MONITORING FARM COOPERATIVE CORPORATE GOVERNANCE

Thomaz Fronzaglia

CPF: 10744581842

Pesquisador Científico
Instituto de Economia Agrícola
Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios
Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo

Avenida Miguel Stéfano, 3900 CEP 04301-903 São Paulo SP

Tel.: 11 5067-0591
Fax: 11 5073-4062

E-mail: ThomazFronzaglia@iea.sp.gov.br

Abstract

Mechanisms of corporate governance in Brazilian farm cooperatives should be monitored. I show the necessity to relate farm cooperative performance indicators to differing corporate governance structures that emerge in the Brazilian context. I analyze institutions of Brazilian farm cooperative corporate governance and its mechanisms of control regarding transaction costs. I highlight variables for others positive research, whose results would turn possible to create policies toward cooperative corporate governance efficiency. Control and influence costs problems can only be worked in face of empirical evidences of corporate governance practices that lead to better farm cooperative performance.

Keywords: Corporate Governance, Cooperatives, Monitoring

Apresentação

Este artigo traz argumentações analíticas de que a pesquisa acadêmica em co-operação com o sistema cooperativo devem buscar ir além da análise quantitativa de resultados econômicos, financeiros e sociais. Deve-se buscar entender as diferentes formas de governança corporativa que contribuem para esses resultados. Entretanto, o aspecto metodológico é um entrave para se entender processos de governança, a qual não é facilmente caracterizada por construtos simplificados de métodos objetivos. Sem uma estrutura analítica que delimite construtos que caracterizem o processo de governança e seus mecanismos, o trabalho torna-se vão do ponto de vista teórico, de proposição de políticas, e principalmente de um instrumento de monitoramento. Monitorar a autogestão, mostrar a emergência de boas práticas governança coporativa, e disseminar modelos modernos de controle, provenientes da própria evolução da governança coporativa cooperativista, no Brasil, é o desafio do sistema cooperativo, o qual, busca alternativas de mecanismos sinalizadores. O objetivo desses mecanismos deve ser diminuir os custos da governança financeira tanto do capital próprio quanto do capital de terceiros, diminuindo tanto o desvio das transações dos membros e quanto o alto custo financeiro de financiamentos. Os problemas do controle[1] e influência[2] inerentes à estrutura de governança corporativa das cooperativas agrícolas devem ser discutidos para se buscar estabelecer políticas de controle desses custos na recomendação de normas privadas, no âmbito legislativo estatal, e com a instituição de um mecanismo privado de controle como o mercado (tanto no mercado de auditorias certificadas quanto no de capitais com a possibilidade de comercialização de quotas).

2. A governança corporativa do cooperativismo agropecuário brasileiro

As principais mudanças, no ambiente institucional, relacionadas com as instituições de governança das cooperativas agrícolas, ocorreram no final da década de oitenta. Primeiro, a Constituição de 1988 mudou o regime de controle[3] das cooperativas (Crúzio, 1999), o controle da gestão das cooperativas passou a ser atribuído a seus próprios associados, por meio de seus órgãos especializados (Lei 5764/71), que são o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal. Segundo, o modelo de financiamento público da agricultura com o crédito subsidiado repassado por meio de cooperativas esgotou, sendo que o custo de capital e sua análise de risco tornaram-se fatores de grande impacto nos custos de governança financeira das cooperativas agropecuárias. Terceiro, no *XI Congresso Brasileiro de Cooperativismo*, Brasília-DF, em 1997, a Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB – prescreve a execução de um programa de monitoramento. Porém, há grande dificuldade de operacionalização desse mecanismo (Bialoskorski Neto, 1998), pois o cooperativismo, no Brasil, não encontra uma organização especializada na verificação de pontos importantes que condicionam a eficiência de cooperativas e formas eficientes de sinalizar seus indicadores aos associados. Adicionalmente, há uma problemática institucional de unicidade de representação

[1] Advindo da relação agente-principal, quando há dificuldade de monitorar o agente. Ver: Berle e Means (1932) e Fama (1980).

[2] Advindo dos custos gerados na relação múltiplos principais-agente na tentativa de influenciar o agente. Ver: Milgrom e Roberts (1988) e Gripsrud e Lenvik e Olsen (2001).

