QUATRO ESTRATÉGIAS FUNDAMENTAIS PARA COOPERATIVAS AGRÍCOLAS[1]

Agronegócio Cooperativo: Restruturação e Estratégias:

Viçosa, 2002.

Décio Zylbersztajn[2]

1. INTRODUÇÃO

As cooperativas são arranjos institucionais amplamente difundidos por diferentes setores da economia, cuja característica comum é compartilhar os princípios fundamentais do cooperativismo[3]. O compartilhamento doutrinário, embora não seja homogêneo e universal, criou as bases para uma linguagem comum, permitindo que se faça referência a um *movimento cooperativista internacional*, devidamente estruturado e regido, institucionalmente, pela Aliança Cooperativista Internacional.

Ao mesmo tempo que os princípios cooperativistas representam o elo de ligação entre as organizações no mundo cooperativista, esses mesmos princípios delimitam as estratégias passíveis de serem adotadas pelas organizações cooperativas, criando um contraste com as organizações de outra natureza, em especial, as firmas que têm finalidade de lucro com as quais as cooperativas freqüentemente concorrem.

A literatura, com base na Nova Economia Institucional, em especial nos trabalhos realizados por Cook (1995)[4] e colaboradores, nos Estados Unidos, e por Bialoskorski, (1994)[5] no Brasil, identificou cinco problemas típicos das organizações cooperativas, quais sejam, de *horizonte*, de *incentivo*, de *portfólio*, de *controle* e de *influência*.

---

[1] Este estudo foi preparado para o XIV Seminário de Política Econômica: Cooperativismo e Agronegócio, pela Universidade Federal de Viçosa, realizado em outubro de 2002. O documento beneficiou-se dos comentários e discussões durante o III Encontro sobre Cooperativismo, realizado pelo PENSA na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo em Ribeirão Preto, em Setembro de 2002.

[2] Professor de Economia, Administração e Contabilidade e Coordenador Programa dos Estudos dos Negócios dos Sistemas Agroindustriais da Universidade de São Paulo.

[3] Os princípios do cooperativismo estão divulgados, fartamente na literatura, podendo ser consultado Bialoskosrski,S.1994. Agribusiness Cooperativo:economia, doutrina e estratégias de gestão. Dissertação de Mestrado – ESALQ, USP.

[4] Cook, M.L. 1995. The Future of US Agricultural Cooperatives: A Neo Institutional Approach. American Journal of Agricultural Economics, 77 (december):1153-1159.

[5] Bialoskorski,S.1994. Agribusiness cooperativo: economia, doutrina e estratégias de gestão. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Piracicaba.

De modo especial, o trabalho de Cook (op. cit.) indica que, dentro dos limites impostos pela doutrina cooperativista, há espaço para arranjos institucionais, que, ao mesmo tempo que preservam a natureza cooperativa da organização, resolvem ou relativizam alguns dos problemas de incentivos típicos de tais arranjos.

Este estudo analisa a organização cooperativa como forma de governança particular e de adesão espontânea, que pode ser escolhida pelos agentes dentre um conjunto de arranjos institucionais factíveis. Baseado na Nova Economia Institucional, focaliza a análise contratual de quatro escolhas de estratégias típicas das organizações cooperativas, quais sejam, os mecanismos de capitalização, o problema da fidelização do cooperado, a governança corporativa cooperativa e, finalmente, a internacionalização das organizações cooperativistas.

A escolha do enfoque teórico é motivada pela crescente literatura internacional, que estuda as firmas vistas sob a inspiração Coasiana e, em particular, as organizações cooperativas (Aswin, van Oijen,Hendrikse, 2002,)[6], ou seja, as firmas são vistas como arranjos contratuais, cujo desenho obedece a critérios de eficiência, devendo ser contrastados com os arranjos alternativos. O afastamento da ótica neoclássica apenas indica que o tema será tratado sob a perspectiva da moderna Economia das Organizações com base na Economia dos Custos de Transação, tal como desenvolvido por Williamson (1991,1996)[7] e aplicado por Bialoskorski (op. cit) e Zylbersztajn (1993)[8] ao estudo das cooperativas no Brasil.

Dado que a Nova Economia Institucional parte do princípio da relevância do ambiente institucional em que pauta as organizações, o estudo considerará apenas o ambiente institucional brasileiro, tomado como constante. A análise comparativa institucional é um desafio para futuros estudos do tema.

Este trabalho está estruturado em quatro partes. Na seqüência desta introdução, a parte 2 introduz os problemas caracterizados por Cook (op. cit); a parte 3 discute quatro estratégias apontadas anteriormente; e a parte 4 apresenta as conclusões.

---

[6] Aswin,A ., van Oijen., e Hendrikse,G.W..2002. Governance Structure, Products Diversification and Performance. 6th Annual Conference of the International Society for the New Institutional Economics. MIT – Cambridge, October.

[7] Williamson,O .E.1991. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. Administrative Science Quarterly. 36:269-296. Ver também Williamson,O .E.1996. The Mechanisms of Governance. New York: Oxford University Press. 429 p.

2. A ORGANIZAÇÃO COOPERATIVA ECONOMIA DA ORGANIZAÇÃO COOPERATIVA – ANÁLISE COM BASE NA TEORIA DOS CONTRATOS

Segundo os estudos citados sobre a organização cooperativa, vista como forma de governança da produção, há clara convergência com respeito aos principais problemas enfrentados por essas organizações, embora não possa ser dito o mesmo das prescrições para lidar com tais problemas.

