

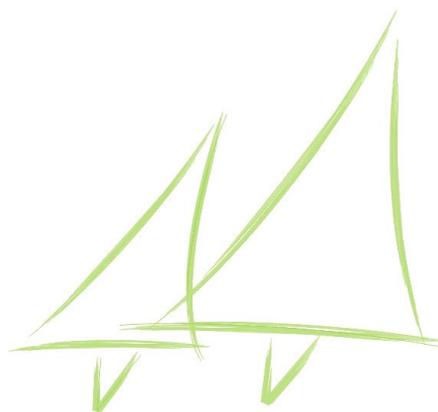
# V ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS DE COOPERATIVISMO

V ENCUENTRO DE INVESTIGADORES LATINOAMERICANOS DE COOPERATIVISMO

MOVIMENTO COOPERATIVO, TRANSNACIONALIZAÇÃO  
E IDENTIDADE COOPERATIVA NA AMÉRICA LATINA

MOVIMIENTO COOPERATIVO, TRANSNACIONALIZACIÓN E IDENTIDAD COOPERATIVA EN AMÉRICA LATINA

COMITÉ DE PESQUISA DA ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL



## **Governança cooperativa: participação e representatividade em cooperativas de crédito no Brasil**

### **Identidade, valores e governança das cooperativas**

*Joaquim Rubens Fontes Filho  
EBAPE/FGV/RJ  
joaquim.rubens@fgv.br*

*José Carlos Marucci  
Banco Central do Brasil  
jose.marucci@bcb.gov.br*

*Mauro José de Oliveira  
Banco Central do Brasil  
mauro.jose@bcb.gov.br*

### **Resumo**

O objetivo do artigo é analisar os fatores representatividade e participação como elementos necessários às boas práticas de governança em cooperativas de crédito. Num ambiente econômico competitivo, as cooperativas têm como fator essencial para sustentabilidade a sua capacidade de desenvolver e implementar modelos internos de governança para administrar o interesse coletivo e orientar a execução dos seus objetivos. Caracterizadas pela união de pessoas com um objetivo comum, as cooperativas requerem a inclusão de mecanismos para assegurar a representatividade e participação na sua governança a fim de conferir legitimidade aos gestores para alcance dos

objetivos dos seus associados. Em conseqüência, as formas de influência nas instâncias decisórias e no controle da gestão assumem papel relevante para essas organizações. O artigo apresenta resultado de pesquisa institucional, realizada pelo Banco Central no universo das cooperativas de crédito singulares e em amostragem de seus associados, com o objetivo de levantar e compreender suas principais práticas de governança. As respostas fornecidas por 1.199 cooperativas e por 420 associados foram cotejadas e analisadas frente os mecanismos de participação dos associados e sua representatividade na direção e controle da cooperativa. Com base nessas análises são propostas reflexões e direcionamentos para a melhoria de sua governança.

**Palavras-chave:** governança; cooperativas de crédito; participação.

## **Abstract**

The article intends to analyze representativeness and participation factors as necessary elements for good governance practices in financial cooperatives. In a competitive economic environment, financial cooperatives have, as a crucial factor for sustainability, their ability to develop and implement internal governance models to manage collective interest and guide the attainment of their objectives. Characterized as the union of individuals with a common purpose, financial cooperatives require inclusion of arrangements ensuring representativeness and participation of their governance in order to grant legitimacy to managers in attaining the purposes sought by their members. Consequently, the forms of influencing the decision instances and management control assume a relevant role for such organizations. The article displays the result of an institutional survey, conducted by the Central Bank of Brazil, in both the universe of single financial cooperatives and a sample of their members in order to compile and understand the main governance practices. Answers provided by 1,199 financial cooperatives and 420 members were compared and analyzed vis-à-vis the participation arrangements of members and their representativeness in the financial cooperative direction and control. Based on these analyses, reflections and directions towards an improvement in financial cooperative governance are proposed.

**Key-words:** governance; financial cooperatives; participation.

## 1. Introdução

Há cerca de 20 anos que as questões sobre a governança das empresas de capital aberto têm ocupado um espaço crescente na mídia, nos mercados de capitais, e na atenção dos formuladores de políticas públicas. Os problemas de grandes corporações internacionais ao final da década passada, particularmente da Enron, WorldCom e Parmalat, identificados como conseqüência de fragilidades nas relações entre o exercício de monitoramento desempenhado pelo conselho de administração quanto à atuação dos gestores e as distorções nos esquemas de incentivos aos executivos, contribuíram para a maior mobilização em torno do tema.

Desde o lançamento do denominado relatório Cadbury, em 1992, e das diretrizes de governança corporativa da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1999, que se sucedem propostas para práticas adequadas de governança das corporações, orientadas para a configuração e o desempenho eficaz dos atores envolvidos com essas questões.

Embora a denominação governança corporativa derive do original em inglês *corporate governance*, e referira-se especificamente aos arranjos institucionais que regem as relações entre acionistas (ou outros grupos) e as administrações das empresas (LETHBRIDGE, 1997), sua proposta central de disciplinar os papéis e responsabilidades entre proprietários – denominação extensiva também aos financiadores e demais investidores – e os gestores da empresa, vem encontrando aplicação a um amplo conjunto de organizações, inclusive organizações de governança democrática, a exemplo das cooperativas.

No caso das 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 da citada *National Association of State Credit Union Supervisors* (Nascus), que inclusive apontou esse tema como prioridade no ano de 2006.

As questões de governança corporativa remetem ao governo da organização e ao exercício dos direitos de propriedade, principalmente de controlar a organização, definindo seus objetivos e prioridades, e dispor de seus resultados. Em qualquer organização em que haja a separação entre propriedade e gestão, característica dos problemas de agência, é importante que sejam configurados sistemas de governança para disciplinar as responsabilidades. Mesmo em sistemas baseados na autogestão, as questões de governança são relevantes, dada a própria necessidade das grandes organizações contemporâneas de agilidade no processo decisório, eficiência e especialização de gestores, e redução dos custos da decisão coletiva.

