

**GOVERNANÇA CORPORATIVA E O PAPEL DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO: UM ESTUDO
NO CONTEXTO DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO¹**



**5TH IBEROAMERICAN ACADEMY
OF MANAGEMENT**

*Joaquim Rubens Fontes Filho
Elvira Cruvinel Ferreira Ventura
José Carlos Marucci*

Resumo: O desenvolvimento dos referenciais da governança corporativa tem se baseado, principalmente, na teoria da agência e seus desdobramentos, tais como mecanismos de controle externo e interno. Dentre os principais mecanismos propostos, tais como possibilidade de aquisições hostis, direito de voto dos acionistas, concentração de propriedade, remuneração executiva, estrutura multidivisional e conselho de administração, esse último se destaca como o que tem recebido maior atenção. Neste estudo, a governança corporativa é investigada em um contexto de organizações sem fins lucrativos. O foco da análise é o papel do conselho na governança dessas organizações, consideradas as limitações do uso dos demais mecanismos, dada principalmente a ausência de um mercado de controle corporativo. O artigo tem como objetivo comparar o papel desempenhado pelo conselho nas cooperativas de crédito no Brasil frente às principais teorias que buscam explicar sua atuação. Partindo da premissa da insuficiência de uma abordagem teórica única para explicar sua dinâmica, no estudo busca-se compreender a limitação e interação das teorias, e propor elementos para a construção de um modelo multi-teórico para o contexto dessas organizações. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com dirigentes de 45 cooperativas de crédito, distribuídas de forma representativa dos principais grupos dentro de um universo de 1452 cooperativas, envolvendo questões de governança focadas tanto em questões de participação quanto da dinâmica e representatividade do conselho.

Palavras-chave: governança corporativa; cooperativa de crédito; conselho de administração

¹ Trabalho apresentado na 5th International Conference of the Iberoamerican Academy of Management. Santo Domingo (República Dominicana), dez. 2007

1. Introdução

O interesse em torno da governança corporativa tem crescido nos últimos dez anos, não apenas no público especializado e nas empresas de capital aberto, quanto no ambiente de organizações sem fins lucrativos ou atuando fora dos mercados bursáteis.

Certamente, os escândalos da Enron, WorldCom e Parmalat despertaram a atenção e atraíram o interesse, mas provavelmente atuaram como catalisadores de uma necessidade crescente de organizar o governo estratégico das organizações, disciplinando as relações entre seus proprietários, gestores, empregados e grupos de interesse.

Governança Corporativa remete ao governo da empresa, à articulação do poder entre as partes com direitos de propriedade e controle sobre a empresa, não se limitando a questões de verificação de procedimentos contábeis, auditorias ou à remuneração dos gestores. Envolve algo maior, as relações entre controladores, acionistas minoritários, gestores, mercado de capitais e financiadores em geral, bem como o grupo das denominadas partes interessadas (*stakeholders*), formada pelos empregados, clientes e fornecedores, órgãos reguladores e a própria sociedade.

O aumento da competitividade e as pressões por eficiência e ganhos de escala decorrentes da abertura comercial dos mercados induziram as empresas a buscarem novas fontes de recursos para sua expansão, principalmente no mercado de capitais. Os investidores, por sua vez, tornaram-se também mais exigentes quanto a sua capacidade de influenciar a atuação das empresas nas quais participavam, principalmente como forma de garantir o melhor retorno a seus investimentos. Esse é o contexto que alavancou o movimento recente pela melhoria da governança corporativa.

Dentro de uma perspectiva histórica, foi a percepção dos problemas que a diferença de interesses, propensão a risco e motivações entre proprietários e gestores traziam para a

empresa, já na década de 30, que motivou a busca de medidas para contornar essas diferenças. Resulta que, desde então, o objetivo principal da governança corporativa passou a ser associado a formas de assegurar que os executivos persigam os objetivos determinados pelos acionistas, no denominado problema de agência.

As denominadas “boas práticas” de governança corporativa passaram a ser perseguidas e exigidas, principalmente, pelos investidores institucionais, vistas como uma forma do investidor recuperar seu poder na organização. Estudos posteriores, que mostravam um valor de mercado superior às empresas que adotavam essas práticas, trouxeram grande contribuição para que se multiplicasse a adoção da governança.

Atualmente, é claro que nem todos os mercados têm esse problema de fragmentação do controle, sendo que o problema de agência ocorre principalmente entre acionistas controladores e minoritários. As pesquisas sobre governança têm, então, se orientado para propor soluções a questões mais abrangentes, resultantes das interações entre os grupos de influência sobre a organização – proprietários, gestores, e conselhos, e a forma como o poder é compartilhado e as decisões são tomadas, inclusive quanto aos aspectos de prestação de contas, transparência, representatividade, direitos e equidade.

O impacto positivo das boas práticas de governança nas empresas de capital aberto atraiu o interesse de outras organizações que, mesmo não dependendo fundamentalmente de investidores, tinham também arranjos vinculando propriedade e gestão e podiam se beneficiar do referencial teórico-prático construído. Empresas estatais, familiares, organizações sem fins lucrativos, clubes de futebol, fundos de pensão e cooperativas são exemplos de contextos nos quais os mecanismos de controle externo e interno, alinhamento de interesse, e redução de custos de agência vêm sendo adotados.

Os mecanismos de governança podem ser agrupados em duas categorias, internos e externos. Conforme a descrição de Lamb (s.d.):

(a) *Mecanismos de governança: sistemas de controle externo*

- A concorrência no mercado de bens e serviços – O excessivo oportunismo dos agentes pode vir a aumentar os custos de produção e reduzir a competitividade da organização. O risco decorrente da redução de eficiência frente aos concorrentes atua como limitador do oportunismo gerencial e é tão mais importante quanto maior a concorrência no setor.
- Mercado de trabalho dos dirigentes – Eventuais resultados negativos da empresa prejudicam a reputação dos administradores frente a seus pares e o mercado de trabalho como um todo. Esse mecanismo é mais expressivo quando há uma clareza da tarefa desempenhada.
- Mercado financeiro – Tanto o mercado financeiro quanto o mercado de capital exercem pressão sobre os gestores, principalmente em empresas abertas. A avaliação do mercado, expressa pela cotação das ações em bolsa, pode levar a movimentos de venda dos papéis da empresa ou operações como aquisições hostis. A característica do mercado brasileiro, onde há grande concentração da propriedade, torna mais difícil a ocorrência dessa pressão.

(b) *Mecanismos de governança: sistemas de controle interno*

- Direito de voto dos acionistas – Acionistas com participações significativas no controle, ou participantes do grupo de controle, podem inibir a atuação dos executivos pelo exercício do voto nas assembleias.
- Alinhamento de interesses dos dirigentes – A participação significativa dos dirigentes na propriedade da empresa age no sentido de aumentar seu interesse em maximizar os resultados.
- Vigilância mútua entre os assalariados – Esse mecanismo atua de modo semelhante ao controle do mercado de trabalho dos dirigentes. Não apenas os executivos, mas também os demais empregados, estão sujeitos à avaliação do mercado de trabalho, que em geral associa seu desempenho aos resultados obtidos pela empresa e sua reputação. Como

consequência, institui-se um controle mútuo envolvendo todos trabalhadores, no sentido de evitarem comportamentos oportunistas.

Dentre os diversos mecanismos utilizados para a melhoria da governança, aquele de maior convergência é, certamente, o conselho de administração (CA). Escolhidos pelas assembleias de proprietários ou acordos de acionistas, os membros do conselho de administração representam a interligação entre os acionistas e os gestores, acompanhando de forma mais próxima o dia-a-dia da empresa. Além de concentrar o interesse de grupos dispersos de acionistas, tem como dever fiduciário buscar o melhor desempenho da empresa. Entretanto, seu papel nem sempre é claro, o que impacta tanto em sua atuação como obviamente nas formas de avaliar sua contribuição. Sua constituição legal varia para cada tipo de organização, reflexo da premissa dos legisladores sobre seu papel esperado.

Neste artigo tomamos como objeto as cooperativas de crédito no Brasil, para verificar como é exercido o papel do conselho de administração. A importância desse segmento se justifica não apenas por uma crescente participação no sistema financeiro nacional como também por ser, muitas vezes, o veículo único de acesso de comunidades a esse sistema. Do ponto de vista da governança, por ser uma organização auto-gerida, atuando em um mercado competitivo, compreender suas práticas de gestão e propor melhorias pode trazer benefícios tanto para essas organizações quanto para diversos outros segmentos, para os quais há ainda poucos referenciais específicos sobre governança. O referencial utilizado na pesquisa tomou por base taxonomia proposta por Hung (1998) para os papéis do conselho.

Na segunda parte apresentamos o referencial teórico utilizado para construir o modelo de análise. A seguir, o contexto e as questões da governança das cooperativas de crédito são apresentados. A quarta parte detalha a metodologia e os resultados da pesquisa, incluindo avaliações desses resultados frente ao referencial teórico. Nas considerações finais são

propostos desdobramentos para melhoria do modelo de governança das cooperativas de crédito, tendo como base o papel do conselho de administração.