Neste tópico são abordados os problemas relativos ao pressuposto do oportunismo dos agentes que induzem custos de controle, à assimetria informacional que resulta em custos contratuais e aos incentivos que afetam as relações entre cooperado e cooperativa. Certamente, neste estudo **não se compartilha da idéia** de que o pressuposto comportamental do oportunismo, presente na teoria das organizações, não se aplique às organizações cooperativistas, ou seja, o aspecto doutrinário não é suficiente para garantir baixos custos de transação entre a cooperativa e o membro cooperado.

Duplo Papel do Cooperado: Na raiz da organização cooperativa está o fato de que o trabalhador é também proprietário dos recursos produtivos. Isto o induz a estruturar a sua atividade produtiva como um capitalista e, ao mesmo tempo, participar de uma sociedade gerida pelos princípios da cooperação, qualificada como cooperação benigna. Nos casos em que tem a gestão conduzida pelo próprio cooperado, a cooperativa perde algumas vantagens advindas da especialização.

Quando ocorre a gestão pelo cooperado de organizações com elevado grau de complexidade, a cooperativa incorre em um problema de separação entre a propriedade e o controle da corporação. Segundo Jensen e Mekling (1976)[9], a separação entre a propriedade e o controle é típica de organizações complexas que demandam estruturas especializadas em gestão e outras estruturas especializadas no controle. A não separação entre a propriedade e o controle introduz ineficiências que se tornam relevantes quando a organização cresce, seja pelo fato de que a sua atividade original

---

[8] Zylbersztajn,D.1993. Organizational Challenges for farmers cooperatives. Symposium of the International Agribusiness Management Association. Berkeley, USA.

ganha escala ou como decorrência de outros fatores que impliquem maior complexidade gerencial (Zylbersztajn, 1993)[10]. O cooperado que gerenciou, com sucesso, um empreendimento cooperativo no seu início tenderá a perder eficiência ao ampliar a escala ou a complexidade do seu empreendimento, seja pelo crescimento vertical, seja pelo crescimento horizontal ou pelo dinamismo tecnológico.

Aspectos Financeiros: O cooperado aporta capital na cooperativa quando da sua estruturação. A partir daí, o valor das suas quotas não variam de acordo com o valor da empresa, diferentemente do que ocorre com o valor da participação acionária em uma empresa capitalista. Pode ser dito que o cooperado paga para entrar na cooperativa e, do mesmo modo, paga para dela sair. Em geral, as regras que predominam na sociedade cooperativa induzem a uma perda de valor das quotas do cooperado. Os mecanismos que penalizam a saída de membros da cooperativa são típicos mesmo em estruturas cooperativas altamente desenvolvidas, como se pode observar nas cooperativas de leite na Dinamarca, como exemplifica o estudo de Hviid e Hendriksen (2002)[11].

A não-alienabilidade das quotas de participação na sociedade cooperativa confere incentivos perversos ao cooperado, que também é o gestor da cooperativa. Assim sendo, os sinais dados pelo mercado acionário a respeito do eventual mal desempenho dos executivos de uma empresa não ocorrem na cooperativa, embora os recentes casos de oportunismo dos altos executivos de grandes corporações indiquem que muito ainda resta a ser feito no aprimoramento dos sistemas de monitoramento. A isto adiciona-se o fato de que o cooperado, que, muitas vezes, também é executivo da cooperativa, não tem incentivos para maximizar o valor da empresa, pois isto não lhe traz vantagens. Pelo contrário, o cooperado-executivo é incentivado a agir, para maximizar o valor da sua empresa agrícola por meio de transferências imediatas pela via dos preços, ainda que em detrimento da empresa cooperativa. Os incentivos perversos, oriundos dessa alocação de direitos, implicam também que o cooperado não terá incentivos para projetos de longo prazo, pois o seu horizonte de planejamento não

---

[9] Jensen,M.C.;Meckling,W.H.1976. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, v.3, p. 305-360.
[10] Zylbersztajn,D.1993. Organizational challenges for farmers cooperatives. In, proceedings of the Symposium of the International Agribusiness Management Association, San Francisco, USA.
[11] Hviid,M e Hendriksen,I.2002. Legal institutions and performance: Monitoring Agreements in the Early Danish Dairy Sector. 6th Annual Conference of the International Society for the New Institutional Economics. Cambridge, MA, USA.

se traduz senão em ações de efeito mais imediato e não são refletidos no valor das suas quotas. Os problemas oriundos da alocação de direitos de propriedade de decisão e da propriedade sobre os resíduos na empresa cooperativa levaram autores, como Cook (op. cit.)[12] e Cook e Tong (1997)[13], a identificar cinco problemas típicos das cooperativas.

A)Problema de Horizonte: Tratado também por Sexton (1997)[14], indica que os cooperados tendem a rejeitar estratégias que impliquem imobilização do capital por longos períodos. Isto decorre do fato de que a sua riqueza não varia com o valor da empresa cooperativa, pois não há mercado para as quotas de participação. Isto implica que projetos de investimentos de longa duração, diferenciação de produtos e desenvolvimento de marcas serão rejeitados em detrimento de projetos de curto prazo. No limite, terão incentivos a descapitalizar a empresa, adicionando benefícios para a geração presente. Quem entra na cooperativa em períodos posteriores à sua estruturação irá beneficiar-se dos investimentos realizados por gerações anteriores, mas não terá incentivos para continuar investindo. O problema do horizonte implica a necessidade de criar mecanismos para a saída da organização mediante penalização do valor das quotas. Tais mecanismos não são apenas típicos das organizações cooperativas brasileiras, sendo encontrados em outros países, tal como citado por Hviid e Henriksen (op. cit.).

