



Governança Cooperativa

Diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito

Abelardo Duarte de Melo Sobrinho
Alexandre Martins Bastos
Elvira Cruvinel Ferreira Ventura (coordenação geral)
Fabiano Costa Coelho
Gilson Marcos Balliana
Joaquim Rubens Fontes Filho (coord.)
José Carlos Marucci
Luiz Edson Feltrim
Márcia Maria Rezende de Oliveira
Marden Marques Soares (coord.)
Maria de Fátima Cavalcante Tosini
Mauro José de Oliveira



BANCO CENTRAL DO BRASIL



Governança Cooperativa

Diretrizes e mecanismos para fortalecimento
da governança em cooperativas de crédito

Abelardo Duarte de Melo Sobrinho

Alexandre Martins Bastos

Elvira Cruvinel Ferreira Ventura (coordenação geral)

Fabiano Costa Coelho

Gilson Marcos Balliana

Joaquim Rubens Fontes Filho (coord.)

José Carlos Marucci

Luiz Edson Feltrim

Márcia Maria Rezende de Oliveira

Marden Marques Soares (coord.)

Maria de Fátima Cavalcante Tosini

Mauro José de Oliveira

Brasília, fevereiro de 2009



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca do Banco Central do Brasil

Governança cooperativa : diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito / Elvira Cruvinel Ferreira Ventura, coordenação geral; Joaquim Rubens Fontes Filho, Marden Marques Soares, coordenação. – Brasília : BCB, 2009.
256 p.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978.85-99863-09-1

I. Governança. 2. Cooperativa de crédito - Brasil. I. Banco Central do Brasil. II. Ventura, Elvira Cruvinel Ferreira, coord. III. Fontes Filho, Joaquim Rubens, coord. IV. Soares, Marden Marques, coord. V. Título.

CDU 336.773

• Agradecimentos

Num livro como este, em que várias idéias se somam e se harmonizam na busca por melhores práticas de governança em cooperativas de crédito, é especialmente difícil nominar colaboradores sem cometer a injustiça de omitir algum. A situação ainda é mais difícil porque o livro é resultado do projeto *Governança Cooperativa*, cuja elaboração envolveu esforços diferenciados, no sentido de integrar os interessados no tema e de despertá-los para o significado do empreendimento.

Dessa forma, mais do que simples agradecimento, deve-se expressar o reconhecimento de que, sem o interesse, a participação e o envolvimento dos profissionais que se juntaram nessa construção, não teríamos conseguido levar a bom termo essa empreitada. Assim, nosso primeiro agradecimento é às lideranças cooperativistas, que demonstraram não só interesse pelo tema, mas também abertura para o diálogo e disposição em participar.

No entanto, a execução das atividades do projeto, internamente ao Banco Central, deu-se por mérito das áreas que se envolveram e se integraram na consecução de um objetivo comum: o fortalecimento do segmento de cooperativas de crédito. Esse trabalho é fruto da atuação do Comitê Executivo do projeto, integrado por Edson Feltrim, Gilson Balliana, Cleofas Salviano e Helio Celidônio, além do Marden. A todos, agradecemos pela capacidade de ouvir e de opinar, direcionando o bom termo do projeto. Não poderíamos deixar de mencionar os gerentes-técnicos envolvidos, que acreditaram no projeto e apoiaram seu desenvolvimento. Ao Abelardo Duarte, colaborador incansável das atividades, nosso agradecimento especial.

Fundamental foi o engajamento da equipe do projeto – Alexandre Bastos, Daniel Maia, Fabiano Coelho, José Carlos Marucci, Marcia de Oliveira, Mauro de Oliveira, Maria de Fátima Tosini e Rodrigo Porto –, autores ou não dos capítulos deste livro, que merecem deferência especial, pois muitas vezes seu envolvimento representou desafio e comprometimento adicionais, seja pela dedicação de tempo, seja pela execução de tarefas diferentes do seu dia-a-dia. Todos se sentiram motivados pelo mesmo espírito de cooperação e de aprendizado. Além desses, houve eventuais, mas importantíssimos, colaboradores, a quem somos gratos.

Agradecemos também às áreas que apoiaram nossos trabalhos. Nosso muito obrigado às equipes da Secre/Surel, responsáveis pelas “artes e eventos” do projeto;

do Deinf, que colaborou na operacionalização do questionário; do Deorf/Gabin, que cuidou de processos e de despesas; da ADRJA, que efetuou contratações e pagamentos; e da Gepro, que nos orientou sobre a adequada condução do projeto.

Nossos agradecimentos solenes ao diretor da área de Normas, Alexandre Tombini, por seu apoio ao projeto, e ao ex-diretor Sergio Darcy, idealizador e incentivador de projetos que visam melhorias para o cooperativismo de crédito no Brasil.

Elvira Cruvinel, Joaquim Rubens e Marden Soares
Coordenadores do livro

• Apresentação

A partir de 2003 houve evolução significativa das normas sobre o cooperativismo de crédito brasileiro. Isso ocorreu não apenas para atender a anseios do segmento, mas também pelo entendimento governamental de que as características desse segmento vêm ao encontro de seu propósito de tornar acessíveis à população, principalmente à de baixa renda, serviços financeiros tradicionais, além de propiciar saudável competição no sistema financeiro nacional.

Todo processo evolutivo exige contrapartidas. Algumas, já adotadas, são bases para a própria evolução. Outras, no entanto, necessitam de indução para que os objetivos traçados sejam atingidos. Entre as já existentes em 2003, destaco o grau de organização do sistema cooperativista, principalmente pela adoção dos chamados três níveis previstos na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, pela maioria das cooperativas. Entre as exigidas pelo Banco Central, estão a melhor capacitação de dirigentes e colaboradores e a adoção de práticas que aumentem a transparência e o controle, como a exigência de plano de negócios e a transferência às cooperativas centrais de crédito de responsabilidades no controle de suas filiadas. Assim, a governança das cooperativas de crédito foi tratada sob o aspecto normativo, mas de forma genérica.

Visando fortalecimento do segmento, o Banco Central, por meio do projeto *Governança Cooperativa*, deu um passo além, ao diagnosticar, por meio de estudos e pesquisas, as particularidades da governança das cooperativas de crédito e ao definir diretrizes para consecução de boas práticas. Buscou, então, apontar um caminho e induzir a adoção de boas práticas pelas cooperativas, de forma voluntária. Ressalto que o projeto contou com participação significativa de todo o segmento de crédito cooperativo.

Este livro tem o objetivo primordial de aprofundar o conhecimento sobre as diretrizes para boas práticas de governança nas cooperativas de crédito e sobre os resultados dos estudos desenvolvidos. Para sua concretização, os autores demonstraram incansável esforço de coordenação, e foi marcante o envolvimento de toda a equipe na elaboração das diretrizes.

Não se pretende propor soluções universais, mas sim oferecer um leque de oportunidades que leve a reflexão cada uma das cooperativas, de acordo com

suas características e especificidades. O melhor benefício que se pode esperar é que todos tenham a convicção de que a prática da boa governança pereniza a organização e confere a ela o verdadeiro sentido social, livre de distensões que alimentam desigualdades.

Esta obra é, portanto, leitura recomendada a todos os que se empenham em preservar os nobres princípios cooperativistas, ou que pretendem participar e contribuir no desenvolvimento desse relevante segmento do sistema financeiro nacional.

Boa leitura e boa prática a todos.

Brasília, fevereiro de 2009.

Alexandre Antonio Tombini
Diretor

Sumário

Introdução	11
Parte I	15
Capítulo 1. O cooperativismo de crédito no Brasil	17
I. Histórico da regulação do segmento: as cooperativas de crédito e o Banco Central do Brasil	17
II. O segmento cooperativista de crédito no Brasil	22
Capítulo 2. O conceito e a prática de governança corporativa	31
I. Governança corporativa: definição e delimitação	32
II. Origem dos problemas de governança	37
III. Quadro conceitual da governança corporativa	39
IV. Principais modelos de governança corporativa e papel do Conselho de Administração	42
Capítulo 3. Projeto Governança Cooperativa	49
Etapa 1. Referencial consolidado	50
Etapa 2. Entrevistas	52
Etapa 3. Questionário às cooperativas	56
Etapa 4. Questionário aos cooperados	57
Etapa 5. Definição e divulgação	61
Equipe do projeto	62
Capítulo 4. Governança em cooperativas de crédito: singularidades no caso brasileiro	63
I. Singularidades da governança em cooperativas de crédito	63
II. Características da governança em instituições financeiras	66
III. Condições para construção de diretrizes de governança em cooperativas	67
IV. Diagnóstico da governança nas cooperativas de crédito no Brasil: observações das entrevistas	69

V. Diagnóstico da governança nas cooperativas de crédito no Brasil: destaques dos cruzamentos de variáveis dos questionários	74
VI. Considerações finais	84
Parte II	89
Capítulo 5. Participação e representatividade	91
I. Características da participação e da representatividade em cooperativas no Brasil	91
II. Participação na cooperativa	95
III. Assembleias Gerais	97
IV. Processo eleitoral	105
V. Educação cooperativista e relacionamento com a comunidade	108
Capítulo 6. Direção Estratégica	115
I. Características da Direção Estratégica nas cooperativas de crédito	115
II. Definição de papéis e atuação	118
III. Funções do órgão de Direção Estratégica	123
IV. Funcionamento do órgão de Direção Estratégica	124
V. Considerações finais	130
Capítulo 7. Gestão Executiva	135
I. Atuação e responsabilidades	136
II. Código de conduta e padrões éticos	140
III. Políticas de risco e crédito	143
IV. Prestação de informações	146

Capítulo 8. Fiscalização e controle	153
I. Abordagem teórica	153
II. Associados	157
III. Auditorias	160
IV. Conselho Fiscal	163
V. Organização sistêmica	167
Capítulo 9. Diretrizes para boas práticas de governança em cooperativas de crédito	171
Seção 1. Representatividade e participação	172
Seção 2. Direção Estratégica	177
Seção 3. Gestão executiva	180
Seção 4. Fiscalização e controle	184
O desafio das boas práticas de governança	187
Apêndice I. Pesquisa com cooperativas	191
Informações gerais (data-base: 30 de junho de 2007)	191
Seção 1. Representatividade e participação	195
Seção 2. Direção	215
Seção 3. Gestão e fiscalização	226
Apêndice II. Pesquisa com cooperados	241
A. Qualificação do participante	241
B. Interesses na cooperativa	242
C. Ativismo e participação	244
D. Informação e gestão	251
E. Fiscalização	254

• Introdução

Elvira Cruvinel Ferreira Ventura, Joaquim Rubens Fontes Filho e Marden Marques Soares

O projeto *Governança Cooperativa*, instituído pelo Banco Central do Brasil com o objetivo de estimular e induzir as cooperativas de crédito brasileiras a adotarem boas práticas de governança, desenvolveu-se de forma paralela à intensificação do interesse sobre o tema governança aplicado ao campo corporativo. Nos dois anos de execução do projeto, o crescimento do mercado de capitais estimulou grande número de empresas a abrirem seu capital, seguindo regras de boa governança, definidas pelo Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). Não apenas no Brasil, mas em amplo leque de países, os mercados acionários tornaram-se atraentes para grandes, médios e pequenos investidores.

A crise nos mercados mundiais teve como epicentro a inadimplência no mercado imobiliário norte-americano, mas agravou-se em decorrência da fragilidade com que os processos e os procedimentos relativos às análises e avaliações de risco e à tomada de decisões estavam construídos nas empresas do mercado financeiro dos países desenvolvidos. Entretanto, é possível identificar, entre os elementos constitutivos dessa situação – que se caracteriza por omissão ou complacência com a busca por ganhos financeiros excessivos a curto prazo por parte de investidores e executivos –, os pontos frágeis dos ambientes de governança dessas empresas.

Entre os fatores que evidenciaram problemas na condução de boa governança nesses casos, há alguns de grande importância, tais como pouca participação efetiva de conselheiros no monitoramento da gestão financeira, fragilidade dos sistemas de prestação de informações e de controle externo e mecanismos de incentivo salariais aos executivos, que estariam dissociados dos objetivos de longo prazo das próprias companhias. Em decorrência, no caso das instituições financeiras, em especial, observou-se um modelo que privilegiava a busca de resultados em curto prazo, inclusive por pressão dos investidores.

A governança corporativa, ao tratar dos relacionamentos entre investidores, proprietários e gestores, pode promover relações internas nas empresas, pautadas em esquemas de incentivos, que, se associadas a condições inadequadas de controle interno e externo, provocam fragilidade em todo o mercado, com implicações em todos os setores da economia e na sociedade. Em consequência, a difusão de boas

práticas de governança deixa de ser apenas uma questão privada, entre proprietários e gestores, tornando-se uma questão de política pública.

Essa lógica não se aplica somente a grandes bancos e empresas norte-americanos, mas também a estruturas de decisão e delegação presentes na maioria das organizações. Seja uma grande corporação, seja uma pequena cooperativa, as práticas de governança, particularmente no que se refere a formulação de objetivos e a esquemas de incentivos e controles da execução, contribuem para constituição de ambientes institucionais associados a distintos graus de segurança. Nesse sentido, a promoção de práticas adequadas de governança, nos mais diversos sistemas e contextos, deve ser associada ao papel regulador do Estado, dadas as dimensões de seus impactos e de sua influência sobre a segurança e o desempenho das organizações, bem como seus reflexos na sociedade. O emprego de boas práticas de governança gera mais confiança, que contribui para atrair capital e alavancar o desenvolvimento.

Este livro tem o objetivo de apresentar os resultados do projeto *Governança Cooperativa*, que visou dimensionar melhor as boas práticas em cooperativas de crédito, com o pressuposto de que também esse tipo de organização não poderia prescindir de princípios e valores essenciais à sua condução, tais como transparência, equidade, ética, responsabilidade corporativa e prestação de contas, entre outros, basilares ao próprio *éthos* cooperativista. As cooperativas também funcionam conforme essa lógica, uma vez que há delegação de funções executivas a um profissional ou a um grupo, cooperado ou não, o que gera diferenças no conhecimento do negócio pelos proprietários ou, mais apropriadamente, pelos cooperados. Reduzir a assimetria de informação exige tempo e requer participação nas decisões coletivas e no exercício do controle interno, com cobrança e acompanhamento das atividades da cooperativa.

Em essência, a governança exige processos adequados de decisão coletiva e exercício de controle sobre as operações da organização. No primeiro caso, as estruturas e os processos de decisão coletiva devem ser capazes de capturar a expectativa dos cooperados, que, por sua vez, devem conservar-se bem informados e ser representativos das diversas correntes de ideias e interesses. Por estar na essência do ideal cooperativista, esse é um dos aspectos em que a governança do segmento apresenta mais avanços. É importante destacar que propor boas práticas de governança não significa reinventar modelos consolidados, mas registrar e difundir bons exemplos.

No segundo caso, referente ao exercício de controle sobre as operações da organização, trata-se de assegurar a implementação das decisões, ou seja, de garantir que serão colocadas em prática. É certo que a autogestão reduz dificuldades de implementação, mas não todas, uma vez que, mesmo em um grupo de cooperados dirigentes, pode existir predominância de seus próprios interesses em detrimento da coletividade. Mecanismos como existência de Conselho de Administração independente da gestão e de comitês especializados coordenados por esse Conselho têm-se revelado essenciais em diversos setores. Embora no Brasil a legislação, de certa forma, permita fusão desses órgãos, as boas práticas de governança têm mostrado que cabe ao Conselho representar os proprietários na gestão da organização, forjando um grupo com dedicação e responsabilidade por aprofundar o conhecimento sobre os negócios, com o suporte político dado pela maioria.

Ao liderar um projeto voltado a identificar, organizar e propor um conjunto de boas práticas de governança para as cooperativas de crédito brasileiras, o Banco Central reconhece a importância de disseminar padrões e zelar para que os mecanismos de decisão assegurem a identidade cooperativa.

Registra-se que todo esse trabalho está plenamente alinhado às inovações que serão trazidas pela iminente mudança na legislação, materializadas no Projeto de Lei Complementar nº177, de 2004, substitutivo do PLS 293, de 1999, atualmente em tramitação no Senado Federal. A nova lei disporá sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, apresentando inovações positivas em termos da boa governança do segmento, fortalecendo as diretrizes para boas práticas.

Este livro está estruturado em duas partes. A primeira fornece o embasamento necessário para entendimento do assunto em cooperativas de crédito, bem como apresenta o projeto *Governança Cooperativa* e seus principais resultados. Assim, o Capítulo 1 enfoca características do segmento de cooperativas de crédito no Brasil; o Capítulo 2, a governança corporativa e o crescente interesse sobre o tema; o Capítulo 3 evidencia as principais etapas do projeto *Governança Cooperativa*, necessárias para definição das diretrizes; o Capítulo 4 apresenta resultados consolidados das pesquisas, lançando argumentos e idéias aos dirigentes e pesquisadores da área.

Na segunda parte do livro, são apresentados os principais argumentos que fundamentaram a elaboração das diretrizes, constantes no Capítulo 9. O Capítulo 5

trata de participação e representatividade dos associados; o Capítulo 6, da Direção Estratégica; o Capítulo 7, da gestão executiva; o Capítulo 8, da fiscalização e do controle nas cooperativas. Nos apêndices, são apresentados resultados dos questionários aplicados às cooperativas (Apêndice I) e aos cooperados (Apêndice II).

• Parte I

A Parte I deste livro objetiva integrar o leitor ao contexto da governança cooperativa. Está dividida em quatro capítulos.

O **Capítulo 1, O cooperativismo de crédito no Brasil**, de autoria de Marden Marques Soares e Gilson Marcos Balliana, apresenta histórico da regulação e do processo evolutivo desse segmento no Brasil. Trata de sua organização, distribuição geográfica, tipos e fragmentações, além de analisar o desempenho dessas cooperativas, componentes do sistema financeiro nacional. Finaliza com constatação da necessidade de melhora urgente em governança ante o histórico de instituições com problemas de liquidez e insolvência decorrentes de participação pouco efetiva dos cooperados na fiscalização e no monitoramento das instituições.

No **Capítulo 2, O conceito e a prática de governança corporativa**, Joaquim Rubens Fontes Filho apresenta as raízes desse assunto, evidenciando como o tema ganha espaço nas discussões e nos debates, principalmente com a ocorrência de problemas em grandes empresas, derivados de fragilidade em seus controles internos e em sua fiscalização. Fornece material para entendimento dos principais modelos de governança e do papel do Conselho de Administração particularmente. Os conceitos são aprofundados, objetivando compreensão do significado da governança e das dificuldades para promoção de sua melhoria.

Escrito por Elvira Cruvinel Ferreira Ventura, o **Capítulo 3** apresenta o **Projeto Governança Cooperativa**. No plano de ação adotado no projeto, partiu-se de estudos que possibilitaram construção de um referencial consolidado, seguido de diagnóstico sobre a realidade da governança nas cooperativas de crédito brasileiras, para se chegar às diretrizes como soluções necessárias, possíveis de serem adotadas pelas cooperativas, limitando falhas relacionadas a conflitos de agência, assimetria de informações e desequilíbrio das forças de controle. Esse capítulo descreve os objetivos e a metodologia das pesquisas, indispensáveis à análise de seus resultados – disponíveis nos Apêndices I e II –, bem como ao entendimento de como foram estabelecidas as diretrizes para boas práticas de governança nas cooperativas de crédito, produto principal do projeto.

Os autores Joaquim Rubens Fontes Filho, Fabiano Costa Coelho e Elvira Cruvinel Ferreira Ventura tratam, no **Capítulo 4, Governança em cooperativas**

de crédito: singularidades no caso brasileiro, das características da governança dessas organizações na realidade brasileira, apontando a falta de separação entre as funções estratégicas e as executivas como gênese de potenciais e de reais problemas, como conflito de interesses, assimetria de informações e concentração de poder em dirigentes executivos. Esse capítulo apresenta o conceito de governança cooperativa. São analisados os dados de pesquisa por tipo de sistema, volume de ativos e tipo de cooperativa. Considerando as particularidades do segmento cooperativista, bem como os benefícios que a boa governança pode proporcionar, não só a uma organização, mas a todo o segmento – segurança, redução de custos de controle, fortalecimento da imagem, senso de pertencimento –, os autores assinalam como esse entendimento possibilitou identificação dos pontos fundamentais tratados na construção das diretrizes para a governança das cooperativas de crédito.

• **Capítulo 1. O cooperativismo de crédito no Brasil**

Marden Marques Soares e Gilson Marcos Balliana

O cooperativismo, que tem por princípio o mutualismo, é a forma de associação na qual grupos sociais constituem relação de trabalho organizada, de que decorrem benefícios mútuos. O cooperativismo de crédito se caracteriza por promover acesso a serviços financeiros e intermediação de recursos privados, assumindo os riscos correspondentes e gerando benefícios para a comunidade. Por se tratar de iniciativas promovidas diretamente pelos cidadãos, torna-se fator de desenvolvimento sustentado para o local, especialmente na formação de poupança e no financiamento de iniciativas empresariais, promotoras de evidentes benefícios sociais pela geração de empregos e pela distribuição de renda.

Em economias maduras, há muito tempo o cooperativismo de crédito é instrumento impulsionador de setores econômicos estratégicos. Os principais exemplos são encontrados na Europa, especialmente na Alemanha, na Bélgica, na Espanha, na França, na Holanda e em Portugal. Em alguns países, como Irlanda e Canadá, o cooperativismo de crédito ocupa, com bastante eficiência, espaços não preenchidos pelas instituições bancárias como resposta ao fenômeno mundial da concentração, reflexo da forte concorrência no setor financeiro. As cooperativas estão conseguindo manter os empregos nas pequenas comunidades e ofertar serviços mais adequados às necessidades locais (SOARES e MELO SOBRINHO, 2008).

I. Histórico da regulação do segmento: as cooperativas de crédito e o Banco Central do Brasil

O cooperativismo de crédito brasileiro está estruturado em três níveis de atuação: no primeiro, atuam as cooperativas singulares, prestando serviços diretamente aos seus associados; no segundo, atuam as cooperativas centrais, organizando, em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesse das cooperativas singulares filiadas, a fim de integrar e orientar suas atividades, bem como facilitar o uso recíproco dos serviços; e no terceiro, atuam as confederações, que orientam e coordenam as atividades das cooperativas centrais.

Até 1971, a regulamentação cooperativista sofreu intensas mudanças, com destaque para a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que, ao disciplinar o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN), atribuiu ao Banco Central do Brasil (Bacen) competência para supervisionar as instituições financeiras, entre elas as cooperativas de crédito. Com a edição da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, conhecida como Lei Cooperativa, iniciou-se processo de mais estabilidade, pois as cooperativas passaram a contar com proteção de um código específico e completo, que estabelece a Política Nacional de Cooperativismo. O marco regulatório, ao disciplinar o segmento de forma adequada, favoreceu seu crescimento desde então.

Conforme descrito por Soares e Melo Sobrinho (2008), foi a partir de 1965, com a edição da Resolução nº 11, de 8 de setembro, do Conselho Monetário Nacional (CMN), que se deram os primeiros passos para construção do marco regulatório, ou infralegal. Posteriormente, por meio da Resolução nº 15, de 28 de janeiro de 1966, foi vedado às cooperativas de crédito o acolhimento de depósitos que não fossem à vista, restrito a associados, fato revisto no mesmo ano, por meio da Resolução nº 27, de 30 de junho. Essa Resolução determinou a distribuição semestral aos associados das eventuais sobras existentes, mantida na Lei nº 5.764, de 1971. Em 1968, por meio da Resolução nº 99, de 19 de setembro, foi admitida a possibilidade de autorização de funcionamento de cooperativas de crédito rural, integradas tão somente por produtores rurais.

Mudanças institucionais em relação ao cooperativismo de crédito continuaram ocorrendo por meio de resoluções do CMN. Entretanto, foi a partir de 1991 que se adotou procedimento de construção do marco regulamentar com participação de representantes do segmento cooperativista e de outros apoiadores¹, que tornou possível a reestruturação do segmento e o envolvimento desses representantes com os resultados almejados, principalmente no que diz respeito à modernização de processos e de gestão, consolidados na Resolução nº 1.914, de 12 de março de 1992. Dentre os principais pontos, destacam-se:

- i) ampliação do crédito mútuo, antes restrito a empregados de determinada empresa, para demais pessoas físicas com profissão ou atividades comuns ou com vínculo com determinada entidade; e

¹ Foi constituído grupo de trabalho pela Portaria Interministerial nº 656, de 10 de julho de 1991, dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Agricultura e Reforma Agrária.

- ii) reiteração de dispositivo da Lei nº 5.764, de 1971, que possibilita admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas atividades econômicas das pessoas físicas ou correlatas, ou, ainda, daquelas sem fins lucrativos.

Em 1995, outra mudança importante para fortalecimento do segmento cooperativista ocorreu quando o CMN disciplinou as condições para formação de bancos controlados por cooperativas centrais de crédito, consubstanciadas na Resolução nº 2.193, de 31 de agosto de 1995. Foram, então, instituídos dois bancos: o Banco Cooperativo Sicredi S.A. (Bansicredi), no mesmo ano, e o Banco Cooperativo do Brasil S.A. (Bancoob), em 1996, pertencentes aos dois maiores sistemas cooperativos do país, Sicredi e Sicoob.

Em 2000, constatada a tendência de crescimento e a solidez desses bancos cooperativos, o CMN, por meio da Resolução nº 2.788, de 31 de novembro, praticamente equiparou-os aos demais bancos comerciais, ao permitir atuarem como banco múltiplo e admitirem investidores fora do segmento de cooperativismo de crédito, em seu capital, mantida a obrigatoriedade de as cooperativas centrais de crédito deterem, no mínimo, 51% das ações com direito a voto e a exigência de capital operacional, medido pelo risco das operações ativas, um pouco superior ao fixado para os demais bancos. A equiparação, de fato, ocorreu em 2002, com edição da Circular nº 3.147, de 5 de setembro, do Banco Central, que estabeleceu cálculo idêntico ao dos demais bancos para determinar o montante de capital operacional requerido².

Em 1999, foi editada a Resolução nº 2.608, de 29 de novembro, que teve como destaque o incentivo à estruturação do segmento em sistemas integrados supervisionados por cooperativas centrais de crédito, que passaram a ser responsáveis por algumas atribuições especiais, tais como monitoração operacional, auditoria e capacitação técnica dos quadros administrativos das cooperativas singulares filiadas. Nesse modelo, o Bacen, como regra, supervisiona e efetua controle direto, exercido por meio de visitas de analistas às instituições fiscalizadas, sobre as atribuições e demais atividades das cooperativas centrais e singulares não participantes de

²Em 2004, com edição da Resolução nº 3.188, de 29 de março, os bancos cooperativos adquiriram possibilidade de captar depósitos de poupança rural. Importante frisar que a contratação de correspondentes no país pelos bancos cooperativos para captação de poupança rural fica limitada às cooperativas de crédito rural e às de livre admissão de associados. Correspondentes são empresas contratadas por instituições financeiras para, em nome delas, prestar serviços financeiros diversos.

sistemas organizados. Quando necessário, a fiscalização direta também é executada em cooperativas singulares filiadas a centrais. Além disso, o Bacen efetua controle indireto tanto das centrais quanto das singulares, filiadas ou não a sistemas.

Em 2000, a Resolução nº 2.771, de 6 de setembro, aperfeiçoou a anterior, principalmente no que diz respeito à exigência de capital mínimo de ingresso – considerado elevado para cooperativas em fase inicial – e às exigências direcionadas a cooperativas do tipo *luzzatti*³. Além disso, essa norma consolidou o papel de supervisão auxiliar das cooperativas centrais, ao permitir contratação de auditores independentes, bem como prestação de serviços a cooperativas não filiadas, relativamente às atribuições voltadas para auditoria e capacitação.

Dois anos depois, a Resolução nº 3.058, de 20 de dezembro de 2002, inovou, ao permitir formação de cooperativas de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, atendendo a anseio há muito demonstrado por esse setor. Essa iniciativa foi importante por aproximar o microcrédito produtivo do cooperativismo, dando acesso a serviços financeiros a um público que não despertava interesse das instituições financeiras tradicionais. Por prudência, a norma exigiu requisitos adicionais em relação aos demais tipos de cooperativas já existentes – de vínculo de trabalho ou profissão –, especialmente quanto à necessidade de filiação a cooperativa central de crédito e à publicação de demonstrações financeiras em jornal de grande circulação na área em que atuam, visando prover mais controle externo e transparência nas atividades desse novo tipo de cooperativa.