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. A origem desse movimento pode ser associada à pulverização do controle da empresa norte-americana, e ao crescimento do poder dos gestores frente aos investidores. Fazendo um paralelo com as cooperativas de crédito, como é impossível que todos os

associados (proprietários) sejam também gestores, há uma natural separação das funções. Assim, as questões de governança devem tratar da forma como os proprietários (associados) organizam seus interesses e controlam sua execução.

Assim, o processo de decisão coletiva e subsequente monitoramento de sua execução assumem caráter fundamental nas cooperativas de crédito. A participação fundamentada, suportada por um pleno conhecimento das atividades e possíveis caminhos da cooperativa, é a base para atender ao princípio cooperativista da gestão democrática, e para que a cooperativa seja um instrumento para atender às expectativas de seus membros. Junto com outros elementos, tais como o conselho de administração, práticas de transparência e prestação de contas, e organização sistêmica, a participação representa um dos pilares básicos da governança dessas organizações.

Nesse sentido, este artigo apresenta os resultados obtidos em duas pesquisas realizadas pelo Banco Central quanto aos aspectos da participação e mecanismos de representação nas cooperativas de crédito brasileiras, sendo uma de caráter censitário, abrangendo todas as cooperativas de crédito em operação no país, e outra de caráter amostral, que obteve resposta de 420 associados quanto a aspectos de sua relação com a cooperativa. Esses resultados são apresentados e cotejados no texto frente os mecanismos de participação dos associados e sua representatividade na direção e controle da cooperativa.

É necessário observar que os resultados são apresentados de forma descritiva, sem tratamentos estatísticos ou análise de significância das diferenças, uma vez que pretende, acima de tudo, compartilhar essas informações para trazer subsídios e promover discussões que avancem na compreensão desse fenômeno.

A próxima seção apresenta, de forma sintética, referencial teórico que auxilie nas considerações sobre as características da participação, seguida pelo delineamento do sistema de cooperativas de crédito no Brasil. A quarta seção intencionalmente ocupa a maior parte do artigo, descrevendo a metodologia da pesquisa e os resultados objetivos, enfatizando o caráter descritivo dessa apresentação. A quinta parte são as considerações finais.

## **2. A importância da participação em organizações cooperativas**

A singularidade da estrutura e ambiente de atuação das cooperativas de crédito brasileiras, dada principalmente pela freqüente sobreposição entre membros e atividades dos conselhos de administração e diretorias com funções executivas, o potencial para ocorrência do *free rider* e de problemas de assimetria de informação entre associados e gestores, e motivação à participação, trazem exigências específicas à construção de princípios adequados de governança.

As cooperativas se caracterizam como organizações sem fins lucrativos (artigo 3º da Lei 5.764/71). Entretanto, o instituto da distribuição das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo

associado (artigo 4º. Inciso VII), gera uma pressão interna por eficiência e orientação pela maximização do resultado econômico. Ao contrário de organizações sem fins lucrativos de natureza associativa como clubes, associações religiosas, ou mesmo organizações não governamentais, o resultado positivo é capturado de forma individual pelo associado.

As cooperativas funcionam também, no Brasil, segundo princípios de autogestão, com os associados participando diretamente de sua administração, podendo contratar empregados. Entretanto, diferentemente de cooperativas de produção ou de trabalho, a área de atuação dos associados não é a mesma da atividade-fim da cooperativa de crédito, o que exerce um efeito negativo sobre a motivação à participação.

Essa distribuição de sobras e a estrutura da autogestão representam diferenças significativas nas questões de governança. Como afirmam Fama e Jensen (1983), ao proporem os referenciais clássicos para analisar os problemas de agência, organizações sem fins lucrativos não têm resíduos de caixa alienáveis (*residual claims*) que poderiam ser incorporados pelos sócios. Ao contrário, em cooperativas os associados podem se apropriar, de forma direta e individual, dos resultados positivos das operações, conforme Inciso IV, Artigo 21 da Lei 5.764/71.

Essa mudança exige nova perspectiva para analisar os problemas de governança dessas entidades. Mais útil que analisar uma separação entre proprietários e gestores é considerar os dirigentes das cooperativas de crédito no centro de uma rede de relacionamentos entre os principais grupos de influência (*stakeholders*) da organização e um modelo de governança corporativa adequado deve permitir equilibrar os diversos interesses.

É também significativo lembrar que, numa cooperativa, os associados têm poucos riscos financeiros, pois, conforme as regras da estrutura de responsabilidade limitada, tipicamente utilizada em sua formação, ditadas na Lei 5.764,

Art. 11. As sociedades cooperativas serão de responsabilidade limitada, quando a responsabilidade do associado pelos compromissos da sociedade se limitar ao valor do capital por ele subscrito.

Uma vez que sua responsabilidade está limitada, basicamente, ao valor do capital subscrito, a motivação para despendar esforços adicionais no monitoramento da gestão deve ser diminuída.

Do ponto de vista estritamente econômico, a motivação do associado em acompanhar os atos dos gestores deve ser proporcional ao risco que corre. De modo geral, o participante é tentado a avaliar os benefícios e custos de seu envolvimento individual segundo uma racionalidade econômica. Se os benefícios ou riscos associados à decisão de participar, ou não, são pequenas, as motivações para transferir a outros essa responsabilidade serão ampliadas, gerando espaço para uma postura de carona (*free rider*). Particularmente em cooperativas vinculadas a pessoas jurídicas, tais como empresas, cooperativas de produção de grande porte ou organizações do setor público, o associado deve se perceber incorrendo em ainda menores riscos, uma vez que essa

organização terá forte motivação para acompanhar a gestão e atuar para evitar problemas, motivando ainda mais a não participação e a postura de carona.

