

SUPERVISÃO COOPERATIVA
Avaliação da Governança
Cooperativa nas inspeções
integradas



Agenda



- I. Introdução**
- II. Definições e conceitos**
- III. Arcabouço legal e normativo**
- IV. Avaliação da governança nas Inspeções Integradas**
 1. Projeto Governança Cooperativa – Deorf/BCB
 2. Procedimentos de Avaliação pela Supervisão
 3. Resultados obtidos
- V. Sugestões de aperfeiçoamento e conclusões**

Introdução

- Definições e conceitos relacionados ao tema governança, aproximando seus aspectos teóricos aos resultados obtidos das inspeções integradas realizadas
- Sugestões de evolução das políticas de governança para o setor cooperativista de crédito
- Conclusões gerais

Introdução

“Existem inúmeras definições de governança, dependendo do problema que se pretende resolver, dada a existência de inúmeras estruturas corporativas e de diversos tipos de assimetria de informação que se apresentam aos variados agentes do mercado, sejam eles proprietários, acionistas minoritários, consumidores ou empregados.”

(citação do Sr. Diretor Alvir A. Hoffmann, II Seminário de Boa Governança no SFN, setembro de 2008)

Introdução

- Diversidade de definições e conceitos de governança das instituições;
- Importância da transparência e do trânsito da informação, resultando em redução de sua assimetria, para a consecução de uma boa governança das organizações;
- Diferenças dos aspectos de governança sob os diversos tipos de estruturas societárias, e a necessidade de supressão dos conflitos de interesse entre gestão e partes interessadas nas diferentes instituições (conflitos de agente-principal).

Introdução

- Traduzir a diversidade de definições e aspectos teóricos da governança à realidade do cooperativismo de crédito;
- Ressaltar a importância das ações da alta gestão e dos agentes econômicos envolvidos em busca da minimização de ações resultantes de conflitos de interesse; e
- Mostrar a necessidade de promoção de políticas pró-ativas pela alta administração das instituições, visando à redução da assimetria de informações entre as partes interessadas.

Definições e Conceitos

- OCDE: conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas.
- *Lethbridge E.* (Pnud/BNDES): arranjos institucionais que regem as relações entre acionistas (ou outros grupos) e as administrações das empresas.
- IBGC: o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas ou cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal.

Definições e Conceitos

Definição mais completa: IBGC

Governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas ou cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade (organização), facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.

Definições e Conceitos

Conceitos importantes:

- a) *Stakeholders*, ou partes interessadas;
- b) Diferenças dos objetivos de atuação e resultados esperados, dado o tipo de sociedade (organização);
- c) Órgãos da Alta Administração como indutores primários de bom ambiente de governança – característica comum às diferentes organizações;
- d) Importância do cumprimento das atribuições dos *stakeholders* para a consecução de boa governança.

Definições e Conceitos

Principais *stakeholders* e suas atribuições:

- a) **Acionistas ou Cotistas ou Cooperados:** através do exercício de seus direitos e deveres;
- b) **Auditores:** pelo exercício qualificado de sua profissão, utilizando padrões de trabalho de alta qualidade e de adequada comunicação com conselhos, alta administração e supervisão;
- c) **Associações da indústria (órgãos de classe, cooperativas centrais, confederações de cooperativas):** por meio de iniciativas de aplicação voluntária, ou no caso das cooperativas centrais, já exigidas de acordo com regulamentação específica, dos princípios e publicações de práticas de boa governança;

Definições e Conceitos

Principais *stakeholders* e suas atribuições (cont.):

- d) Governos:** através de leis, regulamentos, cobrança e manutenção de uma estrutura jurídica efetiva;
- e) Supervisão:** estabelecendo guias e avaliando a aplicação e efetividade das práticas de governança corporativa;
- f) Outras organizações regulatórias (mercado de capitais, fundos, etc.):** práticas de abertura e de registro da totalidade das operações, visando à transparência das informações;
- g) Empregados:** comunicando práticas antiéticas, ilegais ou outras falhas de governança corporativa.