O avanço notório, entretanto, veio com a Resolução nº 3.106, de 25 de junho de 2003, que permitiu a constituição de cooperativas de livre admissão de associados⁴ e aperfeiçoou o marco regulamentar, particularmente quanto à ampliação de exigências que fortaleceram o papel das cooperativas centrais de crédito. Outro ponto relevante dessa norma foi o estabelecimento da obrigatoriedade de apresentação de projeto para as novas cooperativas ou para transformação das existentes. Até então, o Bacen examinava apenas aspectos formais do processo de constituição ou transformação da cooperativa em outra modalidade, não fazendo parte das suas análises, entre outros fatores, aqueles relacionados com a qualidade do projeto. A nova norma, além de haver induzido ao aumento do profissionalismo das pessoas

³ Cooperativas abertas ao público, instituídas antes da modernização do sistema.

⁴ Constituídas sem necessidade de vínculo de trabalho ou profissão. O vínculo é apenas regional.

envolvidas no processo, proporcionou constituição de cooperativas com mais possibilidades de sobrevivência e consolidação mercadológica.

Para as cooperativas de livre admissão, o critério de associação ou vínculo entre os cooperados passou a ser a proximidade geográfica, razão pela qual era permitida a constituição de sociedades cooperativas de livre admissão apenas em áreas com até cem mil habitantes, em municípios contínuos. Em relação às cooperativas que já estavam em funcionamento, constituídas conforme vínculos de emprego ou profissão, foi facultada sua transformação em cooperativas de livre admissão ou fusão dos diversos tipos existentes, o que favoreceu ganho pela economia de escala e, como consequência, fortalecimento do segmento.

O CMN expediu, também em 2003, a Resolução nº 3.140, de 27 de novembro, que facultou a constituição de cooperativas de crédito por empresários participantes de empresas vinculadas a associação patronal em funcionamento, no mínimo, há três anos. Entre outros avanços, mais uma vez a norma reviu as condições de atuação das cooperativas do tipo *luzzatti*, ao permitir a prestação dos serviços cooperativos na sua área de atuação, por meio de Postos de Atendimento Cooperativo (PACs) e de Postos de Atendimento Transitório (PATs), facultada, até então, não permitida a esse tipo de cooperativa.

Houve aumento de opções operacionais quando a Resolução nº 3.156, de 11 de dezembro de 2003, estendeu às cooperativas de crédito a facultade de contratação de correspondente no país, instrumento antes restrito a determinados tipos de instituições financeiras.

Posteriormente, a Resolução nº 3.321, de 3 de outubro de 2005, consolidou os normativos até então editados, estimulou ganhos de escala, ampliou a capacidade de prestação de serviços das cooperativas singulares, introduziu adequação dos limites de exposição por cliente a situações específicas dos sistemas cooperativos e ampliou o leque de atribuições das cooperativas centrais, notadamente no que diz respeito a auditorias e controles.

Em seguida, a Resolução nº 3.442, de 28 de fevereiro de 2007, manteve os princípios normativos já consolidados e aperfeiçoou as regras relativas às exigências de capital e de patrimônio das cooperativas de livre admissão, vinculando-as a determinadas variáveis, tais como a população e a região geográfica de atuação.

No que diz respeito a questões de governança, a norma traz dispositivos que tentam dirimir conflitos de competência ligados ao fato de os "donos" das cooperativas centrais, ou seja, as cooperativas singulares, serem por elas auditadas. A Resolução nº 3.442, de 2007, em seu artigo 23, estabeleceu que a auditoria das demonstrações contábeis deve ser realizada por auditor independente, havendo a possibilidade de serem utilizados os serviços de entidade de auditoria cooperativa destinada à prestação de serviços de auditoria externa, constituída e integrada por cooperativas centrais e/ou por suas confederações.

Assim, o segmento estabeleceu, em agosto de 2007, instituto de auditoria próprio, denominado Confederação Nacional de Auditoria Cooperativa (CNAC), para efetuar auditoria externa das cooperativas centrais e das singulares. No primeiro ano de atividade, onze cooperativas centrais contrataram os serviços da CNAC, sendo que ocorreu adesão de 441 cooperativas filiadas a essas centrais.

Ainda pelo prisma de melhor governança e independência, os bancos cooperativos foram inseridos no rol das instituições financeiras nas quais é vedada a administração ou a participação societária igual ou superior a 5% por parte de membros de órgãos estatutários e de ocupantes de funções de gerência de cooperativas de crédito.

II. O segmento cooperativista de crédito no Brasil

As cooperativas de crédito brasileiras podem ser divididas em seis diferentes tipos, quanto à classificação individual, de acordo com as condições estatutárias de admissão de associados, também chamadas de vínculos associativos: 1. emprego (servidores públicos e empregados de empresas privadas); 2. profissão ou trabalho (comerciantes, advogados, médicos etc.); 3. atividades rurais (agrícolas, pecuárias e extrativas) ou de pescado; 4. pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores (pessoas que exerçam negócios de natureza industrial, comercial, de prestação de serviços ou rural); 5. empresários; 6. livre admissão de associados.

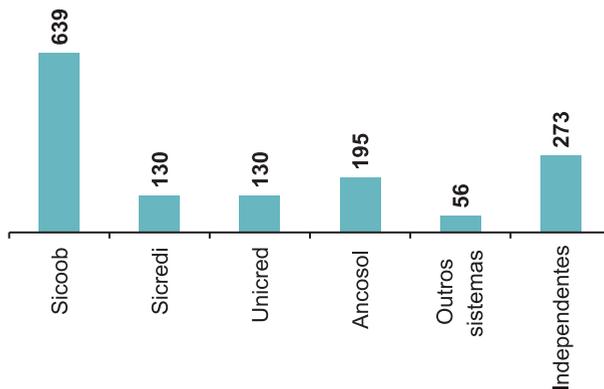
Já em relação a participação em sistemas, as cooperativas de crédito podem ser assim separadas:

- (i) participantes em sistemas estruturados em três níveis de atuação: cooperativa singular, cooperativa central e confederação. As confederações, que atualmente são quatro, denominam-se: Confederação Nacional das Cooperativas do Sicoob; Confederação Interestadual das Cooperativas Ligadas ao Sicredi; Confederação Nacional das Cooperativas Centrais Unicreds (Unicred do Brasil); e Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural com Interação Solidária (Confesol), constituída em agosto de 2008. Juntos, os quatro sistemas agregam cerca de 1.040 cooperativas – 73% do universo.
- (ii) participantes em sistemas com apenas dois níveis – cooperativas singulares e cooperativas centrais; e
- (iii) cooperativas independentes, que não estão vinculadas a nenhum sistema.

Merecem destaque, entre os diversos tipos de cooperativas e sistemas de cooperativismo apontados, pela relevância do seu alcance social decorrente da inserção financeira de pequenos agricultores e pela facilidade com que são percebidos os benefícios da ajuda mútua, aquelas pertencentes ao movimento de agricultura familiar com interação solidária. A história desse segmento no cooperativismo de crédito iniciou-se com pequenos agricultores oriundos de assentamentos da reforma agrária, com dificuldades para acessar crédito (SOARES e MELO SOBRINHO, 2008). Esse movimento, após várias etapas, culminou na fundação da Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária (Ancosol), em 2004, que reúne algumas cooperativas centrais de crédito voltadas para a agricultura familiar com interação solidária, assim como parte dos sistemas organizados apenas no primeiro nível de atuação, sem a constituição de centrais.

Pertencer a um sistema traz mais segurança, pois significa adotar o padrão de estrutura e funcionamento e compartilhar normas internas, sistemas de controles, procedimentos, tecnologia, produtos, serviços e marca, com a finalidade de melhorar a eficiência e a eficácia na prestação de serviços e no relacionamento com associados, bem como nos controles organizacionais e sistêmicos. O Gráfico 1 apresenta a distribuição das cooperativas entre os diversos sistemas, bem como a quantidade de cooperativas independentes, que representam 19% do total.

Gráfico 1 – Quantidade de cooperativas singulares por sistema

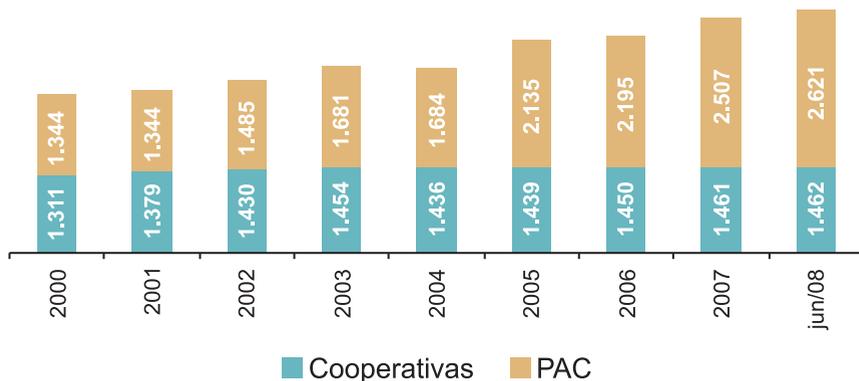


Data-base: junho de 2008

Fonte: Soares e Melo Sobrinho, 2008, p. 110

A análise quantitativa do segmento evidencia crescimento significativo do número de cooperativas nas décadas de 80 e 90, passando de 430 em 1980 para 1.430 em 2002. Com base no Gráfico 2, constata-se que a estabilidade do crescimento da quantidade de cooperativas, verificada a partir de 2002, foi acompanhada do crescimento no número de pontos de atendimento representados pelos PACs, fruto da busca da economia de escala e da racionalização dos processos que ocorreu na maioria dos sistemas.

Gráfico 2 – Quantidade de cooperativas e de PACs



Fonte: Soares e Melo Sobrinho, 2008, p. 117

Vale ainda comentar que aproximadamente 35% das cooperativas atuais foram constituídas a partir dos anos 90, favorecidas pelo processo de estabilização da economia brasileira, com o Plano Real, e respaldadas pelo aperfeiçoamento do marco legal. De fato, com a redução das taxas de inflação e a queda das receitas com *floating*, as instituições financeiras bancárias promoveram reestruturação de seu modelo de negócios, com redução do número de profissionais, otimizando a quantidade e a localização geográfica de seus pontos de atendimento. Assim, abriu-se espaço para crescimento das cooperativas de crédito.

Nos últimos dois anos, o valor do Ativo Total Ajustado (ATA) do segmento de cooperativas de crédito evoluiu substancialmente, alcançando R\$33,4 bilhões em abril de 2008. Isso representa crescimento, no período, de 68,9%, índice superior ao registrado pelo SFN, que foi de 44%. Se consideradas somente as cooperativas singulares, o ATA aglutinado totaliza R\$31 bilhões, representando avanço de 66,7% no período.

Esse acentuado crescimento contribuiu para elevar ligeiramente a participação do ATA do segmento em relação ao SFN. Contudo, tal participação ainda é pouco expressiva, conforme demonstrado na Tabela 1 – que apresenta dados comparativos dos principais agregados financeiros do segmento bancário.

Tabela 1 – Participação das cooperativas de crédito nos principais agregados financeiros do segmento bancário

	Quantidade	% Patrimônio Líquido	% Ativos totais	% Depósitos	% Operações de crédito
1997	1.120	1,4	0,3	0,3	0,7
1998	1.198	1,4	0,4	0,5	0,8
1999	1.253	1,6	0,6	0,6	1,0
2000	1.311	1,7	0,7	0,8	1,1
2001	1.379	1,8	0,8	1,0	1,4
2002	1.430	2,0	0,9	1,1	1,5
2003	1.454	2,0	1,1	1,4	1,8
2004	1.436	2,4	1,3	1,4	2,0
2005	1.439	2,6	1,3	1,3	2,1
2006	1.450	2,4	1,4	1,5	2,0
2007	1.462	2,3	1,3	1,3	2,1

Fonte: Soares e Melo Sobrinho, 2008, p. 122

A carteira de crédito do segmento registrou forte expansão no período (64,8%), porém ligeiramente inferior ao verificado no segmento bancário (66%). O componente mais significativo das operações de crédito continua sendo o grupo Empréstimos e Títulos Descontados, muito embora essa modalidade tenha perdido participação para as demais modalidades de financiamento, em especial para os Financiamentos Rurais e Agroindustriais, os quais, impulsionados por incentivos governamentais ao segmento, registraram elevação significativa das operações que envolvem recursos decorrentes de repasses e refinanciamentos (108,3%).

No que diz respeito à ocupação territorial, a região Sudeste concentra quase metade (48,9%) das cooperativas do Brasil, a maioria no estado de São Paulo (313), e a região Sul concentra 26,7% das cooperativas singulares. Verifica-se, pois, que apesar dos incentivos da legislação, o total de cooperativas das regiões Norte, Nordeste e

Centro-Oeste ainda representa menos de 25% do total, sendo que o Nordeste tem o maior percentual de municípios não atendidos por esse tipo de instituição.

As aplicações em Títulos e Valores Mobiliários representavam 19,3% do ATA em abril de 2008 ante 23,3% do segmento de bancos. As aplicações em cotas de fundos de investimentos, seguidamente, ganham importância na composição da carteira de títulos do segmento cooperativo. O volume aplicado em fundos de investimento aumentou 75,4% nos últimos dois anos (findos em abril de 2008), as aplicações em títulos públicos aumentaram 42,1%, e as aplicações em Certificados de Depósito Bancário (CDBs) apresentaram redução drástica de 69,9%. Tal redução pode ser atribuída à vedação de aplicar recursos em depósito a prazo no sistema financeiro, instituída pela Resolução nº 3.454, de 30 de maio de 2007, embora ainda seja possível conservar recursos em CDBs adquiridos no mercado secundário.

O segmento cooperativista, continuamente, apresenta melhores resultados de intermediação financeira, porém acompanhados de decréscimo da rentabilidade líquida dos ativos de renda, decorrente principalmente da redução das taxas de aplicação nesses ativos. Ainda assim, a rentabilidade é superior à do segmento bancário, fato que se explica pelo menor custo de captação e pelo melhor retorno líquido da carteira de crédito. Isso porque os bancos, devido ao crédito direcionado, possuem parcela menor de suas operações de crédito aplicadas em modalidades mais rentáveis, tais como empréstimos e títulos descontados. Ademais, o segmento bancário arca com inadimplência e prejuízos mais elevados, sendo também mais conservador na constituição de provisões.

Disso se conclui que, apesar dos incentivos dados pela legislação, o segmento cooperativista continua com baixa representatividade no SFN e está concentrado nas regiões mais ricas e mais bem servidas pelo segmento bancário – Sul e Sudeste. Por outro lado, apesar da estabilização do número total de cooperativas, verifica-se grande esforço do segmento para expandir sua atuação por meio da abertura de PACs, o que contribui para aumento da escala e redução dos custos operacionais.

Observa-se também crescimento quantitativo das cooperativas de livre admissão, que, embora sejam, em sua maioria, decorrentes de transformação das cooperativas de crédito rural, possuem potencial para ampliação.

Apesar das fusões e do crescimento das cooperativas de livre admissão, apenas um terço das cooperativas singulares são relevantes no que se refere ao porte, representando, juntas, cerca de 90% dos ativos do segmento. As demais são cooperativas de pequeno porte, que geralmente atuam com recursos do próprio capital, conhecidas como cooperativas “capital/empréstimo”, mas, em seu âmbito de atuação, atendem às necessidades de seus associados.

Com efeito, embora tenha havido esforços por parte dos sistemas cooperativos organizados, no intuito de impingir às suas filiadas regras de conduta, sistemas informatizados, controles operacionais e outros procedimentos, muitas cooperativas singulares continuam sendo administradas de acordo com o posicionamento pessoal de seus dirigentes.

Na utilização das práticas de governança como elemento de controle organizacional, há muitos aspectos a serem aperfeiçoados. Como exemplo, citamos a necessidade de participação efetiva dos principais atores envolvidos, cooperados, conselheiros de administração, diretores não executivos e conselheiros fiscais, na fiscalização e no acompanhamento dos atos de gestão dos dirigentes executivos. Existe número ainda grande de cooperativas com problemas de liquidez e solvência, gerados, por exemplo, por concessões de crédito sem observância dos requisitos mínimos de segurança, seletividade, diversificação, garantia e liquidez. Assim, de janeiro de 2005 a março de 2008, observa-se que, dos 38 processos administrativos punitivos instaurados pelo Banco Central contra cooperativas de crédito, todos continham a “má gestão” como item de acusação (Lei nº 4.595, de 1964, artigo 44, § 4º). Em 24 desses processos, havia intimação dos membros de Conselho de Administração e/ou do Conselho Fiscal, por omissão.

É bem verdade que a atual referência legal, editada em 1971 e aplicável indistintamente a todos os ramos do cooperativismo, oferece algumas limitações à aplicação integral dos modernos conceitos de governança em cooperativas de crédito. Entretanto, enquanto não aprovadas as propostas de atualização legal, devem-se empregar, entre outros importantes instrumentos, aqueles que proporcionem transparência na condução dos negócios e evitem conflitos entre os interesses institucionais e os interesses dos cooperados e dos membros estatutários, especialmente dos dirigentes executivos. Nesse sentido, a adoção das diretrizes de governança recomendadas pelo Bacen para o segmento de cooperativismo de crédito é passo fundamental para ampliação e consolidação da participação do

segmento no Sistema Financeiro Nacional. A implementação de tais diretrizes e de mecanismos de governança poderá auxiliar na preservação dos empreendimentos cooperativos em longo prazo, notadamente, por meio da garantia de viabilidade econômica, e no fortalecimento da confiança nesse segmento.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro e Gestão da Informação. Desig: **Relatório de Agregados Setoriais – Cooperativas de crédito**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2007.

SOARES, Marden; MELO SOBRINHO, Abelardo. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. 2ª Edição, revista e ampliada. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.

PINHEIRO, Marcos Antônio Henriques: **Cooperativas de Crédito: história da evolução normativa no Brasil**. 6ª Edição, revista e ampliada. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.

• Capítulo 2. O conceito e a prática de governança corporativa

Joaquim Rubens Fontes Filho

Há cerca de vinte anos, as questões sobre governança das corporações ocupam espaço crescente nos debates e nas ações do mercado de capital, obtêm atenção dos formuladores de políticas públicas e ganham lugar na mídia. Essas questões adquiriram força a partir de meados da década de 80, nos Estados Unidos, onde grandes investidores institucionais passaram a se mobilizar contra corporações que eram administradas de maneira irregular, em detrimento dos acionistas. O movimento expandiu-se, chegou à Inglaterra, estendeu-se ao restante da Europa e, na última década, ao Brasil.

Inicialmente orientada para recuperar o poder de deliberação dos acionistas sobre o destino das empresas, a agenda sobre governança na década de 90 guiou-se pelos problemas de grandes corporações internacionais, particularmente pelos casos da *Enron*, da *WorldCom* e da *Parmalat*. Esses problemas – identificados como consequências de fragilidades nas auditorias, existentes nas relações entre o exercício de monitoramento desempenhado pelo Conselho de Administração quanto à atuação dos gestores e nas distorções nos esquemas de incentivo aos executivos – provocaram mais mobilização em torno do tema. Entretanto, os eventos atraíram a atenção sobre as falhas da governança, e não sobre os benefícios da adoção de boas práticas.

Ao estabelecer procedimentos para disciplinar as relações entre proprietários, gestores e mercados, baseados em princípios como transparência, equidade e prestação de contas, a governança contribui para melhor exercício do direito de propriedade e do controle interno e externo sobre a organização e para redução de conflitos de agência diversos, resultados das divergências entre proprietários e gestores. Em consequência, contribuem para redução dos custos de capital e dos riscos do negócio e para melhora da imagem pública da organização, entre outros benefícios. Ampliando-se a visão, tem-se que a difusão de práticas de governança torna um sistema mais seguro e confiável no que se refere a perspectiva de mercado e de agentes externos.

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é contextualizar a governança corporativa e apresentar considerações sobre a necessidade de sua extensão a amplo conjunto de organizações.

I. Governança corporativa: definição e delimitação

A denominação governança corporativa representa a tradução literal do termo original em inglês, *corporate governance*, usado para se referir aos arranjos institucionais que regem as relações entre acionistas (ou outros grupos) e a administração das empresas (LETHBRIDGE, 1997). Dessa forma, sempre que um investidor, proprietário ou financiador procura mais influência sobre a atuação das empresas nas quais tem participação, o que faz é orientar as políticas de governança corporativa da empresa, de modo que se assegure de que os agentes (executivos) atendam àquilo que dela esperam esses investidores.

Governança corporativa trata do governo estratégico da empresa, da articulação e da distribuição do poder entre as partes com direitos de propriedade e os responsáveis pela gestão. Não se limita a questões de verificação de procedimentos contábeis, a auditorias ou a remuneração dos gestores, mas aborda o efetivo exercício da propriedade. Nas corporações, direciona a questões que envolvem as relações entre controladores, acionistas minoritários, gestores, mercado de capitais e financiadores em geral, assim como entre diversos grupos influenciados pela ação da empresa (*stakeholders*), tais como empregados, clientes, fornecedores, órgãos reguladores e sociedade.

Em uma das definições mais difundidas de governança corporativa, Shleifer e Vishny (1996) afirmam que ela trata da maneira pela qual os fornecedores de recursos financeiros às corporações se asseguram de que obterão retorno por seus investimentos. Considera o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC):

Governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/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, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade (INSTITUTO, 2006).

Impulso significativo para organização e difusão de boas práticas de governança corporativa ocorreu com o lançamento do relatório do Comitê Cadbury, em 1992, que apresentou a proposta de grupo constituído pelo Banco da Inglaterra, com participação da Bolsa de Valores inglesa e do Conselho de Contadores. Apresentando um conjunto de recomendações focadas nas funções de controle e de prestação de contas dos Conselhos e no papel dos auditores, o relatório divulgou o “Código de Melhores Práticas”, “delineado com vistas a alcançar os necessários padrões elevados de comportamento corporativo” (THE COMMITTEE, 1992, p.10).

No final da década de 80 e início da de 90, ocorreu nos Estados Unidos a revisão do papel do acionista como ator preponderante na definição dos objetivos das empresas. Esse movimento se caracterizou pelas disputas de investidores institucionais – associações de investimento e fundos de pensão – com os presidentes executivos das empresas. Organizados em torno da liderança de Robert Monks e motivados pelas ações do fundo de pensão dos empregados públicos da Califórnia (CalPERS) – o maior fundo de pensão norte-americano –, os investidores passaram a exercer papel ativo de influenciar a política das empresas (*voice*), assumindo claramente seu dever fiduciário e revisando a postura anterior de *exit*, de acordo com a qual simplesmente vendiam as ações em resposta a uma estratégia da empresa com que não concordavam.

Foi decisivo, para difusão internacional das práticas de boa governança corporativa, o lançamento das diretrizes de governança da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1999. Consolidando trabalho iniciado em abril de 1998, de que participaram os trinta países membros e outros convidados, foi elaborado conjunto de normas e diretrizes de governança corporativa, de caráter não obrigatório, em torno da proposta principal de apontar convergências e caminhos para as práticas de governança adotadas pelos países. A versão mais recente do documento, de 2004, está estruturada em duas partes principais. Na primeira, são apresentados os princípios para as seis áreas cobertas no documento:

governo das sociedades; direitos dos acionistas; equidade dos acionistas; papel dos grupos de interesse; divulgação de informação e transparência; e responsabilidades do órgão de administração. Na segunda parte, esses princípios são discutidos, e são detalhadas as tendências dominantes, as propostas de métodos de implementação e os exemplos.

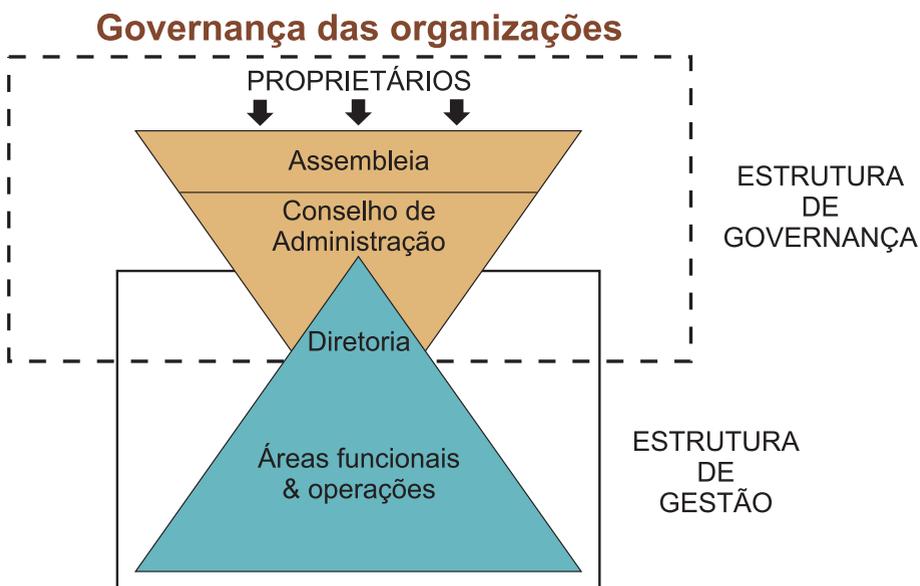
Conforme afirma o documento da OCDE, as diretrizes constituem base comum daquilo que os países membros consideram essencial às boas práticas de governança corporativa. Visam a assessorar tanto governo de países membros quanto de não membros em seus esforços de avaliação e aperfeiçoamento da estrutura jurídica, institucional e regulamentar para a governança corporativa em seu país e proporcionar orientações e sugestões para bolsas de valores, investidores, empresas e outras entidades que desempenhem algum papel no processo de desenvolvimento de boa governança corporativa. As diretrizes concentram-se em empresas de capital aberto, mas, quando consideradas aplicáveis, podem ser também instrumentos úteis para aperfeiçoar a governança corporativa em empresas não negociadas em bolsa, como empresas de capital fechado e estatais.

Esse ponto remete à utilidade das práticas de governança corporativa não apenas para empresas privadas, como mencionado no documento da OCDE, mas também para empresas sem fins mercantilistas ou de lucro, como organizações não governamentais, associações e cooperativas. De fato, embora a denominação governança corporativa seja orientada para o universo das corporações, sua proposta central de disciplinar os papéis e as responsabilidades entre proprietários e investidores ante a administração da empresa encontra aplicação a amplo conjunto de organizações, que abrange organizações de governança democrática – nas quais a participação nas decisões é um valor basilar – e de autogestão, a exemplo das cooperativas.

Contudo, principalmente para efeito de análise, é necessário estabelecer separação entre as questões que devem fazer parte das discussões de governança e aquelas relativas a gestão. Mais do que exercício abstrato, a clara delimitação do espaço e dos temas tratados em governança facilita a seleção de técnicas e de referenciais específicos para seu direcionamento. Além disso, essa delimitação contribui para evitar que as questões associadas à propriedade sejam mescladas com aquelas específicas da gestão e interfiram nelas. Dada a lógica da especialização, que, como será discutido à frente, está na origem das questões de governança, ao gestor,

deve ser assegurada a autonomia para buscar os objetivos e os resultados definidos pelos proprietários. No âmbito dos gestores, devem, portanto, ser tratadas as questões da gestão e, no universo dos proprietários, as de governança. A Figura 1 apresenta esquematicamente o espaço de tratamento dessas questões. Há um espaço de conexão ou de sobreposição, representado pela figura do principal executivo, mas esses espaços não devem ser confundidos, para que possam ser adequadamente tratados.

Figura 1: Governança das organizações



Fonte: Adaptado de Rodrigues e Malo (2006)

Como mostra a Figura 1, a estrutura de gestão está sob alçada e competência direta do corpo executivo da organização, conforme a premissa de que essa instância deve focar a implementação das decisões dos proprietários com a máxima eficiência e eficácia. É, portanto, o campo predominante de aplicação das técnicas administrativas e de produção. Cabe aos gestores, na figura do executivo principal, responder pelo emprego das melhores técnicas e arranjos estruturais, que permitam à empresa maximizar sua relação com o ambiente, selecionando mercados para atuar competitivamente e organizando-se de forma eficiente para seus fins.

Essa lógica é válida tanto para grande empresa mercantil quanto para pequena organização não governamental, associação comunitária ou cooperativa. Nesse caso, o dirigente executivo – seja ele proprietário ou não – deve ser capaz de usar, da melhor forma, os recursos que lhe são colocados disponíveis pelos financiadores, que reconhecem sua competência para obter os melhores resultados para organizá-los e gerenciá-los. Aos proprietários, é assegurado o direito de escolher os objetivos da organização. No caso particular de uma cooperativa, baseada na autogestão, os cooperados devem definir prioridades e objetivos, cabendo a um grupo eleito em assembleia administrar a cooperativa para alcançar esses objetivos.

Por sua vez, os proprietários devem ser capazes de se organizar para deliberar sobre os melhores objetivos para exploração da propriedade conjunta e para acompanhar os trabalhos dos executivos, decidindo posteriormente sobre distribuição ou reinvestimento dos resultados financeiros. Essa organização dos proprietários representa a estrutura de governança¹.