Adotando os pressupostos da teoria da agência, é necessário que a cooperativa crie estímulos adicionais, financeiros ou não, ou ainda um senso de urgência e criticalidade, para motivar a participação. Essa é questão central em organizações de autogestão, dado que níveis reduzidos de participação contribuem para a ampliar a possibilidade de “captura” política da organização por um grupo que pode instituir mecanismo para assegurar sua continuidade no poder.

Ao contrário de organizações privadas com capital negociado nas bolsas de valores, o ambiente das cooperativas carece de fatores externos que influenciem seu funcionamento e práticas de governança, a exemplo da pressão de investidores e a existência de um mercado de controle corporativo, restando aos participantes e às entidades de supervisão esse papel. Como lembram Birchall e Simmons (2004), embora organizações de caráter mutualista estejam sob controle e propriedade de seus membros, na prática à medida que esse número de membros se amplia tendem a ceder a sua governança a um conselho eleito e a gestão a um grupo de executivos.

Conforme Hansmann (2000), o exercício da propriedade envolve custos de controlar os gestores, de decisão coletiva, e de suporte aos riscos do negócio. Em conseqüência, a estrutura escolhida por cada negócio decorre da forma ótima de minimizar esses custos dada, logicamente, a efetividade do processo. Dessa forma, a opção por uma estrutura cooperativa precisa resguardar, em sua trajetória, as condições que deram origem a essa decisão. Naturalmente que não deve ser relegado os ideais cooperativistas que estão na essência da constituição e existência dessas organizações mas, que certamente estes ficariam enfraquecidos por desempenhos econômicos deficientes.

Por se configurarem como sociedade de pessoas, as cooperativas devem dispor de mecanismos internos de participação, confiança mútua e voluntarismo nas ações. Assim, a existência de um modelo adequado de participação, de baixo custo e alta representatividade, mostra-se essencial para o sucesso das cooperativas de crédito e para o próprio fortalecimento dos ideais cooperativistas.

Apesar de sua importância, Birchall e Simmons (2004) observam que a participação dos membros em organizações cooperativas e mutualistas representa uma questão ainda pouco estudada. Nesse sentido, apresentam proposta de modelo para compreender o fenômeno da participação baseado em três aspectos, que representam os elos de uma cadeia de reforço mútuo.

O primeiro desses elos é representado pelos incentivos que criam uma demanda pelo ativismo, caracterizado pelos recursos e capacidades do potencial de participação, tais como tempo, dinheiro, habilidades, conhecimentos e confiança. O elo seguinte trata da mobilização, ou seja, a existência de questões que catalisam o interesse de atuar, a promoção de oportunidades de participar, e os esforços de recrutamento. O terceiro elo é dado pelas motivações, tratado pelos autores mais detalhadamente dentro do modelo que denominam de *Mutual Incentives Theory* (MIT).

Segundo essa teoria, duas abordagens explicam a propensão à motivação a participar, individual e coletiva. Na perspectiva individual, incentivos positivos – benefícios e hábitos –, e negativos – custos diretos, custos de oportunidade e saciedade – constituem os estímulos à participação. Na perspectiva coletiva, a existência de objetivos comuns, a sensação de pertencimento e valores compartilhados, e o senso de comunidade dado pela identificação com outros que vivem na mesma região ou têm situações semelhantes de outras naturezas, constituem os elementos que motivam à participação.

A aplicação dessa metodologia, via questionários, a um conjunto de membros atuantes e não atuantes de uma grande cooperativa de consumo no Reino Unido, permitiu evidenciar aspectos significativos do comportamento desses grupos quanto à participação, cabendo destacar, como observaram, que incentivos coletivos superam os individuais, sugerindo ainda que aqueles representam um mecanismo fundamental na motivação dos membros a participar.

Diversos outros modelos teóricos podem trazer ainda referências para compreender os esquemas de formação dos estímulos ao ativismo e à participação, privilegiando orientações mais competitivas, sustentadas pelo interesse próprio ou egoísta, ou orientações colaborativas. Premissas alinhadas à teoria da agência (JENSEN e MECKLING, 1976; FAMA e JENSEN, 1983; EISENHARDT, 1989), dependência de recursos (PFEFFER e DAVIS-BLAKE, 1987; BERMAN; PHILLIPS; WICKS, 2005) e institucional (MEYER e ROWAN, 1977; DIMAGGIO e POWELL, 1983), ao proporem uma postura de interesse ou acomodada para a participação, se contrapõem a outras teorias mais alinhadas à compreensão de um caráter mais participativo, coletivista e voluntarista do indivíduo, tais como a teoria dos *stakeholders* (DONALDSON e PRESTON, 1995; ABZUG e WEBB, 1999) e do *stewardship* (DAVIS, SCHOORMAN e DONALDSON, 1997; CORNFORTH, 2004).

É correto, contudo, afirmar que independente da motivação ao ativismo e do referencial utilizado para sua análise, a participação representa um aspecto fundamental nas cooperativas de crédito no Brasil. Como colocado inicialmente, o objetivo deste artigo não é verificar a adequação das práticas aos referenciais teóricos, mas basicamente apresentar os resultados descritivos da pesquisa realizada com base em propostas desses referenciais, de forma a promover o aprofundamento da discussão sobre o tema.

### **3. O sistema de cooperativas de crédito no Brasil**

As cooperativas de crédito brasileiras têm seu regime jurídico definido na pela Lei 5.764/71. Como instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional o seu funcionamento e regulamentação são definidos pelo Conselho Monetário Nacional e sua fiscalização é exercida pelo Banco Central do Brasil. As cooperativas de crédito são constituídas para captar depósitos, fornecer crédito e prestar serviços aos seus associados.

A estrutura do cooperativismo de crédito brasileira é composta por três

níveis de atuação. As cooperativas singulares (primeiro nível) prestam serviços diretamente aos seus associados, as cooperativas centrais e federações de cooperativas (segundo nível) prestam serviços de integração de atividades e utilização recíproca de serviços às cooperativas singulares associadas, e as confederações de cooperativas (terceiro nível) orientam e coordenam as atividades das cooperativas centrais e federações de cooperativas. Em dezembro de 2007 essa estrutura era formada por 1.427 cooperativas singulares, 37 cooperativas centrais, quatro confederações e dois bancos cooperativos.