***B)O Problema do Carona*:** O caso do free-rider é um tema comum na economia das organizações (Milgrom e Roberts, 1992)[15], que ocorre sempre que um agente, que tem o direito de afetar ou beneficiar-se uma decisão estratégica, não é afetado integralmente pelos seus resultados, ou, em outras palavras, não pode ser excluído. O carona surge quando existem problemas de observabilidade e monitoramento, tornando possível a um agente comportar-se, oportunisticamente, com respeito ao esforço utilizado na produção. Demsetz (1995)[16] tratou do trabalho em equipe, apontando que,

---

[12] Cook,M.L.1995. the Future of US Agriculture Cooperatives: "A Neo Institutional Approach". American Journal of Agricultural Economics, 77(1995):1153-1159.
[13] Cook,M.L. e Tong,L. 1997. Definitional and Classification Issues in Analyzing Cooperative Organizational Forms.in Cooperatives: Their importance in the future food and agricultural system, ed. Cook,M.L.; Togerson,R;Sporlender,T;Padberg,D. The Food and Agriculture Marketing Consortium.
[14] Sexton,R,J.1997. The Role of Cooperatives in Increasingly Concentrated Agricultural Markets. In, Cook,M et allii, editors, Cooperatives: Their Importance in the Future Food and Agricultural System. Proceedings of a Symposium.
[15] Milgrom,P ; Roberts,J. 1992. Economics, Organization and Management. New Jersey. Prentice Hall. 619 p.
[16] Demsetz,H.1995. The Economics of the Business Firm.Cambridge University Press.179 p.

por problemas de custos de mensuração, torna-se impossível encontrar a remuneração eficiente do trabalhador individual, que estaria associada à sua contribuição ao valor do produto marginal. Assim, espera-se que, em uma empresa que define um salário, alguns estarão sendo remunerados acima da sua real produtividade, enquanto outros estarão sendo sub-remunerados.

O problema de mensuração está na raiz de diferentes formas de ineficiência das organizações em geral, com particular importância para as cooperativas. Assim, torna-se necessário definir mecanismos de valoração para as remunerações individuais, relacionando-as com as contribuições de cada membro, bem como mecanismos que limitem a utilização dos serviços, pela mesma razão. Será observado o problema do carona quando a assistência técnica for demandada, em demasia, por um produtor, ou quando o membro da cooperativa adquirir os insumos da cooperativa, mas desviar o seu produto para outras vias de distribuição, caso encontre um preço contingencialmente superior, ou ainda quando um não-cooperado entrega o produto para a cooperativa por meio de um membro, auferindo eventuais vantagens para as quais não contribuiu.

C)O Problema do Portfólio: Oriundo dos incentivos de operação no curto prazo, as organizações cooperativas incorrerão em uma exposição maior ao risco, por não operarem com projetos de mais longo prazo. O incentivo no curto prazo originou o problema do horizonte, do qual o problema do portfólio é uma decorrência. No caso brasileiro, onde o mercado de capitais opera com elevado grau de imperfeição e falta de liquidez, o problema de acesso a fontes de crédito acentua o problema do portfólio, levando as empresas cooperativas a aterem-se a projetos de curto prazo ao alcance dos seus recursos próprios. A saída acentuada das cooperativas de leite das etapas de produção com valor adicionado, que exigem investimentos em marca e distribuição, exemplifica essa dificuldade, não encontrada na mesma proporção pelas empresas não-cooperativas.

D)O Problema do Controle: Na maioria das cooperativas no Brasil, o controle e as decisões estratégicas são definidos pelo mesmo agente. Seja por problemas de limitação orçamentária, seja por outras razões, essa situação é típica de muitas cooperativas e pode ser vista como fator inibidor de uma gestão eficiente. Segundo Demsetz (op. cit), tal arranjo pode ser eficiente em casos de processos de decisão simples e empresas pouco complexas. Entretanto, com o aumento da complexidade das empresas

cooperativas, do mesmo modo como ocorre em outras organizações, há ganhos com a especialização e com a separação entre a propriedade e o controle da empresa. Assim, as funções de inicialização e implementação estratégica podem ser exercidas por agentes especializados, monitorados pela alta gestão. Já as decisões estratégicas e a ratificação das propostas passam a ser exercidos pelo conselho.

Quando a gestão é exercida por agente não-especializado, por exemplo, um membro da cooperativa, surgem problemas de ineficiência, que são detectados pelo mercado, no caso de empresas por ações. Assim, se o preço das ações da empresa cair por problemas de gerenciamento, a sinalização dada ao mercado será para uma aquisição seguida de reestruturação, valorização e venda da empresa (leverage buy-out).

Portanto, ainda que funcionem com imperfeições, existem mecanismos de controle disponíveis para as empresas de capital diferentemente da empresa cooperativa, os quais são complementados pela ação dos conselhos e por auditorias externas. Além da separação entre propriedade e controle, há o fato de que, se o gerente ineficiente for também membro da cooperativa e a sua função puder resultar não da sua especialização, mas do exercício do poder dentro da cooperativa, levando a outra natureza de ineficiência.

O papel tipicamente exercido pelos conselhos das empresas de capital não funciona nas cooperativas. Nas empresas de capital (IOF), o conselho existe para monitorar as ações dos executivos, que passam a ter informações privilegiadas a respeito da empresa. Os acionistas lançarão mão do conselho, visando equilibrar essas assimetrias informacionais controlando eventuais oportunismos do gerente.

No caso dos conselhos eleitos pela assembléia de acionistas, estes estarão sempre expostos ao problema do conflito entre a maximização do valor da cooperativa ou da sua empresa individual, ainda que seja um membro da cooperativa. O tema da governança corporativa será discutido a seguir, no caso específico das organizações cooperativas.