A governança corporativa muda a forma de conceber a organização. Se as abordagens predominantes do pensamento administrativo clássico analisam a organização sob o enfoque de seus gestores, de forma que se otimizem os resultados da gestão, a governança corporativa se propõe a tratar essa organização sob a perspectiva dos proprietários ou dos financiadores. Então, a questão central passa a ser: como os proprietários podem se organizar para que seu empreendimento atinja os objetivos e os resultados que esperam? A resposta a essa questão exige expansão natural para questões secundárias, como as que seguem.

- Que poder cada proprietário deve ter na escolha dos objetivos do empreendimento?
- Qual a participação de cada proprietário na destinação dos resultados do empreendimento?
- Como obter melhor eficiência na gestão?
- Como escolher os melhores gestores?

¹A denominação “estrutura de governança” aqui utilizada, conforme geralmente é tratada nas análises sobre governança corporativa, tem caráter distinto da denominação usada na teoria dos Custos de Transação ou “adaptacionista”, proposta por Williamson (1975), que trata de escolhas de organização baseadas em mercados ou hierarquias.

- Como assegurar que um gestor irá atuar no melhor interesse dos proprietários, sem privilegiar seu próprio interesse?
- De que forma os proprietários podem acompanhar e controlar a atuação dos gestores, reconhecendo que esses executivos estão muito mais capacitados para compreender os detalhes e a real situação do negócio (assimetria de informações)?
- Como reduzir os custos do acompanhamento e os do controle?
- Como minimizar possíveis perdas da transferência da gestão dos proprietários para os executivos (separação propriedade e controle)?
- Como os riscos devem ser distribuídos entre as partes, proprietários e gestores, uma vez que esses gestores podem escolher operações mais arriscadas, visando melhor retorno e benefícios individuais, associados a premiações por resultados?
- Quais os mecanismos para dirimir conflitos entre os proprietários?
- Qual a influência da identidade dos proprietários para escolha e execução dos objetivos do empreendimento?

Cada uma dessas questões – que certamente não compõem uma lista exaustiva – remete a problemas tipicamente tratados nas análises sobre governança corporativa, direcionados por esquemas teóricos específicos. É significativo reforçar, mais uma vez, que não se trata de questões exclusivas do ambiente empresarial, mas de qualquer empreendimento organizado, em que haja múltiplos proprietários ou financiadores e em que se tenha atribuído, por questões de eficiência e especialização, responsabilidade pela gestão a um executivo que pode ou não ser também proprietário. Assim, diferentemente da estrutura de gestão, a governança corporativa se direciona para organização e dinâmica de atuação da propriedade, reconhecendo sua influência sobre os resultados e a perenidade de um dado empreendimento.

II. Origem dos problemas de governança

As questões sobre governança das organizações mercantilistas emergiram há cerca de 150 anos, com o fortalecimento do movimento de industrialização, conforme analisa o historiador econômico Alfred Chandler (McGRAW, 1998).

A necessidade de lidar com grandes empreendimentos, como as ferrovias e as empresas nacionais de telégrafo, impôs ao Estado e aos empresários norte-americanos a exigência de especialização das funções de gestão.

Simultaneamente, a utilização do vapor como força motriz e o desenvolvimento de novas máquinas que permitiam ampliar significativamente a capacidade de produção motivaram a exigência de crescimento da escala de produção, de forma que se aproveitassem efetivamente os ganhos de produtividade e se reduzissem os custos dos produtos finais. Essa maior escala, entretanto, exigiu mais capacidade de gestão e recursos financeiros, destinados a ampliar as plantas e os canais de distribuição. As consequências desse quadro foram o início da pulverização do capital das empresas e da separação entre propriedade e controle – que se caracteriza como a gestão dos meios de produção, dos ativos físicos e das decisões internas da corporação –, fenômeno identificado mais claramente no contexto norte-americano por Berle e Means, em 1932, e o surgimento de capitalismo gerencial, com fortalecimento do poder de gestores especialistas em tomada de decisão das empresas.

Para Chandler, esse momento representou substituição da mão invisível do mercado pela mão visível da hierarquia da grande empresa (McGRAW, 1998). Conforme argumenta, a propagação da substituição da pequena empresa pela moderna empresa comercial multiunitária se difundiu no momento em que a coordenação administrativa passou a permitir obtenção de melhor produtividade, com custos mais baixos e lucros mais elevados que a coordenação anterior, baseada nos mecanismos de mercado. Entretanto, esse novo modelo de coordenação trouxe exigência de formação de hierarquia gerencial, que, como se identifica, “tornava-se em si mesma uma fonte de estabilidade, pujança e crescimento constante” (McGRAW, 1998, p. 256). Com a diversificação das empresas, esse modelo de coordenação culminou com ampliação de sua independência ante a propriedade.

As bases do pensamento administrativo moderno foram fundamentais para fortalecer os argumentos do capitalismo gerencial. Erigidas em torno do movimento da administração científica e das idéias de Frederick Taylor, no início do século XX, de análise e sistematização dos processos de trabalho em busca de um modelo ótimo de produtividade, contribuíram para dotar um corpo gerencial em formação de instrumentos de diferenciação ante os empresários, ou seja, ao introduzirem argumentos técnicos ao pensamento tipicamente intuitivo e

tradicional predominante, as ideias de Taylor contribuíram para legitimar a própria função gerencial, de especialista, em contraposição ao papel do proprietário, detentor do capital.

Embora esse histórico seja mais evidente para as empresas mercantis, a mesma trajetória pode ser observada em amplo conjunto de organizações. A separação entre propriedade e gestão, a substituição do mercado pelas hierarquias e a profissionalização dos gestores não foram eventos limitados às grandes corporações, mas movimentos que permearam praticamente todas as organizações modernas.

É possível, portanto, estabelecer como marco inicial dos problemas de governança o momento em que ocorre separação entre a propriedade e a gestão nas organizações, quando questões que envolveram alinhamento de interesses entre as partes, desequilíbrio no acesso à informação, propensão a risco e aspectos formadores da motivação passaram a diferenciar objetivos de proprietários e gestores. Assim, a construção de boas práticas de governança corporativa visa garantir que gestores atuem no melhor interesse dos proprietários, de forma que se assegure adequada administração do capital investido e organização do exercício dos direitos por parte dos proprietários.

III. Quadro conceitual da governança corporativa

Dado que a governança corporativa tem como foco melhorar o exercício dos direitos de propriedade, é necessário aprofundar a compreensão de seu significado e das dificuldades da promoção dessa melhora.

Hansmann (2000) define como proprietários os indivíduos que compartilham os direitos formais de controle da firma ou a autoridade de determinar os pontos que não podem ser previstos pelas políticas corporativas, que estão sujeitos a poder discricionário, e os direitos de se apropriarem dos lucros residuais. Segundo o autor, três custos são associados à propriedade: custos de agência, tomada de decisão coletiva e suporte ao risco.

O primeiro desses custos deve-se à necessidade de reduzir os denominados conflitos de agência, decorrentes da separação entre propriedade e gestão, quando

um proprietário ou investidor (principal) nomeia um gestor (agente) para administrar um empreendimento sob sua responsabilidade e em seu benefício. Duas questões fundamentais, decorrentes de mais acesso pelo agente às informações sobre a organização (assimetria de informação), estão na origem dos conflitos de agência: o risco moral (*moral hazard*), quando o agente muda seu comportamento após a contratação, e a seleção adversa (*adverse selection*), que permite que um agente não qualificado seja contratado, pois pode afirmar deter aptidões que de fato não possui, que não podem ser verificadas pelo principal antes da contratação. Essa terminologia deriva das teorias sobre seguros (ARROW, 1985). No caso de um seguro de veículo, por exemplo, a seleção adversa exprime impossibilidade de a seguradora compreender plenamente o grau de risco do possível segurado (seleção adversa), e a existência da cobertura pode contribuir para reduzir a propensão dos indivíduos a conduzirem o veículo de forma mais cautelosa (risco moral).

Os custos de agência estão associados a construção e manutenção de mecanismos de monitoramento das atividades do agente; a pagamentos necessários para suportar os esquemas de incentivo para alinhamento de interesses do agente (*bonding costs*), tais como participação nos resultados e opções de compra de ações (*stock-options*); a instrumentos e recursos utilizados pelo agente para garantir que não tomará ações em prejuízo do principal; e a perdas residuais decorrentes de outros fatores que podem reduzir o benefício esperado pelo principal.

Os proprietários incidem em custos de tomada de decisão coletiva quando buscam reduzir divergências de interesses e opiniões quanto aos objetivos da organização, dada a heterogeneidade de interesses envolvidos. Os custos podem ser aumentados sempre que o resultado das decisões afete, de forma distinta, os diferentes proprietários, o que pode ocorrer em virtude da forma como transacionam com a organização ou de diferenças e circunstâncias pessoais. Para reduzir divergências, é necessário mecanismos de escolha coletiva, de natureza essencialmente política, tais como esquemas de votação, que geram custos associados à ineficiência das decisões e do próprio processo decisório.

O terceiro custo – custo de suporte ao risco – não está associado ao exercício de controle, mas à alocação dos ganhos residuais. Os proprietários podem reduzir seu risco por uma ação de diversificação, aplicando parcela de seus recursos em outros investimentos. Para os gestores, nem sempre isso é possível, uma vez que seu principal risco, e fonte de receitas, é relativo ao sucesso do negócio que dirige. Assim,

o risco incorrido pelo proprietário tem natureza sistemática, inerente ao conjunto da economia, e, sobre os gestores, incide principalmente o risco assistemático, ou seja, o risco do negócio.

Esses custos estão presentes, em algum modo, em qualquer forma de propriedade em que haja múltiplos proprietários, ou em que estes não estejam diretamente envolvidos na gestão. Além disso, caso o proprietário não participe de forma única na gestão, incide em vários custos que diminuam o potencial de retorno. A definição de boas práticas de governança orientadas para regular as relações entre os proprietários, destes com os gestores e da empresa com o mercado e outros financiadores e grupos de interesse (*stakeholders*) visa, então, minimizar esses custos e reduzir outros problemas decorrentes da separação propriedade-gestão e da dispersão da propriedade.

Certamente a expressão “minimizar custos” termina por ser genérica e pouco expressiva para referenciar os diversos benefícios das boas práticas de governança. Ao disciplinar os processos de decisão coletiva, essas boas práticas dão mais clareza aos objetivos e à política das organizações, contribuindo para promover atuação eficiente e eficaz dos gestores e mobilização dos empregados. Transparência nas informações e melhor qualidade na prestação de contas facilitam o controle tanto por sujeitos internos, tais como proprietários que não estão próximos à gestão, quanto por externos, a exemplo de órgãos públicos e privados de fiscalização e acompanhamento, reduzindo, com isso, os custos de monitoramento. A constituição de Conselho de Administração ou de Conselho Deliberativo permite tornar mais eficiente e qualificada a decisão coletiva, reduzindo a assimetria de informações entre gestores e proprietários ou entre proprietários e outros entes do mercado.

Mais que um problema individual ou particular de determinada empresa ou organização, a difusão das boas práticas de governança pode melhorar todo o ambiente de negócios, uma vez que contribui para reduzir problemas decorrentes da assimetria de informações e de direitos entre proprietários e gestores. Para as empresas de capital aberto, esses problemas implicam incidência de prêmios de controle mais significativos – conceituados esses prêmios como a diferença a maior no preço das ações que participam do bloco de controle ante as demais – e menos atração de acionistas minoritários, gerando escassez de recursos às empresas e reduzindo a liquidez do mercado bursátil (CARVALHO, 2002). Esse raciocínio se aplica a qualquer outro sistema de organizações, tais como cooperativas, organizações

sem fins lucrativos ou associações comunitárias. Quanto melhor a qualidade da informação prestada pela gestão e a segurança na busca pelo melhor desempenho e efetividade, mais atraente todo o sistema se torna a novos financiadores, e, conseqüentemente, menores são seus custos de capital.

Se examinamos o contexto das cooperativas de crédito, tomando por analogia o estudo clássico do mercado norte-americano de carros usados (AKERLOF, 1970), observamos que, se apenas algumas cooperativas conseguem melhorar o controle, a transparência das informações e a prestação de contas, essas qualidades não se tornarão evidentes no mercado – o termo mercado aqui compreende tanto fornecedores de recursos, entre os quais capital, quanto potenciais cooperados. Se a qualidade adicional não se apresenta de forma distinta no contexto, o mercado lançará dúvidas sobre o conjunto das cooperativas e aplicará maiores margens de risco e de custo a todas. Em outras palavras, se o mercado tem ciência de que estão presentes na maioria das cooperativas a qualidade dos controles internos e externos, a capacidade e o interesse de acompanhamento dos cooperados e de que são fidedignas e abrangentes as informações prestadas, produz-se efeito sistêmico que beneficia a todas.

IV. Principais modelos de governança corporativa e papel do Conselho de Administração

A tônica do debate que envolve governança corporativa nas empresas listadas em bolsas de valores tem dado mais ênfase ao modelo orientado em torno do papel dos investidores e dos controles externos exercidos pelos mercados de capital, conhecido como *shareholder* (acionista) ou anglo-saxão, visto ser o modelo predominante em mercados como o dos Estados Unidos, do Reino Unido, de Hong Kong e da Austrália. De acordo com as premissas desse modelo, a empresa tem como objetivo maximizar a riqueza dos acionistas, sendo o preço atribuído pelo mercado de valores mobiliários à empresa o principal critério para avaliar seu desempenho. As principais dificuldades associadas à governança estão relacionadas a separação entre propriedade e gestão, assimetria de informação e divergência de objetivos entre principal e agente, tendo como consequência os denominados conflitos de agência. A pulverização da propriedade e os problemas de carona (*free rider*), que se dão quando um proprietário associa a intensidade de sua participação apenas aos

benefícios individuais que pode auferir, estão na origem da maioria dos problemas enfrentados nesse modelo.

Em outro, conhecido como modelo dos grupos de interesse (*stakeholders*) ou nipo-germânico, espera-se que as empresas sejam capazes de compatibilizar expectativas de diversos grupos de interessados, tais como empregados, fornecedores, clientes e comunidade, considerados detentores de legítimos direitos, e de expectativa quanto a sua atuação e a resultados, além dos proprietários e investidores. Nesse sentido, a atuação socialmente responsável e a preocupação com o interesse público, bem como o dever de prestar contas a diversos outros grupos de interessados, adquirem significado fundamental, sendo forte a cobrança por *accountability*. Críticos desse modelo argumentam que os administradores podem atribuir a essa busca, por representar atendimento da expectativa dos *stakeholders*, a responsabilidade por eventuais resultados negativos do negócio, mas reconhecem sua capacidade em agregar esforços das partes interessadas em torno de objetivos de longo prazo e de sucesso da empresa (MAHER, 1999).

Mais que divisão ideológica, a difusão e a predominância desses modelos representam o processo histórico de construção do setor empresarial em cada país. Outra abordagem é que o modelo *shareholder* fundamenta-se na participação dos investidores no capital das empresas (*equity*), em geral de forma dispersa, o que torna os executivos detentores de mais poder de controle. Já no ambiente *stakeholder*, os financiamentos bancários (*debt*) e as participações cruzadas, entre empresas, estão na base do modelo, sendo menos representativo o papel do capital acionário disperso. Como identificaram La Porta et al. (1998), a proteção ao investidor é o fator principal para explicar o grau de pulverização da propriedade, sendo esta significativamente mais expressiva nos países que adotam a *common-law*, a exemplo dos Estados Unidos. Nos demais ambientes legais, a fraca proteção ao investidor atua como estímulo à concentração da propriedade, percebida como forma de defesa do investidor.

Diversos instrumentos são considerados na construção de ambientes de governança para reduzir conflitos de agência entre executivos e proprietários, classificados como instrumentos de controle interno ou externo. No primeiro caso, os principais instrumentos são a configuração e a atuação de um Conselho de Administração, a vigilância mútua entre os empregados, a participação dos dirigentes na propriedade e o direito de voto dos proprietários nas Assembleias Gerais. Exemplos de controle externo são o mercado de bens e serviços – que produz referências

quanto à eficiência dos gestores –, a concorrência no mercado de trabalho dos dirigentes e a atuação do mercado financeiro e de capitais, seja no monitoramento, seja nas ações diretas de tomada de controle. Entre esses instrumentos, a atividade do Conselho de Administração tem-se mostrado o mecanismo de controle interno mais importante (DE ANDRÉS, AZOFRA e LOPES, 2005).

O Conselho de Administração é constituído por indivíduos, escolhidos, em geral, nas assembleias de proprietários, cabendo a esse órgão a responsabilidade por definir os objetivos estratégicos da organização, no interesse desses proprietários e na atenção à expectativa das demais partes interessadas, se relevantes, e acompanhar sua execução, monitorando a ação dos executivos e desenvolvendo estímulos ao alinhamento de interesses. Ao concentrar os interesses de grupos dispersos de proprietários, com adequada competência técnica para compreender as questões cotidianas da organização, a atuação do Conselho de Administração permite lidar com a convergência dos interesses técnicos e políticos, sintetizados nos objetivos estratégicos, e reduzir a assimetria de informações no monitoramento dos gestores pela especialização dos conselheiros. Em consequência, atua tanto para promover redução dos custos de decisão coletiva, quanto para monitorar os executivos.

É ampla a literatura que trata da composição e dos padrões de atuação do Conselho de Administração, discutindo questões, como número de membros, participação de membros independentes, participação cruzada de conselheiros em empresas (*interlock directorates*) e papéis desempenhados, a exemplo de Cornforth (2003) e de Hung (1998). Hung (1998) foca em seu estudo a capacidade explicativa de um conjunto de teorias para se compreender a dinâmica de funcionamento do Conselho de Administração de organizações de mercado e apresenta uma tipologia para classificar seu comportamento. Contrariando a visão predominante, baseada na teoria da Agência (DAILY, DALTON e CANNELLA, 2003; SHLEIFER e VISHNY, 1997), que advoga que o papel essencial do Conselho de Administração é exercitar controle sobre a gestão, Cornforth (2003) e Hung (1998) afirmam que sua atuação representa um fenômeno muito mais complexo, e que uma perspectiva teórica, única, não seria suficiente para capturar toda a abrangência do processo. Para Hung (1998), diversas vertentes teóricas, desenvolvidas para outros contextos e problemas, foram utilizadas por pesquisadores, para tentar exprimir questões específicas da governança e, particularmente, do papel desempenhado pelo Conselho de Administração, produzindo visão parcial do problema. Ao contrário, defende o uso de abordagem multiteórica e o desenvolvimento de teorias próprias capazes de integrar os aspectos distintos da governança.

Com base nas teorias usadas para analisar o papel dos Conselhos e da descrição de códigos de governança, Hung (1998) avalia que cabe ao Conselho de Administração desempenhar seis papéis distintos: ligação, coordenação, controle estratégico, conformidade e apoio. Cornforth (2003), na tentativa de estabelecer modelo de análise apropriado para organizações sem fins lucrativos, tomando por base a taxonomia proposta por Hung (1998), foca a atenção nos papéis que o Conselho de Administração desempenha, relacionando sua significância com as teorias associadas a cada papel. O mesmo autor emprega o modelo para analisar paradoxos de sua utilização, a fim de compreender o funcionamento do Conselho de Administração em cooperativas e associações de base mutualista, enfocando as tensões presentes nesse Conselho (CORNFORTH, 2004). Afirma que, em cooperativas e associações, há predominância da perspectiva democrática no papel e nas práticas dos Conselhos, uma vez que os membros devem ser eleitos pelos associados. Essa expectativa sugere que o trabalho dos membros do Conselho de Administração é representar os interesses dos membros da organização, resolvendo ou escolhendo entre interesses de diferentes grupos e definindo a política global da organização, que pode ser implementada pelo *staff*. Sugere também que não há obrigatoriedade de os membros do Conselho de Administração serem especialistas, apesar de desejável.

Nesse sentido, a separação dos conselheiros com funções estratégicas e dos administradores com funções executivas, estes subordinados àqueles, é considerada uma das mais importantes práticas para boa governança. Os conselheiros representam os interesses diretos dos proprietários, e, aos executivos, cabe, com essa separação, empreender o máximo esforço para alcançar os resultados esperados pelos proprietários e pelos financiadores, articulados e acompanhados pelo Conselho de Administração.

Referências

AKERLOF, George A. *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. **Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.

ARROW, Kenneth J. *The economics of agency*. In: PRATT, Jown W., ZECKHAUSER, Richard J. **Principals and Agents: the structure of business**. Boston: Harvard Business School Press, p. 37-51, 1985.

CORNFORTH, Chris. **The Governance of Public and Non-profit Organisations: what do boards do?** London: Routledge, 2003.

CORNFORTH, Chris. *Governance of cooperatives and mutual associations*. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 75, n. 11, 2004, p. 11-32.

DAILY, Catherine; DALTON, Dan R.; CANNELLA Jr., Albert A. *Corporate governance: decades of dialogue and data*. **Academy of Management Review**, v. 28, n. 3, p.371-382, Jul. 2003.

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, 2005.

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

HUNG, Humphry. *A typology of the theories of the roles of governing boards*. **Corporate Governance: an international review**, v. 6, n. 2, p101-111, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**, 3ª Edição, 2004. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>. Acesso em: 14 nov. 2006.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. *Law and finance*. **Journal of Political Economy**, v. 106, n. 6, p. 1113-1155, Dec. 1998.

MAHER, Maria. **Corporate Governance: effects on firm performance and economic growth**. Organisation for Economic Co-operation and Development. (OECD). Paris, 1999.

MALO, M. C. *La gestion stratégique de la coopérative et de l'association d'économie sociale. 1ere partie: l'entrepreneur et son environnement*. RECMA, **Revue Internationale de L'Économie Sociale**, 80e année, n. 281, p. 84-95, 2001.

McCRAW, Thomas K. (org.). **Alfred Chandler: ensaios para uma teoria histórica da grande empresa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

RODRIGUES, A. L.; MALO, M. C. *Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria*. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 23, p. 29-50, Jul./Set. 2006.

SHLEIFER, Andrei. VISHNY, Robert. *A survey of corporate governance*. **The Journal of Finance**, v. LII, n. 2, p. 737-783, 1997.

THE COMMITTEE on the Financial Aspects of Corporate Governance. **Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance**. London: Gee And Co. Ltd., Dec. 1992. Disponível em: <<http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>>. Acesso em: 3 mar 2006.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and Hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: Free Press, 1975.

ZYLBERSZTAJN, Décio. **Organização de Cooperativas: desafios e tendências**. 2ª. Versão, 1994. Disponível em: <http://www.pensa.org.br/anexos/biblioteca/1932007123812_ZylbersztajnCooperativas1994.pdf>. Acesso em: 14 abr 2008.

• Capítulo 3. Projeto Governança Cooperativa

Elvira Cruvinel Ferreira Ventura

Governança Cooperativa – Diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito é um projeto estratégico do Banco Central do Brasil, idealizado para contribuir com o crescimento sustentado do segmento de crédito cooperativo.

O objetivo é disseminar as diretrizes para boas práticas de governança em cooperativas de crédito, formuladas no corpo desse projeto. Para tanto, contou-se com participação de diversas áreas do Banco Central e com apoio e participação de organizações ligadas ao cooperativismo no Brasil, bem como das próprias cooperativas de crédito e de seus associados.

Um dos motivadores do projeto foi o fato de o segmento de crédito cooperativo brasileiro ter se caracterizado, nos últimos anos, pelo crescimento e pela mudança no seu perfil, principalmente com intensificação da concorrência e com introdução da possibilidade de cooperativas de livre admissão de associados, em que interesses e dificuldades ficam mais latentes.

Esse projeto visa contribuir para construção de sólido e adequado ambiente de governança, que considere as especificidades das cooperativas de crédito no sistema financeiro e na realidade socioeconômica brasileira. O pressuposto é que a solidez e a eficiência do sistema financeiro, de forma geral, e do segmento de cooperativas de crédito, particularmente, passam por boa governança. Nesse sentido, a adoção de boas práticas pode propiciar crescimento sustentado do segmento no Brasil, principalmente no cenário de aumento da competição no sistema financeiro.

Buscou-se identificar as questões de governança das cooperativas e verificar como a adoção de boas práticas poderia equacioná-las, e não simplesmente transpor práticas de outros contextos organizacionais e de outros países. Para elaboração das diretrizes – produto principal do projeto –, foram realizados estudos e pesquisas com vista a compor diagnóstico sobre governança no segmento de cooperativas de crédito no Brasil. Entende-se por questões de governança temas como participação, representatividade, monitoramento e controle das ações dos gestores, relação entre conselheiros e executivos, auditorias e exposição a risco e, no caso particular das cooperativas, relacionamento com o sistema (cooperativas centrais e confederações).

Deve ser ressaltado que, no desenvolvimento das atividades do projeto e da pesquisa, foram realizadas palestras nas regiões do país, em oportunidades distintas, no intuito de sensibilizar os dirigentes sobre a necessidade de repensarem a governança de suas cooperativas e de estimulá-los a participar da pesquisa, respondendo ao questionário – o que resultou no alto percentual de respostas obtido, como se verá. O *site* do projeto na internet, bem como os informativos enviados às cooperativas, colaborou na divulgação.

Assim, as diretrizes foram elaboradas com base em amplo projeto de pesquisa, dividido em algumas etapas principais, descritas a seguir.

Etapa 1. Referencial consolidado

Visando obter sólido referencial para embasamento das diretrizes, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental entre agosto e novembro de 2006, para sistematizar informações sobre: 1) principais modelos e códigos de governança no mundo e no Brasil; 2) modelos de governança de cooperativas em diversos países; e 3) modelos de governança adotados pelas cooperativas de crédito no Brasil.

Os principais modelos e códigos de melhores práticas de governança, de diferentes tipos de organizações, existentes no Brasil e no mundo – como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o *Bank for International Settlements* (BIS), o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) – foram estudados, de modo que se identificassem tendências em diferentes contextos, servindo de embasamento inicial para análise nas cooperativas. Esses códigos convergem para alguns pontos básicos que, aliados à compreensão das questões relevantes da governança das cooperativas e ao estudo de livros e artigos sobre o assunto, trouxeram o referencial necessário à pesquisa e ao trabalho de adaptação do conceito e das práticas às singularidades das cooperativas de crédito no Brasil.

Por exemplo, em relação à diretriz sobre necessidade de clara separação entre funções estratégicas e executivas, verifica-se que essa recomendação é recorrente nos principais códigos de melhores práticas de governança. O IBGC recomenda que as atribuições do presidente do Conselho de Administração sejam diferentes daquelas

do executivo principal, para que não haja concentração de poder em prejuízo da supervisão adequada da gestão. A CVM recomenda que o Conselho de Administração atue para proteger o patrimônio da companhia, perseguir a consecução de seu objeto social e orientar a Diretoria, a fim de maximizar o retorno do investimento, agregando valor ao empreendimento. O BIS recomenda que o Conselho de Administração aprove a estratégia geral do banco, supervise a Diretoria Executiva na implementação das estratégias e avalie o desempenho da gestão. A OCDE recomenda que a governança das sociedades assegure a gestão estratégica da empresa, o acompanhamento e a fiscalização eficazes da gestão pelo órgão de administração e sua responsabilização perante a empresa e os seus acionistas. Em todos esses casos, as recomendações são no sentido de se estabelecerem atribuições diferenciadas para o Conselho de Administração e para a Diretoria Executiva, cabendo a cada um deles estrutura, composição e funções específicas, de modo que se minimizem conflitos de interesse e se atribuam responsabilidades pela condução dos negócios corporativos.

Em outubro de 2006, foi realizado no Rio de Janeiro *workshop* com representantes de sistemas de cooperativas de crédito para apresentação e debate sobre seu modelo de governança, importante para compor o quadro de análise. O evento contou com a participação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e da organização cooperativa espanhola *Mondragón*, reconhecida internacionalmente por suas práticas de governança.

A construção desse referencial, que requereu estudos e realização de *workshop*, foi fundamental para embasar o trabalho nas etapas subsequentes.

Destaca-se a relevância crescente da governança para as cooperativas de crédito no mundo, com propostas e projetos de instituições proeminentes, como *World Council of Credit Unions (WOCCU)*, *National Association of State Credit Union Supervisors (Nascus)*, que tratou esse tema como prioridade em 2006, e Confederação Alemã de Cooperativas (DGRV).

Etapa 2. Entrevistas

Desenvolvidas entre novembro de 2006 e março de 2007, as entrevistas tiveram por objetivo identificar expectativa e experiências dos dirigentes das cooperativas centrais e singulares em relação a governança e compreender a realidade de suas práticas, aprofundando o conhecimento sobre os pontos fortes, que podem ser difundidos como boas práticas, e sobre os pontos vulneráveis, entendendo a lógica de sua ocorrência.