[3] Que até então eram controladas pelo INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -, órgão que era responsável pela autorização de funcionamento e fiscalização.

oficial (Crúzio, 1999 e Zylberzstajn *et al*, 1997), fatores que dificultam a instituição de um mecanismo eficiente que faça valer as boas práticas da autogestão de cooperativas. Quarto, em 1999, com a criação do Programa de Revitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária - Recoop[4], o sistema cooperativo intensificou essa discussão, uma vez que foi instituído o SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo, entidade que seria responsável por estruturar e conduzir uma política institucional de monitoramento da autogestão das cooperativas, e a aplicação dos recursos para investimentos, capacitação e racionalização de ativos. Concomitantemente, desenvolvimentos metodológicos foram aprimorados no âmbito da pesquisa aplicada na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, dentro do programa de pesquisa Política Institucional de Monitoramento da Autogestão das Cooperativas do Estado de São Paulo em parceria com o Sistema OCESP-OCEPAR-SESCOOP[5] (Bialoskorski Neto, 2000), cujos resultados analíticos (Bialoskorski Neto, Nagano e Moraes, 2001; Costa e Bialoskorski Neto, 2004) apontam para a análise de risco com indicadores econômicos-financeiros tradicionais, quando se buscava prever o desempenho econômico de cooperativas agropecuárias e sua capacidade de honrar compromissos com credores. Entretanto, as aplicações de métodos estatísticos não oferecem explicação dos processos de governança corporativa. A busca de identificar e prever a saúde financeira, além da intensificação do processo de capacitação gerencial, e o foco em normatizações dos processos gestão das cooperativas, não são mecanismos suficientes para gerar incentivos que reduzam os problemas dos custos de controle e influência. É preciso também focar na análise empírica dos mecanismos de governança corporativa (Fronzaglia, 2003).

3. Cooperativas agropecuárias e os custos do controle

Na cooperativa agrícola (Hansmann, 1988), o proprietário-usuário-controlador é também o seu executivo eleito, traz para a firma cooperativa agroindustrial complexa de propriedade dispersa, na ausência de uma relação de confiança, um problema de controle intensificado pela não-transferência de direitos de transação (quotas-parte), que não permite um mercado sinalizador da avaliação da performance e existe uma maior dificuldade dos membros em monitorar a gestão. Segundo Williamson (1993), este aspecto é relevante, pois nesta situação o comportamento oportunista cria a necessidade de comprometimentos que podem ser criados por meio de salvaguardas contratuais, existência de punições e custo da reputação como elementos importantes para a realização das transações (Williamson, 1996; North, 1992). Mecanismos de monitoramento, incentivos e sanções emergem de estruturas sociais cujas instituições definem direitos de propriedade claramente definidos.

4. Mecanismos de governança corporativa em cooperativas brasileiras

Diferentes estruturas de governança

Ao contrário do que se imagina, apesar da estrutura de governança cooperativista prevista na Lei 5764/71, as cooperativas brasileiras tradicionais variam sua alocação

[4] O Recoop é uma política pública voltada para o refinanciamento de passivos, condicionada à reestruturação da gestão das cooperativas agropecuárias, capacitação e o monitoramento da autogestão cooperativista.

[5] Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo, Paraná e Sistema Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.

de direitos residuais e direitos de decisão, e podem assumir muitas formas diferentes exclusivas entre elas. Por exemplo, a definição de programas de restituição de capital é uma forma de alocação dos direitos residuais; a criação de comitês de associados com representação por região é uma forma de alocação de direitos de decisão; características presentes em algumas cooperativas e ausentes em outras. Portanto, não se pode considerar um dado ambiente macro institucional e imaginar que as cooperativas seguem basicamente um único modelo de governança. A emergência incremental de novas formas de governança cria diferentes organizações com maiores chances de sobrevivência e reprodução. Um aspecto que não pode passar despercebido por formuladores de políticas.

O direito de transacionar com a cooperativa tradicional

O associado que entra na cooperativa recebe o direito de transacionar. Se ele coopera ou não, é ouro aspecto da transação. A associação numa cooperativa de livre entrada, não é uma transação a custo zero, pois em cooperativas há retenção de capital e custos de agência. Se fosse o contrário, o problema do carona não seria custos de transação advindos de direitos de propriedade vagamente definidos. Seriam benefícios. No longo prazo, o associado não sai da cooperativa, não desiste do jogo, por causa dos altos custos de saída, comparados com os benefícios de se manter associado. Mas desiste da cooperação, sempre que pode auferir maiores benefícios fora da cooperativa. Neste caso, a ausência de comprometimentos é uma forma do associado compensar seus custos de associação, com a possibilidade de ajustamento de suas transações com a cooperativa, por meio de outras alternativas no mercado. Entretanto, Bialoskorski Neto (2004) elabora um jogo, no qual, a cooperação pode não ocorrer na transação com a cooperativa, a qual não impõe sanção, pois não há comprometimentos que se façam valer. Seu modelo traduz essa interação não-cooperativa em contratos relacionais, cujas normas permitem recorrência da transação com aceitação do comportamento oportunista. Considera essa relação como eficiente na redução de custos de transação. Mas, este ajustamento é subótimo para a cooperativa e para o cooperado, pois não se resolve o custo de transação advindo do esforço de cooperação; muda-se o foco de esforço de contratação, e busca-se, cada vez mais, alternativas que enfraquecem os comprometimentos de cooperação. A cooperativa passa a ser um fluido organizacional, cuja arquitetura, já não é mais visível a seus próprios membros[6]. A diferença entre mercado e firma cooperativa passa a ser muito tênue para o associado, que o torna cada vez mais distante da sua relação com a propriedade privada, dos incentivos em monitorar e de fazer valer seus direitos. Esse aspecto torna os associados distantes da discussão sobre governança coportativa em cooperativas agropecuárias. E os problemas de controle só aumentam, portanto, não se trata de uma interação eficiente.