2. Governança Corporativa: um olhar multi-teórico sob o papel do Conselho de Administração

Segundo a definição da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), governança corporativa “é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital” (RECOMENDAÇÕES, 2002, p. 1). Ou, em uma visão mais ampla, trata “das maneiras pelas quais os fornecedores de recursos às corporações se asseguram que irão obter retorno de seus investimentos” (SHLEIFER e VISHNY, 1997, p. 737). A governança corporativa objetiva alinhar os sistemas de controle, monitoramento e incentivos para que as decisões dos gestores sejam realizadas no melhor interesse dos proprietários.

Conforme Cornforth (2003), há poucas teorias sobre governança em organizações sem fins lucrativos em relação à governança corporativa, além do que ambos os referenciais teóricos se desenvolveram de forma separada. Em sua análise, considera seis conjuntos teóricos que, utilizados em corporações privadas, poderiam também se mostrar úteis para entender a governança de outros conjuntos de organizações. As teorias que considera são a teoria da agência, teoria do *stewardship*, teoria da dependência de recursos, a perspectiva democrática, a teoria dos *stakeholders* e a teoria da hegemonia gerencial.

Uma vez que a atividade do conselho de administração tem se mostrado o mecanismo de controle interno mais importante (DE ANDRES, AZOFRA, LOPEZ, 2005) este trabalho foca a atenção nos papéis que esse conselho desempenha, analisando a importância atribuída a

cada um no âmbito das organizações estudadas, relacionando sua significância com as teorias associadas a cada papel.

O estudo toma como base para a taxonomia proposta por Hung (1998). Esse autor focou sua atenção na capacidade explicativa de um conjunto de teorias para compreender a dinâmica de funcionamento do conselho de administração de organizações de mercado e produzir uma tipologia para classificar seu comportamento. Com base nas teorias utilizadas para analisar o papel dos conselhos e da descrição de códigos de governança, Hung (1998) avalia que cabe ao conselho desempenhar seis papéis distintos. Contrariando a visão predominante, baseada na teoria da agência (DAILY, DALTON, CANNELLA, 2003; SHLEIFER e VISHNY, 1997), que o papel essencial do conselho é exercitar o controle sobre a gestão, afirma que sua atuação representa um fenômeno muito mais complexo, e que uma única perspectiva teórica não seria suficiente para capturar toda a abrangência do processo.

Para esse Hung (1998), diversas vertentes teóricas, desenvolvidas para outros contextos e problemas, foram sendo utilizadas pelos pesquisadores para tentar exprimir questões específicas da governança e, particularmente, do papel desempenhado pelo conselho. Argumenta que cada teoria, ao focar em uma pequena parte do problema, lembra a famosa história dos cegos e o elefante, impede que se compreenda o todo, pelo que defende tanto uma abordagem multi-teórica quanto o desenvolvimento de teorias próprias capazes de integrar os diversos aspectos da governança.

Pela taxonomia proposta, a atenção é direcionada ao trabalho do conselho no processo de tomada de decisão, que pode ocorrer segundo uma influência extrínseca ou intrínseca. No primeiro caso, o papel do conselho é pautado pelos fatores contingenciais dos ambientes externo e interno. Na perspectiva intrínseca, o papel é voltado à adequação a expectativas institucionais.

Os seis papéis propostos são os de ligação, coordenação, controle, estratégico, conformidade e apoio. Cada um desses papéis tem sido proposto ou tratado por uma teoria associada, conforme apresentado na figura 1.

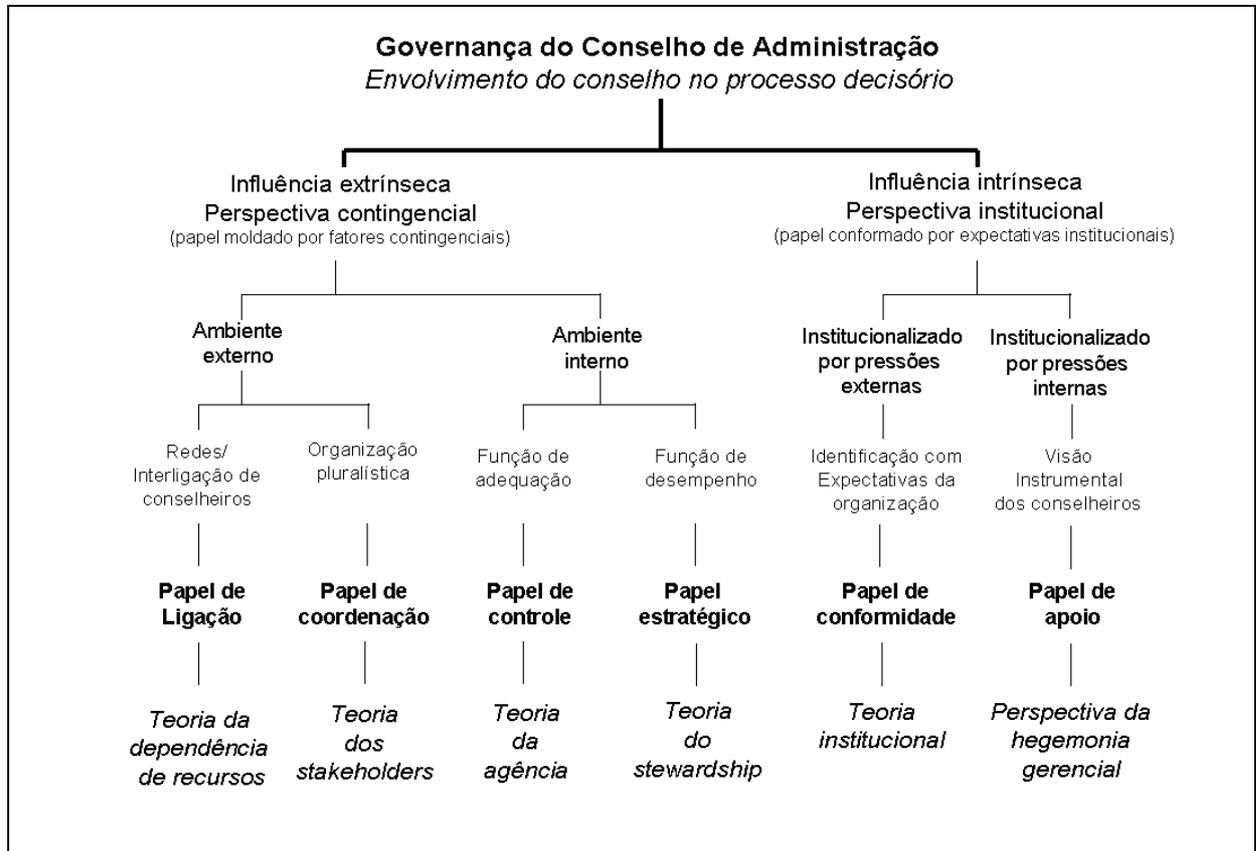


Figura 1 - Papéis do Conselho de Administração
Fonte: Adaptado de Hung (1998, p.105).

Papel de ligação: Assume que as organizações têm dependências mútuas para acesso a recursos raros – financeiros, informacionais, especialização etc. – importantes para suas atividades, de forma que buscam estabelecer elos para regular essa interdependência.

Nesse sentido, o conselho passa a ser assumido como elemento de interligação com outras organizações que fornecem ou adquirem recursos importantes da organização, atuando também como facilitador dos relacionamentos. Uma forma comum em corporações norte-americanas é a interligação de conselhos (*interlocking directorship*), pela qual membros de conselho e executivos exercem funções diferentes em organizações que buscam essa interligação.

A abordagem teórica que melhor explica essa relação é dada pela teoria da dependência de recursos. Essa teoria trata das estratégias desenvolvidas por determinado conjunto de organizações em suas relações com outras, com vistas a manter ou ampliar seus recursos fundamentais. Considera que as decisões gerenciais são influenciadas por atores externos e internos, que controlam recursos críticos. Como consequência, é fundamental a capacidade estratégica desse conjunto de organizações de realizar negociações políticas e estruturar relações de poder (MOTTA e VASCONCELOS, 2006).

Pfeffer e Davis-Blake (1987) sugerem que, uma vez que há divisão de trabalho em uma organização – o que, cabe observar, ocorre inclusive dentro do próprio conselho – algumas posições acabam por controlar tarefas críticas. Na perspectiva da teoria da dependência de recursos, o grau de criticidade decorre do poder que essa posição permite a seus detentores para prover recursos críticos à organização e o quanto as tarefas de aquisição de tais recursos podem ser desempenhadas por indivíduos em outras posições.

Papel de coordenação: Ao incorporar a participação de grupos de interesse no conselho, a organização pode responder melhor às expectativas da sociedade ou, no caso, da própria cooperativa. Segundo essa abordagem, espera-se que o conselho seja capaz de negociar e se comprometer com os grupos de interesse, promovendo uma articulação de forma a posicionar os direcionamentos corporativos, destacando, portanto, seu papel de coordenação.

