



Sessão Temática ST5: Cooperativismo, economia colaborativa e sustentabilidade

COMPLIANCE, COOPERATIVISMO E GOVERNANÇA: INTERSEÇÕES E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMPLIANCE, COOPERATIVISMO Y GOBERNANZA: INTERSECCIONES Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMPLIANCE, COOPERATIVISM AND GOVERNANCE: INTERSECTIONS AND CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES

Roberta Eggert Poll¹, Daniele Weber da Silva Leal², Viviane Rossato Laimer³, Aline Pires de Souza Machado de Castilhos⁴, Thiago Brum Pinto⁵

¹ Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Advogada Criminalista sócia-diretora da Poll Advocacia. Professora de Direito da Escola Superior do Cooperativismo. E-mail: roberta.poll@sescooprs.coop.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5678667511758396>.

² Doutora e Mestre em Direito Público pela UNISINOS-RS. Especialista em Direito Público pela LFG. Integrante do grupo de pesquisa JUSNANO(CNPQ). Professora de Direito da FTECPOA. Professora integrante do quadro docente da graduação e Pós-graduação da ESCOOP. Advogada. E-mail: danielle.leal@sescooprs.coop.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5340038791083384>.

³ Pós- Doutora em Adm pela universidade de Zaragoza/Espanha. Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestre em Engenharia pela Universidade de Passo Fundo. Professora de Administração da Escola Superior do Cooperativismo. E-mail: viviane.laimer@sescooprs.coop.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0443414851457110>.

⁴ Doutora e mestre em Ciências Criminais pela PUC/RS. Especialista em Política Criminal e Direitos Humanos pela UFRGS. Pós-graduada pela Ajuris. Professora Titular de Direito Penal e Psicologia Jurídica na UNIFTEC. Professora convidada do CJED – Centro de Estudos do Poder Judiciário. Pesquisadora e Funcionária Pública do TJRS. E-mail: alinepirescastilhos@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7508668026521594>.

⁵ Mestrando em Administração: organizações e competitividade pela UNISSINOS. Especialista em Gestão de Carreiras, Lideranças e Coaching pela PUCRS. Graduado em Administração pela UNESA/RJ. Gerente Distrital na Grünenthal. E-mail: thiagobrumpp@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3795429961896361>

Palavras-chave: Cooperativismo. Compliance. Governança. Políticas Públicas.

Palabras clave: Cooperativismo. Conformidad. Gobernanza. Políticas Públicas.

Keywords: Cooperativism. Compliance. Governance. Public Policies.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas contemporâneas enfrentam o desafio de se adaptar às complexas demandas da pós-modernidade, marcada pela crescente interconexão global e pela necessidade de uma abordagem mais inclusiva e sustentável. Nesse contexto, a integração de práticas de compliance e princípios cooperativistas surge como uma estratégia promissora para aprimorar a eficácia e a eficiência dessas políticas. O compliance, que se refere à adesão rigorosa a normas e regulamentações, promove uma governança transparente e responsável. Quando aplicado às políticas públicas, o compliance assegura que os processos e as decisões sejam realizados com



base em princípios éticos e legais, o que pode aumentar a confiança dos cidadãos na gestão da coisa pública e garantir que os objetivos políticos sejam alcançados de forma justa e equitativa.

Além disso, os princípios cooperativistas, que valorizam a gestão participativa e a colaboração mútua, oferecem um complemento vital às práticas de compliance. Em vez de uma abordagem *top-down*, onde as políticas são impostas sem considerar as necessidades e opiniões das partes afetadas, o cooperativismo promove uma gestão mais inclusiva e democrática. Em cooperativas, por exemplo, todos os membros têm voz ativa e participam na tomada de decisões, o que pode levar a uma maior aceitação e adesão às políticas públicas. Esse modelo participativo pode resultar em soluções mais bem adaptadas às realidades locais e nas necessidades das comunidades, aumentando a eficácia das políticas e promovendo um engajamento mais profundo da sociedade.

A integração compliance-cooperativismo pode, portanto, criar um ciclo virtuoso para as políticas públicas. O compliance assegura que as políticas sejam implementadas de maneira transparente e responsável, enquanto o cooperativismo garante que essas políticas sejam moldadas e ajustadas com base na participação ativa dos cidadãos e das partes interessadas. Juntas, essas abordagens podem promover uma governança mais eficaz, que não apenas atende às demandas normativas e legais, mas também reflete e respeita as necessidades e expectativas da população, resultando em políticas mais sustentáveis e resilientes.