A escolha do instrumento entrevista visou minimizar um discurso autorreferenciado, permitindo conduzir as sessões em torno de pontos previamente selecionados ou de questões singulares, por meio de entrevistas semiestruturadas. A vantagem na utilização de entrevista como meio de coleta de dados é a flexibilidade na aplicação, uma vez que permite aprofundamento ou ênfase de pontos de interesse dos entrevistados. Indiretamente, a realização das entrevistas contribuiu para colocar na agenda dos dirigentes cooperativistas a reflexão sobre a situação da governança de sua cooperativa.

Para elaboração do roteiro de entrevista, tomaram-se como base as principais questões estudadas anteriormente, que deram origem ao esboço das diretrizes para boas práticas.

Para subsidiar a construção desse roteiro, foram realizadas entrevistas com servidores do Banco Central responsáveis pela fiscalização das cooperativas de crédito, de diversas regiões no país. Essas entrevistas tiveram o objetivo de apurar o atual estágio de desenvolvimento das boas práticas de governança nos sistemas cooperativos sob o enfoque da supervisão bancária. Foram investigados os principais problemas existentes, sobretudo aqueles relacionados com conflitos de interesses derivados da acumulação de cargos nos níveis hierárquicos dos sistemas. Foram investigados problemas estruturais, buscando apreensão da governança de forma sistêmica, como atuação das centrais e das confederações e processos de auditoria e controle. Inquiriu-se também a respeito de aspectos internos da atuação das cooperativas singulares e do relacionamento delas com as demais esferas dos sistemas a que pertencem.

Além desses pontos, procurou-se identificar ações que poderiam ser implementadas para se obter solidez e aumentar a confiança no segmento de

cooperativismo de crédito. Mostrou-se essencial compreender os principais problemas observados nas cooperativas do ponto de vista da supervisão, de forma que se retirassem indicativos para seleção e construção do roteiro da entrevista com os dirigentes.

O roteiro foi testado e discutido com conhecedores e dirigentes do cooperativismo e com membros da equipe do projeto. Com isso, foi elaborado roteiro preliminar, estruturado em torno de áreas e temas, com questões centrais e secundárias. O roteiro teve a função principal de padronizar procedimentos de abordagem e respostas a questões fundamentais, mas permitia também liberdade aos entrevistadores para aprofundar a conversa em torno de outros temas relevantes que eventualmente emergissem. Houve, contudo, a clara delimitação de não se discutirem outros assuntos, que não estivessem relacionados às questões de governança que se pretendia compreender.

Foram realizadas duas entrevistas na fase piloto, tanto para verificar a qualidade do roteiro, quanto para avaliar questões operacionais relativas a sua aplicação, tais como duração das entrevistas, número de participantes, formas de transcrição. Essas entrevistas pilotos permitiram avaliar dificuldades ou insuficiências no roteiro preliminar, principalmente quanto a sua abrangência, corrigidas no roteiro definitivo. Foram, então, elaborados dois roteiros: um para cooperativas singulares, outro para cooperativas centrais.

Previamente à realização de cada entrevista, eram identificados pontos de destaque da cooperativa ou da central a ser entrevistada, visando focar suas singularidades. Em cooperativas de interação solidária, por exemplo, foram enfatizadas questões de participação e controle entre os pares; já nas cooperativas independentes, as vantagens e as desvantagens dessa situação; nos sistemas mais abrangentes, o cerne foram os controles formais e os processos eletivos, como exemplos.

Na definição da quantidade de entrevistas que seriam realizadas, foi seguido o critério da saturação teórica, ou seja, buscou-se conduzir um número de entrevistas suficientemente grande, que permitisse garantir que os diversos pontos investigados seriam abordados, até que as entrevistas se tornassem similares. O critério da saturação teórica indica o melhor momento para interromper a captação de informações relativas a um tema em uma investigação qualitativa na área social, quando se obtém confiança empírica de que a categoria está saturada.

A definição do nome das cooperativas a serem entrevistadas deu-se com ajuda dos servidores e dos gerentes do Banco Central das regiões do país. Desse modo, foram realizadas entrevistas em profundidade, com representantes de 34 cooperativas singulares e de onze cooperativas centrais. A seleção contemplou os diversos tipos de cooperativas e os diferentes sistemas, abrangendo cooperativas independentes, conforme o Quadro 1. Contemplou também cooperativas de diferentes portes, uma vez que seus ambientes de governança podem ser diferenciados. Buscou-se respeitar a proporção de cooperativas nas regiões do país.

Quadro 1 – Cooperativas singulares e cooperativas centrais entrevistadas, por afiliação e tipo

Cooperativas de crédito singulares	
Sistema ou forma de afiliação	Tipo de cooperativa
12 Sicoob	9 Livre admissão
5 Unicred	6 Rurais + 2 Solidárias
6 Sicredi	5 Empresários ou microempresários
3 Solidárias	4 Profissionais
8 Independentes	5 Servidores
	3 Empregados
Cooperativas centrais de crédito	
	5 Sicoob
	2 Unicred
	2 Sicredi
	2 Solidárias

Realizadas sempre por, no mínimo, dois prepostos, as entrevistas contaram, em média, com participação de quatro representantes da cooperativa, sendo, na maioria delas, um membro do Conselho de Administração, um dirigente executivo, um membro do Conselho Fiscal e um auditor ou responsável pelos controles internos –, o que possibilitou obter visões diferenciadas em relação às questões de governança e ao posicionamento da cooperativa. As entrevistas tiveram duração média de uma hora e trinta minutos, mas algumas passaram de três horas. Essa variação se deveu, principalmente, à complexidade do tema e das experiências da cooperativa, bem como ao interesse dos entrevistados em aprofundar o relato. Frequentemente os entrevistados desenvolveram os

assuntos discutidos, com ilustração de casos e reflexões, e, por vezes, submeteram propostas de ações ou políticas ao Banco Central. Quase todas as entrevistas foram gravadas, com autorização verbal dos participantes, posteriormente transcritas, objetivando evidenciar os principais pontos e realizar a análise do conteúdo. Cada entrevistador preparou análise das entrevistas realizadas por ele, e esses resultados foram apresentados e discutidos, visando dirimir dúvidas e tecer conclusões, de acordo com as diferenças de perspectiva.

As entrevistas geraram forte interesse por parte das cooperativas. O processo de discussão dos temas ocorreu de forma aberta, o que contribuiu, a nosso ver, tanto em benefícios para o projeto quanto para as próprias cooperativas e centrais. Nestas, pôde-se muitas vezes observar a importância daquele momento para reflexão sobre as práticas e para o futuro da organização.

A visita do Banco Central às cooperativas singulares, principalmente àquelas do interior, foi também objeto de muito interesse. A atenção dispensada por administradores e conselheiros dessas cooperativas aos representantes do Banco Central foi constante, o que contribuiu para tornar as visitas não apenas ricas, no que se refere às informações coletadas, como também agradáveis.

Concluído esse processo, os principais resultados foram apresentados e discutidos com o grupo de entrevistadores e com o Comitê Executivo do projeto, em reunião interna, ocorrida em março de 2007, no Rio de Janeiro. Essa reunião teve como objetivo construir a versão preliminar do documento inicial relativo às melhores práticas de governança de cooperativas de crédito, com base nos levantamentos realizados até aquele momento, principalmente, com os resultados das entrevistas nas cooperativas.

Assim, esse foi um momento fundamental de discussão dos resultados, que possibilitou a convergência das observações coletadas em campo, durante a realização das entrevistas. Os relatórios com os resultados das entrevistas e as análises individuais foram debatidos, o que permitiu avançar na identificação dos principais pontos a tratar nas propostas de diretrizes.

Para preparar a execução da etapa seguinte do projeto – questionário às cooperativas –, foi realizado o segundo *workshop*, em junho de 2007, em Porto Alegre, simultaneamente ao VI Seminário Banco Central sobre Microfinanças, dessa vez com a

presença de cerca de trinta dirigentes de cooperativas singulares, de várias partes do país. Foram formados quatro grupos de trabalho, com representantes de diferentes sistemas e cooperativas, coordenados por membros da equipe do projeto. Cada um discutiu um grupo de elementos anteriormente identificados, a saber: 1) participação; 2) representatividade; 3) Direção; 4) Conselho Fiscal, auditoria e mecanismos de controle. Essa dinâmica teve os objetivos de conferir informações obtidas na fase de entrevistas e, principalmente, de discutir com dirigentes de diferentes tipos, sistemas e portes de cooperativas as principais questões identificadas durante a etapa de entrevistas, dirimindo dúvidas e validando o instrumento da etapa seguinte.

Etapa 3. Questionário às cooperativas

Com base no primeiro diagnóstico, elaborado após estudos, entrevistas e *workshops*, que visou reconhecer as principais questões e problemas em relação à governança das cooperativas de crédito – pontos fortes e vulnerabilidades –, foi elaborado questionário com cerca de cem questões, divididas nas seguintes seções: 1) Representatividade e participação; 2) Direção; e 3) Gestão e fiscalização. Os objetivos principais do questionário foram dois: provocar discussão sobre o tema nas cooperativas, visando fazer com que seus dirigentes avaliassem e comesçassem a repensar os mecanismos de governança; e obter diagnóstico sobre a percepção desses dirigentes (conselheiros e executivos) e a prática atual de governança nas cooperativas.

O questionário foi testado em julho e agosto de 2007, incorporando sugestões e solucionando eventuais problemas operacionais. A forma final encontrada, adequada às condições estabelecidas de rapidez, segurança e acesso, baseou-se em instrumento de coleta *on-line*, para o qual foi utilizado aplicativo *Data Entry* do *software* SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*). Dessa forma, os dados impostados pelas cooperativas poderiam ser rapidamente depurados e processados. O questionário ficou disponível no *website* do projeto, em <www.bcb.gov.br/?govcoop>, com acesso efetuado por meio de inserção de senha específica das instituições financeiras, evitando que houvesse acessos do público em geral.

O questionário foi aplicado entre 18 de setembro e 22 de outubro de 2007, direcionado a todas as cooperativas de crédito singulares. No texto do *e-mail* e da carta que solicitaram as respostas à pesquisa, orientou-se que os dirigentes da

cooperativa, com inclusão dos conselheiros fiscais, discutissem as questões e as respostas, visando obter o real posicionamento da cooperativa, uma vez que muitas das questões são de cunho subjetivo.

Responderam ao questionário 1.199 cooperativas singulares, o que representa retorno de 86% do total no país naquele momento. Oito cooperativas centrais responderam, mas seus dados não foram processados. Os resultados dessa pesquisa, disponíveis no **Apêndice I**, serviram para fundamentar a definição das diretrizes.

Etapa 4. Questionário aos cooperados

Uma vez que o associado é a parte interessada fundamental em uma cooperativa e que deve ser adequadamente representado na condução dos negócios – ponto importante para boa governança –, entendeu-se que seria essencial compreender sua visão sobre a cooperativa e sobre os dirigentes. Assim, em novembro e dezembro de 2007, por intermédio de instituto de pesquisa, foi realizada pesquisa amostral com associados de trinta cooperativas singulares em todo o país. Essa pesquisa foi essencial para cotejamento da visão do associado com a dos dirigentes.

Foram selecionadas cinco cooperativas para cada um dos seis tipos a seguir: (1) Rural; (2) Empregados e servidores; (3) Profissionais; (4) Interação solidária; (5) Empresários ou microempresários; e (6) Livre admissão. O Quadro 2 apresenta a distribuição das cooperativas selecionadas, por região e tipo.

Quadro 2 – Distribuição das cooperativas selecionadas por região e tipo

Região	Rural	Empregados e servidores	Profissionais	Interação solidária	Empresários ou microempresários	Livre admissão	Total	%
Norte	1	1	-	-	-	-	2	6,7
Centro-Oeste	1	1	1	-	-	-	3	10,0
Nordeste	1	1	1	1	1	-	5	16,7
Sul	1	1	1	3	1	2	9	30,0
Sudeste	1	1	2	1	3	3	11	36,7
Total	5	5	5	5	5	5	30	100,0

Além disso, foi definido que, para as cooperativas dos tipos Rural, Empregados e servidores e Profissionais, das cinco cooperativas selecionadas, duas deveriam ser independentes. Dadas essas restrições, para sorteio das cooperativas, foi considerado o método sistemático, a fim de garantir inserção de cooperativas de todo porte. Os cooperados a serem entrevistados em cada uma das trinta cooperativas também foram selecionados de forma sistemática, de acordo com as listagens fornecidas pelas cooperativas, com nome e telefones de associados. A cobertura geográfica abrangeu todo o Brasil, contemplando quatorze estados e trinta municípios, entre eles seis capitais.

As entrevistas foram realizadas por telefone, com quatorze associados de cada cooperativa, perfazendo amostra de 420. As entrevistas tiveram duração média de quinze minutos. O questionário continha 35 perguntas, sendo duas abertas, com o objetivo de investigar a percepção do associado em relação à administração da cooperativa e aos dirigentes, e 33 fechadas, subdivididas nos blocos: Qualificação do participante; Interesses na cooperativa; Ativismo e participação; Informação e gestão; Fiscalização; e Identificação.

O instrumento de coleta de dados (questionário) foi testado em 22 e 23 de novembro de 2007, com dez cooperados. Com a análise, verificou-se que as perguntas não se adaptavam aos dois tipos de entrevistados – pessoas físicas e pessoas jurídicas. Sendo assim, o texto do questionário foi adaptado às características de pessoas jurídicas, mantendo-se o teor da questão.

As entrevistas foram realizadas por dois profissionais de 29 de novembro a 21 de dezembro e em 26 de dezembro de 2007, das 8 às 18 horas e, quando necessário, até as 20 horas, exceto no fim de semana, em que foram realizadas das 8 às 17 horas. No decorrer das entrevistas, houve dificuldades de localização dos cooperados pelo telefone de contato fornecido, seja no telefone residencial, seja no de trabalho ou no celular. Alguns números de telefone estavam desatualizados, e havia pessoas que já não eram associadas às cooperativas. O procedimento, após mais de cinco tentativas, foi substituição do nome do associado por outro da lista. Somente em um caso, a cooperativa não possuía o número de telefone de todos os associados selecionados para compor a amostra. Foi, então, nesse caso, fornecido o nome dos associados que possuíam pelo menos um número de telefone em seu cadastro.

Houve resistência de alguns cooperados com alto grau de instrução ao fato de a pesquisa ser feita por telefone, e não pessoalmente. Outra dificuldade em entrevistar cooperados desse perfil foi a de encontrá-los. Em outros casos, o fuso horário dificultou a realização das entrevistas, pois as ligações eram feitas no Rio de Janeiro, onde vigorava o horário de verão, que diverge do horário comercial de alguns estados brasileiros, em até três horas.

Mesmo com os problemas citados – dificuldade de encontrar o associado nos telefones indicados, números de telefone errados, resistência em responder às questões e fuso horário –, a pesquisa foi finalizada com êxito.

Os resultados da pesquisa encontram-se no **Apêndice II**. Deve ser observado que, na tabulação das duas questões abertas, foi necessário realizar agrupamento das respostas. A primeira se refere aos motivos que levaram os associados a se associarem e a se manterem associados às cooperativas de crédito, categorizada em sete respostas. A segunda se refere à visão dos cooperados sobre a administração da cooperativa, sendo a resposta facultativa, categorizada em cinco respostas.

O Quadro 3 apresenta o perfil dos cooperados entrevistados, resultante da consolidação das questões de identificação do entrevistado.

Quadro 3 – Perfil dos cooperados entrevistados

Descrição da variável	Valor absoluto	Valor relativo
Sexo	420	100
Masculino	258	61,4
Feminino	162	38,6
Faixa etária	414	100
18 a 24 anos	34	8,2
25 a 29 anos	36	8,7
30 a 39 anos	94	22,7
40 a 49 anos	112	27,1
50 a 59 anos	88	21,3
Acima de 60 anos	50	12,1
Grau de escolaridade	418	100
Nenhuma	1	0,2
Alfabetizado	4	1,0
Ensino Fundamental incompleto	53	12,7
Ensino Fundamental completo	37	8,9
Ensino Médio incompleto	15	3,6
Ensino Médio completo	114	27,3
Ensino Superior incompleto	32	7,7
Ensino Superior completo	80	19,1
Pós-graduado	82	19,6
Personalidade jurídica	420	100
Pessoa física	390	92,9
Pessoa jurídica	30	7,1
Faixa de renda familiar mensal	320	100
Até R\$1.257,12	69	21,6
De R\$1.257,12 até R\$2.512,08	82	25,6
Acima de R\$2.512,08	169	52,8
Porte da empresa	30	100
Micro	18	60,0
Pequeno	9	30,0
Médio	3	10,0
Condição do município	419	100
Capital	77	18,4
Periferia	43	10,3
Interior	299	71,4

Etapa 5. Definição e divulgação

Todo esse esforço de pesquisa possibilitou o embasamento necessário à definição das diretrizes para boas práticas de governança em cooperativas de crédito no Brasil. Deve ser ressaltado, entretanto, que o documento não foi escrito de uma só vez, mas foi construído durante o desenvolvimento da pesquisa, ocorrendo diversos encontros da equipe e do Comitê Executivo para essa finalidade. Antes de sua divulgação, as diretrizes foram submetidas à apreciação de dirigentes dos principais sistemas e parceiros no projeto, sendo incorporadas diversas sugestões.

As diretrizes foram divulgadas no Seminário Banco Central sobre Governança Cooperativa, em 25 de abril de 2008. O seminário, que contou com o apoio da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), foi aberto pelo presidente do Banco Central, pelo diretor de Normas, pelo diretor de Fiscalização, pelo presidente da OCB e por deputado representante da Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop).

Todas as cooperativas de crédito foram convidadas para o seminário. Estiveram presentes cerca de quatrocentos dirigentes de cooperativas, que representaram 23 Estados e o Distrito Federal. Ressalta-se o alto percentual de inscritos do interior dos estados (38%).

Após divulgação das diretrizes, foram realizadas palestras em todo o Brasil para exposição e debate das diretrizes e para avaliação dos efeitos de sua implementação. Em setembro de 2008, simultaneamente ao VII Seminário Banco Central sobre Microfinanças, em Belo Horizonte, foi realizado o terceiro *workshop*, que contou com participação dos dirigentes das cooperativas centrais de crédito e das confederações. Estiveram presentes cerca de 45 pessoas, que representaram 70% dessas cooperativas. O objetivo do encontro foi debater as diretrizes, de modo que se avaliassem, em especial, eventuais sucessos e dificuldades na implementação de algumas delas. Os resultados fornecem elementos para confirmar a adequação e a necessidade de implementação dessas boas práticas, servindo de referência para mudanças em curso.

Equipe do projeto

Comitê Executivo

Luiz Edson Feltrim

Marden Marques Soares

Gilson Marcos Balliana

Cleofas Salviano Junior

Helio Fernando Siqueira Celidônio

Gerente do projeto

Elvira Cruvinel Ferreira Ventura

Equipe do projeto

Alexandre Martins Bastos

Daniel Maia

Fabiano Costa Coelho

José Carlos Marucci

Márcia Maria Rezende de Oliveira

Maria de Fátima Cavalcante Tosini

Mauro José de Oliveira

Rodrigo Pereira Porto

Colaborador técnico

Abelardo Duarte de Melo Sobrinho

Consultor externo

Joaquim Rubens Fontes Filho

• **Capítulo 4. Governança em cooperativas de crédito: singularidades no caso brasileiro**

Joaquim Rubens Fontes Filho, Fabiano Costa Coelho e Elvira Cruvinel Ferreira Ventura

Este capítulo visa discutir singularidades da governança em cooperativas de crédito brasileiras, ou seja, suas especificidades nas relações entre cooperados, gestores, técnicos e órgãos de supervisão e regulação. É composto de seis seções. A primeira identifica o contexto e os pontos significativos da governança nessas organizações. Na seção seguinte, esses pontos são discutidos comparativamente à natureza dos problemas de governança nas instituições financeiras tradicionais. A terceira seção discute, com base no referencial apresentado nas duas seções anteriores e no material adicional trabalhado durante execução das atividades do projeto, as condições necessárias para construção de diretrizes de governança nas cooperativas. As seções seguintes, quarta e quinta, trazem destaques das entrevistas e resultados de cruzamentos realizados nos dados dos questionários respondidos pelas cooperativas, respectivamente, segmentados quanto a tipo de sistema, volume de ativos e principal área de atividade. Nas considerações finais, são discutidas as consequências dos pontos destacados nas seções anteriores para formulação de boas práticas de governança nas cooperativas.

I. Singularidades da governança em cooperativas de crédito

Caracterizadas como sociedades de pessoas, e não de capital, as cooperativas têm, na união de indivíduos pela adesão voluntária e livre, na gestão democrática, na participação econômica dos membros, na autonomia e na independência, os princípios basilares de sua gestão. Assim, ao contrário do que ocorre nas grandes empresas privadas, as cooperativas são administradas por seus associados, que são os “donos do negócio”. Cada associado tem direito a um voto, independentemente do valor de seu capital. Outra característica desse tipo de organização é que não há objetivo de lucro. As metas devem ser de longo prazo, uma vez que o propósito principal é atender às necessidades de seus proprietários.

Com base nessas características, pode-se afirmar que, em tese, a gestão pelos próprios associados eliminaria os problemas de agência no que se refere à relação

entre proprietários e gestores. Entretanto, deve-se ter em mente a grande possibilidade de que todos os sócios não tenham os mesmos objetivos ou interesses, com retorno dos inevitáveis conflitos, a partir do momento em que ocorre segmentação entre os que conduzem os negócios e os demais associados. Assim, a delegação das decisões pelo conjunto dos cooperados a um grupo eleito de dirigentes faz emergir, com natureza diversa, problemas clássicos de governança.

A não-distinção entre o órgão de decisão estratégica e o de execução é exemplo de uma característica do segmento no Brasil. Internacionalmente, a prática mais difundida, seja nas empresas, seja nas cooperativas, é a de separação do órgão político-estratégico de representação na decisão dos associados – Conselho de Administração (CA) – do órgão de execução – Diretoria Executiva (DE) ou órgão semelhante (Superintendência Executiva, Gerência Executiva ou outro). O marco legal vigente permite entender que as cooperativas brasileiras não estejam submetidas à separação obrigatória entre seu CA e sua DE – objeto dos Capítulos 6 e 7.

Em consequência, os conselheiros que não ocupam cargos executivos podem ter dificuldade em acompanhar as propostas e as decisões dos demais, dado que os executivos têm mais fácil acesso à informação e mais conhecimento das práticas e das operações da cooperativa. Reduzir o desequilíbrio na capacidade de decidir devido à assimetria de informação é questão fundamental de governança. Com o passar dos anos, esse desequilíbrio conduz a acúmulo de poder nos executivos e debilita o papel de monitoramento que o CA deve desempenhar em relação aos executores de suas políticas.

Outro ponto importante da sustentação do modelo cooperativista, não apenas no Brasil, é a participação dos associados, com acompanhamento da gestão e com manifestação dos seus interesses – objeto dos Capítulos 5 e 8. Contudo, as pesquisas indicam participação bastante restrita, por motivos vários. Um desses motivos reflete um conhecido problema de governança, denominado efeito carona, que se manifesta quando as pessoas sentem que sua contribuição individual representaria pouco para o todo ou que não lhe proporcionaria benefícios particulares – já apresentado no Capítulo 2.

A segunda razão para a participação limitada é que os grupos de associados, frequentemente, possuem elos com os dirigentes eleitos, havendo clima de confiança entre associados e gestores. Esse sentimento, embora desejável na cultura

associativista, pode levar a percepção de menos necessidade de acompanhamento e de fiscalização por parte dos associados, fragilizando um dos principais mecanismos de controle da organização. Pode, ainda, reforçar a concentração de poder e de influência em determinados dirigentes, reduzindo a capacidade de atuação dos demais membros do CA.

Participar exige informação, conhecimento e capacidade de decidir. O princípio da transparência deve definir, nas práticas de governança, o interesse dos gestores em assegurar aos proprietários, nesse caso os associados, pleno conhecimento das informações e dos resultados, de forma que melhore sua opinião. Isso conduz à necessidade de serem inseridas recomendações para estabelecimento de canais eficazes de informação e de recebimento de críticas e sugestões.

Além do mais, o crescimento observado nos últimos anos do segmento das cooperativas de crédito no Brasil, principalmente, com introdução na regulamentação da possibilidade de livre admissão de associados, potencializa a formação de conjuntos variados de interesses entre os associados de uma cooperativa. Nesse sentido, a tomada de decisão pela maioria pode ser origem de dificuldades futuras, tais como desmotivação de um grupo de associados, desinteresse na participação e conflitos entre grupos, o que reforça a importância da participação, do sentimento de pertencimento, do sentimento de propriedade e da representatividade.

Nesse sentido, a estrutura de propriedade, de representação e de decisão, as condições de alavancagem financeira, as práticas e os modelos de competição no mercado e, certamente, a natureza dos objetivos das cooperativas de crédito tornam necessário compreender suas particularidades antes de se propor sistema de governança adequado. Sem contar que, nos casos das cooperativas de crédito, há outra característica relevante para compor o quadro de análise de sua governança: o fato de elas serem também instituições financeiras, sem perder seu caráter associativista, o que, por sua vez, implica outras especificidades.

II. Características da governança em instituições financeiras

Os problemas relacionados à governança têm sido considerados a principal razão da quebra de instituições financeiras (DESROCHERS e FISCHER, 2002), conforme a identificação de duas causas primordiais. A primeira é o risco moral, definido pelos autores como os diversos riscos de exposição, como risco de crédito, de taxa de juros, de liquidez e aqueles assumidos e não contabilizados (*off balance*). Embora esses riscos sejam inerentes à atividade financeira, a tomada de decisão pelos dirigentes tanto pode ser no interesse dos acionistas – aumentando a exposição aos riscos de maneira que prejudique os credores (depositantes, poupadores, credores e outros) –, quanto a favor dos credores, mediante assunção de posições conservadoras, com menos alavancagem e, portanto, menos retorno para os acionistas. Trata-se, assim, de decisão que traz em sua essência conflitos de interesse entre os credores e os acionistas.

Trazendo esse conceito para a realidade das cooperativas de crédito, tem-se que os credores, em geral, salvo alguns organismos oficiais repassadores de recursos, são os próprios associados. Com isso, aparentemente não haveria risco moral de os dirigentes tomarem decisões favoráveis aos associados em detrimento dos credores, uma vez que estes também são associados. Entretanto, o fato de os credores serem também os proprietários da cooperativa tende a reduzir o risco de exposição, mas não o elimina, já que entre os associados há grupo de poupadores e grupo de tomadores de recursos. As decisões na gestão da cooperativa certamente geram conflito de interesse entre esses dois grupos. Se os dirigentes decidirem por maximizar o retorno para os credores, poderão prejudicar o grupo de tomadores líquidos e vice-versa.

A segunda causa de quebra de instituições financeiras se refere a problemas de agência, que consiste na hipótese de o comportamento do dirigente, nas tomadas de decisões, ser favorável à maximização de sua própria utilidade em detrimento do interesse dos associados. Aqui também pode-se cair em equívoco semelhante ao do risco moral, ao pensar que esse comportamento não existe nas cooperativas de crédito, uma vez que seus dirigentes são também proprietários. No entanto, para um executivo, sua qualidade de associado da cooperativa pode representar menos que sua condição de executivo, na conformação de seus interesses pessoais, até mesmo do desejo de manter sua posição de prestígio. Segundo Desrochers e Fischer (2002), esse risco de agência é a principal causa de falência em instituições com propriedades difusas e não pertencentes ao mercado acionário, como as cooperativas de crédito.

Além do mais, o setor financeiro caracteriza-se por ser altamente exposto a risco sistêmico, ou seja, a risco de a quebra de uma instituição financeira contaminar todo o sistema. Argumenta-se que as cooperativas – por sua participação em termos percentuais limitada no sistema financeiro e por seu foco em operações com o quadro social, e não nos desdobramentos do mercado financeiro – não constituem risco sistêmico. Contra esse argumento, há de se inferir que o segmento cooperativista lida com setores com significativa relevância, em que eventual quebra pode provocar graves repercussões locais e consequências imprevisíveis. Por outro lado, diferentemente dos bancos, as cooperativas de crédito não participam do mercado acionário, portanto, não estão sujeitas ao escrutínio dos investidores, o que aumenta a necessidade de possuir boa governança.

Há mais três características das instituições financeiras que impõem considerações particulares quanto ao desenho de boas práticas de governança (CIANCANELLI e GONZALEZ, 2000). Por operarem em mercado regulado ou administrado, os parâmetros do relacionamento entre as partes (relacionamentos de agência) são alterados pela introdução da terceira parte, o regulador, o que provoca novas assimetrias de informações e problemas de agência relacionados. Outra característica se relaciona à expansão das assimetrias de informações que, nesse contexto, não se limitam ao relacionamento principal-agente, isto é, de proprietários e gestores, mas ocorrem entre depositantes, tomadores de empréstimos, outras instituições financeiras, gerentes e reguladores. A terceira característica decorre da alavancagem da estrutura de capital, normal em instituições financeiras, mas que implica pressões diferenciadas segundo o volume de recursos tomado ou aplicado na instituição pelos clientes. Em sistemas fechados, como as cooperativas, que operam com seus próprios associados, essa característica implica diferentes interesses e poder de influência dos cooperados.