A teoria dos *stakeholders* argumenta que indivíduos ou grupos, com interesses legítimos, participam de uma organização para obter benefícios que não há, por definição, prioridade em um conjunto de interesses e benefícios sobre outros (DONALDSON e PRESTON, 2005). Tem como referência questões como: Em função de quais interesses as organizações são geridas? A quem e para que realmente interessam (ou devem interessar) as organizações? Quais interesses estão prevalecendo nas práticas de gestão em detrimento de

quais outros? Quais interesses deveriam prevalecer ou ao menos não serem ignorados ou segregados? Em sua perspectiva normativa, considera a organização como uma arena de múltiplos interesses concorrentes e, por vezes, conflitantes, configurando um espaço social onde os diversos grupos de interesse (*stakeholders*) atuam, defendendo diferentes posições de poder, e no qual a sustentabilidade organizacional depende de pactos (*trade-offs*) e arranjos cooperativos específicos (MARTINS e FONTES FILHO, 1999).

Papel de controle: a separação do papel de proprietário – exercido na corporação pelo conselho de administração – e de gestor, cria tanto um comportamento cooperativo orientado para o alcance de objetivos quanto divergência de interesses quanto à própria definição desses objetivos e postura para alcançá-los. A teoria da agência se preocupa em minimizar os problemas contratuais que surgem dessa relação, criando mecanismos de incentivo ou de controle, visando limitar o oportunismo gerencial.

A teoria da agência está inserida na perspectiva da Nova Economia Institucional (NEI), que alterna a visão micro-econômica tradicional da organização como uma função de produção para um mecanismo de contratação (NILAKANT e RAO, 1994). A firma é percebida como “uma ficção legal que serve como umnexo para um conjunto de relações contratuais entre os indivíduos” (JENSEN e MECKLING, 1976, p. 310).

A premissa básica da teoria é que, se ambas as partes em um relacionamento principal-agente buscam maximizar uma função utilidade particular, nem sempre o agente vai agir no melhor interesse do principal. O principal pode limitar interesses divergentes aos seus implementando uma estrutura de monitoramento e incentivos, mas incidindo em custos nesse processo. Decorre, portanto, dessa teoria, que para evitar o oportunismo dos gestores e comportamentos não alinhados aos interesses do principal, seu poder discricionário deve ser delimitado em função da capacidade de contribuir para adicionar valor de mercado à empresa.

Papel estratégico: avaliar e suportar as definições estratégicas da organização é papel fundamental do conselho. Embora haja diferenças entre o envolvimento esperado de sua atuação, desde uma postura passiva e analítica a uma mais propositiva de estratégias, a visão predominante é que o conselho deve desenvolver uma coalizão dominante para permitir aos gestores alcançar a missão e os objetivos organizacionais. Nesse sentido, espera-se do conselho uma participação ativa, discutindo propostas e planos dos gestores e apresentando contribuições significativas. Refutando premissas da teoria da agência, a teoria do *stewardship* trata de forma mais adequada esse papel participativo do conselho.

Partindo de uma premissa diferente com relação ao modelo de homem adotado pela teoria da agência, Davis, Schoorman e Donaldson (1997a e 1997b) propõem, pela teoria do *stewardship*, que o indivíduo não age no interesse próprio, mas coletivo, segundo uma orientação pró-organizacional e baseada na confiança mútua. Enquanto que a abordagem de controle adotada pela teoria da agência enfatiza a disciplina, a perspectiva colaborativa da teoria do *stewardship* enfatiza a prestatividade, a confiança e a parceria (SUNDARAMURTHY e LEWIS, 2003). Dessa forma, não há problema fundamental de motivação ou alinhamento de interesses.

A teoria do *stewardship* substitui o *homo economicus* por aquele voltado à auto-realização e o bem servir à coletividade. Sua motivação está mais associada a aspectos intrínsecos, como crescimento e desenvolvimento, que necessidades de baixa ordem. Confiança, envolvimento, desempenho e longo prazo substituem orientações de controle, custos e curto prazo, conformando um ambiente de coletivismo e baixa distância de poder (DAVIS, SCHOORMAN e DONALDSON, 1997a).

Papel de conformidade: as organizações são moldadas por regras sociais e convenções que delimitam sua forma e as práticas que adotam. Ao conselho cabe o papel de adequar a organização ao seu entorno, de forma a torná-la melhor aceita. Na realidade, o próprio conselho é formado por membros que também conformam seu comportamento por essas regras e convenções. Esse papel de conformidade é explicado pela teoria institucional.

O ponto central da perspectiva institucional baseia-se na busca de legitimidade pela organização, seja de forma explícita e intencional, seja através de adaptações passivas ou pouco evidentes. Essa busca pela legitimidade, definida por Meyer e Scott (1983) como o grau de suporte cultural a uma organização, leva a práticas isomórficas, pelas quais as organizações são estimuladas, por razões diversas, a se tornarem semelhantes, em estruturas, processos e crenças, a outras organizações que compartilham contextos ambientais similares, definidos como ambientes institucionais.

Meyer e Rowan (1977) propõem que estruturas racionalizadas formais podem surgir a partir de dois contextos. O primeiro é representado pelas estruturas de controle e coordenação de atividades que permitem a uma organização obter uma eficiência relativa superior e, portanto, uma vantagem competitiva sobre seus concorrentes. O segundo molda-se por uma teia de relacionamentos e interações sociais e representa um contexto altamente institucionalizado, principalmente dentro de um campo organizacional (*organizational field*), isto é, um conjunto de organizações que constituem uma área reconhecida de vida institucional (DIMAGGIO e POWELL, 1983, p.148), tais como fornecedores, consumidores, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços ou produtos semelhantes. Uma vez configurado e institucionalizado o campo organizacional, fortalece-se o processo de isomorfismo, pelo qual as organizações nesse campo tornam-se cada vez mais semelhantes.

A teoria institucional propõe que o ambiente de atuação organizacional pode ser dividido em técnico e institucional. No ambiente técnico predominam as regras de mercado, e

os resultados das organizações são mais facilmente observados, comparados e avaliados. As organizações são modeladas seguindo um processo de isomorfismo competitivo ou competição por recursos escassos sendo, portanto, mais usual em ambientes de competição livre e aberta (ORRÛ, BIGGART e HAMILTON, 1991).

No ambiente definido como institucional, o resultado da atuação organizacional não pode ser avaliado apenas por sua produção (output), mas principalmente pelo atendimento a um conjunto de expectativas mais gerais de seus *stakeholders*. A legitimidade, no cumprimento de regras, normas, leis, práticas profissionais correntes e conformidade às expectativas dos *stakeholders*, principalmente quanto a um comportamento esperado, torna-se mais importante que critérios associados à própria eficiência dos processos. As organizações neste ambiente são modeladas segundo uma pressão social, resultando em um isomorfismo institucional em resposta a forças regulatórias e normativas similares, ou copiando estruturas adotadas por organizações bem sucedidas quanto atuando em condições de incerteza.

Papel de suporte: O conselho pode vir a adotar, em diversos momentos, uma posição menos estratégica, como definida anteriormente, e mais uma postura de confirmador das estratégias organizacionais definidas pelos gestores (*rubber stamp*). A separação propriedade-gestão tem permitido o fortalecimento da categoria dos gestores profissionais, que acumulam poder frente a acionistas e conselho, poder esse muitas vezes expresso em ganhos financeiros exagerados, como afirmam críticos das corporações americanas atuais. Segundo Hung (1998), a pressão das forças internas pode ser avaliada pela perspectiva da hegemonia gerencial.

Segundo o autor, o conselho se envolve nas decisões estratégicas da organização somente quando há situação de crise. Em outros casos, sua atuação é mais superficial, exclusivamente para cumprir as formalidades. De acordo com Mace (1971 *apud* HUNG), é uma prática comum que os conselhos sejam utilizados como uma ferramenta gerencial para

suportar as decisões dos executivos profissionais. Os membros do conselho ficam “constrangidos” em tomar decisões de forma independente uma vez que eles têm que confiar em informações fornecidas pela gerência e, em muitos casos, os conselheiros não têm o conhecimento necessário para tomar decisão eficazes.

Para os proponentes da abordagem da teoria da hegemonia gerencial, o corpo técnico e de gestores da organização irá atuar para resistir ao envolvimento do conselho nas decisões estratégicas. Essa discussão não é recente, podendo mesmo sustentar a justificativa para o fortalecimento da preocupação com a governança corporativa no contexto norte-americano na década de 90, com os esforços de grupos de acionistas para restabelecer seu poder na empresa. Cabe, particularmente, o exemplo de Robert Monks e sua atuação na coordenação de associações de investimentos e fundos de pensão no movimento pelo exercício do direito – e de poder - dos acionistas frente aos gestores (ROSENBERG, 2000)

De fato, como comprovado em estudo já na década de 70 (MACE, 1971 apud HUNG, 1998), o conselho apenas se envolvia de decisões estratégicas em momentos de crise, e durante os demais períodos, simplesmente oferecem “uma revisão superficial do desempenho das operações e propostas específicas de gestão. Muito poucos conselhos dirigem o curso da empresa, estabelecendo objetivos, avaliando estratégias alternativas, e estabelecendo políticas de negócio específicas para a corporação” (CLENDENIN, 1972, p. 64).