As cooperativas de crédito podem ser classificadas por modalidade, de acordo com o objeto ou natureza das atividades desenvolvidas ou pela condição de vínculo de seus associados, podendo ser: cooperativas de empregados públicos ou privados, de profissionais, de crédito rural, de microempresários, de empresários e de livre admissão.

As cooperativas de crédito também podem ser agrupadas de acordo com o vínculo a sistemas cooperativos ao qual pertencem e 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. Os sistemas existentes são: Sicoob, Sicredi, Unicred, Ancosol, Centralcred, Cecred, Cецrers, Federalcred e Ceeoopes, que agregavam 79% das cooperativas de crédito brasileiras em dezembro/2007. As cooperativas não vinculadas a sistemas, classificadas como independentes, representam os 21% do total.

A Tabela 1 apresenta a evolução da quantidade de cooperativas de crédito em funcionamento e sua participação nos agregados do sistema bancário brasileiro no período 1997-2007.

**Tabela 1 – Participação percentual (%) das cooperativas no segmento bancário**

Período	Quantidade <sup>2</sup>	% cooperativas / segmento bancário <sup>1</sup>			
		Patrimônio líquido	Ativos totais	Depósitos	Operações de crédito
1997 Dez	1120	1,6	0,4	0,5	0,7
1998 Dez	1198	1,6	0,5	0,6	0,9
1999 Dez	1253	1,8	0,7	0,8	1,1
2000 Dez	1311	2,0	0,8	1,0	1,2
2001 Dez	1379	2,0	0,9	1,3	1,6
2002 Dez	1430	2,2	1,0	1,5	1,8
2003 Dez	1454	2,2	1,3	1,8	2,1
2004 Dez	1436	2,6	1,4	1,4	2,3
2005 Dez	1439	2,9	1,5	1,4	2,3
2006 Dez	1452	2,6	1,5	1,4	2,3
2007 Jun	1461	2,6	1,5	1,5	2,3

Notas

1/ Inclui bancos múltiplos, comerciais, Caixa Econômica Federal e cooperativas de crédito

2/ Inclui singulares, centrais e confederação.

Fonte: relatório de Estabilidade Financeira, nov/2007.

O crescimento no número de cooperativas é relativamente recente, uma vez que em torno de 35% das cooperativas atuais foram constituídas a partir dos anos 90, sendo que esse crescimento foi acentuado principalmente pela estabilização da economia brasileira na década de 90. Com a redução das taxas de inflação e queda das receitas de *spread*, as instituições financeiras promoveram uma reestruturação de seu modelo de negócios e localização geográfica.

A partir do ano 2000, uma conjugação de fatores no ambiente técnico e institucional das cooperativas contribuiu para reduzir sua taxa de crescimento absoluto. Destacam-se, dentre eles, 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. 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.

#### **4. Metodologia da pesquisa**

Os resultados apresentados neste trabalho foram coletados em pesquisa realizada no âmbito de projeto institucional, desenvolvido com o objetivo de identificar práticas para o fortalecimento da governança nas cooperativas de crédito brasileiras. Nesse sentido, este trabalho condensa parte dos resultados das diversas etapas dessa pesquisa.

A primeira etapa consistiu na realização de pesquisa bibliográfica sistematizando os modelos e práticas de governança encontrados na literatura acadêmica e códigos de governança editados no Brasil e no mundo, nos estatutos sociais dos sistemas cooperativistas brasileiros e nos modelos de governança de cooperativas de crédito adotados na legislação de outros países.

A segunda etapa consistiu na realização de entrevistas. Foram realizadas entrevistas com supervisores de fiscalização do Banco Central para obter sua visão em relação à governança nos diferentes tipos de cooperativas e nas diferentes regiões do país. Foram realizadas, também, entrevistas semi-estruturadas com dirigentes de 34 cooperativas singulares e 11 cooperativas centrais de crédito, selecionadas por meio de amostragem dirigida contendo cooperativas representativas por regiões do país, por tipos, por sistemas e por porte.

Na etapa seguinte foi aplicado questionário às cooperativas singulares, contemplando cerca de cem questões de natureza predominantemente objetiva, aplicado via *internet*, com a solicitação que fosse preenchido por seus dirigentes (conselheiros e executivos), buscando evidenciar a posição institucional. O questionário foi respondido por 86% das cooperativas de crédito singulares em operação no país na data da pesquisa, totalizando 1199 respostas.

Paralelamente, foi realizada pesquisa amostral com associados das cooperativas de crédito visando verificar sua visão sobre a cooperativa, suas expectativas e participação, e a atuação de seus administradores. Trinta cooperativas foram selecionadas, a partir de critérios para composição da amostra baseados em região geográfica, tipo, porte e sistema. O questionário composto por 35 perguntas avaliativas e de percepção foi aplicado por telefone a um conjunto de 14 associados aleatoriamente sorteados de cada uma das cooperativas, totalizando uma amostra de 420 associados. Um dos objetivos desse questionário foi cotejar as perspectivas dos associados com a dos dirigentes quanto às questões de governança da cooperativa.