III. Condições para construção de diretrizes de governança em cooperativas

A definição de diretrizes de governança cooperativa estabelece condições para que haja compartilhamento de práticas já usadas pelas organizações, disseminando e fortalecendo sua utilização. Também leva à indicação de caminhos para aprimorar aspectos estratégicos para boa governança. A melhoria das práticas de governança

de uma cooperativa representa benefícios não apenas individuais, mas também para todo o segmento cooperativista de crédito, por melhorar a segurança, reduzir os custos de fiscalização e controle, melhorar a imagem institucional e fortalecer o espírito cooperativista de participação, de ação coletiva e de pertencimento. Assim, apresentamos, a seguir, argumentos para as principais diretrizes indicadas pelo Banco Central como caminho a ser trilhado pelas cooperativas.

A construção de diretrizes de boas práticas de governança para qualquer setor ou grupo de organizações deve se pautar em suas características próprias, nas forças e nas fraquezas das relações entre proprietários, gestores e grupos de interesse (*stakeholders*). Não devem constituir simples adaptação de diretrizes elaboradas para outros setores, ou ser extraídas de códigos internacionais de boas práticas. Assim, a definição de diretrizes para as cooperativas de crédito brasileiras deve considerar as relações entre os cooperados, os gestores, as comunidades em que se situam, as demais instituições do sistema financeiro, o Banco Central, na qualidade de regulador e fiscalizador, as demais instituições do segmento cooperativista, como a confederação, e as organizações que apoiam as cooperativas, tais como empresas, associações ou órgãos públicos.

Para o segmento cooperativista de crédito, as diretrizes de boa governança devem contribuir para:

- equilibrar os sistemas externos e internos de controle, de forma que se minimizem custos e melhore a efetividade;
- reduzir o custo da decisão coletiva e melhorar o processo decisório dos proprietários;
- assegurar gestão eficiente e monitorar a atuação dos gestores;
- promover alinhamento de interesse dos gestores e dos técnicos com as prioridades da cooperativa;
- preservar equidade no tratamento dos interesses dos diversos associados.

Para se construir um sistema de governança, deve ser considerado tanto o ambiente interno das organizações quanto o externo, de forma que as atividades e as responsabilidades sejam equilibradamente distribuídas. Por exemplo, quanto mais expressiva for a participação de associados e quanto melhores forem suas condições de avaliar a real situação dos sistemas de monitoramento e controle da cooperativa

e de defender seus interesses, melhor será a qualidade dos sistemas internos de controle, o que reduzirá a necessidade e o custo de controle externo. A interação da cooperativa com a comunidade onde se localiza é exemplo de controle externo muito eficaz em pequenas localidades, uma vez que os próprios cidadãos, por terem interesse na geração de negócios proporcionada pela cooperativa, contribuem para fiscalizar sua situação. Esses exemplos, embora específicos, refletem a mesma lógica da governança das empresas abertas, que, ao produzirem relatórios de melhor qualidade de informação e apresentarem seus resultados aos analistas de mercado, obtêm como benefício controle indireto realizado por esses agentes.

O controle interno em uma cooperativa pode ser observado na atuação do CA, nos processos de controladoria e auditoria interna, no exercício de participação e de votação dos cooperados, na vigilância mútua de técnicos e administradores e na participação dos gestores na propriedade, na condição de cooperados. Os controles externos mais significativos são a concorrência de empresas no mercado financeiro, que pressiona a administração por eficiência, o mercado de recursos financeiros, cujas taxas de negociação com a cooperativa refletem indiretamente a avaliação da gestão, o mercado de trabalho de dirigentes e a supervisão sistêmica, exercida pela cooperativa central e pelo Banco Central.

Diante do exposto e dos resultados das pesquisas, propõe-se, como conceito de Governança Cooperativa: *Conjunto de mecanismos e controles, internos e externos, que permite aos cooperados definirem e assegurarem a execução dos objetivos da cooperativa, contribuindo para sua continuidade e para fortalecimento dos princípios cooperativistas.*

IV. Diagnóstico da governança nas cooperativas de crédito no Brasil: observações das entrevistas

Para obtenção de diagnóstico da governança nas cooperativas de crédito no Brasil, foram realizadas várias etapas, conforme descrito no Capítulo 3. Esta seção apresenta destaques das conclusões obtidas das entrevistas com conselheiros, diretores e outros integrantes da administração de cooperativas de diversos tipos, em todo o país.

A natureza das relações de governança é claramente diferente entre os sistemas e os tipos de cooperativas. Essas relações tendem a se organizar em torno de quatro grupamentos: cooperativas filiadas ao Sicoob (Confederação Nacional das Cooperativas do Sicoob) e ao Sicredi (Confederação Interestadual das Cooperativas Ligadas ao Sicredi); cooperativas filiadas à Unicred do Brasil (Confederação Nacional das Cooperativas Centrais Unicreds); cooperativas de interação solidária; e cooperativas solteiras ou independentes. Por natureza das relações de governança, expressamos o conjunto das relações entre associados e cooperativas, exprimindo tanto a expectativa com a contribuição da cooperativa quanto com os processos de participação e controle, o que contempla a missão identificada nas cooperativas e nas centrais (não necessariamente a relatada), os processos de participação, a visão de negócio e de sistemas de controle e o exercício e a adesão aos ideais cooperativistas.

Nesse sentido, um ponto que se destaca nas observações é a sobreposição de CA e DE, de acordo com a interpretação do marco legal. Essa duplicidade de funções atribuída aos membros da DE concentra mais informação e capital político nesses membros e, simultaneamente, enfraquece sobremaneira a atuação do CA ante a DE, conforme mencionado. Reforçar o papel do CA apresentou-se, desde o início, como ponto essencial no traçado das melhores práticas.

O cargo de presidente tem caráter de longo prazo nas cooperativas, exceto no sistema solidário, diante da frequência com que encontramos presidentes (e mesmo outros diretores) por mais de vinte anos no cargo. Ainda que, nas entrevistas, fosse possível identificar a elevada qualificação e competência desses profissionais, o processo de continuidade dos administradores pode causar problemas no que tange às práticas de governança. A elevada concentração de poder que adquire o presidente executivo, consolidada, pode representar fragilidade nos sistemas formais de controle.

A solução de impedir mais de dois mandatos consecutivos – adotada, por exemplo, nas filiadas da cooperativa central Cresol Baser – merece ser analisada, juntamente com duas soluções: fortalecer o CA e registrar recomendação quanto à exigência de estímulos à formação de maior número de associados preparados para dirigir a cooperativa.

O Conselho Fiscal (CF) também parece ter papel reduzido em várias cooperativas singulares, embora nenhuma cooperativa tenha afirmado isso diretamente. Entretanto, com frequência apontaram que o CF funciona como uma “porta de

entrada” ou de iniciação para futuros dirigentes da cooperativa. Ao contrário do que seria recomendável, são indicados para compor o CF membros mais novos ou em processo de formação, configurando fragilidade do sistema de controle. Além disso, essa perspectiva de “porta de entrada” pode provocar situação de dependência moral de seus membros ante a Direção, particularmente dos membros que os indicaram.

Também observou-se participação de dirigente da cooperativa singular como dirigente também da cooperativa central, evidente acúmulo de funções. Embora seja interessante a situação de ser membro do Conselho de uma singular para participar da Direção da central, com frequência essa sobreposição ocorre em cargos executivos, cuja simultaneidade deve ser evitada, ante as exigências de tempo, de dedicação e até de conhecimento especializado de cada cargo.

As questões associadas à dimensão sistêmica do cooperativismo de crédito são ponto central nas questões de controle. Conforme a perspectiva obtida principalmente das entrevistas com as centrais, é baixa a capacidade de pressão por mudanças sobre as singulares, quando há identificação de problemas. Foi sugerida por entrevistados ampliação do poder da central, por exemplo, com possibilidade de convocação de assembleias das filiadas. Esse debate obteve reflexo nas discussões que levaram a apresentação de texto substitutivo ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 177, apresentado em 12 de maio de 2004, que pretende dispor sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo¹.

É significativo observar a grande variedade, entre os diversos sistemas, das práticas de participação, fundamentais tanto para a lógica cooperativista quanto para a exigência de um modelo eficaz de governança. A participação adquire importância especial nos sistemas de interação solidária, em que tradicionalmente se manifesta não apenas no momento da Assembleia Geral, mas também nas discussões diárias e na vivência da rotina da cooperativa. Adquire caráter de mecanismo de controle externo, qualificado pelo exercício de supervisão tácita realizada pela própria comunidade sobre a gestão. Seguindo tendência inversa, os sistemas maiores, principalmente o Sicoob e o Sicredi, tendem a mais participação apenas em momentos de crise, ressaltado, no entanto, que esse fenômeno está também

¹A emenda global substitutiva ao PLP nº 177, de 2004, foi aprovada na Câmara Federal em 13 de agosto de 2008, com previsão da possibilidade de a entidade de supervisão auxiliar, ou o Banco Central, convocar Assembleia Geral na supervisionada, com direito a voz, o que aumenta a transparência e facilita a atuação proativa dessas entidades supervisoras, evitando aprofundamento de eventuais problemas.

associado a questões culturais, já que, a rigor, os sistemas buscam soluções para melhorar essa participação, tais como realização de pré-assembleias, discussões em torno do voto por delegação e estímulos para acesso ao local das reuniões. Seguramente, a questão da participação e, com ela, o fortalecimento de sistemas internos e externos de controle, é um ponto que necessita ser aprofundado.

A diferença no ambiente interno – que envolve organização e associados – das cooperativas urbanas e rurais tende a ser marcante no que se refere a participação. Também observamos diferenças quanto a participação em outros tipos de cooperativas e, particularmente, evidências de que associados de cooperativas de empresas, servidores públicos ou profissionais tendem a ter relação mais utilitarista com a cooperativa, ou seja, ter como prioridade os benefícios financeiros da participação na cooperativa, ficando em segundo plano as questões da associação.

Esse conjunto de observações permite emergir a hipótese de que participação é uma variável construída, em sua maior parte, externamente à cooperativa, no ambiente de convívio dos associados. Quando os cooperados compartilham projetos, identidades ou organizações associativas, a participação na gestão dos negócios da cooperativa de crédito tende a ser mais intensa. Em outras palavras, não é a cooperativa de crédito que produz a união – embora exerça forte efeito positivo –, mas o ambiente externo dos associados. Como consequência, o controle pelo quadro social, isto é, a atuação dos pares, tende a ser mais efetiva nessas organizações, reduzindo a necessidade de mecanismos externos de fiscalização e controle.

Esse efeito estaria associado ao mecanismo discutido na literatura como controle por clãs, em que o suporte e a avaliação mútuos relacionados à solidariedade substituem outras relações contratuais (OUCHI, 1980). Nesse sentido, a solidariedade é entendida como a união de objetivos entre indivíduos, decorrente de necessária dependência mútua. Outra hipótese desenvolvida, convergente à primeira, é que o sentimento de posse do cooperado, na qualidade de dono da cooperativa, é diretamente proporcional aos riscos a que está exposto, principalmente financeiros. O maior risco reduz o efeito carona (*free rider*) e amplia o interesse pelo acompanhamento do negócio, observado, por exemplo, nas assembleias em que está em pauta a discussão de problemas da cooperativa.

A oferta de programas de educação cooperativista foi apontada em diversas entrevistas como instrumento significativo para ampliar a participação. Entretanto, ainda que significativos e basilares na promoção da essência do *étos* cooperativo, os efeitos práticos desses programas estão associados à natureza do ambiente em que convivem os participantes. Ou seja, o quadro social internaliza os benefícios da participação ao vivenciá-la nas experiências em sua comunidade, efeito que pode ser reforçado – mas dificilmente provocado – por programas educativos.

Uma inovação no ambiente institucional da cooperativa que certamente irá trazer significativas mudanças nas questões de governança é a adoção de modelos de livre admissão. A ampliação do conjunto de cooperados além do grupo que compartilha características ou negócios semelhantes pode introduzir certa fragilidade na coesão interna. Em que pesem os argumentos a favor da livre adesão – que permitirá reduzir custos das cooperativas e ampliar o alcance de seus benefícios em locais pouco atendidos pelo sistema bancário –, a baixa identificação dos novos membros poderá exigir mais sofisticação dos sistemas de acompanhamento e controle interno, uma vez que a efetividade dos sistemas externos de controle, representados pela vigilância da comunidade, associados e pares, ficará enfraquecida.

Com o desenvolvimento das entrevistas e as avaliações subsequentes, foi possível identificar diferenças significativas entre as lógicas presentes e as práticas empresariais adotadas pelas cooperativas, repercutindo essas diferenças também na importância de cada papel desempenhado pelo CA, bem como em outras esferas da governança. Objetivos como resultado econômico, crescimento, diversificação, relacionamento com associados e outras organizações, valores e crenças mostravam-se muito semelhantes em algumas cooperativas, mas diversos em outras, sugerindo possibilidade de agrupamento ou segmentação.

No primeiro grupo, denominado grupo de enfoque utilitário, as cooperativas existem *per si*, ou seja, seus benefícios são apropriados diretamente, e individualmente, pelos associados. Sua missão começa e se encerra na sua função de serviço financeiro aos membros, e esse caso é muito frequente em cooperativas vinculadas aos maiores sistemas, que apresentam estruturas similares a grandes empresas, com funções especializadas, avaliação de resultados, visão competitiva e, muitas vezes, problemas de participação justificados pelo efeito carona. O papel de conformidade do CA, que assegura legitimidade à organização, destaca-se 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 de cooperativas de trabalho. O benefício da cooperativa de crédito não é alcançado exclusivamente pelo participante, mas se estende a outra organização, e, nesses casos, a preocupação do Conselho é muito voltada ao papel de ligação, à qualidade e à densidade dos vínculos que desenvolve com a outra organização.

O terceiro grupo é constituído por cooperativas em que se observou grande importância do enfoque sociopolítico, caracterizado pelo elevado envolvimento do associado, sendo que as cooperativas fazem parte da vida cotidiana da comunidade, de seus sistemas de identidade e de 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 exemplos as cooperativas de interação solidária. O Conselho destaca-se nesses casos pelo papel de coordenação, com envolvimento dos diversos grupos de interesse (*stakeholders*).

Atendendo a seu objetivo principal, as entrevistas permitiram profunda compreensão das questões de governança do sistema, conduzindo à construção de hipóteses sobre forças e fragilidades das práticas de governança utilizadas, necessárias para elaboração do questionário aplicado posteriormente.

V. Diagnóstico da governança nas cooperativas de crédito no Brasil: destaques dos cruzamentos de variáveis dos questionários

V.I. A estrutura das análises

O questionário submetido às cooperativas foi elaborado em três partes, que agruparam questões fundamentais para construção das diretrizes: representatividade e participação; direção; e gestão e fiscalização. Nesta seção, são registrados resultados obtidos por cruzamentos de variáveis, efetuados com a intenção fundamental de subsidiar desdobramentos de estudos quanto às características da governança nas cooperativas de crédito.

As observações aqui lançadas são avaliações capturadas por estatísticas descritivas, justificando, portanto, posterior aprofundamento até mesmo quanto à

verificação da significância das relações encontradas, mas que já permite direcionar a atenção de profissionais do segmento e de pesquisadores para fatos que se sobressaíram, sob a ótica comparativa dos sistemas, do porte (volume de ativos) ou dos tipos de cooperativas. Para seu desenvolvimento, foram identificadas questões que poderiam, a critério dos técnicos envolvidos no projeto, apresentar diferenças expressivas associadas ao tipo de sistema ao qual a cooperativa pertencia, ao seu porte e às características de seus associados.

Em primeira dimensão, a execução das análises exigiu segmentação das cooperativas por sistema. O Quadro 1 mostra a quantidade de cooperativas que responderam ao questionário em cada um dos sistemas cooperativos. As cooperativas não participantes de sistema foram agrupadas sob a designação “independentes”. A Confederação das Cooperativas de Crédito Solidário (Confesol) não foi abordada diretamente, uma vez que sua fundação foi posterior à aplicação do questionário.

Quadro 1 – Distribuição das cooperativas, por sistema

Sistema	Frequência	Percentual	Percentual válido
Independentes	217	18,10%	18,11%
Ancosol	120	10,01%	10,02%
Sicoob	588	49,04%	49,08%
Sicredi	109	9,09%	9,10%
Unicred	114	9,51%	9,52%
Outras centrais	50	4,17%	4,17%
Subtotal	1.198	99,92%	100,00%
Não informado	1	0,08%	
Total	1.199	100,00%	

Em seguida, houve também necessidade de segregar quanto ao porte da instituição. Separamos as cooperativas, conforme seu volume de ativos, em quartis.

Assim, obtivemos quatro grupos: as menores cooperativas estão no primeiro, que, como os demais, contém 25% do total de instituições; as 25% seguintes, por ordem de volume de ativos, estão no segundo grupo, e assim por diante, conforme a distribuição no Quadro 2.

Quadro 2 – Distribuição das cooperativas, por volume de ativos (quartis)

Faixa de ativo	Frequência	Percentual	Percentual válido
Até R\$1.663.100	298	24,85%	24,98%
De R\$1.663.101 a R\$4.910.000	299	24,94%	25,06%
De R\$4.910.001 a R\$16.163.000	298	24,85%	24,98%
Acima de R\$16.163.001	298	24,85%	24,98%
Subtotal	1.193	99,50%	100,00%
Não informado	6	0,50%	
Total	1.199	100,00%	

A terceira dimensão utilizada para segmentar as respostas foi o tipo de cooperativa, segundo as categorias apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Distribuição inicial das cooperativas, por tipo

Tipo de cooperativa	Frequência	Percentual válido
Crédito Mútuo – Atividade profissional	12	1,00%
Crédito Mútuo – Empreendedores, micro e pequenos	20	1,67%
Crédito Mútuo – Empregados	8	0,67%
Crédito Mútuo – Empresários – Vínculo patronal	26	2,17%
Crédito Mútuo – Mista	1	0,08%
Crédito Mútuo	683	56,96%
Crédito Rural	313	26,11%
Livre admissão – Médios municípios	1	0,08%
Livre admissão – População até 300 mil habitantes	105	8,76%
Livre admissão – População de 300 mil a 750 mil habitantes	14	1,17%
Livre admissão – População de 750 mil a 2 milhões de habitantes	1	0,08%
<i>Luzzatti</i>	8	0,67%
Não informado	7	0,58%
Total	1.199	100,00%

Como essa terceira dimensão poderia não representar efetivamente o conjunto das cooperativas quanto às questões de sua governança, agregamos as categorias em quatro grandes grupos, para fins da análise presente neste capítulo, conforme a distribuição apresentada no Quadro 4²:

²O procedimento consistiu em reclassificar as cooperativas de crédito mútuo (abrangendo o grande conjunto de 683, que foi desdobrado) em cooperativas de empregados e servidores e as de outros profissionais de natureza autônoma. Os autônomos agregam tanto cooperativas voltadas a determinadas profissões, como as cooperativas de microempreendedores e as de empresários. Foram agregadas cooperativas de livre admissão, luzzatti e sete que não informaram a natureza de suas operações.

Quadro 4 – Distribuição utilizada das cooperativas, por tipo

Tipo de cooperativa (agregado)	Frequência	Percentual válido
Crédito mútuo – Empregados e servidores	478	39,9%
Crédito mútuo – Atividades profissionais	272	22,7%
Crédito rural	313	26,1%
Livre admissão, <i>luzzatti</i> e não informado	136	11,3%
Total	1.199	100,00%

V.II. Principais destaques

Com base nessas três dimensões, serão apresentados os resultados obtidos nos cruzamentos de mais relevância para compreensão dos dilemas de governança.

V.II.I. Análise quanto aos sistemas

A análise quanto à dimensão sistemas evidencia diferenças entre os sistemas em relação à sua governança. Os sistemas Sicoob e Sicredi não se diferenciam entre si de forma tão radical quanto se distinguem em relação aos demais, nos quais a gênese está associada a quadro social específico e característico – notadamente o caso das cooperativas de interação solidária e das cooperativas da Unicred. Isso não implica, contudo, que o Sicoob e o Sicredi sejam, do ponto de vista absoluto, semelhantes no que se refere à governança.

As diferenças entre os dois sistemas mencionados começam nos próprios números, em que, em termos de escala, as cooperativas do sistema Sicredi são maiores e mais parecidas entre si. Os ativos médios de uma cooperativa no Sicredi, com base nos dados da amostra referenciados em dezembro de 2006, são da ordem de R\$62 milhões, com desvio-padrão de R\$60 milhões; no Sicoob esses valores médios correspondem a R\$18 milhões, sendo, contudo, bastante elevado também o desvio-padrão. Para os demais sistemas, os valores médios dos ativos são de R\$3.097.970 na Ancosol; R\$26.757.223 na Unicredi; R\$6.013.876 nas independentes; e R\$11.541.668 nas outras centrais.

Em relação ao número de colaboradores, a média do Sicoob é de 25, e a do Sicredi, de 57. A organização desses sistemas é também bastante diversa. No Sicredi, as decisões de mais relevância são discutidas simultaneamente em todas as cooperativas singulares, depois o processo decisório é carreado para as organizações de segundo e terceiro pisos, e, uma vez definido o curso de ação, ele se aplica a todas as partes componentes do sistema, sem exceção. Obviamente, os diversos fatores estão relacionados e têm influência na governança. Há mais uniformidade nas cooperativas do Sicredi, ilustrada com dados sobre ativos e quantidade de empregados, o que pode ser fator que facilite adoção de melhor sistemática decisória.

Um fato que perpassa todo o cooperativismo é a fraca participação do associado. Mesmo nesse quesito, há exceção. No conjunto das cooperativas de interação solidária, a participação “muito baixa” nas Assembleias Gerais, isto é, inferior a 10% do quadro social presente diretamente ou por meio de delegação na reunião, foi indicada por apenas 10,53% dessas cooperativas. Nos outros sistemas, que correspondem a 50% das cooperativas, apresentava-se percentual de participação igual ou inferior a 10% nas assembleias, considerada a possibilidade de as Assembleias Gerais ocorrerem em regime de representação por delegados.

Várias medidas são aplicadas e experimentadas, com vistas a combater ou a mitigar os efeitos da participação pouco expressiva e, muitas vezes, pouco eficaz. Uma delas é a representação indireta, por meio de delegados. Pelos números registrados no parágrafo anterior, fica fácil compreender por que a representação por delegados é muito mais usada nos três maiores sistemas do que no conjunto das cooperativas de interação solidária. Nessas cooperativas, o instituto da delegação é menos de 2% das singulares, e, nos demais, ele gira em torno dos 10% (Sicoob 9,3%; Sicredi 8,4; Unicred 12,5). Chama atenção a problemática da representação nas cooperativas independentes, nas quais, como já visto, a participação é pouco expressiva, mas não há sinal de migração para regras de representação indireta, apenas 2% das instituições a adotam.

Pode-se argumentar, com certa propriedade, que mais participação nas solidárias está ligada ao fato de essas instituições serem formadas por um grupo, na média, muito menor de associados. No entanto, as evidências de mais participação nesse tipo de instituição vão além. Por exemplo, apenas no sistema solidário é frequente existência de comando interno que limita o número de mandatos sucessivos de um dirigente.

Em outros sistemas, não é raro que o cargo de presidente assuma caráter de vitaliciedade, sendo frequente encontrarmos presidentes (e mesmo outros diretores) que ocupam o cargo por muitos anos. Esse fato, apesar da qualificação dos dirigentes, torna-se preocupante em virtude da, ainda pequena, segregação das funções de cunho estratégico-político das de natureza de gestão e execução. Isso leva a que os executivos não sejam adequadamente monitorados e controlados, uma vez que eles próprios são as principais figuras no CA, que deveriam exercer essa atribuição, ligada ao estabelecimento de estratégia, avaliação e cobrança.

Solicitou-se às cooperativas que apontassem a proporção de tempo gasto pelos conselheiros de Administração para realizar cada uma das tarefas que lhes foram atribuídas³. Ora, é de se lembrar que o CA, por sua função estratégica, não deve dedicar-se a atividades operacionais. Entretanto, apenas no Sicredi os conselheiros (sem cargo executivo) dedicam menos de 5% do tempo a essas atividades. No Sicredi, o percentual médio é de 4,3%, na Unicred é mais do que o dobro (8,8%) e em todos os outros sistemas é acima de 11%; nas independentes, esse percentual médio atinge 15%, o que reflete, possivelmente, falha na concepção do papel do órgão ou falta de segregação de funções.

No que tange à remuneração dos conselheiros de Administração⁴, há elevado percentual de cooperativas, entre as independentes (68%), as do Sicoob (42,3%), e as classificadas como Outras Centrais (59,2%), em que os ocupantes dessas funções não recebem nenhuma quantia ou auxílio pecuniário. Ressalta-se um percentual bem menor no Sicredi e na Unicred, de 11,0% e 11,4%, respectivamente.

Não há dúvida de que, em uma instituição financeira sólida e de porte mediano, bem posta no seu mercado, a atividade de conselheiro, pelas responsabilidades que envolve, deve ser objeto de razoável compensação. Entretanto, em relação ao sistema cooperativista, melhor análise desses números deveria excluir as cooperativas conhecidas como capital-empréstimo. Nessas cooperativas, muitas delas independentes, a complexidade de produtos e serviços é pequena, e não é de se estranhar que a atividade de conselheiro seja trabalho voluntário, dado ainda que, em geral, o nome do conselheiro é indicado pela empresa de vínculo dos participantes.

³ Eram essas: i) definir ou analisar estratégia; ii) acompanhar atuação dos diretores executivos; iii) atender cooperados; iv) verificar números e operações; v) realizar contatos externos; vi) efetuar atividades operacionais; vii) outras.

⁴ Essa remuneração se dá normalmente por meio de cédula de presença, de modo que, se o conselheiro não comparecer aos compromissos, deixa de receber.

No que concerne a fiscalização, há concordância quanto à necessidade de capacitação para eficaz exercício da função de conselheiro fiscal. Para o total das respostas, 83% afirmaram proporcionar treinamento aos conselheiros fiscais. O percentual mais baixo ocorreu nas cooperativas independentes, com 60%, atingindo 98% na Unicred e 100% no Sicredi.

V.II.II. Análise quanto ao porte (volume de ativos) da cooperativa

Algumas observações podem ser feitas sobre comportamentos distintos em cooperativas de diferentes portes. Nessa dimensão, nota-se também heterogeneidade no cooperativismo de crédito, pois as cooperativas classificadas no quarto quartil são, em média, 96 vezes maiores que as cooperativas médias do primeiro quartil, com valor médio de 63 milhões de reais e 653 mil reais, respectivamente. Essa grande disparidade também se manifesta nas outras variáveis, como no número médio de associados, que, no grupo do quarto quartil, chega a 7.146,02 e, no do primeiro quartil, é de 462,34. Isso é particularmente relevante, porque não se está falando apenas de casos extremos, já que cada quartil tem cerca de trezentas instituições financeiras cooperativas. O Quadro 5 apresenta o perfil das cooperativas, conforme distribuição dos ativos.

Quadro 5 – Perfil das cooperativas respondentes, conforme distribuição dos ativos

Dados médios dos quartis dos ativos	Até R\$1.663.100	De R\$1.663.101 a R\$4.910.000	De R\$4.910.001 a R\$16.163.000	Acima de R\$16.163.001
Cooperados	462,34	1.073,14	1.746,92	7.146,02
Ativos	653.397,75	3.085.603,94	9.199.616,82	63.055.597,46
Operações de crédito	394.105,95	1.858.293,01	5.152.648,30	32.027.542,98
Depósitos	183.750,99	1.066.184,16	4.774.290,23	36.980.759,69
Patrimônio líquido	360.209,56	1.517.189,45	3.372.840,22	14.591.334,48
Receitas operacionais	157.665,05	605.576,82	1.851.355,21	10.796.745,55
Despesas operacionais	146.500,67	529.580,99	1.567.339,72	9.144.254,15
Despesas administrativas	83.456,88	261.048,88	708.562,80	2.938.376,02
Despesas com provisões	14.648,35	50.758,53	148.410,25	700.223,94

No que tange à representação, as cooperativas são tipicamente administradas mediante arranjo de forças que faz com que o conflito eleitoral seja bem raro na instituição. A regra é a chapa única para o CA. Em 82,4% das cooperativas de crédito, não houve disputa para o CA ou para a Diretoria eleita, em nenhum dos últimos três mandatos (em geral, isso corresponde a doze anos). Entretanto, analisando por porte, nota-se que a frequência das disputas eleitorais varia positivamente com o porte da instituição. No primeiro quartil, em apenas 8,4% das cooperativas existiu disputa eleitoral em pelo menos um dos três últimos certames. Esse número se eleva nos demais quartis para 16,4%, 19,3% e 21,5%, respectivamente.