[6] Daí há uma grande diferença entre o uso comunitário de recursos comuns com vaga definição dos direitos de propriedade e a utilização de um pool de recursos comuns por membros dispersos, cujos direitos de propriedade também são vagos (Ostrom, 1990). São dimensões de coletividade completamente distintas, onde a possibilidade de monitoramento mútuo em função do tamanho do grupo e sua dispersão é que leva às diferenças entre os custos organizacionais (Olson, 1965) e mecanismos de governança.

Atividades de influência *versus* Alocação de "direitos de influência"

Direitos de influência e sua eficiência (Bialoskorski Neto, 2004) no contrato relacional é criticada aqui. A existência de canais informais de comunicação entre o conselho de administração e os associados não é uma forma de alocação de direitos implícitos de decisão, ou de direitos de influência, uma vez que, atividades de influência[7] não são costumes que teriam emergido para tornar a interação dentro da organização mais eficiente. Pelo contrário, são costumes que tendem a aparecer, quando há rendas a serem redistribuídas de forma desproporcional, o que é, explicitamente, um costume de uma ordem sem direitos definidos nem garantidos, advindos de uma origem histórica[8] de estruturas sociais (Fligstein, 2003). Tal busca por rendas contraria a lógica e o objeto da organização cooperativa, seus mecanismos de equidade e de democracia. Nesse caso, não há complementariedade de contratação formal e informal, mas há uma superposição da relação formal pela informal, a deturpação da ordem de direitos definidos para o processo formal que está disponível eqüitativamente a todos os associados. Ademais, o processo informal não está disponível a todos os associados e deslegitima o processo coletivo e os meios formais de decisão[9]. Portanto, a análise deste processo, objeto de estudo da governança corporativa, permite reduzir estes custos que tornam a interação ineficiente, o que merece atenção no monitoramento.

Forma organizacional

A forma organizacional é um construto já bem validado na sua relação com os custos da divergência gerencial (Chandler, 1962; Williamson, 1964), cujas implicações não serão detalhadas nesse tópico, por não serem muito específicas às cooperativas. Mas é importante considerar que as derivações da criação de unidades de negócios e o mercado interno de capitais das firmas são importantes formas de criação de incentivos ao esforço dos executivos e à competição por recursos em função de maior visualização dos seus resultados, além de resolver o problema da carga informacional da alta administração, e os problemas dos custos de influência (Milgrom e Roberts, 1990) advindos das solicitações dos membros sobre a diretoria.

Estrutura de propriedade

As cooperativas aumentam cada vez mais a dispersão da propriedade coletiva em busca de ganhos em escala de operações, maior integralização de capital e compartilhamento dos riscos. Dependendo do tamanho, da complexidade e do número de associados da cooperativa, esses benefícios são contrabalançados pelos os custos de agência. Hansmann (1999) e Volk (2000) pressupõem que apesar das cooperativas não possuírem o controle exercido por majoritários sobre os executivos, não significa que não há controle dos membros sobre a cooperativa. Afirmam que a grande fração da atividade econômica dos membros estritamente relacionada com a cooperativa no dia-a-dia, e o relacionamento de usuário da

[7] Atividades de influência são tentativas de grupos para influenciar os tomadores centrais de decisão com o intuito de adquirir rendas, quando há recursos disponíveis a serem redistribuídos.

[8] Não é possível considerar a interação entre indivíduos em organizações rurais brasileiras sem levar em conta as estruturas sociais que emergiram em função do passado histórico de influência de grupos de elite sem a mesma oportunidade aos demais.

[9] Portanto, esse é o mesmo caso de *insider trader*, nas firmas que emitem ações em bolsa, no qual, um fluxo de informação informal distorce a cooperação entre os agentes econômicos nos mercado de capitais, o que é chamado de ação contrária ao interesse público.

cooperativa exerceriam um certo controle em um relacionamento de longo prazo, muitas vezes para toda a vida.