Conforme Kosnik (1987)

a teoria da hegemonia gerencial descreve o conselho como uma ficção legal: uma instituição anexa cooptada que, apesar de seu poder de governo sobre os gestores, é na realidade dominado pelos gestores corporativos e, portanto, não efetivo em reduzir os conflitos de interesse entre gestores e acionistas. Como resultado, o papel do conselho na governança corporativa é confinado a ser ‘outra

ferramenta gerencial [dominada]’, um ‘carimbador’ passivo e submisso para as propostas e decisões dos gestores (p. 166-167).

De acordo com essa teoria, essa falta de efetividade do conselho decorre do controle gerencial sobre a escolha dos membros do conselho, o que pode induzir processos de cooptação, à falta de conhecimento sobre os negócios e atividades da organização, à sua dependência de informações e análises encaminhadas pelos executivos, ou ainda ao interesse de seus membros nos benefícios de ser conselheiro que não são afetados pela real efetividade da governança, tais como remuneração, prestígio, status e reciprocidade de favores com executivos e demais conselheiros (KOSNIK,1987).

3. Cooperativas de crédito, Governança e o papel do Conselho de Administração

3.1 O segmento de crédito cooperativista no Brasil

O cooperativismo é representado pela associação de pessoas que unem seus esforços para satisfação de necessidades econômicas, sociais e culturais em comum. Embora inúmeras formas de cooperação tenham sido experimentadas desde os primórdios da civilização, o cooperativismo moderno surgiu no contexto da revolução industrial, como reflexo da migração de trabalhadores do campo para as cidades, criando um excesso de mão-de-obra e submetendo as pessoas a condições precárias de trabalho (MENEZES, 2005).

As cooperativas de crédito brasileiras têm seu regime jurídico regulamentado pela Lei 5764/71, que define esse tipo de organização como uma sociedade de pessoas, com natureza jurídica própria, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para fornecer crédito, captar depósitos e prestar serviços aos seus associados. Por serem integrantes do Sistema Financeiro Nacional, seu funcionamento e regulamentação são definidos pelo Conselho Monetário Nacional e sua fiscalização é exercida pelo Banco Central do Brasil.

A estrutura do cooperativismo de crédito no Brasil é composta por três níveis de atuação. No primeiro nível, as cooperativas de crédito singulares, constituídas por pelo menos 20 pessoas, realizam a prestação direta de serviços aos seus associados. No segundo nível, as cooperativas centrais e federações de cooperativas, constituídas por cooperativas singulares, têm o objetivo de organizar, em comum e em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesse das filiadas, integrando atividades e facilitando a utilização recíproca dos serviços. O terceiro nível é formado pelas confederações de cooperativas, constituídas por cooperativas centrais ou federações de cooperativas, tendo por objetivo orientar e coordenar as atividades das filiadas, nos casos em que o vulto dos empreendimentos transcender o âmbito de capacidade ou conveniência de atuação das centrais e federações.

Em dezembro de 2006, essa estrutura era formada por 1.414 cooperativas singulares, 37 cooperativas centrais, 4 confederações e 2 bancos cooperativos. As cooperativas de crédito também podem ser classificadas por modalidade, de acordo com o objeto ou natureza das atividades desenvolvidas ou por seus associados. Em dezembro de 2006, o sistema cooperativo de crédito era composto por 577 cooperativas de empregados públicos e privados, 418 de crédito rural, 260 de profissionais, 23 de microempresários, 23 de empresários e 101 de livre admissão (COMPOSIÇÃO, 2006).

Além de agrupamentos por níveis e por modalidades, as cooperativas de crédito podem ser agrupadas de acordo com o vínculo a sistemas cooperativos ao qual pertencem. Esses sistemas reúnem cooperativas que compartilham normas internas, sistemas, procedimentos, tecnologias, produtos, serviços e marca com a finalidade de melhorar a eficácia no relacionamento com associados e nos controles organizacionais e sistêmicos. Em dezembro de 2006, das 1.452 cooperativas de crédito existentes, 45% estavam vinculadas ao sistema Sicoob, 9,3% ao Sicredi, 10% ao Unicred, 13,1% ao Ancosol e 6,2% aos demais

sistemas, sendo que 16,4% cooperativas de crédito não estavam vinculadas a sistemas (independentes).

Essa estrutura do cooperativismo é de configuração relativamente recente. Até o início da década de 80 o número de cooperativas era de menos de 1/3 do número atual, o que significa que cerca de 70% das cooperativas de crédito atuais foram abertas nos últimos 25 anos (Gráfico 1). Durante a década o número de cooperativas cresceu a uma taxa média de 6,5% ao ano.

Porém, foi a partir dos anos 90 que a quantidade de cooperativas de crédito aumentou mais significativamente, com 35% das cooperativas atuais constituídas nessa década. Esse crescimento recente foi acentuado muito por consequência do processo de estabilização da economia brasileira na década de 90, que ao reduzir as taxas de inflação, implicou na queda das receitas das instituições financeiras levando à reestruturação do sistema bancário brasileiro.

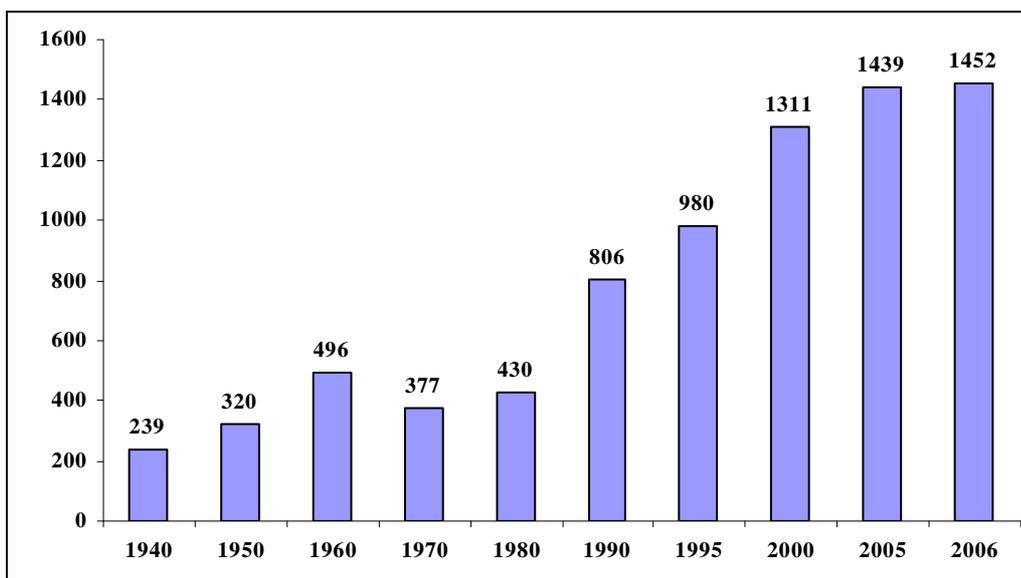


Gráfico 1 – Evolução do número de cooperativas de crédito no Brasil
Fonte: Banco Central do Brasil, 2006

Nesse processo de reestruturação, muitas agências e segmentos que eram viáveis nos tempos de alta inflação deixaram de sê-lo, fazendo com que parte do público ficasse desatendido ou parcialmente atendido por instituições financeiras. Nesse contexto, abriu-se espaço para a constituição de cooperativas de crédito visando ao atendimento desse público, permitindo assim o crescimento do setor. Durante a década de 90, o número de cooperativas apresentou um crescimento médio de 5% ao ano.

A partir do ano 2000, uma conjugação de fatores no ambiente técnico e institucional das cooperativas contribuiu ampliar a concorrência no setor financeiro e reduzir a taxa de crescimento do número de cooperativas, que foi de 1,72 ao ano em média até 2006. Dentre esses fatores, se destacam a consolidação das mudanças no sistema bancário, a atuação de novos agentes no setor de microfinanças, o lançamento de novos produtos e inovações financeiras e o aumento nos requisitos normativos entre outros fatores. Apesar de menores taxas de crescimento, o sistema cooperativista de crédito vem passando por transformações significativas, com a sua consolidação em busca de ganhos de escala e de eficiência com vistas a ser uma organização financeira alternativa num contexto de menores taxas de juros e aumento na concorrência na concessão de crédito.

Em consonância com o aumento no número de cooperativas, o número de associados atendidos pelas cooperativas de crédito duplicou nos últimos cinco anos, passando de 1,4 milhões em 2001 para 2,8 milhões em 2006. Esse significativo crescimento recente refletiu-se na ampliação da participação das cooperativas de crédito no sistema bancário (Tabela 1). Nos últimos dez anos a participação das cooperativas nos ativos totais, depósitos e operações de crédito do sistema bancário mais do que triplicou, enquanto a participação no patrimônio líquido aumentou em 69,1%.

Tabela 1 – Participação das cooperativas nos agregados do segmento bancário

Período	Quantidade	Patrimônio líquido	Ativos totais	Depósitos	Operações de crédito
1997	1 120	1,6	0,4	0,5	0,7
1998	1 198	1,6	0,5	0,6	0,9
1999	1 253	1,8	0,7	0,8	1,1
2000	1 311	2,0	0,8	1,0	1,2
2001	1 379	2,0	0,9	1,3	1,6
2002	1 430	2,2	1,0	1,5	1,8
2003	1 454	2,2	1,3	1,8	2,1
2004	1 436	2,6	1,4	1,4	2,3
2005	1 439	2,9	1,5	1,4	2,3
2006	1 452	2,6	1,5	1,4	2,3

Inclui bancos múltiplos, comerciais, Caixa Econômica Federal e cooperativas.