## **5. Participação e representatividade dos associados nas cooperativas de crédito no Brasil**

Conforme anteriormente analisado, as questões de participação e representatividade nas cooperativas de crédito são fundamentais para a boa governança, seja pela própria essência mutualista do negócio e da lógica cooperativista, seja porque os associados representam um elemento fundamental de controle interno e orientação estratégica nesse tipo de organização. De forma a compreender a situação da participação e representatividade nas cooperativas de crédito brasileiras, os resultados da pesquisa foram organizados em torno de quatro categorias, apresentadas e discutidas nesta seção. Essas categorias, consideradas mais representativas da situação da participação, foram denominadas como perfil do associado e valores cooperativistas, participação em assembleias, outros mecanismos de estímulo à participação do associado e representatividade dos diferentes grupos de associados

Nesta seção, busca-se inicialmente evidenciar o perfil do associado em termos de seus valores, elemento importante para compreender sua relação com a cooperativa. Em seguida são analisados o nível de participação dos associados nas assembleias e a motivação, individual ou coletiva, para tanto. A investigação sobre a participação nas assembleias é fundamental, uma vez que são, por definição legal, o órgão supremo da cooperativa, cabendo-lhe decidir sobre os temas de interesse da sociedade, vinculando a todos os associados mesmo ausentes ou discordantes; ainda, soma-se o fato de que cada associado tem direito a um voto na assembleia, independentemente do capital que detém.

Na seqüência, buscou-se identificar e analisar outras formas de estímulo à participação dos associados na cooperativa e, depois, analisar os fatores que melhor explicam e/ou contribuem para a participação, do ponto de vista individual, do associado, e do ponto de vista da cooperativa. Por último, são apresentados os resultados obtidos quanto à representatividade dos diferentes grupos de associados, particularmente no processo eleitoral.

### **5.1 Perfil do associado e os valores cooperativistas**

O universo de cooperativas de crédito no Brasil é bastante variado, uma

vez que, como visto em item precedente, existem diferentes modalidades dessas organizações em relação à origem de seus membros – rurais, empregados de empresa pública, de empresa privada, empresários, classe de profissionais, dentre outros. Isto pode implicar que a motivação para a cooperação e para manutenção dos ideais cooperativistas seja diferenciada a partir do contexto econômico e sócio-cultural da cooperativa e da importância que a cooperativa de crédito assume em suas vidas e atividades, principalmente econômicas. Diferenças são percebidas em termos da região do país e também em relação ao fato de a cooperativa ser sediada no interior ou nas capitais dos estados.

Nesse sentido, requereu-se aos dirigentes das cooperativas que classificassem o perfil do associado de sua cooperativa segundo uma escala crescente de participação e visão cooperativista. A escala variava de 1 a 5, sendo 1 “usa a cooperativa como qualquer instituição financeira” (enfoque utilitário) e 5 “participa, defende e se identifica com os princípios cooperativistas” (enfoque sociopolítico). Como praticamente 50% das cooperativas se posicionaram no meio da escala, esses números ressaltam a percepção de uma mediana vinculação dos associados às cooperativas.

Os resultados da pesquisa com os associados confirmam a percepção dos dirigentes, apresentando, todavia pequena inclinação para o uso da cooperativa com enfoque utilitário. Para 36,4% dos associados, o principal motivo que os levaram a se associar e a se manter associados são os benefícios econômicos e as vantagens que a cooperativa oferece. A se destacar que essa questão foi feita de forma aberta aos associados, sendo as respostas depois agrupadas. Para 14,3%, o atendimento e as facilidades oferecidas para o usuário são os principais motivos para essa associação – o que totaliza 50,7% de um enfoque utilitário. Relativamente ao enfoque com ênfase nos valores sócios-políticos, 20,2% informam como motivo o vínculo de associativismo; 11,7%, a rede de relacionamentos proporcionada pela associação; 8,6%, as qualidades da cooperativa de maneira geral; e somente 2,6%, o envolvimento com a comunidade e os benefícios sociais advindos – o que totaliza 43,1%.

Sobre o atendimento aos interesses e necessidades de serviços financeiros, 76,8% dos associados consideram que a cooperativa sempre atende a esses quesitos, com os demais distribuídos entre quase sempre (9,5%), às vezes (5,5%), raramente (3,6%) e nunca atende aos interesses e necessidades de serviços financeiros (4,5%). Deve-se levar em conta que os resultados mostram que, para as cooperativas respondentes, em torno de 75% dos associados são ativos – nos 25% de cooperativas nas quais há menor participação (quartil inferior), essa participação chega a 65%, enquanto que nos 25% de maior participação, o mínimo é de 93%.

Embora grande parte dos associados (66%) afirme utilizar algum banco ou financeira para atendimento de suas necessidades financeiras e de negócios, além da cooperativa, os 34% dos associados são atendidos única e exclusivamente por cooperativas, por opção ou por não existência de outra instituição em sua cidade/região, o que pode apontar a um caráter social desse tipo de empreendimento.

## **5.2 Participação em Assembléias**

### *a) Nível de participação*

A participação no processo de convocação, realização e decisões das assembléias é um dos elementos fundamentais que confere legitimidade aos processos de controle interno desencadeados pelos mecanismos de governança da cooperativa. Nesse sentido, a cooperativa deve realizar esforços para assegurar a efetiva participação dos associados no processo assemblear, bem como a representatividade dos diversos conjuntos ou grupos legítimos de interesse que compõem o seu quadro social.

A participação dos associados em assembléias nas cooperativas de crédito no Brasil é baixa, de acordo com os resultados das pesquisas: 31% das respostas das cooperativas indicaram que menos de 5% dos associados assinaram a lista de presença na última assembléia; e 23% indicaram participação entre 5% e 10% dos associados. Assim, a maioria das cooperativas possui frequência menor que 10% na sua principal reunião.

Há de se destacar que a maior participação relativa se dá naquelas que optam pelo regime de representação por delegados. O modelo de representação por delegados é um dos mecanismos que as cooperativas dispõem para encaminhamento de soluções para dificuldades de representatividade e participação nas assembléias. Trata-se de mecanismo previsto no artigo 42 da Lei 5.764/71, que permite este tipo de representação em cooperativas singulares com número de associados superior a três mil, ou com filiados residindo a mais de 50 quilômetros da sede, com disposição no seu estatuto. Na pesquisa realizada, somente 9,17% das cooperativas de crédito afirmaram que a participação na assembléia ocorre no regime de representação por delegados. Esse modelo facilita a coordenação do processo e melhora a interlocução entre gestores e associados reduzindo os custos envolvidos. Além disso, proporciona equilíbrio à administração da cooperativa ao dificultar a manipulação de quadro social com baixa participação, no caso de expressivo número de associados. Para assegurar a qualidade da representação é fundamental a efetiva interlocução entre representantes e representados.