Estrutura de Controle

Apesar de que os incentivos de concentrar a propriedade pelos potenciais ganhos de controle estão ausentes em cooperativas, os direitos de decisão são perseguidos pelos proprietários de cooperativa tendo em vista ganho potencial de controle, benefícios privados do controle e poder de influência, uma vez que, têm responsabilidade ilimitada e especificidade de ativos. Zylbersztajn (1993) e Silva (1994) sugerem que associados que possuem maior fração da propriedade têm maiores incentivos para buscar o controle e para influenciar no processo decisório, de forma que, para isso, não precisam ser membros do conselho de administração[10]. Em relação à dinâmica do mercado político para o controle na cooperativa, benefícios privados do controle podem se constituir um incentivo para o associado se candidatar ao exercício dos cargos no conselho de administração, quando a propriedade é dispersa e o monitoramento difícil. Quando tais benefícios se mantêm pela dificuldade de monitoramento, se tornam incentivos para os dirigentes buscarem se perpetuar no controle. Estes podem passar a utilizar recursos da cooperativa para restringir os processos políticos como a formação de comitês de associados ou representação por região. Tal mecanismo de manutenção do controle (Banerjee, 2001; Fronzaglia, 2003) é um aspecto importante na redução do problema dos custos de influência, porém com aumento do problema dos custos do controle.

Mudança do Controle

O risco de uma aquisição com uma mudança no corpo gerencial funciona como forte incentivo para o alinhamento das ações do executivo com os desejos do proprietário do capital. Como as cooperativas tradicionais não têm ações transacionáveis ao público, não há possibilidade de uma compra do controle, e mesmo com performance sofrível, as mudanças no controle são incomuns, pois os direitos de propriedade sobre os resíduos da cooperativa tendem a ser difusos, e as medidas de performance pouco disseminadas, ou seja, há um fraco monitoramento (Zylbersztajn, 1994). A única forma de controle em cooperativas tradicionais são os conselhos de administração Glaeser (2002).

Estrutura de Capital e a Especificidade dos Ativos

Assim como em outras organizações, nas cooperativas agrícolas, a estrutura de capital pode ter papel significativo no comportamento dos agentes. O capital próprio é melhor para investimentos em ativos mais específicos, comparativamente ao capital de terceiros, que tem um custo de governança financeira menor, quando se tem baixa especificidade de ativos (Williamson, 1996a; Bialoskorski Neto, 1998a). Entretanto, o capital próprio em cooperativas tradicionais perde vantagem como fonte de incentivo no controle, pois o custo do capital próprio das cooperativas é subavaliado (Lazzarini e Bialoskorski Neto e Chaddad, 1999) e, portanto, aproxima-se mais a um fundo perdido, se comparado aos incentivos gerados pelo capital de

[10] Grupos de influência surgem em torno da diretoria (Milgrom e Roberts, 1988 e 1990).

terceiros, ou pelo mercado secundário de capital de risco[11]. O financiamento com capital de terceiros cria incentivo ao alinhamento dos interesses do executivo com o da organização em função dos credores poderem assumir o controle da organização, no caso de não haver a geração de fluxos de caixa suficientes para cobrir as obrigações. Quando a especificidade de ativos cresce, o financiamento de terceiros se torna mais custoso, e os benefícios de um maior controle dos financiadores aumentam, com a presença de membros externos no conselho de administração (Grossman and Hart, 1982 *apud* Williamson, 1996a: 80; Milgrom e Roberts, 1992:496). Porém, nas cooperativas agrícolas brasileiras esses cargos são restritos, por lei, aos membros, e os diretores proprietários passam a ser avalistas da cooperativa. Portanto, a estrutura de capital e a especificidade dos ativos têm implicações sobre os incentivos dos dirigentes de cooperativas e até mesmo sobre os associados em função da responsabilidade ilimitada. No entanto, capital de terceiros não parece ser um mecanismo eficiente para controle dos custos de agência em cooperativas agroindustriais, que investem em ativos específicos[12], pois estes perdem valor quando têm que ser alienados pelo banco credor em função de uma quebra contratual. Segundo tais pressupostos, e apesar das restrições financeiras típicas de cooperativas, quando uma cooperativa agroindustrial tradicional crescer com capital próprio, a diminuição dos custos de governança financeira não compensa o aumento dos custos de agência, pois não há mecanismos de controle eficientes.