Fonte: Banco Central do Brasil, 2006.

Como muito desse rápido crescimento deveu-se ao aproveitamento de oportunidades de mercado em decorrência do processo de reestruturação bancária dos anos 90, passada essa fase, em decorrência do seu próprio crescimento e de mudanças no ambiente de negócios, as cooperativas vem passando nos últimos anos, em especial a partir de 2003, por um processo de consolidação com o objetivo de obter economias de escala e de aumentar a eficiência operacional com vistas a ajustar-se estrategicamente (ALVES e SOARES, 2006). Nesse processo de ajustamento, a preocupação com a governança das cooperativas é um dos elementos fundamentais para ampliar a confiança do público e trazer novos investimentos e recursos para essas organizações, coadunando-se com o desafio da ampliação da escala de atendimento e da eficiência operacional num novo contexto mais complexo.

3.2 Governança e o papel do Conselho de Administração em cooperativas

Todo o tipo de organização pode se beneficiar dos avanços no campo da governança. É preciso, contudo, construir o modelo de governança respeitando às singularidades de cada organização. Em cooperativas de crédito, é fácil identificar como o assunto tem se mostrado significativo no âmbito internacional – ver, como exemplos, material nos sites da

Confederação Alemã de Cooperativas (DGRV), World Council of Credit Unions (WOCCU) e National Association of State Credit Union Supervisors (Nascus).

Entre os benefícios que advêm da melhoria das práticas de governança, destacamos mais segurança das cooperativas singulares e do sistema, aumento da participação e do controle interno, desenvolvimento da visão cooperativista, redução de custos operacionais, fortalecimento dos conselhos e mais estímulo ao desenvolvimento profissional.

Algumas características essenciais da organização de crédito cooperativista devem ser consideradas ao tratar de suas questões de governança: (a) o proprietário pode ser gestor e cliente, ao mesmo tempo; (b) apóia-se em princípios sólidos de associativismo; (c) não se norteia pela expectativa de maximização do lucro; e (d) orienta-se para relações de longo prazo.

4. A pesquisa: metodologia e resultados

4.1 Metodologia da pesquisa

O artigo trata de resultados preliminares de pesquisa institucional, de âmbito nacional, inserida em projeto voltado a compreender a dinâmica da governança no setor de cooperativas de crédito. As conclusões desse artigo não representam posicionamento da instituição promotora da pesquisa, mas a visão particular dos autores.

A primeira etapa da pesquisa, desenvolvida entre agosto e novembro de 2006, contou com estudo sobre: 1) principais modelos e códigos de governança no mundo e no Brasil; 2) modelos de governança adotados pelas confederações de crédito cooperativo no país, via análise documental e, 3) modelos de governança de cooperativas de crédito em outros países.

Na segunda etapa, entre novembro de 2006 e março de 2007, foram realizadas entrevistas com representantes de 34 cooperativas singulares e 11 centrais em todo o país,

objetivando conhecer, além dos documentos, suas práticas de governança. A seleção das cooperativas e das centrais entrevistadas contemplou os diversos tipos de cooperativas e de sistemas, buscando-se respeitar a proporcionalidade nas regiões do país. Buscou também contemplar cooperativas de diferentes portes. Em média, havia 4 dirigentes das cooperativas participando das entrevistas, sendo que à maioria dessas entrevistas compareceu, no mínimo, um membro do Conselho Fiscal, um do Conselho de Administração e um dirigente executivo. As entrevistas foram semi-estruturadas, com um roteiro básico com cinco categorias. Para a análise dos dados, cada entrevistador destacou os principais pontos das entrevistas que realizou, reunindo depois, em uma análise geral, os pontos de convergência e dissonância percebidos entre todas elas, frente às categorias e referencial do modelo de análise proposto por Hung (1998). Na seqüência, esses resultados foram analisados e as entrevistas revisadas, para particularizar a compreensão sobre o papel do conselho de administração.

4.2 Resultados

Duas características sobre a formação dos órgãos diretivos das cooperativas são fundamentais para contextualizar as análises, referentes à composição do conselho de administração e diretoria e sobre a existência de conselho fiscal. Ao contrário do que ocorre em sociedades anônimas, a lei que rege o setor (Lei 5.764/71) não separa os órgãos de administração, permitindo que as cooperativas sejam administradas por uma Diretoria ou Conselho de Administração, composto exclusivamente de associados.

Na maioria dos casos, as cooperativas de crédito optam por ter os dois órgãos, com cargos sobrepostos, sendo que os diretores – aqueles que ocupam funções executivas – são escolhidos dentre os próprios membros do conselho de administração. Essa estrutura, atípica para os padrões atualmente recomendáveis de governança, pode conduzir a problemas de assimetria de informação e, principalmente, de enfraquecimento das atribuições e

funcionamento do conselho de administração. Como compensação positiva (*trade-off*), o que foi possível verificar nas entrevistas, tem também conduzido à formação de lideranças fortes e comprometidas com o sistema, uma vez na prática os cargos do conselho ocupados pelos diretores são menos sujeitos à renovação obrigatória, permitindo com isso que os diretores permaneçam no cargo muitas vezes por vários mandatos.

Na maioria das cooperativas entrevistadas o CA é formado por 7 a 9 membros e a diretoria executiva é escolhida entre os membros da CA. A quantidade de cargos executivos do CA varia de 2 a 4, sendo 3 o número mais freqüente de executivos. Embora as reuniões sejam mensais, a maioria dos conselheiros vai à cooperativa mais vezes durante o mês para informar-se a respeito das atividades da cooperativa. É o diretor presidente que toma as decisões cotidianas de condução dos negócios e as decisões táticas de condução da cooperativa. Mas nem sempre esse executivo principal dedica-se exclusivamente às atividades da cooperativa, na medida em que tem vínculo com o grupo de controle externo que originou a cooperativa – por exemplo, produtor rural, empresário, profissional ou empregatício. Em todas as cooperativas a diretoria executiva é auxiliada pela atuação de um gerente geral ou superintendente, dependendo do porte da cooperativa, que se encarrega do atendimento aos associados e dos controles internos da cooperativa.

Outra questão central para análise dos resultados frente à tipologia proposta por Hung (1998) é quanto ao enquadramento do conselho fiscal. Não é comum a existência de desse órgão, uma vez que sua função de fiscalizar os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários é geralmente atribuída ao próprio conselho de administração. Isso acaba reduzindo alguns dos papéis desempenhados pelo conselho de administração, particularmente de controle, ou contribuindo para que certos papéis sejam divididos, a exemplo do papel de ligação e conformidade.

Nas análises subseqüentes, o tratamento adotado será focado nas atividades desempenhadas pelo conselho de administração de modo pleno destacando, eventualmente, papéis desempenhados tipicamente pelos conselheiros-diretores ou pelo conselho fiscal.

(a) **Papel de ligação:** O ponto central da teoria da dependência de recurso é que as organizações dependem de atores externos para a obtenção de recursos críticos. Essa dependência produz incerteza no processo produtivo, uma vez que esses atores utilizam estratégias diversas para reter recursos ou modificar preços relativos ou disponibilidade. A organização busca reduzir a incerteza quanto ao acesso a esses recursos se esforçando para controlar o ambiente externo (BERMAN; PHILLIPS; WICKS, 2005). Para Muth e Donaldson (1998), os conselhos podem ser utilizados como mecanismo para a construção de relacionamentos com o ambiente externo, pelo que a capacidade dos conselhos de cooptar recursos críticos pode ser mensurada pelo nível de conexões de sua rede profissional.

Uma vez que a legislação do setor cooperativo impede a participação de não cooperados nos conselhos das cooperativas, não são possíveis as práticas de *interlocking directorates*. Entretanto, evidências obtidas nas entrevistas mostraram a importância do conselho como facilitador do acesso a recursos.

O papel de ligação exercido pelo CA, em cooperativas de sistemas maiores, se evidencia principalmente em situações de relacionamentos com o próprio sistema cooperativo e, em comunidades de pequeno e médio porte, com lideranças da própria comunidade, principalmente políticas e empresariais. É nesse segmento em que as relações internas ao próprio sistema se mostram mais importantes, com os conselheiros das singulares, também atuando como conselheiros de cooperativas centrais e confederações. Participar desses órgãos associativos é fundamental para influenciar na distribuição de recursos críticos, principalmente informação e conhecimento: “Os presidentes das singulares participam na

Federação. Lá, na federação, podem ter uma visão geral do sistema. É um relacionamento muito bom, inclusive com sugestões e por terem experiências do sucesso dos outros singulares”.

Quanto aos vínculos com a comunidade, o funcionamento da sede da cooperativa na cidade aumenta a intimidade e facilita o acesso a seus dirigentes, em um movimento mútuo de parceria e fiscalização. Parceria, porque as cooperativas têm como missão o desenvolvimento da comunidade onde se instalam, melhorando o acesso ao crédito e meios de pagamento. Fiscalização, pela proximidade que apresenta e a avaliação (controle) externa dos sinais de riqueza de seus técnicos e dirigentes.