E)Custos de Influência*:* Tais custos são oriundos da discussão anterior relativa ao controle. Dado que o controle é de difícil exercício, existem fortes incentivos, motivados pela existência de rendas associadas ao exercício de cargos executivos, que são disputados pelos membros da cooperativa. Nessas ocasiões, a definição da composição da diretoria executiva obedece a outro critério, não necessariamente ligado

à eficiência. Isto acentua as assimetrias de informação entre os cooperados e a cooperativa, o que leva, muitas vezes, a um afastamento do cooperado das assembléias e comissões, cujo papel seria o de monitorar as ações da diretoria. Esta situação é observada em cooperativa onde o grupo no poder se perpetua, dissociado da sua performance.

Os cinco problemas apontados e classificados por Cook (op. cit.) geram resultados que não podem ser ignorados. As escolhas dos arranjos institucionais geram reflexos, alguns positivos e outros nem tanto, que a Economia das Organizações ajuda a compreender.

3. QUATRO ESTRATÉGIAS

As estratégias que serão analisadas representam um conjunto importante, mas não exaurem o tema. Foram escolhidas por representarem desafios típicos encontrados nas dezenas de estudos de caso desenvolvidos no âmbito do PENSA – Programa de Agronegócios da Universidade de São Paulo, de 1990 a 2002. Na seqüência, serão discutidas as estratégias de capitalização, governança corporativa, fidelização do cooperado e internacionalização. Cada tema será tratado nas suas bases fundamentais, ficando o aprofundamento para trabalhos futuros.

3.1. Capitalização

As estratégias de crescimento das organizações levam à discussão do conceito de estrutura do capital, tão longa e profundamente estudado pela teoria de finanças desde o teorema de Modigliani e Miller sobre a estrutura do capital[17], com contribuição da Nova Economia Institucional, que conecta a decisão com o tipo de investimento em ativos específicos realizados. O problema posto para as organizações cooperativas é do financiamento de projetos com atratividade positiva, na presença de imperfeições no mercado financeiro. Basicamente, as organizações podem utilizar os seus recursos próprios, levantar empréstimos nos mercado e emitir ações ou outros instrumentos de propriedade. A preocupação não será a de contrastar as diferentes

[17] Ver capítulo em Milgrom e Roberts, op. cit.

formas de alavancar o crescimento, posto que existe farta literatura a respeito, mas colocar o problema no âmbito das organizações cooperativas.

Em uma situação institucional típica dos ajustamentos macroeconômicos iniciados nos anos 80, o Brasil aponta para grandes dificuldades de acesso a crédito, pelo sistema formal de intermediação financeira. Esta situação afeta toda a economia, mas especialmente, o setor agrícola e pecuário, dada as características de baixa liquidez, elevado grau de imobilização do capital e baixas taxas de retorno da atividade destes. Tais argumentos são tradicionalmente utilizados, pela literatura, em Economia Agrícola, para justificar incentivos diferenciais via subsídios. Nada indica que o cenário possa ser diferente enquanto os ajustamentos não sejam concluídos e, principalmente, enquanto o Estado tiver de manter taxas de juros elevadas para garantir o não default da dívida interna.

Os parcos programas de financiamento com juros subsidiados são disputados, com afinco, pelos diferentes agentes, sejam cooperativas ou não. No caso das cooperativas, existem três aspectos que merecem ser discutidos; a percepção dos bancos a respeito do sistema, a preocupação do próprio sistema com a imagem e transparência e a emergência do crédito cooperativo. O segundo tema será discutido em tópico especial, e os dois restantes, a seguir.

A percepção dos intermediários financeiros sobre o sistema cooperativista é pautada pelos mesmos critérios com que estes avaliam outros clientes potenciais, sendo o principal deles o risco. Em caso de descumprimento dos contratos, quais as garantias existentes para o agente financeiro?

A resposta para tal questão é dificultada, no âmbito do sistema cooperativista, pela necessidade de a cooperativa alocar, como colaterais, ativos que são, por natureza, de propriedade dos membros da cooperativa e cuja alienabilidade tem elevado custo negocial. O sistema financeiro percebe essa situação como um elemento de risco adicional, ao tratar com as organizações cooperativas, que as distingue das outras formas de governança e afeta os termos dos contratos desenhados ex-ante. Pode-se dizer que os custos de transação das cooperativas com o setor de intermediação financeira são mais elevados do que com as formas alternativas de governança, o que leva o sistema financeiro, mantidas outras condições idênticas, a preferir um cliente que não seja uma cooperativa.

Essa questão merece maior aprofundamento empírico por tratar-se de hipótese testável. Por um lado, há maior custo para transacionar com as cooperativas, por outro,

há menor custo operacional, pois o banco repassa para as cooperativas os custos administrativos dos contratos de crédito.

Uma resposta do sistema é o surgimento do sistema de crédito cooperativo na forma de cooperativas centrais de crédito. Esta é uma solução encontrada em todo o mundo e demonstra ser o ramo do crédito cooperativo uma importante modalidade do sistema. Entretanto, os problemas apontados para as cooperativas persistem no caso das cooperativas de crédito, em especial, os controles quando tais cooperativas crescem em abrangência e complexidade. O dilema é a necessidade de crescimento para fazer face à gestão de risco e, ao mesmo tempo, adequar o sistema gerencial em uma indústria de elevada e crescente complexidade.

Após a experiência de insucesso do sistema quase-estatal do Banco Nacional de Crédito Cooperativo, as iniciativas que nasceram nos anos 90 ainda não atingiram a maturidade, mas apresentam resultados promissores para resolver menos o problema do nível das taxas de juros cobradas[18], mas pelo menos a ampliação dos recursos para empréstimo.

O aporte de recursos próprios tem as limitações típicas de escala. Apenas com os recursos dos membros, as cooperativas ficam limitadas a projetos de menor escala e escopo, tendo ainda de criar mecanismos de retenção de sobras, pois, dificilmente, as cooperativas conseguem incentivar os membro a capitalizar diretamente a cooperativa.