Garantias

O executivo-proprietário pode despender recursos da organização para oferecer garantia de que limitará seus benefícios não-pecuniários. Essas despesas, segundo Jensen e Meckling (1976:328), podem assumir a forma de avais, limitações contratuais no poder das decisões do executivo-proprietário (o que, por um lado, impõe custos na organização, pois se limita a capacidade de obter toda a vantagem de oportunidades lucrativas e por outro, limita a possibilidade do executivo-proprietário de prejudicar os outros proprietários enquanto se beneficia). Através de capital de terceiros pode-se aumentar o comprometimento dos agentes por meio dos avais pessoais, pois estes terão que alocar os recursos de forma a gerar um fluxo de caixa positivo para pagar os financiamentos. Volk (2000) salienta que em indústrias em que há grande volatilidade, existe a possibilidade da cooperativa não conseguir honrar seus compromissos, as obrigações com os credores não são cumpridas, e a organização pode entrar em liquidação e os bens dados em garantia serem alienados. Portanto, as garantias pessoais oferecidas pelos dirigentes de cooperativas podem ser fortes mecanismos de controle dos custos de agência. Entretanto, como os avais estão condicionados ao poder econômico dos dirigentes, eles podem se tornar um subterfúgio para a perpetuação no controle.

Monitoramento

Os associados têm a opção de monitoramento por meio da comparação dos benefícios advindos da cooperativa aos provenientes de outras fontes alternativas. Tal mecanismo seria uma eficiente forma de sinalização de satisfação do cooperado

[11] Em relação ao mercado secundário de capital de risco, apesar da aplicação consolidada em alguns países, este assunto não será discutido neste artigo, em função da presente inviabilidade institucional de aplicação para o caso brasileiro.
[12] Como estratégia de diminuir a incerteza em suas transações e agregar valor para os associados.

em relação à eficiência da gestão da cooperativa. No entanto, os associados têm pouco poder de saída, dada sua especificidade de ativos e a ausência de liquidez do investimento[13] na cooperativa. Portanto, os custos de saída são significativos, o que faz o associado desviar a entrega da produção quando lhe for mais vantajoso, no curto prazo, mas ainda permanece transacionando com a cooperativa, no longo prazo, quando a performance volta a interessar. Dessa forma, aumenta-se, cada vez mais, o custo de saída, permite-se que a cooperativa apenas cumpra seu papel de contrabalançar as falhas de mercado, sem criar incentivos para uma estratégia mais agressiva. Em função do pequeno poder de saída, da ausência de um mercado secundário de capital de risco e de uma hierarquia de decisões sem mecanismo de controle[14], a análise de risco, pelos bancos credores, seria a forma mais eficiente de monitoramento, quando a cooperativa tem uma estrutura de capital em que os financiamentos de longo prazo têm um grande peso relativo nos seus exigíveis, quando poucos bancos concentram a maior parte desses exigíveis, quando os bancos confiam nas contas apresentadas pela cooperativa, ou quando os bancos podem colocar um membro no conselho de administração da cooperativa. Estas condições são raras de coexistirem.

Recompensas

O estudo empírico de Hviid (2001), na Dinamarca, mostra que os diretores de cooperativas de laticínios no início do século XX concentravam 20 % do faturamento e direito ao resíduo. Quando somada a reputação dos indivíduos em questão, assim como o potencial de perdas pela responsabilidade ilimitada, supõe-se um grande incentivo para o conselho de administração e para o presidente eleito pelo conselho monitorarem o melhor possível, sem que os direitos residuais tenham que estar restritos a eles. Em seu estudo Hviid (2001) mostra um predominante uso de esquemas intrincados de incentivos de remuneração associados à performance dos executivos das cooperativas de laticínios. Reynolds (2003) faz um levantamento das práticas de recompensa de diretores em cooperativas americanas o que implica em políticas de incentivo à candidatura.

Mercado de Executivos

O interesse sobre a performance, tanto de um executivo-proprietário, quanto de um executivo profissional, vai afetar seu valor no mercado de executivos, e cria incentivos para o esforço (Ricketts, 1987). Para Demsetz (1983:387), os executivos vão comparar o custo da perda de sua reputação frente aos benefícios não pecuniários e o descaso. No mercado de executivos, como a competição limita tanto os salários quanto benefícios não pecuniários, os custos de agência serão diretamente relacionados com o custo de substituição do executivo. Em função desse mercado, os custos de agência serão baixos, se as responsabilidades do executivo requerem pouco conhecimento especializado para a organização, se é fácil monitorar sua performance, se os custos de substituição são baixos, se há monitoramento mútuo[15] entre executivos concorrentes e vice-versa (Jensen e

[13] O que está relacionado à alocação do capital dos associados e práticas de restituição e distribuição de sobras (Rathbone, 1994).

[14] Ver tópico sobre a hierarquia dos direitos de decisões como um instrumento que inclui funções de monitorar.

[15] Existe também a pressão de monitoramento mútuo dos executivos de nível hierárquico mais baixo sobre os de mais alto, pois, segundo Fama (1980), os executivos buscam oportunidades para obter a posição dos executivos incompetentes ou cujo comportamento é de descaso.