Na pesquisa com associados, 25% afirmam que sempre participam das assembléias, enquanto 48% responderam que nunca participam. Essa baixa participação contribui para fragilizar os sistemas internos de controle e monitoramento da cooperativa, favorecendo o chamado “efeito carona”, o surgimento de ações oportunistas e a assimetria de informações. Nesse sentido, compreender as motivações dos associados em participar das assembléias torna-se importante para melhorar a amplitude e efetividade da participação.

### *b) Motivos para a baixa participação*

A maior parte das respostas dos dirigentes/cooperativas (73%) para os motivos para a baixa participação nas assembléias apontou a aspectos

relacionados ao próprio associado, como questões ou motivações individuais, sendo a “confiança do associado na administração da cooperativa”, assinalado em 31% das respostas, o principal motivo apontado, seguido da “falta de conhecimento do associado sobre a importância da sua participação na assembléia” (27%), e a dificuldade de deslocamento do associado até o local da assembléia (15%). Somente 16% dos motivos apontados pelas cooperativas relacionam-se às suas próprias ações: falta de realização de festividades e sorteios (12%); realização de assembléia por delegados (2%); e a falta de mobilização ou convite ao associado (2%). Outros 11% apontaram “outros” motivos para a baixa participação.

Na visão dos associados sobre sua baixa participação, as principais justificativas estão relacionadas a fatores pessoais (38,9% das respostas) sendo: 12,9% afirmam que “não faz diferença ir” à assembléia; 12,4% que o “tempo gasto é muito grande”; 10% que há “dificuldade de deslocamento”; e somente 3% apontam que o motivo é a “confiança na administração da cooperativa”. “Outros” motivos, todavia, foi a alternativa mais apontada, com 51% das respostas. A análise dos “outros” motivos indica que 55,9% relaciona-se a fatores pessoais, tais como falta de tempo (35,9%), falta de interesse (12,2%) e horário, data ou distância incompatível (7,7%). Somente 9,2% das respostas dos associados apontaram ações da cooperativa como explicativas para a baixa participação, sendo 8,8% referente à falta de divulgação pela cooperativa da realização da assembléia.

As respostas, portanto, convergem para motivações pessoais dos associados para a explicação da baixa participação em assembléias. É interessante cotejar esses resultados com aspectos da “confiança do associado na administração da cooperativa”, apontado por 31% das respostas dos dirigentes/cooperativas como sendo o motivo que explica a baixa participação de associados nas assembléias. Sob a perspectiva da governança, embora a confiança seja naturalmente um aspecto positivo, pode produzir, contraditoriamente, uma fragilidade nos sistemas internos de controle e monitoramento, dado que o participante pode perceber menor utilidade em seu papel de fiscalizador ou direcionador estratégico.

### *c) Motivação dos associados para comparecerem às assembléias*

Do ponto de vista dos dirigentes/cooperativas, os fatores que melhor explicam a motivação dos associados a comparecerem às assembléias são: a comunicação do rateio de sobras (26,64%), a realização de festividades com sorteio de brindes (19,26%), a aprovação das contas e destinação do Fundo de Assistência Técnica Educacional e Social - Fates (14,4%), a eleição com a existência de chapas concorrentes (10,76%), e a comunicação do rateio de perdas e/ou despesas (6,84%).

Do ponto de vista dos associados, os fatores que mais motivam sua participação nas assembléias são: a aprovação de contas (35%), a comunicação/decisão sobre o rateio de sobras (25,2%), a ocorrência de eleição com a existência de chapas concorrentes (10%), e a realização de festividades e sorteio de brindes (3,2%). “Outros” motivos foram alegados por 26,7% dos associados entrevistados na pesquisa. Desses, 45,7% alegaram motivos

relacionados à obtenção de notícias da cooperativa, à participação nas decisões e à participação em confraternizações, entre outros.

Essas respostas revelam novamente convergência de percepções, sendo que os percentuais referentes ao rateio de sobras e eleição com chapas concorrentes foram praticamente iguais.

d) *Mobilização para participação em assembléias*

Em relação às medidas adotadas pela cooperativa para estimular a participação dos associados nas assembléias, a medida mais citada foi realização de programas de educação, sendo 26,88% das respostas para a realização de programas de educação cooperativista e 5,46% para a realização de programas de educação financeira. Essas medidas, em que pese a necessidade de disponibilidade por parte da cooperativa, pressupõem o interesse do associado em efetivá-la, ou seja, deve haver predisposição individual ou algum incentivo para que o associado se disponha a participar desses cursos/treinamentos. A realização desse tipo de programa contribui para o alinhamento dos associados à filosofia cooperativista convergindo para o aumento na participação dos associados. Outros 21,65% das respostas apontam para a oferta de transporte dos associados às assembléias e 14,79% para a realização de festividades e sorteios como modo de estimular o associado, ambas iniciativas da cooperativa. Por outro lado, 14,14% das cooperativas responderam não existir ação específica para incentivar a participação dos associados e 17,08% indicam a existência de outras medidas para fomentar a participação.

e) *Pré-assembléia*

Um dos mecanismos utilizados pelas cooperativas de crédito, que tem se mostrado efetivo para estimular a participação de associados, é a realização de pré-assembléias, que são reuniões para discussão de itens da pauta da assembléia com grupos menores de associados. Somente 25,69% das cooperativas afirmam realizar esse tipo de reunião, números que evidenciam a existência de espaço bastante favorável para crescimento.

