen M.. Agency Theory: An Assessment and Review. **Academy Of Management: The Academy of Management Review**, Briarcliff Manor, v. 14, n. 1, p.57-74, jan. 1989.

Harris, R. (2000). **Industrialising English Law: Entrepreneurship and Business Organsation, 1720–1844**. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (Ed.). **Guia das Melhores Práticas de Governança para Cooperativas**. São Paulo: IBGC, 2015.

Jensen, M., & Meckling, W. (1976) Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, 3, 305-360.

LASSERRE, Georges. **Les entreprises coopératives**. 4. ed. Paris: PUF, 1977.

MEINEN, Enio; PORT, Márcio. **Cooperativismo financeiro: percurso histórico, perspectivas e desafios**. Brasília: Confebrás, 2014.

MEINEN, Enio. **Cooperativismo financeiro: virtudes e oportunidades**. Brasília: Confebrás, 2016.

MLADENATZ, Gromoslav. **Historia de las doctrinas cooperativas**. Cidade do México: Editorial América, 1944.

MOURA, Valdiki. Caráter e tendências do movimento cooperativo no Brasil. In: UTUMI, Américo et al. **A problemática cooperativista no desenvolvimento econômico**. São Paulo: Artegráfica, 1973. p. 73-105.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO BRASIL (Ed.). **Agenda institucional do cooperativismo**. Brasília: OCB, 2017.

\_\_\_\_\_. **Agenda institucional do cooperativismo**. Brasília: OCB, 2019.

\_\_\_\_\_. **Manual de boas práticas de governança cooperativa**. Brasília: OCB, 2015.

OSTROM, Elinor. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PINHEIRO, Marcos A. Henriques. **Cooperativas de crédito: História da evolução normativa no Brasil**. 6. ed. Brasília: BCB, 2008.

PINHO, Diva Benevides. **Economia e cooperativismo**. São Paulo: Saraiva, 1977.

SCHNEIDER, José Odelso. **Democracia, participação e autonomia cooperativa**. São Leopoldo: Unisinos, 1991.

\_\_\_\_\_. A Doutrina do Cooperativismo: Análise do Alcance, do Sentido e da Atualidade dos seus Valores, Princípios e Normas nos Tempos Atuais. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v. 2, n. 3, p.251-273, dez. 2012. Disponível:<[http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/292/pdf\\_31](http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/292/pdf_31)>. Acesso em: 22 jul. 2017.

SILVA, André Luiz Carvalhal. **Governança Corporativa e Sucesso Empresarial: melhores práticas para aumentar o valor da firma**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Sabrina Soares da; SOUSA, Ana Rosa de; LEITE, Eduardo Teixeira. Conflito de Agência em Organizações Cooperativas: um ensaio teórico. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 13, n. 1, p.63-76, fev. 2011.

TEIXEIRA, Marianna Ferraz; TEIXEIRA, Marília Ferraz (Org.). **O Pensamento Feminino na Construção do Direito Cooperativo**. Brasília: Vincere, 2017.

TRICKER, Bob. **Corporate Governance: Principles, Policies and Practices**. 2<sup>nd</sup> Ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira. *et al.* **Governança Cooperativa: Diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito**. Brasília: BCB, 2009.

ZYLBERSZTAJN, D. Quatro estratégias fundamentais para cooperativas agrícolas. In: BRAGA, M. J.; REIS, B. S. (Orgs.). **Agronegócio cooperativo: reestruturação e estratégias**. Viçosa: UFV, 2002.