Em cooperativas em pequenas localidades é freqüente encontrar postos de atendimento com a presença de um conselheiro. Este tem entre suas atividades o relacionamento com os clientes, exercendo, assim um papel mais relacional do que operacional. É o conselheiro quem faz com que os associados se sintam mais próximos da cooperativa como parte integrante e decisória, bem como assumem a função de atrair novos associados.

Em cooperativas de empregados, esse papel de ligação é muito efetivo, pois cabe aos conselheiros negociar com a empresa de vínculo o apoio e a cessão de recursos essenciais. Em geral, a empresa cede as instalações, assume a remuneração dos conselheiros, apóia na divulgação de informativos, convocações e na própria organização da cooperativa. Como contrapartida, espera uma boa relação, sem distensões políticas, e eventual apoio em projetos que beneficiem seus funcionários: “a empresa sempre considera a cooperativa como parte de seus projetos sociais. Nunca houve interferência, seja política ou outra, sobre a cooperativa.”

Há também pressão de bancos e outros credores para saber quem serão os dirigentes escolhidos: “Na prática, também os bancos pressionam, querem saber 6 meses antes quem será o dirigente. Senão, podem suspender a linha de crédito”. Em cooperativas de produção, o conselho da cooperativa de crédito exerce uma forte ligação na convergência dos objetivos

estratégicos comuns, o que é relevante para estabelecer parâmetros para o planejamento da produção e, em consequência, a necessidade de obtenção de fontes de financiamento nas cooperativas agrícolas vinculadas. Não apenas estratégias, mas principalmente recursos físicos são compartilhados entre essas cooperativas.

Nas cooperativas do denominado sistema solidário, formada em geral por pequenos produtores agrícolas, é natural a simultaneidade de dirigentes nas cooperativas de crédito e de produção. A própria formação da maioria das cooperativas nesse segmento decorreu da atuação de movimentos e organizações sociais ou de representação coletiva. No processo, essas lideranças se legitimaram à frente também da cooperativa de crédito.

(b) Papel de coordenação: De acordo com essa abordagem o papel do conselho de administração é negociar e comprometer-se com os *stakeholders* no interesse da organização. Por conta de suas peculiaridades, nas cooperativas de crédito os *stakeholders* predominantes reduzem-se por conta do múltiplo papel exercitado pelos próprios associados, que são ao mesmo tempo associados (proprietários), clientes (tomadores), depositantes (fornecedores), dirigentes e às vezes, empregados.

O papel de coordenação aparece na composição dos CAs com representantes das comunidades e grupos que compõem a cooperativa. Em alguns casos, dependendo da magnitude da pressão por participação, os conselhos podem incluir um número maior ou menor de membros. Noutros casos, a participação dos diversos segmentos que compõem a cooperativa ocorre por meio da alternância de poder ao longo do tempo. Mesmo nas cooperativas onde há pouca alternância nos membros-chave do conselho, estes têm a preocupação de estabelecer vínculos e contatos com as diversas partes interessadas que compõem a cooperativa com o intuito de captar demandas e obter apoio.

Nas cooperativas dos sistemas maiores predominaram duas situações dependentes da forma como está estruturado o processo de participação na formação das chapas que concorrerão ao CA. Na primeira situação as cooperativas buscam estruturar o processo eleitoral por meio de diversos mecanismos de participação, de forma a incluir representantes dos diversos conglomerados de associados no conselho de administração. Nas cooperativas onde o número de grupos de associados que a compõem é maior, para assegurar que todos participem, o número de conselheiros pode ser maior ou se promove a rotatividade ao longo do tempo entre os representantes dos conglomerados. Entretanto, a representatividade dos *stakeholders* não é um processo simples: “Hoje temos um grande dilema no sistema. Poucos presidentes são dedicados em tempo integral. Há casos de presidente indicado assumir mas sem querer qualquer salário ou remuneração, para ‘que não me cobrem’.”

A segunda situação ocorre naquelas cooperativas onde o processo eleitoral é mais informal, sem processo estruturado de participação, a atual gestão busca estimular os associados a participarem da administração da cooperativa, assim como trazer lideranças da comunidade ou do grupo formador da cooperativa para o conselho de administração.

Quando a cooperativa tinha vínculos fortes com uma cooperativa de produção, ficou evidenciado nas entrevistas que a dinâmica da gestão está vinculada a estratégia de produção do grupo ao qual a cooperativa de crédito tem uma função de apoio, sendo a participação dos representantes dos conglomerados mais relevante para legitimar as ações da administração do que para ter seu interesse específico representado.

Nas cooperativas de natureza solidária, as entrevistas evidenciaram que a participação é um dos seus principais valores, o qual se manifesta tanto nas estruturas operacionais quanto nos processos decisórios. Nessas cooperativas, independente de possuírem processo formal de participação dos associados e demais partes interessadas, por conta da maior proximidade e vínculo de identidade há maior interesse e motivação por participar. Como isso ocorre em

diversos momentos a administração da cooperativa, em especial o seu conselho de administração, sempre está sob controle e vigilância do seu público, resultando na necessidade da busca pela composição dos diversos interesses para o alcance dos resultados.

(c) **Papel de controle:** Embora nas cooperativas de crédito não haja uma clara separação propriedade-gestão, uma vez que os próprios associados fazem a gestão, sendo rara a ocorrência de executivos contratados, os problemas derivados das relações de agência, principalmente a assimetria informacional entre conselheiros e diretores, cria tanto espaço para oportunismo quanto para acúmulo de poder.

Nas cooperativas onde a diretoria executiva efetivamente exerce a gestão, o conselho de administração exerce um papel com ênfase no acompanhamento e de referendo às ações e proposições da diretoria. Nas cooperativas onde a diretoria executiva tem baixo envolvimento com a gestão, os conflitos de agência deslocam-se para a relação e entre a administração da cooperativa (Conselho e diretoria) e o gerente ou superintendente, que é um funcionário contratado (não-associado) que exerce a gestão de fato da cooperativa. Nesses casos o conselho de administração atua com ênfase no controle das ações administrativas do executivo contratado.

Nos grandes sistemas cooperativistas de crédito, foi identificado tanto o envolvimento do diretor eleito nas cooperativas maiores e mais estruturadas, quanto a atribuição da gestão a executivos contratados, nas cooperativas menores. Nestas, a participação na gestão da cooperativa não é a atividade principal do associado dirigente, sendo mais comum a delegação de competência, formal ou informal, ao gerente contratado.

Nas entrevistas foi sugerido que a segregação dos papéis de controle e de gestão somente seria viável nas cooperativas maiores, pois as menores não dispõem de recursos para a contratação de administrador profissional. Entretanto, as práticas de gestão mencionadas

pelos entrevistados apontam para uma lógica oposta. Nas cooperativas maiores, os conselheiros mostraram-se contrários a atribuir a gestão da cooperativa a executivos contratados, externos ao quadro social, enquanto que, nas cooperativas menores, em muitos casos foi observada a delegação da gestão operacional a administrador contratado, embora financeiramente o ônus dessa contratação fosse mais significativo para as de menor porte.

Nas cooperativas de crédito vinculadas a cooperativas de produção, a diretoria exerce efetivamente a gestão, acumulando com frequência também a gestão da de produção. Como a diretoria é escolhida entre os membros do conselho de administração e exerce a gestão efetiva da cooperativa, há forte influência da diretoria sobre as deliberações do conselho em especial, por conta de assimetrias de informação.

Essa separação entre os membros e atividades do conselho e diretoria parece ser crítica para a solidificação dos processos de controle, principalmente interno, da cooperativa. Conforme destacou um entrevistado: “entendo que a diretoria deveria ser contratada. Não podemos colocar um cooperado não especialista, baseado em sua honestidade e boa vontade, mas sem habilitação para atuar em um mercado competitivo. Em gestão de dinheiro, não podemos misturar técnico e político”. Ou ainda, tratando também da questão da assimetria de informação: “Algumas cooperativas têm um ‘dono’, que fundou e vem dominando o poder, muitas vezes sonhando informações”.

Como mencionado anteriormente, os sistemas de controles externos sobre os conselheiros se mostra significativo em cooperativas operando em municípios de pequeno porte. Tanto o conselho é acompanhado pela comunidade, quanto tem seu papel de controle vinculado ao exercício muitas vezes quase de um controle social. Conforme afirmou um entrevistado, “em uma cooperativa de cidade pequena, a própria população fiscaliza os dirigentes, acompanhando seu padrão de vida e hábitos de consumo”.

As organizações do modelo cooperativo, baseado na auto-gestão, parecem também se situar sobre um contínuo quanto às questões de controle e o papel desempenhado pelo conselho. Enquanto que em cooperativas de base solidária o controle interno é fortalecido pelos princípios cooperativistas, com os próprios associados se fiscalizando mutuamente, em cooperativas maiores o distanciamento por vezes parece levar a relações oportunistas, justificando maiores investimentos com controles formais, como evidencia a observação de um dirigente: “Uma coisa que vi nos meus 8 anos: o cara vai a um banco, e sabe que não pode fazer certas operações, mas talvez por conta dessa idéia de “cooperativa”, de dono, aqui fazem tais como descontos de cheque, etc. Há como que um relaxamento.”