É dentro deste cenário que se insere multifatorial que se insere esta pesquisa, a qual procura investigar como as políticas públicas contemporâneas podem ser aprimoradas através da integração de práticas de compliance e princípios cooperativistas. O problema de pesquisa procura responder, portanto, a seguinte indagação: como o compliance e os princípios cooperativistas podem contribuir como uma abordagem potencialmente eficaz para enfrentar as lacunas e limitações das políticas públicas tradicionais?

Embora não seja obrigatório e, na prática, referencial teórico e metodologia, às vezes, contradizem-se ou nem se cumprimentam, o presente trabalho buscará unir de forma lógica o seu referencial teórico com a sua metodologia. Por se tratar de um trabalho interdisciplinar e adotar a visão moderna de ciência, em que se busca explicar um fenômeno a partir de uma visão circular de seu conhecimento, foi utilizado o método sistêmico, onde institutos de fora do ordenamento jurídico terão que ser compatibilizados e harmonizados com o Direito, a fim de viabilizar a aplicação e os resultados da utilização do Compliance, do Direito Cooperativo e das Políticas Públicas.

O método de procedimento utilizado foi o estruturalista, e o método de interpretação foi o sistemático aberto, analisando institutos específicos da Administração (como Governança e Sustentabilidade) para uma generalização na ciência do Direito. Por fim, a pesquisa, quanto à sua natureza foi teórica, com a revisão da bibliografia (nacional e estrangeira) sobre o tema, visando construir e embasar o referencial teórico para uma interpretação sistêmica do Direito e da Administração.



COMPREENDENDO O PAPEL DO COMPLIANCE E DA GOVERNANÇA PARA POLÍTICAS PÚBLICAS NA PÓS-MODERNIDADE

Políticas públicas, compliance e governança não são expressões sinônimas; embora estejam inter-relacionadas, cada uma delas tem um significado e um papel distinto dentro do contexto da administração pública e do setor privado. As políticas públicas são diretrizes e ações desenvolvidas e implementadas pelo Poder Executivo (administração pública) para enfrentar questões sociais, econômicas e ambientais. São formuladas para alcançar objetivos específicos e atender às necessidades da sociedade.

Políticas públicas existem, portanto, para a resolução de problemas públicos, mas também está dentro do seu escopo a promoção do bem-estar social por meio da formulação e implementação de estratégias e programas que abordam questões como saúde, educação, infraestrutura e segurança. Por exemplo: uma política pública pode ser um programa de saúde pública para vacinar a população contra doenças contagiosas, ou uma iniciativa de acesso à educação para aumentar a taxa de alfabetização ou, ainda, a realização de audiências públicas para informar e colher opiniões sobre os anseios da comunidade, cuja discussão deverá ser levada em consideração no momento da tomada de decisão pelo gestor.

A governança é um aspecto essencial na formulação e implementação de políticas públicas. Estruturas de governança eficazes garantem que as políticas sejam desenvolvidas e aplicadas de maneira eficiente e transparente. O compliance também é relevante para a implementação de políticas públicas, garantindo que as políticas sejam executadas conforme as normas legais e éticas estabelecidas. Mas seria compliance ou conformidade? A bem da verdade, falar de compliance ou conformidade é a mesma coisa. O mais difícil é fazer as pessoas seguirem-no. O compliance pode ser definido como uma teoria revolucionária, que representa um conjunto de medidas que garante conformidade nos processos diários, como normas e regulamentos a serem respeitados, condutas e atividades lesivas que devem ser evitadas e, a responsabilidade entre gerações. Por isso, na implementação de um programa de compliance é necessário o cumprimento de uma série de etapas. Isso significa dizer que todo trabalho de compliance necessita de um planejamento.

Na pós-modernidade, as políticas públicas enfrentam desafios complexos e multifacetados devido a fatores como globalização, mudanças tecnológicas rápidas, desigualdades crescentes e questões ambientais urgentes. À luz do compliance e dos princípios cooperativistas, várias áreas de políticas públicas podem ser desenvolvidas ou aprimoradas para responder de forma mais eficaz às demandas contemporâneas.

Enquanto instrumento que concretiza intenções e determina a realização de ações pelo Estado, as políticas públicas devem ser estudadas e repensadas diariamente por todos os atores envolvidos a fim de atingir seu real significado e o mais alto grau de efetividade. Isto porque a política pública é instrumento eficaz na concretização de direitos, mas salvo discussão sobre tópicos isolados, como quotas em universidades públicas, tem se mantido fora do debate público aberto, sua utilidade tem sido levada com seriedade apenas no meio acadêmico (Silva, 2022).