Definições e Conceitos

- A apresentação desta “lista de deveres” dos diversos agentes indutores de governança demonstra a necessidade de cumprimento de suas atribuições pelos diversos agentes econômicos, além daquelas funções atribuíveis diretamente à Alta Administração das instituições.
- Desta análise conceitual se explicita mais uma função importante da alta administração, dado o controle que exerce sobre os instrumentos de gestão da organização: *VIABILIZAR E FACILITAR O BOM CUMPRIMENTO DAS ATRIBUIÇÕES DAS OUTRAS PARTES INTERESSADAS PARA A CONSECUÇÃO DE UM BOM AMBIENTE DE GOVERNANÇA.*

Arcabouço legal e normativo

Principais leis e normas que contêm dispositivos que contribuem para uma melhor estrutura de governança das organizações.

- *ABORDAGEM IMPLÍCITA*: quando as leis e normas contêm dispositivos que indiretamente estimulem as práticas de boa governança.
- *ABORDAGEM EXPLÍCITA*: normativos que passaram a adotar o termo “governança” e exigir abertamente a adoção de regras e procedimentos nesse sentido.

Arcabouço legal e normativo

Abordagem Implícita:

- a) Lei 5.764/71, Cap. IX – origens de instrumentos de governança no cooperativismo, tratamento dos órgãos estatutários;
- b) Resolução 3.442/07 – evolução das normas específicas, diversos estímulos à governança das cooperativas de crédito;
- c) Combinação da Res. 3.198/04 e Res. 3.442/07, Cap. V – exigências dos trabalhos de auditoria em cooperativas de crédito. Criação da figura da EAC (entidade de auditoria cooperativa);
- d) Resoluções 2.554/98 (controles), 3.477/07(ouvidoria), 3.380/06 e 3.464/07 (estruturas de gerenciamento de risco operacional, e de mercado).

Arcabouço legal e normativo

Abordagem Explícita (CMN/Bacen):

- a) Resolução 3.442/07, art. 3º, inciso II, item b – abertura de novas cooperativas: exigência de previsão de políticas de governança em Plano de Negócios;
- b) Circular 3.400/08 – cumprimento de atribuições especiais das cooperativas Centrais: avaliação das regras e práticas de governança em suas inspeções periódicas;
- c) Carta-Circular 3.337/08 – substitui o comunicado 10.968/03, procedimentos mínimos para o estabelecido na Circular citada: exige a avaliação das práticas de governança, bem como da atuação dos órgãos estatutários.

Arcabouço legal e normativo

A evolução das exigências normativas, quanto à avaliação das práticas de governança, dos mecanismos e estruturas de controle e dos modelos de gerenciamento de risco, tem forte ligação com a percepção do Banco Central do Brasil da necessidade de avanços no sentido da boa governança das instituições financeiras, incluídas aí certamente as cooperativas de crédito.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

1. Projeto Governança Cooperativa (Deorf/BCB)

Projeto Estratégico, coordenado pelo Deorf e que conta com participação de representantes do Denor e do Desuc, que vêm trabalhando desde 2006 no desenvolvimento de soluções;

O referencial teórico aplicado em nossos trabalhos de inspeção na área de governança, principalmente nos questionários e nas avaliações presenciais dentro das Confederações, foi viabilizado graças ao prévio trabalho realizado no âmbito do referido projeto.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

2. Procedimentos de avaliação pela Supervisão

Agentes que têm maior potencial de influenciar os níveis de governança de um sistema cooperativo de três níveis:

- a) associados ou cooperados das cooperativas singulares;
- b) componentes dos órgãos estatutários das cooperativas singulares;
- c) componentes dos órgãos estatutários das cooperativas centrais;
- d) componentes dos órgãos estatutários das confederações.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

2. Procedimentos de avaliação pela Supervisão (cont.)

Característica importante: embora os beneficiários principais dos resultados de uma boa gestão dos sistemas cooperativos devam ser os primeiros, o grupo que detêm maior possibilidade e abrangência para elaborar políticas normalmente será o último.

Daí decorre a percepção da importância central do trânsito da informação desde a alta gestão das confederações até o associado, cotista da cooperativa singular.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

2. Procedimentos de avaliação pela Supervisão (cont.)

Outro aspecto importante é apontar que embora avaliemos o funcionamento dos três níveis últimos, ou seja, da alta gestão cooperativa em singulares, centrais e confederações, podemos dizer que ao avaliar a representatividade de decisões e participação dos associados, nas avaliações das singulares, estamos mensurando também o cumprimento dos deveres do primeiro grupo, dos cooperados.