Na verdade, o membro enfrenta também problemas no seu negócio e tenderá e relutar a aumentar o capital, especialmente sabendo das penalidades que incorrerá, se desejar retirar o capital alocado, conforme discutido anteriormente.

A via da emissão de direitos de propriedade do tipo acionário é limitada na organização cooperativa, sendo exatamente o foco do novo modelo emergente conhecido como nova geração de cooperativas. Na verdade, em tal modelo a cooperativa emite direitos de entrega (delivery rights) que podem ser negociados no mercado. Os direitos de entrega são quotas de recebimento do produto que a cooperativa se compromete a processar, cujo valor no mercado poderá ser positivo. Tal modelo ainda carece de melhor compreensão para um transplante para o caso brasileiro.

Conclui-se que as organizações cooperativas encontram os mesmos problemas para acesso ao capital, os quais afetam outros setores da economia. Na conjuntura de

[18] É típico do crédito ser um bem fungível e sua alocação, de difícil monitoramento. Portanto, a prática de níveis de juros baixos levaria a problemas de desvio na sua utilização enquanto subsistirem taxas elevadas disponíveis para os poupadores.

escassez de crédito, a cooperativa pode ser atraente para o sistema financeiro privado, especialmente por reduzir os custos contratuais para alocação do crédito, entretanto, persiste o problema de responsabilidade para o caso do não-cumprimento dos contratos.

3.2. Governança Corporativa Cooperativa

O tema da Governança Corporativa é crescentemente discutido no âmbito das sociedades de capital aberto, ganhando momento em decorrência dos escândalos financeiros que atingiram empresas de grande porte nos Estados Unidos.

Qual o conceito central e por que interessa às cooperativas, que não são empresas abertas?

A resposta a esta pergunta pode ser traduzida pelo fato de serem as empresas, com base em ações, caracterizadas pelo aporte espontâneo de recursos de um número de pequenos, médios ou grandes investidores, que passam a ter direitos sobre os resíduos de uma empresa (lucro, no caso da empresa de capital), mas cujo direito de decisão dependerá do tipo e do montante de ações que possuir. O investidor tem, sim, o direito de ser informado sobre as decisões estratégicas tomadas pelo conselho da empresa, podendo, continuamente, avaliar os benefícios de manter ações de determinada empresa no seu portfólio, ou vendê-las. A grande vantagem apontada na literatura para as empresas abertas é a possibilidade da especialização, ou seja, o capitalista poderá alocar o seu tempo produtivo na atividade que melhor lhe interessar, mantendo os seus direitos de propriedade sobre a empresa da qual apenas detêm participação acionária.

Algumas características das empresas de capital são decorrentes do seu arranjo contratual. Cabe destacar as seguintes: A) Os custos de entrada e de saída de uma empresa são apenas relacionados com custos de compra ou venda de um lote de ações. Isto diferencia o investidor que deve ser sócio em uma empresa limitada, em termos da liquidez do valor da sua participação. B) No caso de contratação de um gestor não-acionista, o próprio mercado pode controlar eventuais problemas de agência, pela ameaça da perda de valor das ações e pela eventual take over hostil. Embora sabidamente imperfeito, o mecanismo proposto na literatura tem importância em países com mercados de ações mais pulverizados. C) Os conselhos surgem como um mecanismo de controle dos gestores profissionais, que atuam em nome dos acionistas. A lógica da composição e independência do conselho tem importância para manter a

credibilidade do público na empresa, atraindo o investidor, no caso de performance positiva.

Na maioria das discussões do tema da governança corporativa, o aspecto central é a composição e as normas de atuação dos conselhos. Embora importante, a governança corporativa não se limita aos conselhos e a sua composição, mas abrange um conjunto de práticas muito mais amplo, que merece um aprofundamento por parte das lideranças cooperativas. D) A maioria dos países cria mecanismos de monitoramento das empresas abertas, cujo papel é aumentar a credibilidade no funcionamento do sistema, regulando as ações discricionárias dos gestores das empresas. Instituições especializadas, como a Comissão de Valores Mobiliários, surgem com o intuito de aumentar as garantias dos acionistas e vêm apoiadas em um corpo legal que visa dar garantias ao acionista minoritário, sem o que, dificilmente, o mercado de ações pode ganhar importância. No sistema cooperativista nada há que faça tal papel, sendo mais um item amplamente discutido durante o XI Congresso Cooperativista, mas que não gerou resultados visíveis. Finalmente, sistemas de auditoria internos e externos são demandados com o mesmo objetivo. A plena abertura da informação (disclosure) é condição necessária para garantir e potencializar a decisão do investidor externo.

Cabe dizer que todos os mecanismos mencionados são também importantes quando uma organização busca não um investidor pulverizado na forma de um acionista, mas sim o acesso a recursos de financiamento, junto ao sistema financeiro, ou busca negociar diferentes formas de associação de capital com outras organizações. Vendas de participação, formação de alianças estratégicas ou joint venture são estratégias afetadas pela capacidade de as organizações revelarem as suas informações para o público externo.

As organizações competem por capital e as práticas corporativas serão, em grande parte, responsáveis pelo acesso e pelos custos do capital disponíveis a determinada organização. Em adição ao tratamento dado ao tema com o foco na formação e no papel dos Conselhos, outros aspectos são relevantes. Segundo Eccles et. al. [19], em estudo conduzido em 14 países, os investidores apreciam a abertura de informações, por meio da qual há o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisões, pelo aumento da confiança dos investidores e analistas de mercado, pela

[19] Eccles,R.G. e Hertz,H.Robert, Keegan,E.M. e Phillips,D.M.H..2001. Value Reporting ™ Revolution. Wiley Press.

percepção de risco por parte dos investidores, pelo impacto no custo do capital e, em última análise, pelos impactos nos preços das ações.