Herrera Flores (2008, p. 19), nos alerta para o fato de que, nas últimas décadas, os direitos



conquistados – garantias jurídicas para o acesso a inúmeros bens e direitos – têm sido substituídos pelo conceito de liberdade, do qual não se exigiria uma política pública de intervenção. A precariedade das relações aliado a uma realidade econômica onde os direitos são analisados apenas como custo social e não como meio de incrementar o patamar civilizatório da sociedade vêm contribuindo para a não promoção das políticas públicas.

Assim, as políticas públicas, antes afetas primordialmente as ciências política e da gestão (ou administração) pública, exigem, nos dias atuais, igualmente a convergência de ensinamentos oriundos de outras ciências. Interdisciplinariedade que se reflete nas distintas análises possíveis e que tem gerado estudos com enfoques mais diversificados ainda.

Parece ter razão Luiz Carlos Bresser Pereira (2009, p. 9), quando assevera que os cidadãos são motivados por interesses próprios, mas igualmente são capazes de perceber e promover o interesse público. Nesse sentido, as políticas públicas podem servir de *start* no processo de resgate e fortalecimento do senso de comunidade e do interesse pela coisa pública.

Isso acontece pois a depender da política pública promovida, esta poderá ter a capacidade de chamar a atenção de um cidadão por produzir efeitos diretos na sua vida cotidiana. Ou, nas palavras de Silva (2022):

Desperta, assim, o interesse pessoal de determinado cidadão. Este, então, passa a acompanhar a implementação daquela política, envolvendo-se, paulatinamente com rotinas políticas e sociais que antes lhe eram desconhecidas, gerando empoderamento e, continuamente, incremento de cidadania e progresso da democracia (interesse público).

Nesse sentido, temos que pensar políticas públicas de uma forma inovadora, a partir de seu potencial agregador e não meramente burocrático, pois o papel do Estado, enquanto entidade responsável pela intervenção social está na concretização de direitos. Dito de outra forma, o Estado como entidade jurídico-política, existe para viabilizar, de forma ordenada e racional, a persecução de projetos e objetivos próprios para cada indivíduo, independentemente das razões do Estado que a comunidade política possa invocar.

Consequentemente, “as políticas públicas não servem apenas para resolver problemas, mas também para fazer acontecer espaços de sentido democrático” (Silva, 2022). Nesse quadro, o fundamento das políticas públicas deve ser buscado no importante papel do Estado na política de desenvolvimento e no processo de transformação social, com o fim principal de garantir acesso a dignidade humana a todos os cidadãos.

Em uma sociedade composta por alguns cidadãos sem direitos efetivos, ausentes de conhecimento e informação, os processos de conformação de políticas públicas são mantidos em debates restritos e passam ao longo da vida real. “Agentes políticos e especialistas mantêm o monopólio da discussão, com argumentos técnicos e indicadores, na maioria das vezes, limitados a questões orçamentárias e pessoais” (Silva, 2022). Assim, as políticas públicas, via de regra, são gestadas no interior da Administração Pública e muitas vezes externam o descompasso entre a realidade dos seus destinatários.

Exige-se, portanto, a construção de uma teoria que desenvolva um conceito crítico de políticas



públicas, atento aos contextos concretos e materiais vigentes e a uma prática social educativa que proporcione a inclusão de todos os cidadãos na discussão política. Nesse passo, os princípios cooperativistas auxiliam na estruturação e funcionamento das políticas públicas, visto que podem influenciar positivamente a gestão da coisa pública em diversos setores.

Uma cooperativa, de acordo com a Constituição Federal de 88, é uma associação autônoma de pessoas que se unem voluntariamente para satisfazer suas necessidades econômicas, sociais e culturais comuns, por meio da constituição de uma “empresa” de propriedade coletiva e democraticamente controlada. As cooperativas são regulamentadas pela legislação brasileira e têm seus princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição Federal (art. 5º, inc. XVIII) e na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

A sua maior relevância está no seu funcionamento que tem como a base a cooperação, a solidariedade, participação democrática dos membros e a distribuição dos resultados conforme o trabalho ou a utilização dos serviços prestados pela cooperativa.

O cooperativismo constitui-se, portanto, tendo como linhas orientadoras a constituição norteada em sete princípios. Eles têm grande relevância para a interpretação e constituição da doutrina cooperativista, pois, por meio deles, “capaz de se conter em si todas as formas de atividades cooperativistas” (Bulgarelli, 2000, p. 21). São eles: adesão voluntária e livre, gestão democrática e livre, participação econômica dos cooperados; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação e interesse pela comunidade (Lima, 2019).