Dadas tais considerações, avaliamos os três níveis da forma descrita a seguir.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

2. Procedimentos de avaliação pela Supervisão (cont.)

1º) remetemos questionário a uma amostra representativa de cooperativas singulares associadas, a ser respondido pelos administradores e reencaminhado à equipe da Confederação para consolidação;

2º) para a avaliação das cooperativas centrais, foi elaborado outro questionário, a ser preenchido pelas equipes de inspeção do Banco Central presentes naquelas centrais e devolvido à equipe da Confederação.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

2. Procedimentos de avaliação pela Supervisão (cont.)

3º) a avaliação da governança nas confederações envolveu coleta de informações por meio de análise dos documentos institucionais, tais como estatutos, regimentos internos, regulamentos, manuais.

Nessas entidades foram ainda realizadas análises mais aprofundadas, com acompanhamento direto das atividades das esferas de alta gestão, pela realização de entrevistas com seus componentes e participações em reuniões de seus órgãos estatutários (conselhos e assembleia geral).

INSPEÇÕES INTEGRADAS

2. Procedimentos de avaliação pela Supervisão (cont.)

4º) da consolidação dessa grande quantidade de informações, obtidas das avaliações nos três níveis, aliada à observância da atuação prática das confederações no sentido de promover políticas para a obtenção de adequada governança do sistema como um todo, obtivemos os resultados consolidados para os três sistemas.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos

A partir de agora, apresentamos as principais características detectados nos trabalhos de inspeção integrada. Explicitamos a seguir os aspectos positivos e negativos encontrados nos diferentes entes do sistema.

Deve-se ressaltar que nem todas as características apresentadas são encontradas em todo o universo analisado; os pontos destacados podem não se aplicar a todos os sistemas ou à totalidade dos diferentes componentes de cada sistema. A idéia é demonstrar os aspectos considerados mais importantes resultantes das análises realizadas.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos – Pontos positivos das singulares

- Parcela relevante da amostra dispõe de previsão estatutária de mecanismo de participação do associado, quanto à possibilidade de solicitar informações adicionais à administração da instituição;
- Parcela majoritária da amostra dispõe de previsão estatutária e efetivamente está aderente às normas internas quanto aos regulamentos e comitês eleitorais, sob o objetivo de conferir maior transparência ao processo eletivo;

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos – Pontos positivos das singulares

- Renovação razoável de conselhos de administração, de acordo com os resultados obtidos das amostras selecionadas. Nesse aspecto alguns sistemas têm maior renovação, enquanto outros ainda apresentam espaço para evolução;

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos – Críticas às singulares

- Inexistência de segregação estatutária ou regimental de funções entre os dois institutos: de execução, e de normatização, planejamento e controle, respectivamente Diretoria Executiva e Conselho de Administração;
- Políticas visando a educação cooperativa consideradas insuficientes. Alguns dos sistemas demonstram ainda política muito restrita de educação, direcionada aos associados e à formação de futuros líderes;

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos – Críticas às singulares

- Inobservância de padronização ou normatização das estruturas dos conselhos de administração de cooperativas singulares e mesmo entre centrais, em relação a: número de conselheiros, renovação média e políticas de remuneração. A formulação de políticas claras pelas confederações é um importante instrumento de boa governança, tendo a capacidade de minimizar gestões personalistas;
- Ineficácia de ação dos conselhos fiscais das cooperativas singulares, mesmo com as condições técnicas consideradas razoáveis para cumprir suas funções, quanto à capacidade dos conselheiros e documentos disponíveis para suas análises.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos – Pontos positivos das centrais

- Parcela relevante das cooperativas centrais utiliza o modelo de estatuto proposto pelas Confederações, embora caiba observar que foram detectadas algumas alterações em pontos específicos. Inclusive, tais alterações foram observadas em alguns estatutos de centrais que afirmaram, em nossa pesquisa específica, serem aderentes ao estatuto aos modelos propostos;

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos – Pontos positivos das centrais