Já a participação dos associados nas assembleias varia negativamente com o volume de ativos, isto é, quanto maior o porte, menor o percentual de presença nas Assembleias Gerais. O percentual de cooperativas cuja assembleia foi realizada, em 2007, com menos de 5% dos associados é de 22,6% no primeiro quartil. Já nas cooperativas do último quartil, foi de 41,9%⁵.

As atividades do CA também sofrem modificações conforme o porte da cooperativa. A tendência é que, à medida que a cooperativa aumente seus ativos – tornando-se certamente mais complexa –, caia o percentual de tempo gasto pelos conselheiros para atender aos cooperados. Concomitantemente, aumenta a proporção de tempo utilizado para acompanhar a atuação dos diretores executivos⁶.

O desvio de função de conselheiro, que ocorre se ele se envolve com atividades operacionais, também é cada vez menos frequente em cooperativas de maior porte. Destaca-se o fato de haver queda no número de conselheiros que exercem atividades não remuneradas, conforme aumenta o porte dessas entidades. No primeiro quartil, das cooperativas com menores volumes de ativos, 74,5% das cooperativas não remuneraram essa função. Nos demais quartis, o percentual é de 46,5%, 29,2% e 13,42%, respectivamente.

⁵ No segundo e no terceiro quartis, o percentual é de 26,0% e 31,53%, respectivamente.

⁶ Percentual de tempo utilizado pelos conselheiros de Administração, segundo volume de ativos

	Acompanhar atuação de executivos	Atender a cooperados
1º quartil	16,6%	21,5%
2º quartil	17,3%	12,7%
3º quartil	20,8%	11,2%
4º quartil	23,7%	9,9%

V.II.III. Análise quanto ao tipo da cooperativa

Consideramos pertinentes alguns comentários quanto aos tipos de cooperativa. A primeira observação é que as cooperativas de livre admissão são, em média, bem maiores que as demais, em qualquer parâmetro financeiro que se use como critério de comparação, tais como ativos, patrimônio líquido e depósitos. Por exemplo, a quantidade média de empregados numa cooperativa de livre admissão é de 53,6, mais que o triplo do número médio de empregados em qualquer dos demais tipos agregados, ou seja, crédito mútuo – servidor ou empregado (16,3); crédito mútuo – atividade profissional (15,5); crédito rural (17,4).

No que tange a remuneração dos gestores, observa-se que 70% das cooperativas de crédito rural e 70% das de profissionais não vinculam parcela do pagamento a nenhum parâmetro de desempenho. No entanto, mais da metade das cooperativas de empregados e servidores e das de livre admissão (53% e 54%, respectivamente) utilizam remuneração variável, atrelada a alguma forma de desempenho. A existência de parcela da remuneração variável aos executivos, vinculada ao alcance dos objetivos da sociedade é uma boa prática de governança, desde que esteja bem estabelecido o princípio da separação entre a administração estratégica e a administração executiva. Quando não há essa separação, o gestor não é efetivamente avaliado por um Conselho ou grupo de pessoas superiores hierarquicamente, e, nesse caso, a instituição de remuneração variável pode dar lugar a graves distorções, bem como a remunerações completamente fora do valor de mercado.

É interessante observar que a representação por delegados é mais expressiva em cooperativas de servidores e empregados, em que 18% dessas cooperativas adotam o regime – sendo 2,2% nas de livre admissão e nas de profissionais e 4,5% nas de crédito rural. Esse modelo de representação pode-se mostrar boa solução para minimizar problemas decorrentes de baixa participação ou em relacionamentos mais frágeis ou esporádicos dos associados com a cooperativa, embora deva-se evitar que sua utilização contribua para afastar o associado do exercício de seus direitos e deveres de proprietário do negócio.

Salienta-se que o oferecimento de formação em cooperativismo aos associados – intimamente ligada a participação – é muito mais difundido nas cooperativas de crédito rural e nas de livre admissão (53,4% e 43,4%, respectivamente) do que nas cooperativas de crédito mútuo, sejam elas de profissionais (28,7%), sejam de empregados e servidores (21,1%). A formação em cooperativismo não apenas é importante para

melhor compreensão das características desse tipo de sociedade, como também para melhor qualidade da participação.

É de se esperar, por exemplo, participação mais expressiva em assembleias nas cooperativas de crédito rural. Embora haja, de fato, mais participação do que em cooperativas de outros tipos, ainda é relativamente fraca, uma vez que 42% tiveram percentual de comparecimento à Assembleia Geral ordinária de 2007 igual ou inferior a 10%, razoavelmente melhor que nas de livre admissão e *luzzatti*, em que 67% delas não superaram esses 10% de comparecimento. Dados como esses realçam a percepção de que a participação inexpressiva é problema de difícil solução, e, na realidade, o foco tem de estar em mitigar seus efeitos e em tornar essa participação mais bem qualificada e com mais influência nos rumos da cooperativa.

VI. Considerações finais

A análise apresentada neste capítulo, baseada em referenciais conceituais ou em resultados das pesquisas de campo, permitiu identificar pontos fundamentais tratados na construção de diretrizes para governança das cooperativas de crédito. Na fase de diagnóstico, alguns pontos exigiram direcionamento prioritário, como não-separação de funções estratégicas e executivas; inexpressiva participação nas Assembleias Gerais e nas decisões da cooperativa; capacidade de lidar com diversos grupos internos de interesse, questão que tende a se tornar mais complexa com a difusão do modelo de livre admissão; fortalecimento da atuação do CF e dos controles sistêmicos; e consolidação dos valores cooperativistas.

A identificação desses pontos permitiu definição das seguintes linhas ou políticas, que foram adotadas na construção das diretrizes: fortalecer o órgão político-estratégico de representação dos cooperados, estimular participação ativa e consciente, assegurar equidade e representatividade dos associados e ampliar a capacidade de atuação dos sistemas de controle externo e interno.

A primeira dessas linhas remete ao enfraquecimento do CA como órgão colegiado, ante os dirigentes com funções executivas. Prioritária nas diversas diretrizes internacionais de governança corporativa, a clara separação de funções entre esses órgãos mostra-se necessária para melhorar a capacidade de decisão

coletiva dos proprietários. Tal aspecto é crucial para a constituição de um CA capaz de reduzir a diferença de informação dos gestores, de agilizar os processos decisórios de responsabilidade dos proprietários e, principalmente, de monitorar a qualidade da execução dos objetivos.

Mesmo em contextos de autogestão, como é o caso das cooperativas em que os problemas de agência relacionados à separação entre propriedade e gestão ficam um pouco diluídos pela natureza de cooperado dos gestores, a exigência de especialização dos executivos tende a contrastar com a natureza política das atividades do CA. Sobrepor as duas funções pode reduzir a eficácia da ação de ambos os órgãos, principalmente a capacidade de representatividade do Conselho.

A participação e a representatividade dos cooperados mostram-se desafios constantes no ambiente de mudanças no segmento, trazidas pelo próprio crescimento, como também a migração para o modelo de livre admissão. O crescimento das cooperativas tende a trazer novas adesões, muitas vezes de grupos com outros interesses em razão de idade, formação, expectativa e outros fatores. Quanto à livre admissão, provavelmente os novos associados trarão visão diferente sobre a cooperativa e nova forma de relacionamento. Embora já tenha sido possível identificar motivações diversas no relacionamento com a cooperativa, como observado entre os sistemas maiores e as cooperativas solidárias, os vínculos externos que tendem a contribuir fortemente para o espírito cooperativista poderão se fragilizar, dada a origem dos novos cooperados.

Assim, as vantagens da livre admissão trazem a reboque o desafio de conservar a coesão e os valores de associação em universo amplo de indivíduos, que, muitas vezes, poderão vir a ter, na cooperativa, o único elo, com mudança expressiva em relação ao contexto anterior. Participação e representatividade são, dessa forma, questões críticas a serem trabalhadas. Como todos são cooperados, todos, de acordo com a lógica de uma sociedade de pessoas, devem ter os mesmos deveres ante a organização e o direito de influenciar seus objetivos e políticas. Para isso, os arranjos internos de governo devem assegurar equidade na representatividade.

Paralelamente, todos devem ter claro o dever de participar, a responsabilidade por construir e por desenvolver a cooperativa. A participação requer não apenas comparecimento às assembleias e aos eventos deliberativos, mas também atualização quanto às informações sobre a situação da cooperativa, suas possibilidades e seus

dilemas. Do ponto de vista da governança, é claro que a participação efetiva, em quantidade e qualidade, está relacionada com melhor qualidade das operações, com confiabilidade e com segurança, o que se obtém com redução dos custos e dos eventuais desgastes dos sistemas externos de controle.

Esse ponto introduz a quarta linha ou política definida como essencial na construção das diretrizes, qual seja, a ampliação da capacidade de atuação dos sistemas de controle externo e interno. Os resultados de uma cooperativa de crédito não impactam apenas seus próprios associados, mas todas as demais cooperativas e, no limite, a segurança do sistema financeiro. Uma cooperativa que apresente problemas financeiros pode trazer desconfiança sobre todas as demais, com sérios prejuízos aos cooperados e, naturalmente, às comunidades nas quais atuam. A qualidade dos mecanismos de controle mostra-se, então, exigência sistêmica, ou seja, de responsabilidade de todas as cooperativas, das centrais, das confederações e dos demais órgãos associativos, de supervisão e de regulação.

É necessário, contudo, que a efetividade dos mecanismos de controle não imponha custos que tornem os negócios da cooperativa pouco competitivos, com redução dos benefícios aos cooperados. Boas práticas de governança permitem articular sistemas internos de controle, acionados pela cooperativa, como também sistemas externos, exercidos pelos pares, pelas cooperativas de segundo grau, pelo Banco Central, por outras instituições financeiras e, muitas vezes, pela comunidade. Promover o arranjo adequado dessas modalidades de controle significa reduzir os custos operacionais e aumentar a efetividade.

A discussão dessas quatro linhas visou destacar os pontos mais importantes e as possibilidades de contribuição advindas da utilização de boas práticas de governança nas cooperativas, mas certamente diversos outros pontos precisam ser trabalhados. Cada capítulo da Parte II deste livro aprofunda a análise e a discussão das diretrizes propostas. Entretanto, é necessário aprender com a crise financeira que impacta o mundo neste segundo semestre de 2008. Não é suficiente desenvolver e divulgar boas práticas de governança. As boas práticas devem ser seguidas, internalizadas e cultivadas.

Referências

CIANCANELLI, Penny, GONZALEZ, Jose Antonio Reyes. **Corporate Governance in Banking: a conceptual framework**. European Financial Management Association Conference, Atenas, jun. 2000. <[Papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=253714](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=253714)> Acesso em 20 set. 2002.

DESROCHERS, Martin & FIRCHER, Klaus P. **Corporate Governance and Depository Institutions Failure: the case of an emerging market economy**. July 2002. Social Science Research Network. Available at: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=345980> Acesso em 25 mar. 2008.

OUCHI, William G. Markets, Bureaucracies, and Clans. **Administrative Science Quarterly**; v. 25, n. 1, p. 129-141, Mar 1980.

• Parte II

As diretrizes de governança cooperativa, que se encontram na versão completa da cartilha “Diretrizes para Boas Práticas de Governança em Cooperativas de Crédito”, disponível em <www.bcb.gov.br/?dirgovcoop>, sinalizam caminhos possíveis para equacionar pontos que podem fragilizar e comprometer a continuidade da cooperativa. Alcançar boa governança, assegurando equidade dos associados, transparência, prestação de contas, responsabilização pelos resultados e obediência ao marco regulatório e aos princípios cooperativistas, deve ser o objetivo de toda cooperativa.

Apresentadas de forma sintética no Capítulo 9, as diretrizes estão divididas em quatro seções, em que se evidencia grupo de questões essenciais para governança das cooperativas. Embora os assuntos perpassem a segmentação estabelecida, ela foi realizada para direcionar o leitor ao seu ponto de mais interesse. As seções tratam dos seguintes assuntos:

- 1) representatividade e participação;
- 2) direção estratégica;
- 3) gestão executiva;
- 4) fiscalização e controle.

Na cartilha, após cada diretriz, é apresentado detalhamento ou fundamentação da análise para construção e inserção da diretriz no conjunto das recomendações, visando fornecer elementos à necessária discussão previamente à sua adoção pela cooperativa.

Os capítulos seguintes visam aprofundar os argumentos empregados para fundamentação das diretrizes, que são embasados e ilustrados na pesquisa realizada.

No **Capítulo 5**, os autores José Carlos Marucci, Mauro José de Oliveira e Joaquim Rubens Fontes Filho abordam as questões tratadas na Seção 1 das diretrizes – **Representatividade e participação** –, concernentes às assembleias, ao processo eleitoral, à participação dos associados, aos canais de comunicação e de informação e à formação cooperativista. Esses são itens fundamentais para boa governança, uma vez que os associados representam elemento indispensável de controle interno e

orientação estratégica da organização. Um modelo adequado de participação, que envolve baixo custo e alta representatividade, mostra-se essencial para sucesso das cooperativas de crédito e para fortalecimento dos ideais cooperativistas.

O **Capítulo 6**, desenvolvido por Abelardo Duarte de Melo Sobrinho, Alexandre Martins Bastos e Joaquim Rubens Fontes Filho, trata da argumentação que embasa a Seção 2 das diretrizes – **Direção estratégica** –, enfatizando a necessidade de separação entre as funções estratégicas e as funções executivas, pilar para boa governança, e evidenciando as principais atribuições e responsabilidades dos administradores.

Na mesma linha, de autoria de Márcia Maria Rezende de Oliveira e Mauro José de Oliveira, o **Capítulo 7**, que corresponde à Seção 3 das diretrizes – **Gestão executiva** –, procura evidenciar a relevância da gestão executiva e profissional, bem como a delimitação de suas funções. Aborda, também, a importância: do código de conduta como efetivo instrumento para traçar orientações e evidenciar o padrão ético das atividades desenvolvidas pela cooperativa em todos os planos; da implementação de política de gestão de riscos; e da transparência na prestação de contas com os órgãos e atores que compõem a cooperativa.

O **Capítulo 8**, escrito por Maria de Fátima Cavalcante Tosini e Alexandre Martins Bastos, aborda as diretrizes da Seção 4 – **Fiscalização e controle** – e trata de diferentes agentes, que, além do Conselho de Administração, atuam como instrumentos de fiscalização e controle – associados, auditores, Conselho Fiscal e organização sistêmica –, evidenciando sua importância e os mecanismos utilizados por cada um. Esses instrumentos permitem avaliar e corrigir os rumos da cooperativa, dando-lhe sustentabilidade, solidez e possibilidade de continuidade.

O **Capítulo 9 – Diretrizes para Boas Práticas em Cooperativas de Crédito** –, de Luiz Edson Feltrim, Gilson Marcos Balliana e Elvira Cruvinel Ferreira Ventura, apresenta o desafio da implementação de boas práticas de governança.

• Capítulo 5. Participação e representatividade

José Carlos Marucci, Mauro José de Oliveira e Joaquim Rubens Fontes Filho

A singularidade da estrutura e do ambiente de atuação das cooperativas de crédito brasileiras faz com que haja exigências específicas à construção de princípios adequados para sua governança, em especial no que se refere a participação dos associados e a representatividade dos grupos que compõem o quadro social da cooperativa. O objetivo deste capítulo é apresentar a fundamentação das diretrizes relacionadas a esses fatores.

I. Características da participação e da representatividade em cooperativas no Brasil

A Lei nº 5.764, 16 de dezembro de 1971, conhecida como Lei Cooperativa, que define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, entre outras providências, dispõe:

Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

I - **adesão voluntária, com número ilimitado de associados**, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;
[...]

V - **singularidade de voto**, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade;

VI - **quorum** para funcionamento e deliberação da Assembleia Geral baseado no número de associados, e não no capital;

VII - **retorno das sobras líquidas do exercício**, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembleia Geral;

[...]

IX - **neutralidade política e discriminação religiosa, racial e social**;

[...] (negrito nosso)

Com essas características, as cooperativas convertem-se em ambiente para prática dos princípios da gestão democrática, requerendo, em sua governança, instituição de mecanismos que fortaleçam a participação dos associados, a sua representatividade nas principais decisões da cooperativa e a condução dos serviços que devem ser prestados ao quadro social.

As cooperativas funcionam, no Brasil, em consonância com princípios de autogestão, com participação direta dos associados em sua administração, podendo contratar “gerentes técnicos ou comerciais”, de acordo com o artigo 48 da Lei Cooperativa. Entretanto, diferente das cooperativas de produção e das de trabalho, a área de atuação dos associados da cooperativa de crédito não costuma ser a mesma da cooperativa, o que pode exercer efeito negativo sobre motivação a participação.

Além disso, ao contrário das demais organizações sem fins lucrativos, o instituto da distribuição das sobras líquidas do exercício pelas cooperativas contribui para gerar pressões internas por eficiência e orientação pela maximização do resultado econômico, por haver apropriação de seu resultado positivo pelo associado, de forma individual.

A gestão democrática, a estrutura de autogestão e a distribuição de sobras representam diferenças significativas nas questões de governança dessas organizações, o que requer um modelo que permita equilibrar os interesses envolvidos.

O equilíbrio de interesses tratado pelos mecanismos de governança é restringido pela motivação dos associados em participar. Sob enfoque estritamente econômico, a motivação do associado em acompanhar os atos dos gestores deveria ser proporcional ao risco que corre. Se os riscos ligados à decisão de participar forem pequenos, a motivação para transferir a outros essa responsabilidade será ampliada, gerando espaço para o efeito carona (*free rider*).

Numa cooperativa, os associados têm poucos riscos financeiros em razão da estrutura de responsabilidade limitada, tipicamente usada em sua formação, disposta no artigo 11 da Lei Cooperativa: “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 ao valor do capital subscrito, a motivação para despendar esforços adicionais no monitoramento da gestão pode ser diminuída.

Adotando os pressupostos da teoria da Agência, conclui-se que é necessário que a cooperativa proporcione estímulos adicionais, financeiros ou não, ou que favoreça o senso de urgência e de crítica, para motivar a participação. Essa é a questão central em organizações com autogestão, dado que participação menos expressiva contribui para ampliar a possibilidade de “captura” política da organização por um grupo que pode instituir mecanismos para assegurar sua continuidade no poder.

O ambiente das cooperativas carece de fatores externos que influenciem seu funcionamento e suas práticas de governança – a exemplo da pressão de investidores e da existência de mercado de controle corporativo em organizações privadas com capital negociado nas bolsas de valores –, restando esse papel aos associados e aos órgãos de supervisão.

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, os integrantes tendem a ceder o controle a um Conselho eleito, e a gestão, a um grupo de executivos.

Conforme Hansmann (2000), o exercício da propriedade envolve custos com controle dos gestores, de decisão coletiva, e com suporte aos riscos do negócio. Em consequência, a estrutura escolhida em cada negócio decorre da forma ótima de minimizar esses custos dada a efetividade do processo. Dessa maneira, a opção pela estrutura cooperativa precisa resguardar em sua trajetória as condições que deram origem a essa decisão e levar em conta os princípios cooperativistas.

Por se configurarem sociedades de pessoas, as cooperativas devem dispor de mecanismos internos de participação e confiança mútua entre os participantes. Assim, a existência de modelo adequado de participação, de baixo custo e de representação expressiva, mostra-se essencial para sucesso das cooperativas de crédito e para fortalecimento dos ideais cooperativistas.

Birchall e Simmons (2004) apresentam proposta de modelo para compreender a participação com base em três elos de uma cadeia de reforço mútuo. Um desses elos é representado pelos incentivos que estabelecem a demanda pelo *ativismo*, caracterizado pelos recursos e pela capacidade de participação, tais como tempo, dinheiro, habilidades, conhecimento e confiança. O elo seguinte trata da *mobilização*, ou seja, da existência de questões que catalisam o interesse de atuar, a promoção de

oportunidades de participar e os esforços de recrutamento dos participantes. Outro elo é dado pela *motivação*, tratado pelos autores detalhadamente no modelo que denominam de *Mutual Incentives Theory* (MIT).

Segundo a MIT, duas abordagens, a individual e a coletiva, explicam a propensão à motivação a participar. No campo individual, os estímulos a participação são constituídos pelos incentivos positivos, tais como benefícios e hábitos, e pelos incentivos negativos, como custos diretos, custos de oportunidade e saciedade. No coletivo, a existência de objetivos comuns, a sensação de pertencimento e de valores compartilhados e o senso de comunidade proporcionado pela identificação com outros que vivem na mesma região, ou que se encontram em situações semelhantes constituem os elementos que motivam a participação.

A aplicação dessa metodologia a um conjunto de membros atuantes e não atuantes de uma grande cooperativa de consumo no Reino Unido permitiu evidenciar, com emprego de questionários, comportamento significativo desses grupos quanto a participação. Destaca-se, como observam os autores, que incentivos coletivos superam os individuais, sugerindo que aqueles são fundamentais para motivar os membros a participarem.

Diversos outros modelos teóricos podem trazer referências para compreender os esquemas de formação dos estímulos ao ativismo e à participação, privilegiando orientações de mais competição, 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), à teoria da Dependência de Recursos (PFEFFER e DAVIS-BLAKE, 1987; BERMAN; PHILLIPS; WICKS, 2005) e à teoria Institucional (MEYER e ROWAN, 1977; DIMAGGIO e POWELL, 1983), ao proporem postura de interesse ou de acomodação quanto à participação, são sustentadas pelos pressupostos de ação individual motivada pelo interesse próprio. Por sua vez, a teoria dos *stakeholders* (DONALDSON e PRESTON, 1995; ABZUG e WEBB, 1999) e a do *stewardship* (DAVIS, SCHOORMAN e DONALDSON, 1997; CORNFORTH, 2004) estariam mais alinhadas à compreensão da existência de caráter participativo, coletivista e voluntarista do indivíduo.

Independente da motivação ao ativismo e do referencial usado para sua análise, a participação e a representatividade dos associados são fundamentais na governança das cooperativas de crédito no Brasil, seja pela essência mutualista do negócio e da

lógica cooperativista, seja pelo que representam os associados, fundamentais para controle interno e orientação estratégica nesse tipo de organização.

A participação dos associados nas assembleias pode ser avaliada tanto quantitativamente, ou seja, pelo número de associados presentes, quanto qualitativamente, pela sua contribuição ao debate, às deliberações e à tomada de decisão. Participação efetiva envolve e exige diversas outras condições e formas de preparo, tais como formação e instrumentação dos associados, divulgação de informações e motivação à participação.

A representatividade dos associados refere-se a presença e a manifestação dos diversos conjuntos ou grupos legítimos de interesses quanto aos objetivos e às políticas da cooperativa. Uma assembleia pode ter um *quorum* razoável, mas fraca representatividade, caso determinados grupos de associados estejam ausentes ou deixem de se manifestar. As assembleias e as pré-assembleias, associadas a outros canais de comunicação, são fóruns convenientes para que as posições e a expectativa sejam discutidas e alinhadas, do que decorre a importância da representatividade – que está implícita no princípio basilar da equidade, ou seja, do tratamento justo e equânime de todos os grupos ou legítimos interessados no destino da organização.

A participação dos associados e a representatividade dos grupos de associados no processo de convocação, de realização e de deliberação das assembleias conferem legitimidade aos processos de controle interno desencadeados pelos mecanismos de governança da cooperativa.

Para tornar mais fácil a compreensão sobre a participação e a representatividade nas cooperativas de crédito brasileiras, as seções seguintes foram organizadas em quatro partes: participação na cooperativa, participação em assembleias, processo eleitoral e formação cooperativista.

II. Participação na cooperativa

A organização da cooperativa demanda comprometimento e participação de seus associados. A participação é condição fundamental para sua plena existência e para cumprimento de sua missão. Todos os esforços devem ser empreendidos para

estimulá-la. A participação contribui para a gestão democrática da organização, melhor fiscalização e aumento da solidez, alinhamento dos interesses internos e atendimento à expectativa dos associados.

A participação dos associados na cooperativa deve ser estimulada com ambientes e instrumentos que possibilitem a eles que se expressem e sejam ouvidos. Assim, desenvolve-se o senso de pertencimento, de propriedade e de capacidade de influenciar os rumos da cooperativa. Destacamos, entre esses mecanismos, a oferta de canais de fornecimento de informações aos associados, alternativos e complementares às assembleias, e o estabelecimento de meios para recebimento de sugestões e de reclamações, devendo, nesse caso, haver retorno ao associado quanto às medidas adotadas em consequência de sua contribuição. A realização de reuniões periódicas e de pré-assembleias, mencionadas anteriormente, são instrumentos para esclarecer os associados sobre as atividades e os resultados da cooperativa, que contribuem para formar ambiente favorável à apreensão de suas críticas e propostas.

Na pesquisa realizada com as cooperativas, foram levantadas as formas mais usadas pelos associados para expressar sua opinião sobre a cooperativa. Entre elas, estão as conversas informais (não documentadas) com dirigentes (35,23%) ou com gerentes e empregados (35,03%), as pré-assembleias (7,96%), a caixa de sugestões (6,42%), a internet (5,70%) e as pesquisas de opinião (5,41%). Como evidenciam esses números, as conversas informais, que totalizam 70,26% das respostas, demonstram o relevante papel relacional exercido pelos dirigentes e empregados, mas podem sinalizar baixa confiança na efetividade dos sistemas formais de comunicação com a cooperativa.

Os associados, questionados sobre as formas pelas quais eles podem expressar opinião, fazer reclamações ou dar sugestões à cooperativa, responderam que o fazem nas conversas com gerentes e empregados (54,4%) e nas conversas com dirigentes (21,6%), o que totalizou 76% das respostas. De maneira geral, esse resultado é próximo do obtido na pesquisa com cooperativas, ratificando a questão.

Essa forma de se comunicar com a cooperativa guarda relação com o conhecimento e a confiança nos dirigentes por parte dos associados. Na pesquisa realizada com associados, 36,6% deles informaram conhecer todos os dirigentes da cooperativa, e 39% conhecem alguns deles. No item referente a confiança nos

dirigentes, 82,6% dos associados consideram que os dirigentes sempre defendem os interesses dos associados, 85,5% confiam neles totalmente, e 91,9% consideram os dirigentes totalmente capacitados para exercer a função.

Além dos mecanismos para coletar opiniões e sugestões, a cooperativa poderá estabelecer canais para prover ao associado acesso às informações da própria organização. A esse propósito, os dirigentes responderam que os meios mais usados para prover acesso às informações são: mural (29,87%), internet (18,77%), boletim ou jornal próprio (18,08%), mídia externa (17,73%) e pré-assembleias (6,56%).

Os associados, questionados sobre a forma pela qual adquirem conhecimento sobre os assuntos que serão tratados na Assembleia Geral, responderam que é por meio de carta enviada para sua residência (34,1%) e pelo boletim informativo da cooperativa (14,9%). Entretanto, 12,3% afirmaram não ter conhecimento desses assuntos. O mural da cooperativa é citado por 6,8% das respostas, e as pré-assembleias, somente por 0,8%.

III. Assembleias Gerais

A Assembleia Geral dos associados é o órgão supremo da cooperativa, conforme os limites legais e estatutários, com poderes para decidir os negócios relativos ao objeto da cooperativa e zelar por seu desenvolvimento e defesa. De acordo com a legislação vigente, suas deliberações vinculam todos, ainda que ausentes ou discordantes. Assim, considerando a premissa de que a Assembleia Geral dos associados é a instância máxima de governança da cooperativa de crédito, todos os esforços devem ser despendidos para que haja efetiva participação dos associados e representação substantiva dos diversos grupos que a compõem.

Porém, a participação dos associados em Assembleia Geral nas cooperativas de crédito brasileiras é pouco expressiva. Das respostas das cooperativas, 31% indicaram que menos de 5% dos associados assinaram a lista de presença na Assembleia Geral de 2007; e 23% das respostas indicaram participação de 5% a 10% dos associados. Assim, a maioria das cooperativas teve frequência inferior a 10% na sua principal reunião.

Na pesquisa realizada com cooperados, a maior parte dos respondentes, 55,4%, afirmaram que nunca, ou raramente, participam das Assembleias Gerais; 9,1% informaram que às vezes participam; e somente 10,3% responderam que sempre participam. Essa diferença entre as respostas obtidas na pesquisa com as cooperativas e na pesquisa com cooperados não pode ser diretamente comparada. As respostas das cooperativas referem-se especificamente à participação na Assembleia Geral de 2007, e as respostas dos cooperados referem-se à sua participação ao longo do tempo de associação à cooperativa. É de se supor que, por períodos longos, tenha havido ausência do associado, porém, ao avaliar sua participação, ele poderia ter considerado que sempre, ou quase sempre, esteve presente às Assembleias Gerais, mesmo que não tenha participado da última Assembleia Geral. Dessa forma, as respostas das duas pesquisas não são totalmente comparáveis.