Para as cooperativas, mesmo não sendo elas passíveis de emitirem ações negociáveis, mas apenas cotas não-negociáveis, vários aspectos de transparência são importantes, talvez mais do que para o caso das organizações por ações.

As cooperativas competem por capital, do mesmo modo que outras formas de organização, mas são limitadas a buscar os recursos internamente por empréstimos e, em alguns casos, pela via de mecanismos de crédito alternativos. Crescentemente, são motivadas a formular parcerias seja com cooperativas, seja com outros tipos de organização; em muitos casos, buscam vender empresas sobre o seu controle. Em quaisquer casos, a preocupação com a transparência das informações é importante.

De modo muito especial, as cooperativas deveriam preocupar-se com as informações para o seu público interno, que, em última instância, representa importante fonte de recursos, mesmo que via retenções em vez do uso do aporte espontâneo. Os membros das cooperativas têm maior custo de saída da organização, pois as cooperativas têm receio da evasão do capital do cooperado e os riscos de descapitalização. As cooperativas lidam com o problema, criando obstáculos para a retirada das quotas. O gestor profissional da cooperativa não tem a pressão colocada sobre o gestor da organização por ações efetivadas a partir da perda do valor das ações, quando o mercado interpreta um gerenciamento ineficiente. A falta desse mecanismo implica que a cooperativa necessita aperfeiçoar outros mecanismos, entre os quais, o acompanhamento fino das informações gerenciais.

Os conselhos das cooperativas são, em geral, institutos de elevado custo de negociação. Por um lado, são totalmente dependentes dos membros internos à organização e tem caráter fortemente político. O estatuto cooperativista do “um-homem-um-voto” cria uma condição na qual a assembléia dos acionistas toma as decisões fundamentais da organização. A falta de membros externos nas instâncias de tomada de decisão pode criar problemas para os controles internos, que são interpretadas pelo mercado quando a cooperativa sai em busca de capital. O sistema cooperativista não possui uma instância externa como a CVM, que atue como elemento inspirador da confiança do mercado nas empresas. Finalmente, as cooperativas não se obrigam a realizar auditorias externas independentes, ficando, muitas vezes, apenas com os números auditados internamente.

O conjunto dessas normas tem reflexos nos cinco aspectos mencionados por Eccles (op. cit.). O aperfeiçoamento da abertura das informações pelas cooperativas pode permitir decisões de melhor qualidade pela gestão da organização, bem como do próprio cooperado a ela conectado. Permite que os analistas no mercado percebam, com maior clareza, a natureza e as potencialidades das cooperativas, o que pode facilitar a sua participação em negócios complexos que envolvam diversos agentes, cooperativas ou não. Permite melhor avaliação de risco sobre a cooperativa, com esperados reflexos no custo do capital.

O presente tópico é concluído com a seguinte consideração. Para o caso das cooperativas, a preocupação com governança corporativa é mais importante do que para empresas de acionistas, posto que ela carece do mecanismo controlador de mercado para resolver ou mitigar os seus problemas de agência.

3.3. Fidelização dos cooperados

A relação entre o membro da cooperativa e a cooperativa é tratada, neste estudo, como uma relação contratual. São feitos investimentos por ambas as partes, o que cria quase rendas associadas aos ativos que dão suporte à transação. Tais ativos poderão ser mais ou menos específicos, ou seja, poderão ter o seu valor associado àquela transação específica em graus variados.

A cooperativa, não raras as vezes, realiza investimentos cujo sucesso depende, fortemente, do cumprimento das promessas realizadas pelos cooperados, quando tomaram a decisão colegiada de realizar o investimento. Por exemplo, se uma cooperativa fomenta a produção de suínos e investe na ampliação de uma planta de processamento, mas, ao iniciar a operação, descobre que os membros, apesar de adquirirem insumos da cooperativa, entregam a sua produção para outras empresas, isto configura uma quebra contratual.

Os membros das cooperativas podem fazer contratos formais com a cooperativa, da mesma forma que podem fazer tais contratos com outras organizações. A quebra contratual *ex-post* leva à perda de valor dos ativos investidos, dificultando o planejamento de longo prazo e a estabilidade das relações entre as partes.

O termo fidelidade vem do latim *fidelitate* e significa lealdade ou qualidade de ser fiel. Cumprir aquilo a que se obriga representa um problema no mundo das organizações e, rapidamente, se pode observar que, mesmo secundada por motivos

doutrinários, um membro de uma cooperativa pode ver-se incentivado a romper o contrato com a cooperativa. Alguns autores argumentam que o membro da cooperativa não recebe incentivos via valor da empresa, ou seja, mesmo sendo dono da cooperativa, ele prefere vender o seu produto para outra empresa se houver maior preço, indicando um horizonte de curto prazo a pautar a sua decisão. Tal situação decorre do fato explicado anteriormente, denominado por problema do horizonte.

Um cooperado terá um comportamento estável com a cooperativa, caso o mecanismo de incentivos implícito no contrato seja capaz de dar sinais de penalidade associada ao rompimento do contrato. Os argumentos a serem avaliados são: A) O membro da cooperativa age de modo espontâneo, admitindo que a quebra contratual seja imoral e fere os princípios doutrinários aos quais ele obedece; B) O membro da cooperativa que assinou um contrato formal vê-se sujeito às sanções judiciais, caso a cooperativa o acione pelo descumprimento do contrato; C) O mecanismo reputacional é efetivo e ocorre, pois a cooperativa reconhece a quebra do contrato e não dará o mesmo tratamento futuro ao membro infiel à cooperativa que confere aos membros que mantém as promessas em pé; D) A cooperativa oferece condições tão boas quanto as alternativas existentes, portanto, não vale a pena romper o contrato.