- Existência de ferramentas de acompanhamento indireto das operações das cooperativas singulares, servindo de apoio e aprimorando a supervisão das cooperativas centrais sobre suas associadas.
- Existência de programas planejados de treinamento, de boa abrangência, no âmbito das cooperativas centrais, com foco na capacitação de dirigentes e empregados de centrais e singulares.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos – Críticas às centrais

- Inexistência de padrão de subordinação na comparação entre os modelos de gestão das cooperativas centrais dos sistemas em relação aos responsáveis pela auditoria interna nas singulares. Potencial de viés de análises dos auditores internos das cooperativas centrais, dado que os diretores a que se subordinam por vezes acumulam cargos na alta administração de singulares;
- Problemas de auditoria interna: limites à obtenção de bons níveis de governança na administração das centrais quanto à avaliação da qualidade de gestão das filiadas e consequente ineficácia das ações corretivas tomadas por seus órgãos executivos e fiscalizadores, demonstrando limitações na sua função de supervisão das filiadas.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos – Pontos positivos de confederações e sistemas

- Constituição de confederações de cooperativas: interesse por uma ação em âmbito nacional, centralização de atividades, geração de economias de escala e busca pelo necessário aumento da competitividade dentro do sistema financeiro nacional;
- As condições técnicas dos dirigentes foram consideradas suficientes para o exercício das funções, nos três níveis de gestão dos sistemas cooperativos.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. **Resultados obtidos – Pontos positivos de confederações e sistemas**
 - Existência ou desenvolvimento de sistemas de acompanhamento das cooperativas singulares e centrais, gerando possibilidade de comparação dos resultados entre os entes do sistema, servindo de apoio para o trabalho de supervisão das cooperativas centrais e evoluindo no sentido de permitir melhor percepção aos gestores da confederação quanto à situação de cada região associada ao Sistema.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos – Críticas às confederações e sistemas

- Observação de programas de capacitação e treinamento promovidos pelas cooperativas centrais revela a inexistência de políticas centralizadas de treinamento, capacitação e educação cooperativista para os sistemas, promovidas pelas confederações;
- Limitação da qualidade dos sistemas de acompanhamento indireto: persiste alta probabilidade de obtenção de informações não-fidedignas da situação econômico-financeira de cooperativas singulares e centrais. Prejuízo à comparabilidade entre as instituições associadas pelas confederações e limites à obtenção de dados consolidados de qualidade.

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos – Críticas às confederações e sistemas

- Conflitos de decisões entre as administrações das confederações e centrais, em detrimento de ações visando a evolução dos sistemas como um todo, resultando em potencial de geração de perdas aos sistemas e, por consequência, a seus associados;
- Sobreposição ou repetição desnecessária de estruturas entre cooperativas centrais e confederação, potencial de perdas de escala com a descentralização das atividades e conflitos entre as ações regionais. De modo geral, as disputas regionais ainda resultam em baixa eficácia de ação das confederações;

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos – Críticas às confederações e sistemas

- Conflitos de interesse, com a repetição de pessoas que compõem órgãos decisórios entre singulares, centrais e confederações (assembléias gerais, conselhos de administração e fiscal e diretoria executiva), o que se constitui ainda em problema estrutural na organização administrativa dos sistemas cooperativos;
- Inobservância de política visando aumento da participação dos associados e representatividade de assembléias, ressalvados poucos casos. Inclusive, tais casos positivos comprovaram que a maior participação detectada tem relação direta com a existência de alguma política visando instruir e motivar o cooperado a participar dos procedimentos assembleares;

INSPEÇÕES INTEGRADAS

3. Resultados obtidos – Críticas às confederações e sistemas

- Lacuna de ações visando promover a transparência das decisões e provimento de informações às partes interessadas, gerando assimetria de informações entre os três níveis da gestão e principalmente em desfavor dos associados, com consequente falta de transparência das políticas e ações adotadas pelos administradores do sistema.

Sugestões e Conclusões

Sobre os resultados obtidos, elaboramos algumas sugestões, visando ao objetivo de evolução dos níveis de governança dos maiores sistemas cooperativistas de crédito em atividade no país.

A adoção de providências nos termos aqui propostos não é compulsória, dada a subjetividade do tema, tampouco deverá solucionar, de forma integral, os problemas de governança detectados nos trabalhos de inspeção integrada.