O Conselho Fiscal, órgão que deveria compor também esse papel de controle, tem muitas vezes sua efetividade reduzida, seja em virtude do baixo interesse na participação nesse órgão, seja pela sua renovação freqüente e custos de formação de seus profissionais.

(d) Papel estratégico: Nas entrevistas com representantes de cooperativas singulares, o papel estratégico do conselho de administração não foi claramente evidenciado. Na quase totalidade das cooperativas, os entrevistados mencionaram que as estratégias organizacionais são propostas pela diretoria executiva, cabendo ao conselho de administração o papel de referendar as proposições.

Nas cooperativas centrais, por incluírem dirigentes de, pelo menos, parte das singulares filiadas, seu papel estratégico é mais enfatizado devido ao maior vínculo entre o responsável pela decisão e a implementação da estratégia, e ao menor vínculo entre o responsável pela implementação e pelo controle.

O que se nota é que, embora o papel estratégico do CA nas singulares não seja o mais enfatizado, por outro lado, os membros do CA participam de um sentimento de pertencimento, uma vez que os diretores executivos são integrantes do CA.

Essa decisão de “manter a confiança” dos antigos associados, que poderiam se “ressentir” da transformação/abertura da cooperativa, além de perpassar o papel de conformidade do próprio conselho, evidencia o papel estratégico do conselho, ao deliberar, mesmo que informalmente, sobre os rumos da cooperativa.

Para o dirigente de uma cooperativa de empresários, oriundo e com experiência na atuação como conselheiro de outro tipo de cooperativa, atualmente o conselho é mais estratégico, justificando em função das novas exigências de mercado: “Hoje o conselho pensa mais na estratégia, mas sempre foi reativo. O sistema cooperativo só vai sobreviver se o cooperado estiver dentro do sistema. Nosso diferencial, apesar do custo, ainda é nosso atendimento personalizado.”

(e) Papel de conformidade: Um ponto fundamental a observar nas cooperativas de crédito é que, de forma geral, estas poderiam ser caracterizadas pela atuação em um ambiente institucional, dado que é muito difícil aos associados compreenderem claramente os resultados e desafios da cooperativa, e o esforço e desempenho dos gestores. Esse tipo de ambiente faz com que a preocupação maior dos administradores seja pela busca de legitimidade da organização e de suas atividades (NILAKANT e RAO, 1994). Do ponto de vista dos cooperados, a postura adotada passa a ser de confiança nas lideranças, representadas pelo conselho de administração (FONTES FILHO, VENTURA, OLIVEIRA, 2006).

O papel de conformidade passa a ser crítico não apenas para dar legitimidade à cooperativa quanto à sua própria atuação como conselheiro. Talvez, como consequência da predominância da vertente institucional sobre a técnica, se manifeste o que comentou um dirigente: “Nós não temos, na média das cooperativas, uma gestão profissional consolidada”. Os conselheiros também emprestam o papel de legitimidade a esse órgão, e são importantes para atrair ou manter associados. Como afirmou um conselheiro de uma cooperativa de

empresários, “escolhemos os conselheiros pela credibilidade que tem na comunidade, que é o que atrai novos cooperados”.

O papel de conformidade é enfatizado nas cooperativas singulares onde a participação e o envolvimento dos associados com os assuntos da cooperativa é maior. Nesses casos o processo formal de participação inicia-se na comunidade do associado, que participa de reuniões periódicas com os dirigentes e representantes da cooperativa para tomar conhecimento e participar das deliberações da cooperativa, assim como legitimar o processo eleitoral. É por meio dessas reuniões que as deliberações são encaminhadas, e eventuais conflitos são solucionados. Também por meio delas é escolhida a chapa que concorrerá ao conselho de administração. Embora essas reuniões e seus desdobramentos independam de regulação legal, são um processo de interação utilizado em maior ou menor grau na maioria das cooperativas. Constituindo-se numa pressão externa institucionalizada, numa convenção social, a qual os conselhos de administração cabe o papel de manutenção dessas regras já legitimadas que também ajudam a legitimar a própria atuação do conselho de administração.

Diferenças no papel esperado do conselho são marcantes entre os vários tipos de cooperativas. Para o dirigente de uma cooperativa de empregados, por exemplo, “o associado precisa ver o dirigente na cooperativa”, enquanto na percepção de um conselheiro de cooperativa rural, “os associados procuram os técnicos, não precisam ficar procurando a diretoria”. Já em cooperativas do sistema solidário, o mecanismo de legitimidade do conselho não é necessariamente técnico, sendo mais importante o alinhamento do dirigente com as questões sociais e políticas daquele grupo.

(f) Papel de suporte: Em cooperativas de crédito, o papel de apoio do Conselho de Administração, em detrimento de um papel mais estratégico, é forte. O que ocorre é que, uma vez que a direção executiva é quem administra efetivamente a cooperativa, e ao mesmo tempo

é membro e vota nas decisões do CA, ela passa a ter papel fundamental na definição das estratégias da cooperativa, implicando na hegemonia desse grupo.

Nesse sentido, os entrevistados, tanto membros do CA quanto da diretoria, afirmou em sua maioria que o CA exerce papel mais de referendo às proposições da diretoria executiva do que de proposição e supervisão pró-ativa das ações tomadas pela diretoria executiva. Assim, uma vez que os diretores executivos detêm mais informações, tem seu poder ampliado no Conselho. Portanto, verificou-se que o grau de independência do CA frente aos diretores pode ficar comprometido em decorrência da concentração de poder e de informações na diretoria, além de outros fatores subjetivos, como as relações interpessoais e sociais, a falta de capacitação e, portanto, de poder para questionamentos etc.

O papel de apoio exercido pelo conselho de administração fica evidenciado nas cooperativas singulares onde as orientações sistêmicas são relevantes na determinação da estrutura e dos processos da cooperativa. Nesses casos, cabe ao conselho de administração apenas referendar e apoiar a pressão institucional externa à cooperativa, que é dominada pelos administradores profissionais das instâncias centrais do sistema.

Assim, quase em contraposição a um papel estratégico, o papel de suporte do CA é bastante evidenciado nas cooperativas de crédito entrevistadas. O representante de uma cooperativa exemplifica o que parece ocorrer em grande parte dessas cooperativas: “Um problema hoje é que não tem um plano de trabalho, com o CA aprovando a ação da diretoria. A diretoria tende a monopolizar o poder e usar o CA apenas para homologar suas decisões.”

Esses fatores subjetivos que fazem com que os membros do CA não se sintam à vontade e/ou tenham disposição para questionar e avaliar o posicionamento dos dirigentes executivos, reforça o papel de suporte do CA, de referendo às atividades da diretoria. Uma frase de um conselheiro sintetiza esse papel: “Na verdade o conselheiro de administração é um auxílio à diretoria executiva. Tem quase papel consultivo”.

Pôde-se constatar que as decisões estratégicas das cooperativas ficam quase sempre restritas ao grupo que compõe a diretoria executiva, em detrimento dos conselheiros vogais. Os diretores têm uma atuação técnica e institucional e, nas reuniões periódicas com o CA, buscam apoio às suas deliberações e novos produtos, por exemplo. As estratégias, decisões e projetos que impactam os rumos da cooperativa, são apresentados nas reuniões, ou antes mesmo, os diretores buscam, de maneira indireta, “persuadir” os conselheiros sobre a adequação de suas propostas.

O que se observa é que os conflitos, entendidos como diferentes posicionamentos em relação a uma decisão/ação, não são comuns nessa estrutura. A diretoria faz parte do CA e tem direito a voto. Uma vez que são seus membros que normalmente propõem e justificam as estratégias, baseando-se para tanto em suas práticas cotidianas, da cooperativa e do mercado, os membros vogais do conselho, com exceções, não se sentem “capacitados” e com poder para interferir ou direcionar as decisões.

Mesmo em uma das maiores cooperativas de crédito de empregados públicos, o CA e a diretoria executiva “atuam em conjunto”, ou seja, não há independência. Inclusive, o presidente da cooperativa sugeriu na entrevista que a regulamentação previsse a possibilidade de admitir conselheiros externos. Nessa cooperativa, a maioria dos conselheiros possui “grande experiência”, uma vez que são oriundos do mercado financeiro, caracterizando, portanto, uma cooperativa atípica nesse item, pois os conselheiros são bastante capacitados para o cargo que ocupam. Porém, assinalando o papel de suporte do CA, nessa mesma cooperativa, seu planejamento estratégico é feito pela diretoria em conjunto com os gerentes da cooperativa e com instituto contratado para isso. Em seguida, tal planejamento é aprovado pelo CA. Ou seja, o CA exerce papel de referendo às decisões.

Segundo um presidente de cooperativa de livre admissão, mas de cidade de pequeno porte e com atuação intensa na cidade, “o CA é o órgão mais forte, mas a diretoria

normalmente consegue fazer valer suas proposições muito em função da qualidade das informações detidas. Na maioria das vezes, a diretoria leva proposta para o C.A., que a aprova. Uma vez aprovada, somente o C.A. pode mudar.”

Há cooperativas tão pequenas e de simples funcionamento, por exemplo de empregados públicos, que o conselho mal se reúne uma vez ao mês, delegando todas as funções ao gerente da cooperativa, ou seja, fortalecendo a caracterização do papel do CA como de suporte às atividades da gerência.