O fato de quase 65% dos associados haverem respondido que não participam das Assembleias Gerais pode ser interpretado como resultado que está em linha com as respostas das cooperativas, nas quais a baixa participação foi avaliada por meio de análise da distribuição de frequência das respostas, e os resultados dos associados foram um valor absoluto. Então, considerando as respostas de ambos os casos, dentro de um intervalo de confiança na interpretação das respostas, podemos afirmar que a participação efetiva dos associados é baixa, conforme responderam as cooperativas, e que os associados que participam das Assembleias Gerais com mais frequência compõem um subconjunto do total de associados da cooperativa, sendo os associados que compõem esse subconjunto geralmente as mesmas pessoas.

A fraca participação é um dos fatores que contribui para fragilizar os sistemas internos de controle e de monitoramento da cooperativa, favorecendo o chamado efeito carona (*free rider*), a ocorrência de ações oportunistas e a assimetria de informações. No efeito carona, os associados avaliam que os benefícios ou os riscos associados à decisão de participar são pequenos, motivando-se a transferir a outros a responsabilidade de participação. A fraca participação contribui para ocorrência de ações oportunistas, ao ampliar a possibilidade de “captura” política da organização por um grupo que pode instituir mecanismo para assegurar sua continuidade no poder. E a assimetria de informações designa a situação na qual alguém detém mais conhecimento do assunto do que outras pessoas, podendo exercer mais influência nas decisões por falta de informação adequada daqueles que participarão da deliberação.

Na pesquisa realizada, foram levantados os possíveis motivos para baixa participação dos associados nas Assembleias Gerais. A maior parte das cooperativas (72%) indicou fatores relacionados ao associado, como motivação ou questões individuais. O principal motivo identificado foi “Confiança do cooperado na administração da cooperativa”, assinalado em 31% das respostas, seguido de “Falta de conhecimento do cooperado a respeito de sua importância na Assembleia” (27%) e de “Dificuldade de deslocamento da residência do cooperado para o local da Assembleia” (15%). Somente 16% das respostas relacionam-se às ações da cooperativa: falta de realização de festividades e sorteios (12%); realização de Assembleia Geral por delegados (2%); e falta de mobilização ou de convite ao associado (2,2%). Outros motivos para fraca participação foram indicados por 11% das respostas.

Na visão dos associados sobre participação pouco expressiva, as principais justificativas estão relacionadas a fatores pessoais (38,9% das respostas): 12,9% afirmaram que “Não faz diferença ir” à Assembleia Geral; 12,4%, que o “Tempo gasto é muito grande”; 10%, que há “Dificuldade de deslocamento para o local da Assembleia”; e 3,6% declararam que o motivo é “Confiança na administração da cooperativa”. “Outros motivos”, todavia, foi a opção mais apontada, com 51,8% das respostas. A análise desses outros motivos indicou que 55,9% deles relacionam-se a fatores pessoais dos associados, tais como falta de tempo (35,9%), falta de interesse (12,2%) e horário, data ou distância incompatíveis (7,7%). Somente 9,2% das respostas dos associados indicaram ações da cooperativa como explicativas para fraca participação, sendo 8,8% referentes a falta de divulgação pela cooperativa da realização da Assembleia Geral.

As respostas de ambas as pesquisas, portanto, convergiram para motivação pessoal dos associados para explicação da fraca participação em Assembleias Gerais. Como é razoável supor que o associado que menos participa terá menos incentivo para mobilizar os demais, cabe, então, à cooperativa tomar a iniciativa de realizar esforços para assegurar efetiva participação dos associados nas Assembleias Gerais, bem como representatividade dos conjuntos ou grupos de interesse que compõem o quadro social.

Por outro lado, para melhorar a amplitude e a efetividade da participação, torna-se importante compreender a motivação dos associados. A participação passiva foge ao espírito cooperativista e pode representar risco à organização. É direito e obrigação fundamental dos proprietários definir os objetivos de sua organização. É comum,

no entanto, que o número de integrantes da base de associados, a dispersão da propriedade da cooperativa e a percepção dos cooperados da insuficiente capacidade individual de influenciar os destinos da organização levem esses proprietários ou associados a se distanciarem da tomada de decisão nas Assembleias Gerais.

Na visão dos dirigentes das cooperativas, os fatores que melhor explicam a motivação dos associados para comparecer às Assembleias Gerais são: comunicação do rateio de sobras (33%), realização de festividades com sorteio de brindes (23%), aprovação das contas e destinação do Fundo de Assistência Técnica Educacional e Social (Fates) (18%), eleição com existência de chapas concorrentes (13%) e comunicação do rateio de perdas ou despesas (8%).

Consideram os associados que os itens que mais motivam sua participação nas Assembleias Gerais são: aprovação de contas (35%), comunicação ou decisão sobre rateio de sobras (25,2%), ocorrência de eleição com existência de chapas concorrentes (10%) e realização de festividades e sorteio de brindes (3,2%). Outros motivos foram alegados por 26,7% dos associados entrevistados na pesquisa. Deles, 45,7% relataram motivos relacionados a obtenção de notícias da cooperativa, a participação nas decisões e a participação em confraternizações, entre outros. Essas respostas revelam convergência de percepção quanto a eleição com chapas concorrentes.

Entre as ações adotadas pela cooperativa para estimular participação dos associados nas Assembleias Gerais, a mais citada foi realizar programas de educação, sendo 26,88% das respostas para programas de educação cooperativista e 5,46% para programas de educação financeira. Essas medidas pressupõem interesse do associado em efetivá-las e requerem preparo da cooperativa para adotá-las. Isso significa que deve haver predisposição individual ou algum incentivo para que o associado se disponha a participar de cursos de capacitação e de treinamento.

Outras possibilidades podem ser exploradas para melhorar o envolvimento e a informação do quadro social com as questões da cooperativa. Nesse sentido, podemos citar a realização de assembleias regionais (pré-assembleias) ou de reuniões com grupos de cooperados, realizadas previamente à Assembleia Geral. Tais mecanismos podem ser utilizados para facilitar e amadurecer o debate, muitas vezes inviável na Assembleia Geral, por falta de tempo, extensão da pauta, timidez do cooperado, centralização do debate etc. Esses instrumentos podem proporcionar alguns benefícios, como a geração, por parte do cooperado, do

sentimento de pertencimento e de ser ouvido. Podem também ampliar a percepção da capacidade individual de exercer influência nos rumos da organização, além de, evidentemente, possibilitar a prospecção de contribuições legítimas e inovadoras para o próprio negócio. No entanto, somente 25,69% das cooperativas afirmaram realizar esse tipo de reunião, o que evidencia existência de espaço bastante favorável ao aumento da utilização desse recurso.

As pré-assembleias têm sido adotadas com bons resultados pelo sistema cooperativista. Nelas, são apresentadas e discutidas as questões da cooperativa. Esses momentos facilitam a participação de associados que, por razões diversas – entre as quais podemos citar dificuldade de deslocamento, pouca capacidade de analisar a situação da cooperativa, timidez –, dificilmente se posicionariam na Assembleia Geral. Outro ponto é que as pré-assembleias podem auxiliar na solução do problema de insuficiência de tempo nas Assembleias Gerais, pois evitam que as manifestações dos associados sejam limitadas ou inibidas por parte dos condutores da Assembleia Geral.

Contudo, deve-se cuidar para que a realização das pré-assembleias não incorra em problemas que podem levar ao distanciamento do participante das Assembleias Gerais. A dinâmica desses encontros, por suas características, deve estimular a proximidade, o debate e a exposição de propostas e críticas, exigindo moderação e troca de ideias. É necessário evitar o risco de pequenos grupos assumirem a liderança dos debates, monopolizando o discurso e desestimulando, conseqüentemente, a participação efetiva.

Destaca-se que a representatividade mais expressiva dos associados se dá naquelas cooperativas que optam pelo regime de representação por delegados. Esse modelo de representação é um dos mecanismos de que as cooperativas dispõem para encaminhamento de soluções nos casos de dificuldades de representatividade de grupos e de participação de associados nas Assembleias Gerais. Trata-se de mecanismo previsto no artigo 42 da Lei Cooperativa, que permite esse tipo de representação em cooperativas singulares com número de associados superior a três mil ou com filiados que residam a mais de 50 quilômetros da sede, com disposição no seu estatuto. Porém, somente 9,17% das cooperativas de crédito adotam esse regime de representação.

O modelo de representação por delegados facilita a coordenação do processo e melhora a interlocução entre gestores e associados, reduzindo o custo envolvido. Além disso, proporciona equilíbrio à administração da cooperativa, ao dificultar manipulação de quadro social com baixa participação, no caso de haver, na cooperativa, expressivo número de associados. Para assegurar a qualidade da representação, é fundamental a efetiva interlocução entre representantes e representados, podendo ser obtida por meio de mais aproximação com o quadro social pelo delegado, que deve estar em condições de exercer o papel de agente de liderança local.

III.I Convocação, realização e divulgação

Para incentivar a presença dos associados, as condições de convocação, de realização e de divulgação das deliberações da Assembleia Geral devem ser efetuadas de forma que favoreçam a conciliação dos interesses da cooperativa com os de seus associados.

As condições de convocação envolvem as ações a serem adotadas até publicação do edital. Antes de publicar o edital de convocação, a cooperativa poderá estabelecer canais para permitir a grupos representativos do quadro social que proponham temas para serem deliberados nas Assembleias Gerais. Isso deve ocorrer de forma organizada e expressar o interesse de número razoável de associados, para evitar risco de excessiva fragmentação do debate. Propostas individuais de associados devem passar por prévia avaliação, por legitimação de grupos locais e setoriais de associados. Os canais instituídos devem possibilitar encaminhamento de propostas com tempo adequado e, de preferência, devidamente fundamentadas, para que sejam avaliadas antes de sua inserção no edital da Assembleia Geral.

Esse mecanismo é usado pelas cooperativas de crédito brasileiras de forma ineficiente – 62,7% informaram que não dispõem de mecanismos formais que permitam, aos associados ou aos delegados, inserirem itens na pauta das Assembleias Gerais previamente à sua realização.

É uma boa prática de governança especificar, na pauta da Assembleia Geral, em linguagem clara, objetiva e adequada às características do quadro social,

todos os assuntos a serem discutidos, pois permite que temas significativos sejam revelados com a devida antecedência, favorecendo o aprofundamento das ideias e o posicionamento dos associados. É recomendada a não inclusão do item “Outros assuntos”, para evitar surpresas ao cooperado ou mesmo manipulação dos participantes da Assembleia Geral, na votação de temas que demandariam mais tempo para reflexão. O levantamento efetuado nas cooperativas indicou que 88,2% delas inserem o tema “Outros assuntos”, “Assuntos gerais” ou similares na pauta das suas Assembleias Gerais.

Uma opinião que pode surgir é considerar que a retirada do item “Outros assuntos” confira rigidez à pauta ou burocratize excessivamente o processo. A disciplina na organização da pauta faz parte do processo de desenvolvimento institucional e da própria educação cooperativista, exigindo, por vezes, detalhamento e capacidade de antecipação. Exceção a essa orientação seria constar do item “Outros assuntos” apenas matérias não deliberativas.

A pesquisa revelou que 97,8% das cooperativas, representadas pelos seus dirigentes, afirmam que os itens do edital são compreendidos pelos seus associados. Por outro lado, na pesquisa com associados, 53% disseram compreender todos os assuntos, e 47% afirmaram compreender parcialmente ou não compreender os assuntos constantes do edital das Assembleias Gerais.

As condições de convocação referentes a escolha e a divulgação do local e da data, da hora e o tempo de duração da Assembleia Geral devem ser estabelecidas pela cooperativa, propiciando condições que facilitem a presença dos associados. Essa recomendação é corroborada pelos resultados da pesquisa com os cooperados, que indicaram, entre os principais motivos para deixar de participar, as dificuldades de deslocamento, o tempo de duração e a incompatibilidade com o horário da Assembleia Geral.

No caso de a pauta da Assembleia Geral conter assuntos complexos, tais como alteração na área de ação, mudança nas condições estatutárias de admissão de associados, transformação, fusão, incorporação, desmembramento, liquidação e demais assuntos considerados relevantes, sua divulgação deve ser feita com mais antecedência do que em casos comuns.

Na realização da Assembleia Geral, a cooperativa poderá adotar procedimentos destinados a contribuir para o processo de deliberação e votação de itens da pauta.

Quando houver prestação de contas na pauta, a deliberação deve ser precedida da leitura dos pareceres da Auditoria externa e do Conselho Fiscal. A leitura desses pareceres sinaliza a existência de boa política de prestação de contas, uma vez que facilita aos associados o entendimento da situação da cooperativa e permite orientar os debates e as deliberações para eventuais pontos críticos ou frágeis. A pesquisa efetuada nas cooperativas revelou que 78,2% delas já fazem leitura desses pareceres antes da deliberação.

No processo de deliberação da Assembleia Geral, os itens da pauta devem ser apreciados e votados individualmente e na sequência que foram dispostos no edital de convocação. A composição do edital de convocação é, por si só, um sistema de organização dos interesses envolvidos. Por essa razão, a escolha dos itens da pauta, sua disposição e o processo de deliberação devem estar transparentes e objetivos.

É recomendável manter a deliberação nas Assembleias Gerais na sequência proposta, evitando surpresas. A alteração da sequência pode prejudicar o resultado das deliberações e a participação dos associados – embora se espere que os associados estejam presentes durante toda a Assembleia Geral, eventualmente podem privilegiar a parte na qual têm mais interesse pessoal. A alteração pode ainda influir na integração entre os itens a deliberar, já que é frequente uma decisão depender de outra. A hipótese de a Assembleia deliberar por mudança na sequência da pauta deve ser evitada, uma vez que não elimina os problemas mencionados, levando a novo problema, devido à dificuldade desse colegiado em compreender, nessas condições, todo o eventual impacto da mudança de sequência, dado que não há tempo suficiente para adequada reflexão e análise.

No momento da votação de cada deliberação, as cooperativas devem adotar o procedimento de contagem, seguido do registro e da divulgação dos votos. Deve-se evitar o voto por aclamação, mesmo quando há condições de avaliação visual das manifestações favoráveis ou desfavoráveis a um ponto de deliberação (por exemplo, mãos levantadas), de forma que o processo se torne mais transparente. Podem ocorrer dúvidas devido à forma de contagem dos votos por aclamação, dependendo da forma como os associados se manifestam (mãos não muito levantadas, por exemplo) ou devido a abstenções. Como consequência da contagem dos votos, a implementação das decisões das Assembleias Gerais pelos administradores torna-se mais efetiva, pois aumenta o conhecimento das dúvidas e das indecisões, sinalizando a complexidade do tema e a diversidade de interesses e mostrando a necessidade de esclarecimentos

e de comunicação dos resultados. O registro do número de votos contrários pode facilitar o amadurecimento do debate, bem como eventual reavaliação do assunto.

A divulgação das deliberações da Assembleia Geral deve ser efetuada de forma transparente e ampla, permitindo acesso às informações a todos os associados. A ata da Assembleia Geral deve relatar todos os fatos ocorridos e as deliberações dos associados, até mesmo dissidências, e ser amplamente divulgada. A ata das Assembleias Gerais é instrumento de registro formal das deliberações e é útil para documentar o histórico dos processos decisórios, assinalando posições individuais e razões que motivaram determinadas escolhas. A Assembleia Geral é soberana quanto a suas decisões, e estas devem ser assumidas de forma coletiva, mesmo por aqueles com visão contrária. O objetivo de relatar fatos ocorridos, deliberações e dissidências não é acirrar antagonismos ou insuflar movimentos contrários às decisões coletivas. É uma forma de documentar e compreender melhor as análises, os interesses envolvidos e os argumentos – favoráveis e contrários – utilizados, com vistas a permitir que essas análises facilitem posterior implementação do que for decidido. Importa observar o cuidado com os registros na ata, para que ela não perca sua objetividade e relevância.

IV. Processo eleitoral

O processo eleitoral é evento crítico, porque reflete o interesse e a coesão dos associados, as propostas para direcionamento futuro da organização e, em geral, os interesses predominantes definidos. Definição e formalização das regras eleitorais indicam maturidade e institucionalização dos mecanismos decisórios internos. A perenidade das regras dos processos deliberativos, particularmente dos eletivos, e o amplo conhecimento dessas regras por todos os envolvidos são características fundamentais dos modelos democráticos.

Um mecanismo de reconhecida efetividade para assegurar a qualidade dos processos eletivos é a comissão eleitoral, composta com a finalidade específica de organizar esses processos. A essa comissão, deve ser assegurada plena independência e autonomia para condução de seus trabalhos; deve ser reconhecida a isenção de seus membros ante o processo; e deve haver recursos necessários às suas atividades. Sua constituição com antecedência adequada possibilita a divulgação do processo

eleitoral e o conhecimento dos seus participantes pelos associados, contribuindo para eficaz execução dos trabalhos. Cabe a ela verificar o cumprimento dos requisitos necessários às candidaturas e às garantias de segurança, transparência e oportunidade de participação no sufrágio, reportando às instâncias competentes as atividades desempenhadas e os eventuais problemas, até mesmo com recomendação de invalidação do processo, se necessário.

A comissão eleitoral é um fórum de reconhecida efetividade, que assegura a qualidade dos processos eletivos. Mesmo em cooperativas menores, a existência de uma comissão com independência e responsabilidade, formalmente constituída para conduzir o processo eleitoral, é necessária para assegurar isonomia no tratamento aos candidatos, reduzir a possibilidade de eventuais problemas no pleito, divulgar de forma equilibrada as propostas e as candidaturas e processar o resultado.

De acordo com a pesquisa, em 58,72% das cooperativas não existe comitê eleitoral formalizado, com independência para conduzir os processos de eleição. Entre os associados, 40% afirmam desconhecer o processo eleitoral da cooperativa, e 49,3% consideram que o processo possui critérios totalmente claros e transparentes.

Dos associados entrevistados, somente 6,4% já haviam se candidatado a algum cargo eletivo na cooperativa. Os associados que nunca se candidataram, interrogados sobre seus motivos, afirmaram “Não querer se envolver” (37,3%), “Não se sente preparado para a função ou cargo” (17,3%) e “Não sabia que poderia se candidatar” (10,4%). Esses motivos revelam a necessidade de melhor divulgação dos direitos do associado e do processo eleitoral, assim como do fomento à participação dos associados em programas de educação cooperativista para desenvolvimento e aperfeiçoamento do processo eleitoral sob diferentes perspectivas.

As cooperativas, além de instituir comissão para conduzir o processo eleitoral, podem adotar mecanismos que favoreçam a participação dos associados, assim como meios para proporcionar melhor representatividade de grupos de interesses na composição da administração da cooperativa. Entre esses mecanismos, cita-se: divulgação do nome dos candidatos, incentivo ao fortalecimento da representatividade e instituição do princípio da quarentena, analisados a seguir.

Como ocorre em qualquer processo eletivo, é fundamental que os associados conheçam nomes, propostas e perfis dos candidatos previamente à Assembleia Geral,

a fim de auxiliar 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 do nome dos candidatos a cargos eletivos ocorre em prazo superior a uma semana. No entanto, chama atenção o fato de, em 19,18% das cooperativas, a divulgação dos nomes ocorrer em prazo inferior a esse período, aparentemente insuficiente para avaliação dos concorrentes. Além da divulgação do nome, a divulgação prévia de informações sobre perfil do candidato, tais como formação técnica e currículo, é relevante para o associado formar sua opinião. Nesse quesito, 31,78% das cooperativas informaram que não divulgam o perfil do candidato, e 27,69% o fazem apenas na Assembleia Geral que elegerá os candidatos.

Questionados sobre quando tomam conhecimento do nome e do perfil dos candidatos, 45% dos associados afirmaram não ter conhecimento, 40% tomam conhecimento antes da Assembleia Geral, e 11%, durante ela.

Tais pontos seriam, a princípio, sinais evidentes da necessidade de melhoria na divulgação do nome e da qualificação dos candidatos, para possibilitar aos participantes melhor compreensão da capacidade de seus dirigentes. Esses resultados são, também, indícios da pouca importância atribuída à formação desses quadros no processo eletivo.

Para fortalecer a representatividade dos associados, a cooperativa deve dispor de mecanismos que favoreçam a participação dos diferentes grupos de interesse do quadro social – regionais, setoriais, profissionais, tomadores e poupadores etc. – no órgão de administração estratégica. Mecanismos que consigam lidar com a pluralidade dos interesses, promovendo a adequada representatividade e o debate democrático, devem ser estimulados. Os diversos interesses existentes poderão ser conciliados para facilitar a participação dos grupos e de seus representantes. Uma vez que a cooperativa existe para servir aos objetivos do conjunto de associados em detrimento de interesses particulares, é preciso que existam mecanismos que proporcionem melhor representação dos diferentes grupos, que podem ter objetivos distintos ou conflitantes, principalmente ante a possibilidade de a cooperativa pertencer à modalidade de livre admissão de associados.

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

O instituto da quarentena, conforme definido no “Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa”, é o “período subsequente à ocupação de um cargo público estratégico, em que o ex-detentor do cargo fica impedido de empregar-se no setor privado, onde possa utilizar-se de informações privilegiadas em benefício próprio ou de outrem”. Sua utilização vem sendo ampliada a vários contextos. No âmbito das cooperativas, a Lei nº 5.764, de 1971, dispõe, em seu artigo 4º, no inciso IX, sobre a neutralidade política da cooperativa. Esse dispositivo tem como objetivo evitar que a cooperativa seja usada com finalidade eleitoral, em prejuízo da sociedade e de seus associados.

Para consolidação das regras do instituto da quarentena, as cooperativas têm a possibilidade de inserir dispositivos nos seus normativos, em que estabelecem prazo para desincompatibilização prévia de cargos eletivos ou executivos ocupados na cooperativa, para candidatura a cargo público eletivo, assim como prazo para concorrer a cargos eletivos na cooperativa após ter ocupado cargo público eletivo. Esse normativo deve conter proibição do exercício concomitante de cargo político-partidário por ocupante de cargo eletivo na cooperativa.

V. Educação cooperativista e relacionamento com a comunidade

A formação em cooperativismo envolve desenvolvimento de programas e oferta de meios para educação cooperativista e financeira do associado.

A educação cooperativista é fundamental para desenvolvimento da cooperativa de crédito, por evidenciar ao associado o diferencial em sua relação

com a cooperativa, uma vez que não se trata de relação tradicional de um cliente com uma instituição financeira. Outro aspecto essencial é que tais organizações se sustentam em base educacional, no livre direito de associação. O processo educativo, ao enfatizar o papel do associado como proprietário e usuário da cooperativa, esclarece seus direitos e deveres, ao mesmo tempo que destaca os benefícios da cooperação e estimula sua prática. A evidenciação da condição de proprietário explícita, ao mesmo tempo, a responsabilidade do associado e a segurança da cooperativa. Com essa elucidação, o associado terá melhores condições de cuidar de seus interesses, qualificando-se para tarefas de controle, fiscalização e administração da cooperativa.

A educação cooperativista foi apontada por 27% das cooperativas pesquisadas como importante medida para estimular participação nas assembleias. Curiosamente, ao contrário de previsões e recomendações dos órgãos e das associações de fomento ao cooperativismo, 64,39% afirmaram não desenvolver nenhum programa nesse sentido. De 1.199 respondentes, 405 cooperativas afirmaram desenvolver programas de educação cooperativista, e destas, 385 detalharam as informações desses programas. Os dados mostram que participaram desses programas cerca de 110 mil cooperados em 2006.

A formação cooperativista contribui para preparar futuros administradores e conselheiros fiscais qualificados para planejar corretamente, buscar o auto desenvolvimento e dar continuidade às ações institucionais. Assim, é fundamental preparar a renovação dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização, sobretudo com estímulo à emergência de lideranças.

Cooperativas necessitam de programas amplos e abertos de formação de novas lideranças, até mesmo regionais, as quais podem ser elementos de ligação da base de associados com o corpo diretivo. Esses programas poderiam abordar o ensinamento de estratégias comportamentais de partilha de poder, necessárias ao processo decisório em ambiente participativo e fundamentais na gestão democrática.

Como exemplo desse tipo de estratégia, podemos citar, com base na teoria proposta por Argyris (1976), compartilhamento de decisões no âmbito organizacional. Essa teoria propõe que o processo educativo adote modelo comportamental de exploração das opiniões, o mais abrangente possível, essencial ao processo de sinergia do grupo e dos órgãos estatutários.

Educação cooperativista que traga resultados efetivos é desafio considerável, proporcional às necessárias mudanças identificadas por meio das pesquisas realizadas, uma vez que tais pesquisas tornaram claro que os benefícios da associação são mais bem percebidos pelos envolvidos, quando já praticados no ambiente de origem do cooperado, antes da associação à cooperativa.

Não obstante, a complexidade do ambiente da organização cooperativa torna desejável que o conteúdo dos programas de educação voltadas para esse meio proporcione aos envolvidos o aperfeiçoamento da habilidade de trabalhar em equipe, de relacionar com pessoas e de ampliar a percepção da dinâmica comportamental em grupos.

O desafio fica ainda mais evidente se considerarmos que a formação de líderes e cooperados conscientes envolve mudança de atitudes, aquisição de conhecimentos e desenvolvimento de pensamento crítico sobre diversos campos, técnicos e humanos. Essa formação deve levar a posturas transformadoras e inovadoras, tais como aprimoramento da capacidade de ouvir; percepção dos benefícios de se adotar atitudes que gerem sinergia; busca de empatia nos relacionamentos; aquisição de conhecimentos sobre processos de negociação; desenvolvimento de habilidades gerenciais; desenvolvimento de técnicas de diagnóstico de problemas em equipes e organizações; aumento e/ou conservação da motivação em relação ao cooperativismo; prática de elevado padrão ético; profunda apreensão da filosofia cooperativista e dos benefícios advindos da cultura da cooperação; ampliação da visão do contexto social e econômico das cooperativas; e aprofundamento da percepção do cooperativismo como agente de mudanças econômicas e sociais.

Por sua vez, a educação financeira pode contribuir para melhorar a qualidade e a capacidade de monitoramento da cooperativa pelos associados e auxiliar em sua percepção sobre as vantagens oferecidas pela organização, além de representar interessante instrumento de estímulo a participação. Mais intensidade da participação e do acompanhamento das atividades está relacionada a menores custos de controle e de fiscalização, convertendo a educação financeira em um dos meios de que a cooperativa dispõe para reduzir esses custos.

Os programas de educação financeira, ainda pouco adotados – somente 20,27% das cooperativas os possuem – foram considerados nas entrevistas

instrumentos efetivos para conscientizar os cooperados e estimular sua participação. Por tratar de questões práticas e de rápida aplicação, relacionadas ao negócio da cooperativa, essa modalidade de programa deve ser fortemente estimulada.

V.I. Responsabilidade social

No sistema financeiro, as cooperativas de crédito, por disporem de estrutura menos complexa, estão em condições de levar, de forma sustentada, sem perder de vista a concorrência, os seus serviços financeiros a pequenas e a grandes localidades. Diferente das empresas, que necessitam incorporar as boas práticas de Responsabilidade Social Empresarial (RSE) aos seus negócios para alcançar o desenvolvimento social da comunidade, as cooperativas já nascem com esse objetivo. Dessa forma, possuem “vocação” para praticarem o microcrédito, por exemplo, o que, em uma institui o financeira bancária, seria considerada uma a o de RSE. Nesse sentido, a motiva o dos empreendimentos cooperativos está em sintonia com o resultado esperado da prática da RSE, que   a melhoria da qualidade de vida da sociedade, principalmente se considerarmos que os recursos captados por esses empreendimentos são normalmente aplicados na área de atua o da cooperativa.

Como a cooperativa de crédito contribui para fomento de economias locais, o envolvimento com a comunidade em que está inserida, ao prover acesso aos serviços financeiros para a popula o desassistida pelos meios tradicionais,   fundamental para seu sucesso e sua continuidade. Reconhecendo-se beneficiada, a comunidade tenderá a participar ativamente. Esse envolvimento pode ser iniciado com a educa o cooperativista nas escolas e nos eventos sociais e educativos dos cooperados e devem ser extensivos a toda a comunidade – como já fazem muitas cooperativas.

Dessa forma, as cooperativas, por meio da promo o permanente da forma o cooperativista e da educa o financeira dos seus associados, contribuem para fortalecer os vínculos associativistas que serviram de base para sua constitui o, ao mesmo tempo em que estabelecem política de envolvimento com a comunidade. Esse modelo educacional   um meio para estimular a emerg o de lideranças setoriais ou regionais, que servirão de elo entre cooperativa e associado, para renovar os membros dos órgãos de administra o e de fiscaliza o e para tornar mais expressiva a participa o dos associados e a sua representatividade nas instâncias decisórias.

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.