As proposições se relacionam, portanto, a possíveis medidas a serem tomadas, visando minimizar as fragilidades detectadas com o uso da metodologia da análise de governança dos sistemas cooperativos.

Sugestões e Conclusões

1. Promover políticas de limitação à acumulação de funções dentro dos sistemas, de modo a minimizar conflitos de interesse e buscar o equilíbrio de forças dentro da organização. O benefício artificial a alguns componentes do sistema gera perdas a outros, o que incorre em potencial prejuízo à credibilidade de alguns e por consequência à manutenção do sistema como um todo.

Na mesma linha, deve-se promover a transparência, a padronização, conferindo qualidade às políticas remuneratórias da alta gestão, valorizando o dirigente, mas de forma transparente e correta.

Sugestões e Conclusões

2. Elaborar política centralizada de treinamento e capacitação de dirigentes e empregados e principalmente promover a educação cooperativista aos associados, ações que devem ser geridas no âmbito das confederações, mesmo que a execução dos trabalhos educacionais seja regional.

A reunião de conhecimento de âmbito nacional deve ser mais proveitosa para a produção de tais políticas educacionais, enriquecendo os cursos e eventos a serem realizados. Sua execução pode ser regionalizada dada a limitação de custos, mas sua nacionalização e padronização deve ser preferencial, tendo ainda potencial de eliminar conflitos no futuro.

Sugestões e Conclusões

3. Promover política de âmbito nacional visando aperfeiçoar o trânsito das informações às partes interessadas aos três níveis de gestão do sistema cooperativo e aos interessados principais, os cooperados.

As medidas devem se apoiar na comunicação extensiva das políticas, principalmente com o uso das ferramentas eletrônicas de comunicação, eficazes e de relativo baixo custo. Do outro lado, deve haver a maximização dos canais de participação do associado, assembleares ou não-assembleares, ou seja, a comunicação deve ser otimizada nas duas vias.

Sugestões e Conclusões

4. Adoção de medidas concretas visando minimizar a repetição de estruturas operacionais entre singulares e centrais, na medida do possível, respeitadas as condições e especificidades regionais.

O sistema cooperativista de crédito no Brasil carece de economias de escala, em um ambiente de redução de taxa de juros, aumento da competitividade no setor financeiro e conseqüente redução de *spreads*. A pressão sobre as organizações menores se intensifica, mas o setor cooperativista tem capacidade de se estruturar para enfrentar as dificuldades impostas pela realidade econômica atual.

Sugestões e Conclusões

Conclusões finais

- Existe o horizonte de aumento da participação do cooperativismo de crédito no sistema, mas para isso é premente a necessidade de evolução em vários aspectos, inclusive aqueles ligados à governança das entidades cooperativas, sua gestão e o cumprimento de seus próprios pressupostos de formação, como a promoção da educação e cultura cooperativistas no Brasil.
- Para ilustrar as promissoras possibilidades do setor, destacam-se os casos estrangeiros, bons exemplos do sucesso do cooperativismo de crédito, de produção ou de trabalho, como o Grupo Mondragón, o Sistema Desjardins e o DGRV, entre vários outros.

Sugestões e Conclusões

Conclusões finais

- No entanto, tais exemplos bem-sucedidos do modelo cooperativista pelo mundo devem ser destacados de uma forma positiva e não desmerecendo o cooperativismo nacional, como se poderia pensar, mas demonstrando que o caminho já foi trilhado e que existe um horizonte de sucesso para as cooperativas de crédito no Brasil.
- Os traços culturais dos países em que as cooperativas têm sucesso devem ser estimulados no Brasil, promovendo mudança de comportamento fundado em valores típicos de associações cooperativistas. A mudança acontece de forma gradual, baseada no comportamento exemplar dos líderes e no estímulo da repetição entre seus liderados.

Sugestões e Conclusões

Conclusões finais

- As possibilidades de desenvolvimento do cooperativismo de crédito no Brasil são muito promissoras, mas para a realização do sucesso do setor que representam, é vosso dever viabilizar a difusão da educação e cultura cooperativista em nosso país, o que deve gerar resultados muito bons para todos os agentes envolvidos com esse modelo e para a economia brasileira como um todo.

Obrigado!

Contato: Ricardo Terranova Favalli
ricardo.favalli@bcb.gov.br