Com base na teoria dos incentivos, são consideradas frágeis as promessas de entrega que não sejam formalizadas por contratos, não sejam suportadas por relações pessoais que permitam o surgimento de reputação, e sejam apenas suportadas por mecanismos relacionais fundados em sanções implícitas sociais que não raramente existem em sociedades menores. O que importa para as cooperativas é a percepção de que a relação com o cooperado não pode ser tomada como estável por natureza, mas deve ser fomentada e trabalhada estrategicamente, de acordo com cada situação particular. Mecanismos formais e informais se complementam e devem ser tratados pela alta gestão da cooperativa. A participação do cooperado na rede coordenada pela cooperativa, a sua reputação junto da comunidade, os mecanismos de pagamento pelo produto adotados pela cooperativa, e a utilização de tecnologia de informação pela cooperativa para monitorar o cooperado são diferentes dimensões que devem ser consideradas ao lidar com o problema.

Digno de nota é o fato de que o problema não ocorre apenas com cooperativas, já que é típico de qualquer empresa que tenha feito investimentos específicos e depende do suprimento espontâneo de um conjunto de agentes que tomam decisões individualmente.

Quando cooperativas de leite discutem o pagamento por qualidade, ou quando cooperativas de grãos discutem o pagamento diferenciado por escala, estão, na verdade, tratando do conceito de gerenciamento da relação contratual com o supridor. O tema é muito importante para ser negligenciado ou, ainda, para ser tratado como inexistente no universo das cooperativas onde o perfil doutrinário é tido como suficiente para garantir o relacionamento fiel. Tal tratamento pode levar a conseqüências graves para as cooperativas.

3.4. Internacionalização

As organizações cooperativas tiveram importante crescimento na participação nas exportações, nos últimos vinte anos. São exemplos os casos do café, da carne suína e de grãos. Em todos os casos, as cooperativas passaram a ser alvo preferencial de empresas originadoras internacionais, posto que são capazes de resolver, eficientemente, o problema de coordenação horizontal de grande conjunto de contratos com supridores individuais. As cooperativas são parceiras atraentes para as empresas originadoras e para as corporações produtoras de insumos agrícolas. As razões são similares, sempre baseadas na capilaridade e na capacidade de coordenar grande número de contratos, reduzindo os custos de venda para as empresas produtoras de insumos e os custos de aquisição, no caso das empresas exportadoras. Nos dois casos, pode-se considerar o papel redutor nos custos transacionais representado pelas cooperativas.

Como decorrência natural do seu sucesso na área internacional, algumas estratégias, antes praticamente ignoradas, passaram a ganhar relevância, entre as quais, as de controle de qualidade e sanidade dos alimentos, a preocupação com as tendências dos consumidores internacionais e os problemas associados ao protecionismo internacional, seja tarifário ou especialmente o não-tarifário. Aspectos de regulação dos mercados passaram a fazer parte da agenda das organizações que se interessam em participar dos mercados internacionais em um período de recrudescimento protecionista, tal como se caracteriza o final da década dos noventa e início dos anos 2000.

Um aspecto particular vem sendo negligenciado pelos tomadores de decisão das organizações cooperativas no Brasil, que é a escalada tarifária. Há certa acomodação com o perfil exportador de produtos commodities assentado na eficiência da

agropecuária brasileira. Mesmo na presença de ações distorcidas do funcionamento dos mercados de commodities, o Brasil, em geral, e as cooperativas, em particular, aparentemente têm se satisfeito com o papel de supridor de produtos indiferenciados.

Essa condição mereceria uma revisão em face dos desafios para os agronegócios, que serão condicionantes das duas primeiras décadas do século XXI. A primeira estratégia merecedora de análise é a do grau de presença do capital brasileiro nos sistemas verticais de produção além fronteiras. A proposta, aqui, é pensar nos incentivos impostos pelas escaladas tarifárias praticadas por muitos países, ou seja, quanto mais valor adicionado, mais protegido o produto.

Ao se analisarem as estratégias das cooperativas internacionais, é fácil notar uma preocupação muito acentuada com a internacionalização, a exemplo das cooperativas açucareiras européias que investem no Brasil ou das cooperativas holandesas altamente internacionalizadas, como a CEBECO[20], ou da cooperativa com suprimento internacionalizado, como é o caso da cooperativa do Oregon-USA. A tese aqui proposta é de que as cooperativas brasileiras não identificaram a possibilidade de associações estratégicas fora do Brasil, com vistas na industrialização do produto exportado do Brasil. Em outras palavras, se existe um ambiente protecionista pesadamente instalado, cabe pensar em desfrutar das vantagens privadas oriundas do protecionismo. O movimento do capital da indústria citrícola brasileira para a Flórida é um exemplo desta estratégia, ainda amplamente ignorada pelas cooperativas brasileiras.

Se o tema das ações intercooperativas for trabalhável, tal como apregoado pelas lideranças, talvez coubesse a avaliação das possibilidades de alianças internacionais com organizações cooperativas ou não, mas com vistas no melhor conhecimento dos mercados, bem como na implantação de estratégias que visem à adição de valor ao produto commodity nacional. Talvez seja esta uma boa justificativa para as permanentes missões internacionais promovidas pela Organização das Cooperativas Brasileiras.

Sabidamente, é difícil o rompimento com séculos de tradição exportadora de produtos não diferenciados. Entretanto, caberá ao menos questionar esta estratégia, caso se deseje um posicionamento nos sistemas agroindustriais onde há atuação na fase agrícola e de primeiro processamento.