### **5.3 Outros mecanismos de estímulo à participação do associado**

a) *Instrumentos para os associados expressarem sua opinião*

Para incentivar a participação a cooperativa pode utilizar-se de diversos instrumentos para que os associados expressem sua opinião. De acordo com a resposta dos seus dirigentes das cooperativas, entre as formas mais utilizadas pelos associados para expressar sua opinião sobre a cooperativa estão as conversas informais (não documentadas) com dirigentes (35,23%) ou com gerentes e funcionários (35,03%), as pré-assembléias (7,96%), a caixa de sugestões (6,42%), a internet (5,70%) e pesquisas de opinião (5,41%). Como evidenciam esses números, as conversas informais, totalizando 70,26% das respostas, demonstram o importante papel relacional exercido pelos dirigentes e funcionários, mas podem sinalizar também a uma baixa confiança ou efetividade dos sistemas formais de comunicação com a cooperativa.

Do ponto de vista dos associados, perguntados sobre as formas com que eles podem expressar sua opinião, fazer reclamações ou dar sugestões para a cooperativa, 54,4% respondem que utilizam as conversas com gerentes e funcionários e 21,6% as conversas com dirigentes, totalizando 76% das respostas. Esse total é próximo daquele obtido na pesquisa com cooperativas. Porém, a proporção entre conversas com dirigentes e conversas com gerentes e funcionários é diferenciada, sendo aproximadamente igual na pesquisa entre cooperativas e mais ponderada em favor das conversas com gerentes e funcionários na pesquisa com associados. Das demais respostas dos associados, 7% utilizam a caixa de sugestões, 3,9% a internet, 3% as pré-asmbléias e 0,3% as pesquisas de opinião. Nesta pergunta as respostas dos associados convergem com a das cooperativas em relação ao uso da caixa de sugestões e da internet, mas divergem sobre a utilização de pré-asmbléias e pesquisas de opinião.

Essa forma utilizada para se comunicar com a cooperativa guarda relação com o tipo de organização, onde 36,6% dos associados entrevistados apontam que conhecem todos os dirigentes (Conselheiros e/ou Diretores) da cooperativa e 39% conhece alguns deles. Ainda, 82,6% dos associados consideram que os dirigentes (Conselheiros e/ou Diretores) sempre defendem os interesses do associado nas decisões/condução da cooperativa, 85,5% confiam neles totalmente e 91,9% consideram os dirigentes totalmente capacitados para exercer a função.

#### *b) Canais de comunicação/informação*

Além dos mecanismos para colher opiniões e sugestões, a cooperativa deve possuir canais para prover ao associado acesso às informações. A esse propósito, as cooperativas responderam que os meios mais freqüentes para prover aos associados acesso às informações são: mural (29,87%), internet (18,77%), boletim ou jornal próprio (18,08%), mídia externa (17,73%) e realização de pré-asmbléias (6,56%).

Do ponto de vista dos associados, perguntados de que forma têm conhecimento especificamente sobre os assuntos que serão tratados na Assembléia, respondem que é por meio de carta enviada para sua residência (34,1%) e pelo boletim informativo da cooperativa (14,9%). Mas, 12,3% afirmam que não têm conhecimento desses assuntos. O mural da cooperativa é citado por 6,8% das respostas e as pré-asmbléias somente por 0,8%.

### **5.4 Representatividade dos diferentes grupos de associados**

#### *a) Processo eleitoral*

A eleição em cooperativas é um instituto essencial de exercício da participação e uma oportunidade para a efetiva representatividade dos grupos de interesses da cooperativa. Nesse sentido, a existência de um comitê com independência e responsabilidade, formalmente constituído para conduzir os trabalhos é necessária, mesmo em cooperativas pequenas, para assegurar a segurança no processo, a transparência e a igualdade de oportunidade de participação. A inexistência desse comitê pode ser indicativa de fragilidade no

processo eletivo.

Deste modo, sobre o processo eleitoral nas cooperativas, 58,72% das cooperativas informam não possuir comitê eleitoral formalizado e com independência para conduzir os processos de eleição das cooperativas. Já quanto aos associados, 40% desses afirmaram desconhecer o processo eleitoral da cooperativa, enquanto 49,3% consideram que o processo eleitoral possui critérios totalmente claros e transparentes.

Dos 420 associados participantes da pesquisa, somente 6,4% já haviam se candidatado a algum cargo eletivo na cooperativa. Aos demais, perguntados sobre qual o motivo de nunca terem se candidato, a afirmativa destacada em primeiro lugar foi “não querer se envolver” (37,3%), seguida por “não se sente preparado para a função/cargo” (17,3%), e “não sabia que podia se candidatar” (10,4%).

O atual estágio de institucionalização do processo eleitoral evidencia a existência de espaço para seu desenvolvimento, porque reflete o interesse e a coesão dos associados dentro do espírito cooperativista. Outro aspecto é o fato do comitê eleitoral ser um mecanismo de reconhecida efetividade para assegurar a qualidade dos processos eletivos.

Como é natural em qualquer processo eletivo, é fundamental que os associados conheçam nomes, propostas e perfis dos candidatos previamente à assembléia, a fim de construir sua avaliação e decisão. É importante que o tempo mínimo para divulgação leve em consideração o porte da cooperativa, sua distribuição geográfica e a interação entre os associados.

Em 79,65% das cooperativas a divulgação dos nomes dos candidatos a cargos eletivos ocorre em prazo superior a uma semana. No entanto, chama atenção o fato de, em 19% das cooperativas, a divulgação dos nomes dos candidatos ocorrer em prazo inferior a esse período, aparentemente insuficiente para avaliação do candidato. Sobre a divulgação dos perfis, formação técnica e currículo, aproximadamente 32% das cooperativas não divulgam o perfil, e 27% o fazem apenas na assembléia geral que elegerá os candidatos.

Perguntados sobre quando tomam conhecimento dos nomes e perfis dos candidatos, 45% dos associados afirmaram não ter conhecimento, 40% tomam conhecimento antes da assembléia e 11% durante a assembléia.

Tais aspectos seriam, a princípio, sinais evidentes da necessidade de melhorias na divulgação dos nomes e qualificação dos candidatos, para aumentar a possibilidade dos participantes compreenderem melhor a capacidade de seus dirigentes. Esses resultados são indícios também, da baixa importância atribuída aos aspectos de formação desses quadros nos processos eletivos.