A adesão voluntária e livre reflete a natureza democrática e inclusiva das cooperativas promovendo a participação cidadã. Em termos de políticas públicas, esse princípio pode inspirar a criação de programas mais inclusivos, permitindo que a comunidade escolha voluntariamente se engajar em iniciativas sociais e econômicas voltadas para a sua realidade. A gestão de políticas públicas pode ser fortalecida ao garantir que as iniciativas não sejam impostas, mas sim abraçadas por aqueles que se beneficiam delas, respeitando a autonomia individual.

A gestão democrática é central nas cooperativas, onde os membros têm voz ativa nas decisões: cada indivíduo corresponde a um voto. Políticas públicas podem se beneficiar ao incorporar mecanismos de gestão democrática, como conselhos comunitários, audiências públicas, assembleias populares e fóruns de discussão, que permitam uma maior participação e capacidade de influência dos cidadãos. Isso garantiria decisões públicas mais transparentes e em consonância com as reais necessidades da população, diminuindo a alienação e promovendo maior engajamento popular.

A participação econômica dos membros – terceiro princípio do cooperativismo – diz respeito a necessidade de os colaboradores/associados contribuírem financeiramente, compartilhando os resultados econômicos, sejam eles positivos ou negativos. Esse princípio pode ser aplicado em políticas públicas que visem a redistribuição de recursos e a redução das desigualdades econômicas, promovendo, em último fim, uma reparação histórica, tal aquela que precisamos fazer com os brasileiros afrodescendentes.

Modelos de economia solidária e financiamento participativo, por exemplo, podem ser formas de aplicar o princípio da participação econômica, a fim de oportunizar um desenvolvimento



econômico mais equitativo e sustentável, onde a comunidade tenha participação direta na gestão dos recursos públicos. Afinal o recurso é público, mas é de todos.

O princípio da autonomia e independência ressalta a importância das cooperativas não serem subordinadas a interesses externos. Na gestão de políticas públicas, esse princípio sugere a necessidade de garantir que as iniciativas sejam autônomas, evitando a improbidade administrativa e a captura por interesses privados ou políticos escusos. Políticas públicas desenhadas com base nesse princípio reforçam a governança e a prestação de contas, assegurando que os projetos sejam conduzidos em prol do interesse público e não de grupos específicos.

Educação, formação e informação também exercem papel importante dentro de uma cooperativa. Por isso, esse modelo de negócio priza pela educação e formação de seus membros para que possam participar efetivamente na gestão do empreendimento. Políticas públicas que investem em educação, capacitação profissional e disseminação de informações de qualidade para a comunidade, empoderam a população, permitindo uma participação mais qualificada na tomada de decisões e na fiscalização do poder público. Esse princípio é de uma importância para a construção de uma cidadania ativa e informada, essencial para o sucesso de qualquer política pública, fugindo-se do “efeito manada”.

A intercooperação entre cooperativas é o sexto princípio, o qual incentiva a solidariedade e o fortalecimento mútuo. Em termos de políticas públicas, esse princípio pode ser traduzido em políticas que incentivem a colaboração institucional e a formação de redes de apoio entre diferentes esferas de governo, ONGs e o setor privado. A intercooperação pode resultar em sinergias que aumentam a eficiência das políticas públicas, otimizando recursos e ampliando o alcance das ações governamentais.

Por fim, sétimo e último princípio, diz respeito ao interesse pela comunidade. Cooperativas se comprometem a contribuir para o desenvolvimento sustentável de suas comunidades. Políticas públicas baseadas nesse princípio tendem a focar no desenvolvimento local, priorizando iniciativas que melhorem a qualidade de vida da população, preservem o meio ambiente e sejam sustentáveis. Esse enfoque na sustentabilidade e no bem-estar social pode orientar políticas mais inclusivas e comprometidas a longo prazo, ao invés de focarem apenas em soluções imediatistas.

Bem, conclui-se que a doutrina cooperativista é uma doutrina econômica, mas sem negligenciar o social, e sem ser assistencialista. Foge assim do balizamento das doutrinas capitalista e socialista, sem contudo relegá-las a um plano secundário de isolamento. O cooperativismo busca, através do econômico e do social, o equilíbrio.

Os princípios cooperativistas, por sua vez, oferecem uma visão de mundo que privilegia a participação democrática, a justiça econômica e o desenvolvimento sustentável. Por isso, ao serem aplicados na gestão das políticas públicas, esses princípios podem promover uma governança mais inclusiva, eficiente e equitativa. Contudo, para que essa influência seja efetiva, é necessário que haja um esforço contínuo de integração entre o setor cooperativista e o poder público, além de uma estrutura institucional que valorize e respeite esses princípios em sua totalidade.