Meckling, 1976:333 ; Fama, 1980). Para Ricketts (1987), os incentivos ao esforço dos executivos serão maiores se forem contratados fora da cooperativa, pois são fracos os incentivos do ambiente interno da cooperativa para o executivo-proprietário.

Hierarquia dos direitos de decisão

A questão da separação entre propriedade e controle (Berle e Means, 1932) evoluiu para a discussão do sistema de controle das decisões (Fama e Jensen, 1983a). Isso implica na caracterização do processo estratégico em que o controle das decisões seja separado da administração das decisões. Os construtos elaborados, a partir de então, focam na hierarquia de decisões e conselhos de administração que ratificam e monitoram as decisões mais importantes da organização e empregam e despedem, compensam os executivos tomadores de decisão; e estruturas de decisão que encorajam monitoramento mútuo entre agentes de decisões. Atividades de controle para o monitoramento despendem recursos para alinhar os interesses de agentes os proprietários. Esses métodos incluem conselho fiscal, auditoria (interna, externa), análise de risco realizada por credores, sistemas de controles internos formais, restrições orçamentárias, estabelecimento de incentivos compensatórios (Jensen e Meckling, 1976:326). Em cooperativas agroindustriais brasileiras, o conselho de administração e o conselho fiscal são escolhidos dentre os membros sem experiência executiva empresarial, ficando em desvantagem no seu papel de monitoramento do processo estratégico que envolve a diretoria executiva e o executivo principal, no qual há grande assimetria de informações. Dessa forma, o conselho fiscal tem sido tradicionalmente confinado ao seu papel de aprovar os demonstrativos financeiros e o conselho de administração de ratificar o processo decisório conduzido pela diretoria executiva. Já os auditores independentes, freqüentemente, são contratados pelo conselho de administração para aprovar as contas da cooperativa.

Complexidade, direitos ao resíduo e hierarquia de decisões

Há fatores que fazem que a restrição dos direitos de decisões em agentes especializados seja mais eficiente em organizações complexas do que nas não complexas. Complexidade é aqui associada à alocação de direitos decisórios aos agentes detentores de diferentes tipos de conhecimentos, gerais ou específicos, e às dimensões de assimetria de informação, em função do tamanho da firma, forma organizacional e outros custos associados à transferência de conhecimento que implicam na estrutura de governança (Jensen e Meckling, 1995). Nas cooperativas, mesmo quando pequenas e não complexas, não se pode limitar os direitos residuais aos executivos proprietários que são eleitos como diretores, pois há, necessariamente, um número considerável de possuidores de direitos residuais, e portanto, dificilmente haveria alguma eficiência no controle dos problemas de agência. Entretanto, em cooperativas pequenas não complexas pode haver vínculos de confiança e custos de reputação que podem dispensar o mecanismo de controle per meio da hierarquia de decisões. Com o crescimento dessas organizações que se tornam complexas e com direitos residuais dispersos a perpetuação desses agentes no poder, os quais não sofrem o impacto da sua divergência gerencial, sem monitoramento podem auferir ganhos privados em detrimento dos outros membros, sem separar decisões de controle das decisões administrativas e com centralização do poder decisório (Zylbersztajn, 1994; Zylbersztajn, Lazzarini, Bialoskorski e Takaki,

1996; Silva, 1994; Fronzaglia, 2004). Há um dificuldade peculiar em fazer a transição alternando entre modelos de governança demandados pelo crescimento em tamanho ou necessidade de prestação pública das contas. Tal processo é caracterizado por Gill (2001) e Fronzaglia (2003) como um fator histórico da organização que implica na escolha do sistema de governança.

5. Considerações finais

Mesmo que a cooperativa agrícola exerça um papel crucial na vida de seus membros, estes têm um papel muito aquém de provocar uma nova mudança nas instituições de governança corporativa do cooperativismo, como a Lei das Sociedades Cooperativas e o Sistema Cooperativo, para refinar seus mecanismos de governança, após a saída do Estado.

A estrutura de propriedade implica nos incentivos ao esforço em monitoramento dos cooperados sobre os dirigentes. A estrutura de capital e a especificidade de ativos implicam nos custos de governança financeira e nos incentivos ao esforço dos dirigentes. A especificação dos direitos de decisão implica na forma organizacional e hierarquia de decisões que deverá estar relacionada à complexidade organizacional. O mercado de executivos, as garantias, recompensas e o monitoramento, deverão estar relacionados com a possibilidade de medição da performance e custos de reputação.

Não se pode considerar que os costumes de ser um carona e de se fazer atividades de influência tornam a relação cooperativista eficiente, pelos menos sob a ótica dos custos de transação, afinal, não se pode somar custos de transação e dizer que dessa forma eles diminuem. Entretanto, do ponto de vista de um grupo de associados mais autointeressados que os outros, estes costumes podem ser mais eficientes para o seu caso particular.