5. Considerações finais

Tendo por base a afirmativa de Cornforth (2003, p.6), de que a governança das organizações sem fins lucrativos é relativamente pouco teorizada em comparação com as organizações de mercado, tendo a literatura das duas áreas se desenvolvido de forma bastante separadas, o artigo buscou contribuir para a solidificação e consolidação desse referencial, analisando tanto as teorias quanto as práticas que associam o funcionamento do conselho de administração à governança das organizações.

O contexto escolhido para análise, das cooperativas de crédito, apresenta características singulares, uma vez que se configura dentro de um dos mercados mais competitivos – rivalizando com bancos e outras instituições financeiras – e, simultaneamente, essas organizações não se identificam com o lucro, mas com a oferta de benefícios, não apenas de natureza financeira, a seus associados.

Dado o momento peculiar de crescimento das cooperativas, com a possibilidade criada de admitir novos associados independentemente de seus vínculos (livre admissão), aumenta a importância de se compreender mais claramente o papel de seus órgãos de governo, suas deficiências e necessidades. As boas práticas de governança tem se mostrado adequadas para

proporcionar a melhoria nas condições de segurança das organizações. Ao fortalecer sistemas de controle interno e externo, e promover o desenvolvimento dos pilares básicos da transparência, prestação de contas, equidade e ética, essas práticas apontam caminhos para as organizações lidarem melhor com a articulação dos interesses e pressões sobre suas opções estratégicas e desempenho.

Nesse artigo destacamos o papel desempenhado pelo conselho de administração, órgão central da governança. Ao representar o conjunto de proprietários no exercício permanente de acompanhamento, orientação e controle das atividades dos gestores, o CA direciona o lócus das questões de política interna e a interação com o ambiente externo. Configura a efetiva divisão do espaço político e do espaço técnico, representado pelos gestores e empregados, das organizações.

Com o desenvolvimento das entrevistas, foi possível identificar diferenças significativas entre a lógica dominante e as práticas empresariais adotadas, repercutindo essas diferenças na importância de cada papel desempenhado pelo conselho. Objetivos como resultado econômico, crescimento, diversificação e relacionamento com associados e outras organizações, bem como valores e crenças, se mostravam bastante semelhantes em algumas cooperativas, mas diversos em outras, sugerindo a possibilidade de um agrupamento ou segmentação.

No primeiro grupo, do enfoque utilitário, as cooperativas existem *per se*, ou seja, seus benefícios são apropriados diretamente, e individualmente, pelos associados. Sua missão começa e encerra na sua função de serviço financeiro a seus membros, sendo exemplificadas pelas cooperativas vinculadas aos grandes sistemas, e que apresentam estruturas similares a grandes empresas, com distribuições claras de funções, avaliação de resultados, visão competitiva, e muitas vezes problemas de participação justificados pelo efeito carona (*free*

rider). O papel de conformidade do conselho, assegurando legitimidade à organização, se destaca nessas cooperativas.

No segundo grupo, com foco na sinergia, enquadram-se as cooperativas de crédito que, de alguma forma, existem para dar suporte a outras organizações ou sistemas de vínculo principal de seus associados, a exemplo de cooperativas de produção e cooperativas de trabalho. O benefício da cooperativa de crédito não é capturado exclusivamente pelo participante, mas se estende a outra organização e, nesses casos a preocupação do conselho é muito voltada ao papel de ligação.

O terceiro segmento é constituído pelas cooperativas onde se observou uma grande importância do enfoque sócio-político, caracterizado pelo elevado envolvimento do associado, sendo que as cooperativas fazem parte da vida cotidiana da comunidade, de seus sistemas de identidade e sua organização política. O benefício ao associado não é apenas financeiro, mas de pertencimento, de agregação e de melhoria da capacidade de ação política. São exemplo, as cooperativas solidárias. Ao conselho, destaca-se nesses casos o papel de coordenação, com envolvimento dos diversos *stakeholders*.

Concluindo a análise, cabe trazer à consideração a importância da abordagem multi-teórica utilizada. Como visto, dentro do próprio segmento de cooperativas de crédito é possível diferentes relevâncias nos papéis desempenhados pelos conselhos. Generalizando, é possível esperar que, para outras organizações não de mercado, outros papéis e referenciais teóricos serão possivelmente mais importantes que aquele proposto pela teoria da agência, predominante atualmente para análise da governança de organizações de mercado. Integrar melhor essas teorias ou, como propõe Hung (1998), articular uma teoria específica para as práticas de governança, sem adaptar teorias desenvolvidas para outros ambientes, mostra-se como um desafio teórico fundamental para esse campo de estudo.

Referências bibliográficas

ALVES, Sérgio Darcy da S.; SOARES, Marden M. **Microfinanças: democratização do crédito no Brasil**. 3ª ed. Brasília, BCB, 2006.

BAZERMAN, M., SCHOORMAN, F. A limited rationality model of interlocking directorates. **Academy of Management Review**, v. 8, n. 2, 1983, p. 206-217.

BERMAN, Shawn L.; PHILLIPS, Robert A.; WICKS, Andrew C. Resource dependence, managerial discretion and stakeholder performance.. **Academy of Management Proceedings**, 2005, pB1-B6, 6p,

CLENDENIN, William D. Company Presidents Look at the Board of Directors. **California Management Review**, v. 14, n.3, p.60-66, Spring 1972.

COMPOSIÇÃO e evolução do SFN. **Banco Central do Brasil**, dez. 2006. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?SFNCOMPEV>>. Acesso em 27 abril 2007.

CORNFORTH, Chris. **The governance of public and non-profit organisations: what do boards do?** Oxon: Routledge, 2003.

DAVIS, J. H., SCHOORMAN, F. D., & DONALDSON, L. Toward a stewardship theory of management. **Academy of Management Review**, v.22: 20-47, 1997a.

DAVIS, J. H., SCHOORMAN, F. D., & DONALDSON, L. Davis, Schoorman, and Donaldson Reply: The distinctiveness of agency theory and stewardship theory. **Academy of Management Review**, v. 22: p. 611-613, 1997b.

DE ANDRES, Pablo; AZOFRA, Valentin; LOPEZ, Felix. Corporate Boards in OECD Countries: size, composition, functioning and effectiveness. **Corporate Governance: an International Review**, v. 13, n.2, p. 197-210, Mar. 2005.

DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v.48, p.147-160, 1983.

DONALDSON, Tom; PRESTON, Lee E. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications. **Academy of Management Review**, v.20, n.1, p.65-91, 1995.

FONTES FILHO, J. R.; VENTURA, E. C. F.; OLIVEIRA, M. J. Avaliando as possibilidades de modelos participativos de governança: o ambiente das cooperativas de crédito. X Colóquio Internacional de Poder Local. Anais... Salvador, 2006.

HUNG, Humphry. A typology of the theories of the roles of governing boards. **Corporate Governance: An International Review**, Apr1998, Vol. 6 Issue 2, p101-111.

JENSEN, Michael C., MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v.3, n.4, p.305-360, Oct. 1976.

KOSNIK, Rita D. Greenmail: A Study of Board Performance in Corporate Governance. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n.2, p.163-185, Jun. 1987.

LAMB, Roberto. **Governança corporativa: arena e contexto**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, s.d., mimeo.

MARTINS, Humberto; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. ¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, nº 15, out. 1999, p.111-140.

MENEZES, Antônio. **Nos rumos da cooperativa e do cooperativismo**. Brasília, Confedbrás, 2005.

MEYER, John W., ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v.83, n.2, p.340-363, 1977.

_____, SCOTT, W. Richard. **Organizational environments: ritual and rationality (updated edition)**. Newbury Park, Sage, 1992.

- MOTTA, Fernando Cláudio Preste; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. **Teoria geral da administração**. 3ª. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.
- NILAKANT, V.; RAO, Hayagreeva. Agency theory and uncertainty in organizations: an evaluation. **Organization Studies**, v.15, n.5, p.649-672, 1994.
- ORRÙ, Marco; BIGGART, Nicole Woolsey, HAMILTON, Gary G. Organizational isomorphism in East Asia. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (ed.) **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago, The University of Chicago Press, 1991, p.361-389.
- PFEFFER, Jeffrey; DAVIS-BLAKE, Alison. Understanding organizational wage structures: a resource dependence approach. **Academy of Management Journal**, v. 30, n. 3, p. 437-455, Sep. 1987.
- PINHEIRO, Marcos A. H. **Cooperativas de crédito: história da evolução normativa no Brasil**. 4ª ed. Brasília, BCB, 2006.
- RECOMENDAÇÕES da CVM sobre Governança Corporativa. **Comissão de Valores Mobiliários**, Junho 2002. Disponível em <http://www.cvm.gov.br>>. Acesso em 10 junho 2006.
- ROSENBERG, Hilary. **Mudando de lado: a luta de Robert A. G. Monks pela governança corporativa nos EUA**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- SUNDARAMURTHY, Chamu; LEWIS, Marianne. Control and collaboration: paradoxes of governance. **Academy of Management Review**, v.28, n.3, p.397-415, Jul. 2003.