Cooperar é agir de forma coletiva com os outros, trabalhando juntos em busca do mesmo objetivo. A prática da cooperação educa a pessoa desenvolvendo uma mentalidade mais aberta, flexível, participativa, humana e solidária. A cooperação entre governo e sociedade, baseada nesses princípios, pode ser um caminho para a construção de políticas públicas mais justas e eficazes.

CONCLUSÃO

A cultura cooperativista busca desenvolver a capacidade intelectual das pessoas de forma criativa, inteligente, justa e harmônica, visando a sua melhoria contínua. Os seus princípios buscam pelo resultado econômico o desenvolvimento social, ou seja, a melhoria da qualidade de vida.

Nesse contexto, a integração de práticas de compliance e princípios cooperativistas surgem como uma estratégia promissora para aprimorar a eficácia e a eficiência das políticas públicas, o que pode ser feito:

- (i) na implementação de estruturas de compliance para garantir que os processos e decisões sejam transparentes, reduzindo o risco de corrupção e aumentando a confiança pública nas instituições responsáveis pela formulação e execução das políticas, através da incorporação de mecanismos participativos que envolvam os cidadãos na supervisão e avaliação das políticas, promovendo uma maior transparência por meio da colaboração direta;
- (ii) assegurando que as políticas públicas estejam alinhadas com leis, normas e regulamentos atuais, ajustando-se imediatamente às mudanças e mutações na legislação brasileira. Isso facilitará a coleta de *feedback* contínuo das comunidades e partes interessadas, permitindo que as políticas sejam adaptadas para atender melhor às necessidades e prioridades locais em compasso com a legislação atual sobre o tema;
- (iii) estabelecendo processos de compliance que garantam a equidade e a inclusão na execução das políticas públicas, mitigando a discriminação e garantindo que todas as vozes sejam ouvidas e todos os cidadãos se sintam representados, através da utilização do modelo cooperativista de participação democrática dos membros; permitindo que os cidadãos participem ativamente na elaboração e implementação das políticas, promovendo uma abordagem mais participativa e representativa.
- (iv) aplicando leis e realizando auditorias rigorosas para monitorar a execução das políticas e corrigir desvios, melhorando a eficiência na alocação de recursos e na implementação de estratégias, por meio do envolvimento dos membros da comunidade na tomada de decisões e na execução das políticas; o que pode levar a soluções mais eficazes e adaptadas às reais condições locais, aumentando a eficiência das políticas e; por fim,
- (v) garantindo que as políticas públicas sejam sustentáveis a longo prazo, por meio da conformidade com as leis e regulamentos ambientais e sociais. Isso permitirá o fomento de uma cultura de responsabilidade e compromisso com o bem-estar coletivo, integrando práticas cooperativistas que incentivem a sustentabilidade e a coesão social.



O intercâmbio dessas abordagens pode criar um sistema de políticas mais robusto e responsivo, que não apenas cumpre suas metas normativas e legais, mas também se adapta às necessidades emergentes e promove um envolvimento ativo da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luiz Eduardo. Governança Corporativa. In: CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio. **Manual de Compliance**. 2ª ed. São Paulo, SP: Forense, 2020.

ASSI, Marcos. **Compliance: como implementar**. São Paulo, SP: Trevisan, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa**. 4. ed. [S.l.]: Freitas Bastos, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BULGARELLI, Waldirio. **As sociedades cooperativas e a sua disciplina jurídica**. São Paulo: Renovar, 2000.

CHEFFINS, Brian R. The rise of corporate governance in the UK: When and why. **Current Legal Problems**, v. 68, n. 1. p. 387-429, 2015.

HERRERA FLORES, Joaquin. **La reincencion de los derechos humanos**. Colección Ensayando. Sevilla: Ed. Atrapasueños, 2008.

LAUTENSCHLEGER, Nilson. **Os desafios propostos pela Governança Corporativa ao Direito Empresarial Brasileiro**, ensaio de uma reflexão crítica e comparada. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

LIMA, Rodrigo Coelho de. **Direito cooperativo: avanços, desafios e perspectivas**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 26 ago. 2024.

MIRAGEM, Bruno; DENSA, Roberta (coord.); RANGEL, Aline Roberta Veloso; OLIVEIRA, Amanda Flávio de. **Compliance e relações de consumo**. Indaiatuba, SP: Foco, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 22 ago. 2024.

NEVES, Edmo Colnaghi. **Compliance empresarial: o tom da liderança**. São Paulo, SP: Trevisan, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 22 ago. 2024.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

SILVA, Vlória Pompeu. **Políticas públicas: conformação e efetivação de direitos**. 1. ed. Indaiatuba: Foco, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 26 ago. 2024.