As formas que emergiram para melhor alocar os direitos residuais e de decisão são conhecidas pelos dirigentes de cooperativas, como exemplo, a separação entre propriedade e controle, comitês de associados, alocação do capital, programas de restituição do capital, entre outras. A alocação de conhecimentos específicos com a formação de novos dirigentes também possibilita alocar direitos de decisão, no futuro. No entanto, tal processo depende de uma política estabelecida pelo conselho de administração, agentes cujos interesses são objeto de estudo da governança corporativa em cooperativas agropecuárias.

Uma vez entendido estes mecanismos de controle, pode-se partir para a comparação da performance entre cooperativas de diferentes complexidades e tipos de modelos de governança corporativa, ou seja, um esforço empírico com métodos objetivos. Estes mecanismos devem ser testados em cooperativas, para se validar as situações em que há melhor performance da matriz complexa de eficiência cooperativa.

Talvez, por meio desta agenda, se possa trazer subsídios para prescrições de formas eficientes de controle dos custos de agência e sistemas de monitoramento.

Entretanto, os incentivos ao ajustamento a estes mecanismos, ainda deverão ser estudados, uma vez que, tal sinalização não será suficiente, a não ser que os agentes com poder de alienação possam tomar decisões de escolha entre modelos de governança corporativa para alocar seus recursos.

Referências

BANERJEE, A.; MOOKHERJEE, D.; MUNSHI, K.; RAY, D. Inequality, control rights, and rent seeking: sugar cooperatives in Maharashtra. *Journal of Political Economy*. Vol. 109, no. 1, pp. 138-190. 2001.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The modern corporation and private property**. New York: Macmillan Publishing Co., 1932.

BIALOSKORSKI NETO, S. Cooperativas: economia, crescimento e estrutura de capital. Tese (Doutorado) 257 p.- Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo – ESALQ/USP. Piracicaba. 1998.

_____. Política institucional de monitoramento das cooperativas do Estado de São Paulo. Relatório de Pesquisa. FEARP/USP-FAPESP. 2000.

_____. Cooperatives and Informal Relational Contracts in Brazilian Agribusiness. XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2004, Cuiabá, MT. In: Anais do XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Cuiabá: UFMT e UERJ, 2004.

BIALOSKORSKI NETO, S.; NAGANO, M. S.; MORAES, M. B. C. Monitoramento de Cooperativas Agropecuárias: Um Ensaio Utilizando-se de Modelo de Redes Neurais. III Congresso Internacional de Economia e Gestão de Negócios Agroalimentares, 2001, Ribeirão Preto. In: Anais do III Congresso Internacional de Economia e Gestão de Negócios Agroalimentares, 2001.

CHANDLER, A. D. **Strategy and Structure: chapters in the history of American industrial enterprises**. Harvard University Press, Cambridge, MA. 1962. p.463

COSTA, D. R. M.; BIALOSKORSKI NETO, S. Assimetria de informação no cooperativismo agropecuário brasileiro: origem, implicações e soluções. XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2004, Cuiabá, MT. In: Anais do XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Cuiabá: UFMT e UERJ, 2004.

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

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.** (Political Economy of Institutions and Decisions). Cambridge: Cambridge University Press, p.280, 1990.

FAMA, E. F. Agency problem and the theory of the firm. *Journal of Political Economy*. Vol. 88. n. 2, pp. 288-307, 1980.

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Agency problems and residual claims. *Journal of Law & Economics*, vol. XXVI, June, pp.327-348, 1983.

_____. Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, Vol. XXVI, June 1983a.

FLIGSTEIN, N. **The Architecture of Markets**. Princeton University Press, 2003. 288p.

FRONZAGLIA, T. Análise de fatores que determinam a não separação entre propriedade e controle em uma cooperativa agroindustrial. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2003. São Paulo : FEA/USP, 2003. 234 f.

_____. Porque não há separação entre propriedade e controle em uma cooperativa agroindustrial? In: XLII CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA

E SOCIOLOGIA RURAL, 2004, Cuiabá. In Anais do XLII CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Brasília: SOBER, 2004.

GILL, M. Governance DOs and DON'Ts: lessons from case studies on twenty Canadian non-profits. Ottawa: The Institute on Governance, 2001. 49p.

GLAESER, E. L. The governance of not-for-profit firms. Discussion Paper Number 1954. Harvard University, Cambridge. April, 2002. p.61

GRIPSRUD, G.; LENVIK, G. H.; OLSEN, N. V. Influence activities in agricultural cooperatives: the impact of heterogeneity. In.: The Food Sector in Transition – Nordic Research – Proceedings of NJF Seminar No. 313, June 2000. Norwegian Agricultural Economics Research Institute, 2001.