---

[20] Ver detalhes em Zylbersztajn,D., Jank,M.S. e Nassar,A .M. 2002. A property rights approach to the (lack) of trade liberalization. Série Working Papers – FEA-USP, Departamento de Administração.

4. CONCLUSÕES

As cooperativas agrícolas podem ser vistas como arranjos contratuais que possuem características próprias que as distinguem dos arranjos alternativos. Vistas como uma rede de contratos, têm a vantagem de coordenar complexos sistemas produtivos. Autores como Hendrikse (op. cit). consideram que o arranjo cooperativo perde eficiência quando comparado com as formas alternativas, sempre que crescem em complexidade.

Algumas das estratégias discutidas no capítulo precedente têm grande complexidade, como é o caso do avanço internacional. Outras são mais simples e demandam apenas uma preocupação das cooperativas com o problema, como é o caso dos programas de fidelização dos cooperados. Estratégias voltadas para a estrutura do capital merecem maior cuidado, pois são pautadas pela própria legislação em vigor.

Finalmente, as estratégias focalizadas no tema da governança corporativa são incipientes mesmo no universo não-cooperativista. As cooperativas possuem uma vantagem não explorada para a qual ainda não despertaram.

A posição que defendo é a de que as cooperativas possam garantir as vantagens de serem coordenadoras da originação, tornando-se atraentes para outros agentes que atuam, nas etapas de maior valor adicionado. Ao mesmo tempo, devem aparelhar-se, com o intuito de atuar individualmente ou em associação com outras organizações, nas etapas de maior valor adicionado.

Adequação dos controles, aprimoramento dos sistemas de informação e formas de governança corporativa inovadora são condições sine qua non para se atingir um novo patamar na atuação destas organizações.

A sobrevivência das cooperativas indica serem os arranjos factíveis e que podem atuar nos mercados, competindo com outros arranjos institucionais. Todos eles têm vantagens que devem ser exploradas e desvantagens que devem ser trabalhadas.

A definição de estratégias que aprimorem controles e tornem as cooperativas mais visíveis para o mercado só terá efeito positivo no seu aprimoramento organizacional.

Para os pesquisadores interessados no estudo desses arranjos institucionais, fica uma agenda de temas que poderão pautar estudos futuros. Quais os arranjos assemelhados à CVM que poderiam ser criados, de modo a proteger os cooperados e

eventuais investidores em cooperativas? Quais as maneiras de resolver ou minorar os problemas apresentados por Cook (op. cit.) e como reinterpretar as cooperativas de nova geração no caso brasileiro? Como desenvolver programas de apoio ao uso de tecnologias de informação que visem aprimorar os controles e lidar com o problema da fidelização?

Para concluir, como convencer os líderes das cooperativas a implementar programas de gestão estratégica participativos que impliquem identificar eixos estratégicos e, dentro deles, projetos estratégicos consoantes com a realidade das cooperativas?

São estas algumas questões que movem a nossa agenda de pesquisa.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASWIN, A., van OIJEN., e HENDRIKSE, G. W. 2002. Governance Structure, Products Diversification, and Performance. **6th Annual Conference of the International Society for the New Institutional Economics**. MIT – Cambridge, October.

BIALOSKORSKI, S. 1994. **Agribusiness cooperativo: economia, doutrina e estratégias de gestão**. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Piracicaba.

COOK, M.L. 1995. The Future of US Agricultural Cooperatives: A Neo Institutional Approach. **American Journal of Agricultural Economics**, 77 (december):1153-1159.

COOK, M.L. e TONG, L. 1997. Definitional and Classification Issues in Analyzing Cooperative Organizational Forms.in Cooperatives: Their importance in the future food and agricultural system, ed. Cook,M.L.; Togerson,R;Sporlender,T;Padberg,D. The Food and Agriculture Marketing Consortium.

DEMSETZ, H. 1995. **The Economics of the Business Firm**. Cambridge University Press.179 p.

ECCLES, R. G. e HERTZ, H.ROBERT, KEEGAN, E. M., Phillips,D.M.H..2001. **Value Reporting ™** Revolution. Wiley Press.

HVIID, M E HENDRIKSEN, I. 2002. Legal institutions and performance: Monitoring Agreements in the Early Danish Dairy Sector. **6th Annual Conference of the International Society for the New Institutional Economics**. Cambridge, MA, USA.

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

MILGROM,P; ROBERTS, J. 1992. **Economics, Organization and Management**. New Jersey. Prentice Hall. 619 p.

SEXTON, R, J. 199. The Role of Cooperatives in Increasingly Concentrated Agricultural Markets. In, Cook,M et allii, editors, **Cooperatives: Their Importance in the Future Food and Agricultural System**. Proceedings of a Symposium.

WILLIAMSON, O .E.1991. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. **Administrative Science Quarterly**. 36:269-296.

WILLIAMSON, O .E.1996. **The Mechanisms of Governance**. New York: Oxford University Press. 429 p.

ZYLBERSZTAJN, D., JANK,M.S. E NASSAR,A .M. 2002. A property rights approach to the (lack) of trade liberalization. **Série Working Papers – FEA-USP**, Departamento de Administração.

ZYLBERSZTAJN, D.1993. Organizational challenges for farmers cooperatives. In, **proceedings of the Symposium of the International Agribusiness Management Association**, San Francisco, USA.

Questões para debate:

1. Discuta em grupo as quatro estratégias e eleja uma, que deve ser importante para a sua cooperativa. Qual estratégia ficou fora da lista?
2. Como a estratégia escolhida é tratada no cooperativismo Brasileiro? Estamos no caminho certo?