#### *b) Mecanismos para a representatividade dos diferentes grupos de associados*

Uma vez que a cooperativa existe para servir aos interesses de todos seus associados, em detrimento de interesses particulares, é preciso que existam mecanismos visando a melhor representatividade dos diferentes grupos, que podem ter objetivos distintos e por vezes conflitantes,

principalmente frente a possibilidade da cooperativa trabalhar com a livre admissão de associados.

Nesse sentido, foi perguntado às cooperativas se há preocupação com a representatividade dos diferentes segmentos de associados na formação das chapas para os órgãos estatutários e nos processos decisórios da cooperativa. A resposta “não existe uma preocupação da representatividade dos diferentes segmentos” foi escolhida por 35,6% das cooperativas, seguido de “Sim, cada segmento possui um representante no CA/Diretoria e/ou no CF” (23,8%). Nessa questão houve alto índice de não respostas (16,66%), apesar de existir item aberto “Sim, outra forma”, que recebeu 16,79% das respostas. As respostas chamam a atenção para a necessidade de serem instituídos canais de comunicação dos diferentes grupos de associados com os dirigentes, uma vez que a preocupação de representatividade não existe em grande parte das cooperativas.

## **6. Considerações finais**

O objetivo do artigo foi analisar os fatores de representatividade e participação como elementos necessários às boas práticas de governança nas cooperativas de crédito brasileiras. Os modelos internos de governança são fatores essenciais para sustentabilidade das cooperativas e sua capacidade de administrar o interesse coletivo e orientar a execução dos seus objetivos.

No referencial teórico sobre as características da participação foi mencionada a existência de diversos problemas que restringem a participação nas cooperativas de crédito. Na postura de *carona (free rider)*, o participante avalia como baixos os benefícios e altos os custos da participação, transferindo a sua parcela de responsabilidade pela participação para outros. A assimetria de informação resultante da reduzida participação contribui para ampliação das possibilidades de “captura” política da organização por um grupo para assegurar sua continuidade no poder. Temos ainda a influência de disposições legais tais como, a respeito da distribuição de sobras e da responsabilidade limitada dos associados, que podem contribuir para a maior ou menor motivação à participação dos associados nas cooperativas de crédito. O aspecto comum na análise da governança em cooperativas é a importância fundamental da existência de um modelo de participação do associado de baixo custo que proporcione alta representatividade.

Em seguida foram apresentados os resultados obtidos em pesquisa com dirigentes de 1199 das 1427 cooperativas de crédito brasileiras e em pesquisa com 420 associados dessas cooperativas. Os resultados foram apresentados e cotejados entre as pesquisas com referência aos mecanismos de participação dos associados e representatividade da direção da cooperativa.

A partir dos resultados das pesquisas, observamos que, em geral, é baixa a participação dos associados nas assembleias. As justificativas pessoais dos associados e as ações das cooperativas são as principais motivações para a baixa participação. Os principais assuntos detectados que motivam o associado a participar da assembleia foram a comunicação do rateio de sobras

e a realização de eleição com chapas concorrentes. Os associados utilizam conversas informais com dirigentes, gerentes e funcionários para prestar opiniões, reclamações e sugestões à cooperativa. Os associados consideram os dirigentes das cooperativas capacitados para sua função.

Sobre o processo eleitoral a maioria das cooperativas não possui comitê eleitoral formalizado e independente. Durante o período eleitoral os nomes dos candidatos são divulgados com mais de uma semana de antecedência das eleições, porém o perfil, formação e currículo do candidato não são ou são divulgados somente na assembléia. As cooperativas têm algum nível de preocupação em assegurar a representatividade do quadro social na formação das chapas durante o processo eleitoral, que, no entanto, pode ser melhorado. As eleições para o conselho fiscal costumam ser por chapas e não individuais.

Esses resultados foram apresentados de forma descritiva com o objetivo de compartilhar essas informações e trazer subsídios para discussões sobre a compreensão desse fenômeno da governança e da participação em cooperativas de crédito. Estudos posteriores poderão abordar os tratamentos estatísticos e análises de significância da relação entre as variáveis apresentadas.

Retornando aos elos propostos no referencial teórico, em que pese a exigência por um tratamento estatístico que permita avaliar o grau de significância das diferenças – proposto para trabalho futuro – os presentes resultados parecem indicar um amplo espaço para desenvolvimento da participação nas cooperativas de crédito brasileiras, trabalhando principalmente os mecanismos individuais de estímulo à participação.

## 7. Referências

ABZUG, Rikki, WEBB, Natalie J. **Relationships between nonprofit and for-profit organizations: a stakeholder perspective.** Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, v.28, n.4, p.416-431, dec. 1999.

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

BIRCHALL, Johnston; Simmons, Richard. **What Motivates Members to Participate in Co-operative and Mutual Businesses?** Annals of Public & Cooperative Economics, v. 75, n.3, p. 465-495, sep. 2004.

CORNFORTH, Chris. **The Governance of cooperatives and mutual associations: a paradox perspective.** Annals of Public & Cooperative Economics, v. 75, n.1, 11-32, mar. 2004.

DAVIS, J. H., SCHOORMAN, F. D., & DONALDSON, L. **Toward a**

**stewardship theory of management.** Academy of Management Review, v.22: 20-47, 1997.

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.

EISENHARDT, Kathleen M. **Agency theory: an assessment and review.** Academy of Management Review, v.14, n.1, p.57-74, 1989.

FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. **Organizational forms and investment decisions.** Journal of Financial Economics, v. 14, p.101-119, 1985.

HANSMANN, Henry. **The ownership of enterprise.** Harvard University Press: Cambridge, 2000.

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.

LETHBRIDGE, Eric. **Governança corporativa.** Revista do BNDES, n.8, dez. 1997.

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.

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.