HANSMANN, H. The ownership of the firm. *Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. 4, n.2, Fall, 1988.

_____. Cooperative firms in theory and practice. *Finnish Journal of Business Economics.* N. 4, pp.387-403, 1999.

HVIID, M. Incentives pay in the Danish cooperative dairies. EARIE Conference, Dublin, 2001.

ILIOPOULOS, C.; COOK, M. L. The efficiency of internal resource allocation decisions in customer-owned firms: the influence cost problem. In: The 3rd Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics – ISNIE. Washington, D.C., USA, September, 1999.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics.* October, V.3, No.4, pp. 305-360, 1976.

_____. Rights and Production Functions: An Application to Labor-managed Firms and Codetermination. *Journal of Business*. University of Chicago. Vol. 52 no. 4, October, pp.469-89, 1979.

_____. Specific and General Knowledge, and Organizational Structure. *Journal of Applied Corporate Finance*, Fall, 1995.

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

MILGROM, P.; ROBERTS, J. An economic approach to influence activities in organizations. *American Journal of Sociology*. Vol. 94, Supplement, S154-S179. 1988.

_____. Bargaining costs, influence costs, and the organization of economic activity. In: ALT, J. E; SHEPSLE, K. **Perspective on Positive Political Economy** (Political Economy of Institutions and Decisions). Cambridge University Press, 1990. pp.57-89

_____. **Economics, Organization and Management**. Eglewood Cliffs, NS: Prentice-Hall. 1992.

MILLS, G. Who controls the board? *Long Range Planning*. Vol.22,N.3,pp.125-32,1989.

NORTH, D. C. Institutions and Economic Theory. *American Economist*. Los Angeles. Vol. 36, Iss. 1; pp. 3-7, Spring, 1992.

OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. New York: Schocken, 1965.

RATHBONE, R. C. Status of equity redemption (Do you have to die to get It?). *American Cooperation*. p.110-118, 1994.

REYNOLDS, B. J. Compensation of Farmer Cooperative Directors - A Statistical Analysis. 2003 Annual Meeting. NCR 194 - Research on Cooperatives. October, 2003.

RICKETTS, M. **The economics of business enterprise: new approaches to the firm**. New York : Harvester Wheatsheaf, 1987.

SILVA, T. N. A participação dos cooperados na gestão de cooperativas de produção: uma análise da separação entre propriedade e controle. Dissertação de Mestrado. São Paulo, FEA/USP. 1994.

STAATZ, J. M. The structural characteristics of farmer cooperatives and their behavioral consequences. In: **Cooperative Theory: New Approaches**, J. Royer, ed., pp. 33-60, ACS Service Report, No. 18, USDA, Washington DC.1987.

VOLK, R. Corporate governance and management control on cooperatives. Pellervo – Economic Research Institute. Corporate Governance Seminar. General Committee of Agricultural Cooperatives in the EU (COGECA). Brussels, November, 2000.

WILLIAMSON, O. E. **The economics of discretionary behavior: managerial objectives in a theory of the firm**. Thesis-Carnegie Institute of Technology. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1964. p.182 (The Ford Foundation: doctoral dissertation series)

_____. Transaction cost economics and organizational theory. *Journal of Industrial and Corporate Change*. V. 2, pp. 107-156, 1993.

_____. Economic organization: the case for candor. *Academy of Management. The Academy of Management Review.* Vol. 21, Iss. 1; pp. 48-58, January, 1996.

_____. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996a. 429 p.

ZYLBERSZTAJN, D. Organizational challenges for farmers' cooperatives: a problem of separation of ownership from control. In: Symposium Managing in a Global Economy, 3. Proceedings. College Station: International Agribusiness Management Association, 1993. pp. 158-167.

_____. Organização de cooperativas: desafios e tendências. *Revista de Administração*, São Paulo v.29, n.3, p.23-32, julho/setembro, 1994.

ZYLBERSZTAJN, D.; LAZZARINI, S. G.; BIALOSKORSKI, S.; TAKAKI, F. S. Cooperativa COAMO: gerenciando os conflitos do crescimento. *Série Estudos de Caso PENSA*. São Paulo, FEA/USP. EC 006.96, 1996. 29p.

ZYLBERSZTAJN, D.; FARINA, E.M.M.Q.; BIALOSKORSKI, S.; PINHEIRO MACHADO, C.A.; GALAN, V.B.; WAAK, R.S. Congresso brasileiro de cooperativismo: transformando propostas em ações. *Gestão Cooperativa*. Ano 01, n. 2, Setembro, 1997.