ARGYRIS, Chris. *Liderança, Aprendizagem e Inovação*. **Série Desenvolvimento de Executivos**, nº 008, Incisa, Rio de Janeiro, 1976.

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.

BRASIL. **Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a política nacional de cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União de 16/12/1971, p. 10.354.

CORNFORTH, Chris. *The Governance of Cooperatives and Mutual Associations: a paradox perspective*. **Annals of Public & Cooperative Economics**, v. 75, n.1, 11-32, March 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.

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. 1

• Capítulo 6. Direção Estratégica

Abelardo Duarte de Melo Sobrinho, Alexandre Martins Bastos e Joaquim Rubens Fontes Filho

Este capítulo trata das características do órgão de administração ou Direção Estratégica nas cooperativas de crédito, aqui definido como aquele responsável por identificar a expectativa dos proprietários e confrontá-la com as condições do ambiente interno e externo da organização para formulação de seus objetivos e metas, por escolher os executivos que irão executar as ações para alcançar esses objetivos e por acompanhar sua execução. Neste texto, o órgão de Direção Estratégica, caracterizado nas organizações pelo Conselho de Administração, é diferenciado do órgão de Direção Executiva, com responsabilidades sobre a ação diária da organização. São apresentados e discutidos: a) argumentos que sustentam a recomendação de separar funções estratégicas e executivas, fator considerado essencial para a boa governança; e b) condições para que o órgão de administração estratégica e seus membros cumpram seus papéis de forma adequada.

Em busca de equacionamento do papel da Direção Estratégica das cooperativas de crédito, este capítulo traz considerações e análises sobre a estrutura, o papel, as funções e a dinâmica de atuação do Conselho de Administração, sua relação com o órgão executivo, a forma de composição e de organização dos trabalhos, a remuneração, os comitês e o processo sucessório.

I. Características da Direção Estratégica nas cooperativas de crédito

A análise sobre a Direção Estratégica exige compreensão da legislação vigente aplicável às cooperativas de crédito, no que diz respeito aos seus órgãos de administração. A Lei Cooperativa (Lei nº 5.764, 16 de dezembro de 1971) prevê, em seu artigo 47, que essas entidades serão administradas por Diretoria ou por Conselho de Administração, composto exclusivamente de associados eleitos em Assembleia Geral, órgão supremo de decisão da cooperativa. Deve ser observado, ainda, mandato não superior a quatro anos, com renovação obrigatória de, no mínimo, um terço dos componentes do Conselho de Administração.

É consenso que esse artigo trata dos órgãos de administração estratégica, uma vez que, eleitos, seus integrantes passam a representar os interesses dos proprietários, nesse caso, os associados. Até porque, mesmo sem citação expressa do termo Direção Executiva, o parágrafo primeiro do referido artigo prevê que o estatuto social institua outros órgãos necessários à administração, base legal para que a maioria das cooperativas de crédito tenha a Diretoria Executiva formalmente disposta em seu estatuto.

Portanto, legalmente há previsão de ambas as classes de administradores, o que se coaduna com os princípios de governança que a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, consagrou, cinco anos depois, para as sociedades anônimas. Entretanto, por não estabelecer a forma de constituição desses “outros órgãos necessários à administração”, a Lei Cooperativa deixou margem à interpretação de que se estendem à Diretoria Executiva as prerrogativas inerentes ao *caput* do artigo 47, ou seja, que também seja composta por associados eleitos em Assembleia Geral.

Coerentemente com esse entendimento, os resultados das pesquisas demonstraram que, invariavelmente, a Diretoria Executiva é eleita em Assembleia Geral, com procedimentos que vão desde eleições separadas do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva até a prerrogativa dos conselheiros de Administração eleitos escolherem, entre seus membros, os diretores executivos.

Assim, observa-se no Brasil a prática dos modelos dispostos na Resolução nº 12, de 23 de abril de 1974, da Confederação Nacional do Cooperativismo (CNC): ou se tem Conselho de Administração em que todos os componentes possuem função de direção, ou Conselho de Administração constituído por Diretoria Executiva e por membros vogais (CONSELHO, 1974), sendo a última a forma mais adotada nas cooperativas de crédito no Brasil. De acordo com a pesquisa, 83% das cooperativas de crédito possuem o Conselho de Administração como o órgão responsável pela administração, e não Diretoria – as duas formas permitidas pela legislação. Entre elas, 84,7% destacam do Conselho de Administração os membros que compõem a chamada Diretoria Executiva, o que representa quase 70% do total das cooperativas da amostra. Assim, a maioria das cooperativas de crédito no Brasil apresenta sobreposição de funções estratégicas e de funções executivas.

Problema clássico de governança, a sobreposição das funções se apresenta de forma mais clara quando o presidente da Diretoria Executiva e o presidente do Conselho

de Administração são a mesma pessoa, o que, de acordo com a pesquisa, ocorre em 78,6% das cooperativas com Conselho de Administração. Fica evidente, portanto, que a não separação entre as funções estratégicas e as executivas apresenta-se como padrão, institucionalizado, desse ambiente. Essa situação, somada ao fato de o nome do diretor-presidente, na maioria das vezes, ser designado já na chapa eleitoral – o que lhe dá o direito ao cargo, salvo se destituído em Assembleia Geral –, contribui fortemente para reduzir a importância do Conselho de Administração, em contrapartida ao fortalecimento da figura do diretor-presidente.

As pesquisas indicaram, ainda, que 70,1% das cooperativas atribuem a condução dos assuntos administrativos do dia-a-dia a “um diretor eleito, com funções executivas”, o que ratifica a resposta sobre o modelo adotado. Em apenas 29,5% da amostra essa condução foi atribuída a executivo contratado, que usualmente não pertence ao quadro social de origem e ocupa cargo de gerente ou de superintendente, conforme dispõe o artigo 48 da Lei Cooperativa. Essa última hipótese, no entanto, não chega a ser mitigadora dos riscos de conflito, já que não se trata de administradores estatutários, com as inerentes responsabilidades administrativas, cíveis e criminais, mas sim de empregados, que se encontram em situação igualitária com os das empresas para fins de legislação trabalhista e previdenciária.

De fato, o que ocorre hoje nas cooperativas de crédito brasileiras é a administração realizada pelo diretor-presidente, nem sempre auxiliado pelos diretores executivos. É ele quem toma as decisões estratégicas e as executivas, cotidianas, de condução dos negócios. Além do mais, por serem membros e votarem nas decisões do Conselho de Administração, os integrantes da Diretoria Executiva assumem papel preponderante na definição das estratégias da cooperativa e na formação das chapas que concorrerão aos seus órgãos estatutários.

Segundo Andrade e Rossetti (2004), a propriedade difusa – como é o caso das cooperativas – reflete na propensão a pouco envolvimento por parte de proprietários. A variedade na natureza e na expectativa desses proprietários é fator que torna o Conselho de Administração instrumento fundamental de governança e justifica a necessidade do amplo poder que lhe é conferido, na maior parte dos países, pela lei e pelas normas de regulação de mercado.

Não é outra a razão pela qual a maioria dos entrevistados informou que o Conselho de Administração exerce papel de referendo às proposições da Diretoria

Executiva, e não de proponente e supervisor pró-ativo das ações dos executivos. Portanto, a independência do Conselho de Administração ante os diretores executivos fica comprometida em decorrência da concentração de poder e de informações no âmbito da Diretoria Executiva. Os membros da Diretoria Executiva, por sua vez, nem sempre se dedicam integralmente às atividades da cooperativa, diante do vínculo com o grupo de controle externo que originou a cooperativa: produtor rural, empresário, profissional ou empregado. Por essa razão, é comum a delegação informal de parcela substancial de sua competência ao gerente ou superintendente, o que, por não se referir a responsável legal, pode comprometer a autonomia e os interesses da cooperativa.

II. Definição de papéis e atuação

Andrade e Rossetti (2004) apontam competências diferenciadas nas responsabilidades da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração, conforme demonstra o Quadro 1.

Quadro 1: Atribuições da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração

Diretoria Executiva	Conselho de Administração
Propõe a estratégia	Analisa e homologa a estratégia, promovendo ajustes, se necessário
Gestão e apuração confiável de resultados	Avalia o desempenho da gestão
Implementa planos operacionais	Avalia e monitora os resultados
Antecipa-se, com medidas corretivas necessárias, no caso de desvios de metas	Examina causas de desvios e respalda correções necessárias
Expõe os riscos	Recomenda como enfrentá-los e monitora as tendências
Age fortemente alinhada às diretrizes de um líder	Considera que o fortalecimento é produto de diversidade de visões, de complementaridade de conhecimentos, de independência para julgamentos sem contaminação e sem conflito de interesses

Fonte: Elaborado com base em Andrade e Rosseti (2004)

O Quadro 1 serve para enfatizar a diferença entre as atribuições desses órgãos e, principalmente, para evidenciar a necessidade da separação de suas funções e atribuições, conforme corroborado nos principais códigos e diretrizes de boas práticas de governança corporativa. Em uma empresa aberta típica – e na maioria de outras organizações, como fundos de pensão, empresas estatais e organizações do terceiro setor –, a instância hierárquica máxima de administração é constituída por um grupo de pessoas que representam os proprietários ou financiadores (Conselho de Administração ou Conselho Deliberativo – aqui chamado de órgão de administração ou Direção Estratégica). Cabe a essa instância a responsabilidade pela definição de estratégias e objetivos, pela escolha dos executivos que irão desenvolvê-los e pelo acompanhamento de sua efetivação, em consonância com a expectativa e os interesses dos proprietários. Aos executivos, cabe o máximo esforço para alcançar os resultados esperados pelos proprietários, articulados pelo órgão de administração

estratégica. Não é diferente a necessidade dessa separação entre Direção Estratégica e Executiva nas cooperativas de crédito brasileiras.

Também o *Bank for International Settlements* (BIS) defende essa separação, em suas orientações para a supervisão bancária, ao se posicionar sobre as recomendações de governança corporativa em organizações bancárias (BIS, 2006). Para o banco, as funções do Conselho de Administração vão além da determinação dos objetivos estratégicos, envolvendo o estabelecimento de padrões éticos que devem orientar as atividades bancárias, sem os quais sua administração é dificultada. É fundamental que esses padrões tratem de temas como corrupção, suborno, conflitos de interesse e comportamentos ilegais ou antiéticos nas atividades internas e externas dos bancos. Essas orientações se aplicam integralmente às cooperativas de crédito, em que são tão ou mais relevantes por lidarem com propriedade coletiva e difusa.

A sobreposição das funções de Direção Estratégica e Executiva pode tanto gerar conflitos de natureza ética, quanto reduzir o poder, a influência e a capacidade de atuação do Conselho de Administração ante a Diretoria Executiva, uma vez que o executivo principal tende a ter muito mais informação sobre os negócios da cooperativa que os membros do Conselho de Administração. A isso, somam-se as práticas de renovação obrigatória de um terço dos dirigentes eleitos, dispostas no artigo 47 da Lei Cooperativa, que, na maior parte dos casos, incide apenas sobre membros não executivos, para compor cenário de elevada concentração de poder no executivo principal. Como resultado, a distribuição do poder internamente à cooperativa fica fortemente sujeita à discricção do executivo principal, e não a um mecanismo institucional. É recomendável, portanto, que a nomeação, a recondução ou a eventual destituição dos executivos sejam reconhecidas como algumas das principais atribuições do Conselho de Administração.

Os argumentos apresentados a seguir, nesta parte e nas subseqüentes, buscam refletir o conjunto dos estudos, pesquisas e análises realizados sobre a governança do segmento, no âmbito do projeto Governança Cooperativa – já detalhado no Capítulo 3.

II.I. Composição do órgão de Direção Estratégica

Na maioria das cooperativas, o Conselho de Administração é formado por 7 a 9 membros, sobre os quais recai a escolha da Diretoria Executiva. A quantidade de cargos executivos varia de 2 a 4, sendo 3 o número mais frequente de diretores executivos.

Esse número está de acordo com as recomendações dos códigos de governança corporativa, a exemplo do produzido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), que propõe, como números adequados à formação do Conselho, de 5 a 9 membros (IBGC, 2004).

Esse número busca equilíbrio entre um Conselho pequeno, com menos capacidade de especialização em áreas do interesse da organização, e um muito grande, que torna difícil a organização no momento das deliberações e leva a dispersão. Não existe, porém, regra rígida sobre o número de membros aceitável no Conselho de Administração – ou outro nome que o órgão estratégico venha a ter. A orientação é que a quantidade de membros deve ser avaliada em cada situação, de forma que todos os segmentos se façam representar – o que é particularmente importante no caso das cooperativas –, porém sem subdimensionamento que contribua para dominação desse órgão por outros membros da gestão.

II.II. Reuniões exclusivas

Os administradores estratégicos, em conformidade com o objetivo de assegurar continuidade dos negócios e da organização, devem estar bem informados sobre a administração da cooperativa e preparar sua sucessão mediante estímulo a formação de novas lideranças e dirigentes. Os executivos podem e devem ser convidados a participar das reuniões do Conselho de Administração, trazendo esclarecimentos e informações, mas é fundamental que haja também reuniões exclusivas de membros do órgão de administração estratégica, ou seja, do Conselho de Administração, sem participação dos administradores executivos. Isso permitirá que dúvidas ou questionamentos relativos a ações dos executivos sejam analisados com isenção e tranquilidade, evitando conflitos desnecessários. As reuniões ampliarão o poder desse órgão de representação, nivelando o conhecimento entre seus membros e fortalecendo a separação entre os planos estratégico e executivo.

Como os administradores com funções estratégicas têm competência para deliberar sobre propostas de objetivos encaminhadas pelos executivos, é necessário que tenham fácil acesso ao executivo principal para formarem seu conhecimento

e sua opinião, pois, por não participarem diretamente das atividades operacionais, possuem menos informação e menos compreensão sobre as nuances do negócio.

Para organizar suas atividades, até mesmo de interlocução com os executivos ou com outras instâncias da cooperativa, deve ser nomeado aquele que presidirá o órgão estratégico. Seguindo o tratamento dado ao tema por códigos existentes de governança, a exemplo da proposta do IBGC (2004), o presidente do Conselho de Administração deve preparar a pauta, ouvidos os demais conselheiros (estratégicos ou vogais) e os executivos, propor calendário de reuniões, com periodicidade baseada nas peculiaridades da sociedade, e garantir efetividade dos trabalhos.

A documentação necessária às reuniões deve ter boa qualidade e ser colocada a disposição dos participantes com antecedência, com propostas fundamentadas e com descrição de ações em andamento, com relatórios, previsões e destaque para os aspectos relevantes.

A ata dessas reuniões deve registrar com clareza todas as decisões, abstenções de voto, conflitos de opinião, responsabilidades, prazos, com ciência de todos os membros.

II.III. Remuneração

Os administradores com funções estratégicas devem ser adequadamente remunerados, de forma que tenham independência e comprometimento compatíveis com as responsabilidades atribuídas a eles e ao órgão estatutário, devendo sua remuneração ser estabelecida em consonância com a do executivo principal.

Na maioria das cooperativas pesquisadas, não existe remuneração ao conselheiro de Administração (40,9%). Embora possa ser entendida como contribuição voluntária à cooperativa, a necessidade de dedicação e a responsabilidade inerente ao cargo aconselham que essa função seja remunerada, de acordo, certamente, com as possibilidades e o porte da cooperativa, para fortalecer a profissionalização desse órgão e ampliar o interesse de novos candidatos.

III. Funções do órgão de Direção Estratégica

As principais funções do órgão de Direção Estratégica são estabelecimento da estratégia organizacional, acompanhamento da sua implementação e avaliação dos resultados. Assim, é importante que as atribuições e as responsabilidades decorrentes dessas funções essenciais estejam estabelecidas no estatuto social, principal regulamento interno da cooperativa.

Além de estabelecer estratégia e objetivos, o órgão de administração estratégica deve ser o responsável pelo monitoramento de sua execução. Assim, é sua função precípua nomear e destituir os administradores executivos que irão executar as estratégias estabelecidas. É o Conselho de Administração que, em nome de todos os associados, deve garantir que os objetivos serão cumpridos, de forma que deve dispor dos instrumentos necessários a esse exercício. Conforme Carver e Carver (2001), como toda a autoridade reside no Conselho de Administração, a delegação aos executivos para realizar as atividades cotidianas não retira sua responsabilidade por acompanhar e avaliar o desempenho da cooperativa, visando aferir o alcance dos objetivos estabelecidos e o desempenho da gestão, e por se posicionar sobre questões relacionadas à perenidade dos negócios.

O órgão de Direção Estratégica deve ainda assegurar que a estrutura da cooperativa esteja preparada para identificar, preventivamente, a possibilidade de ocorrência de fatos que coloquem em risco a instituição. É, portanto, seu dever questionar periodicamente os administradores executivos sobre fatos ou procedimentos que ameacem a posição da cooperativa. Deve avaliar e deliberar sobre o plano de atuação em situações de risco (plano de contingência), a ser proposto pelo executivo principal. Nesse sentido, é importante identificar se todos os aspectos estão envolvidos nesse plano, em especial aqueles que tratam da conduta dos administradores executivos.

Da mesma forma, o órgão de Direção Estratégica pode promover incentivos para os administradores executivos associados à consecução dos objetivos estabelecidos para a cooperativa, propondo vinculação de parcela de sua remuneração ao alcance de metas específicas. Entretanto, tal prerrogativa deve ser exercida com base em fatores objetivos e com bom acompanhamento, de forma que se evite elevação artificial de desempenho, subdimensionamento das metas ou atribuição de resultados além das funções e alçadas dos executivos.

Isto é ainda mais apropriado quando se sabe que as cooperativas não possuem o lucro como objetivo e, portanto, não podem ser avaliadas somente pelo resultado apurado em relação ao patrimônio. Entretanto, a ausência de referenciais de lucro não deve levar à situação de acomodação em relação às ineficiências existentes, motivo que reveste de importância a divulgação de dados comparativos sobre o desempenho das cooperativas singulares, como forma de referenciar a atuação de cada uma, evidenciar as deficiências e oportunidades de melhoria e incentivar a adoção das medidas apropriadas.

Além do mais, como os membros do órgão de Direção Estratégica exercem suas funções mediante mandatos fixos e delimitados, e a existência da organização é de longo prazo ou vitalícia, cabe a eles a tarefa de assegurar a existência de novas lideranças que estarão à frente da missão de dar continuidade aos negócios e à cooperativa. Nesse sentido, não é argumento válido a inexistência de associados com interesse em ocupar as posições estratégicas da cooperativa: promover a emergência de novas lideranças, estimulando o interesse nesse papel, é função precípua e essencial dos dirigentes.

IV. Funcionamento do órgão de Direção Estratégica

As regras de funcionamento do órgão de Direção Estratégica, instância máxima da administração da cooperativa, devem ser perenes e não podem ser definidas casuisticamente, mas devem ser formalizadas, para que todos os associados e os membros desse órgão, novos e antigos, tenham conhecimento delas. Nesse sentido, devem ser explicitadas as responsabilidades, as atribuições e as rotinas de trabalho do órgão.

Diversos autores e organizações, como Andrade e Rossetti (2004), IBGC (2004), Comissão de Valores Mobiliários (COMISSÃO, 2002) defendem posturas e regras de funcionamento que devem ser adotadas pelo Conselho de Administração. Pela sua importância para as cooperativas de crédito, ressaltada a necessidade de adaptação, destacam-se as seguintes:

- a. proteger o patrimônio da organização, perseguir a consecução de seu objeto social e orientar a Diretoria Executiva, a fim de maximizar os resultados esperados do empreendimento;
- b. ter conselheiros com experiência em finanças, que sejam responsáveis por acompanhar detalhadamente as práticas contábeis adotadas;

- c. adotar regimento com descrição de suas atribuições e periodicidade mínima das reuniões;
- d. formar comitês especializados para análise de questões relevantes em profundidade, notadamente se levantadas pelos trabalhos de auditoria;
- e. fazer anualmente avaliação formal do desempenho do executivo principal;
- f. apreciar propostas preparadas por comitês especializados, que devem ser compostos por alguns membros do Conselho de Administração, para estudar seus assuntos e deliberar sobre elas.

A utilização dessas orientações gerais para o Conselho de Administração em cooperativas, como para qualquer empresa, pode exigir adequação de instrumentos e estruturas existentes, recorrendo-se a alguns recursos, tais como, constituição de comitês, instituição de esquemas de avaliação de desempenho e revisão de sua própria composição. Também a menção à maximização deve ser entendida como referente ao resultado, associado à expectativa de seus proprietários-cooperados, não necessariamente ao desempenho financeiro. Como mencionado nos capítulos 3 e 4 deste livro, a construção das diretrizes para cooperativas de crédito não deve se dar com mera adaptação ao segmento, mas resultar da compreensão de suas necessidades. Com base nisso, verifica-se a propriedade do que já está disposto em outros códigos e diretrizes.

Nas cooperativas de crédito brasileiras, de acordo com o que foi observado nas entrevistas realizadas, o funcionamento do Conselho de Administração segue procedimento convencional: é realizada, no mínimo, uma reunião ordinária por mês, e, em caso de necessidade, há reuniões extraordinárias. A Diretoria Executiva elabora previamente os documentos necessários para deliberação do Conselho de Administração e os entrega com antecedência, em geral, de uma semana. Embora as reuniões sejam mensais, a maioria dos conselheiros de Administração vai à cooperativa diversas vezes durante o mês, para informar-se a respeito das atividades da cooperativa. Há cooperativas em que os conselheiros se reúnem uma vez por semana para tomar decisões referentes ao Comitê de Crédito.

As diretrizes propostas, contudo, recomendam que a pauta seja definida pelo órgão estratégico mediante proposta dos executivos, contemplando a possibilidade de inclusão de temas sugeridos pelos associados. Organizar a pauta de uma reunião é mais que tarefa burocrática. Representa dispor sobre as prioridades que a organização deve discutir, o que, em tese, é função do Conselho de Administração.

É uma boa prática que as reuniões do Conselho de Administração sejam marcadas em datas que não coincidam com as do Conselho Fiscal, o que propicia melhor fluxo de informações entre os conselhos em relação às deliberações. Nas reuniões do Conselho de Administração, deve ser lida e conhecida a ata da reunião anterior e a ata da reunião do Conselho Fiscal, além de deliberados os assuntos da ordem do dia. Quando a ata envolver temas de interesse do Conselho Fiscal, o presidente ou coordenador desse órgão pode ser convidado a participar como ouvinte, seja para prestar informações, seja para acompanhar as deliberações. Como já é prática em muitas cooperativas, os responsáveis pela Auditoria, interna ou externa, devem também ser convidados para prestar esclarecimento nessas reuniões.

O poder e as responsabilidades do órgão de administração estratégica devem ser compartilhados por todos os seus membros. A função do presidente deve ser de coordenação, sem que haja predominância de poder em relação aos demais integrantes. A eleição do presidente do Conselho de Administração pelos seus membros, e não diretamente pela Assembleia Geral, faz com que ele esteja subordinado ao conjunto do órgão, podendo ser destituído da Presidência pelos seus pares, quando assim for avaliado conveniente.

Como todos os membros do órgão de administração estratégica são sócios da cooperativa e com ela possuem relações econômicas, é fundamental que estejam imbuídos do espírito associativista no momento das decisões e que busquem o melhor para a cooperativa, em detrimento de benefícios individuais próprios, conceito que, em princípio, é válido para orientar a atuação do Conselho de qualquer organização. Os normativos da cooperativa devem dispor de mecanismos que possibilitem e exijam esclarecimento de eventuais benefícios ou prejuízos individuais decorrentes das decisões a serem tomadas, o que envolve, até mesmo, procedimentos cautelares para afastar do recinto os membros que tenham interesses próprios diretos – até como forma de evitar constrangimento.

IV.I. Processo sucessório

O processo sucessório é importante em qualquer instância de administração. A capacitação dos conselheiros, que certamente deve se equiparar à dos administradores executivos, é fundamental para que eles possam tomar decisões bem qualificadas, identificar e apresentar questões a serem tratadas. O compartilhamento da informação entre os administradores estratégicos contribui para evitar que um ou mais deles se tornem insubstituíveis, em decorrência de

terem mais acesso às informações internas da cooperativa, e evita que alguns adquiram mais poder por deterem mais conhecimento acerca do conjunto dos assuntos da cooperativa.

Os números da pesquisa evidenciam que há razoável renovação do quadro de dirigentes das cooperativas – 44,1% dos dirigentes das cooperativas que responderam à pesquisa estão em seu primeiro mandato; no outro extremo, 6,1% estão no quinto mandato consecutivo. Esses números, contudo, não são conclusivos quanto à renovação dos dirigentes estratégicos e executivos, uma vez que a renovação é obrigatória para o Conselho de Administração, não necessariamente para membros individuais. Dessa forma, um dirigente pode ocupar indefinidamente o cargo se reeleito, desde que outros membros do Conselho de Administração sejam substituídos. Lembra-se que, em 17% das cooperativas, sendo a Diretoria o órgão de administração (e não o Conselho de Administração), não há sequer a necessidade legal de renovação no órgão.

Em 505 cooperativas – ou 42% das respondentes –, há dirigentes no quinto mandato eletivo consecutivo ou acima. Somente 216 das cooperativas (18%) da amostra de 1.199 limitam formalmente o número de reeleições de um membro de órgão estatutário. Sob o enfoque de boas práticas de governança, é recomendável que o número de reeleições seja limitado no estatuto, de modo que se evite concentração de poder político e de informação.

A preparação dos dirigentes para o desempenho das funções é também tema de especial importância para as boas práticas de governança. O IBGC (2004) preconiza que, ante a necessidade de o conselheiro aprimorar continuamente seu desempenho, é indispensável que ele se submeta a programas de capacitação para atualizar e reciclar conhecimentos. Já Charan (2005) recomenda que, para melhor entender as necessidades da empresa, os conselheiros precisam conhecer: estratégia, avaliação do desempenho, funcionamento dos mercados financeiros, gestão de risco, novas responsabilidades legais dos conselheiros, remuneração do principal executivo e recursos tecnológicos. De forma geral, essas recomendações são aplicáveis ao universo das cooperativas.

A Resolução nº 3.041, de 28 de novembro de 2002, do Conselho Monetário Nacional, que estabelece condições para exercício de cargos em órgãos estatutários de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Bacen, determina, entre outros requisitos, que capacitação técnica compatível com as

atribuições do cargo é condição para exercício do cargo de conselheiro ou de diretor – até mesmo nas cooperativas de crédito –, devendo ser estabelecidos parâmetros de formação acadêmica, experiência profissional ou outros requisitos considerados relevantes pela instituição. Assim, é fundamental que as cooperativas, em particular, e todo o segmento cooperativista promovam programas de formação para lideranças atuais e futuras, tratando questões técnicas como finanças, dinâmica de mercado e estratégias competitivas, de forma que se reforce a filosofia cooperativista e a gestão participativa.

É recomendável que essa formação seja estruturada de tal forma, que ultrapasse a mera transmissão de conhecimento e provoque mudança real de comportamento, fazendo com que conselheiros e gestores de uma cooperativa atuem como facilitadores e sirvam como agentes que consigam convergir os anseios do quadro social, que atuem em nome do coletivo e que, ao mesmo tempo, tenham visão de longo prazo em benefício da organização.

IV.II. Comitês operacionais

Em cooperativas de médio e grande porte, a capacidade de tomar decisões do órgão de administração estratégica será fortalecida, se parte de seus membros e assessores puder se dedicar a assuntos específicos, uma vez que existem questões complexas a serem deliberadas. No ambiente das empresas de mercado, essa necessidade é clara, e a formação de comitês tem se mostrado solução efetiva.

É, portanto, recomendável a constituição de comitês operacionais, como os de Crédito e de Auditoria, formados por membros do órgão estratégico e técnicos ou executivos especialistas, cujas propostas serão avaliadas e aprovadas pelo órgão em sua totalidade. Outros comitês, como de os Estratégia, de Risco ou de Remuneração, usuais nas empresas abertas, podem ser constituídos, desde que o porte da cooperativa e as exigências particulares desses assuntos assim o recomendem.

IV.III. Relacionamento com Auditorias

As auditorias interna e externa contribuem de formas distinta para análise da gestão e das operações, fornecendo, muitas vezes, visão complementar à apresentada pelos administradores executivos da cooperativa. Assim, os administradores com funções estratégicas devem não apenas ter acesso aos relatórios apresentados pelos auditores, como também ter o direito de solicitar, sempre que necessário, esclarecimento dos pontos levantados nos relatórios ou explicações adicionais.

De acordo com o IBGC (2004), o Conselho de Administração deve estimular a instituição de comitê de Auditoria, que, além de analisar as demonstrações, deve supervisionar a área financeira, garantir o desenvolvimento de controles internos adequados e assegurar que as auditorias desenvolvam a contento o seu papel.

O IBGC (2004) observa que o Conselho de Administração deve certificar-se de que os procedimentos adotados pelos auditores garantam independência e objetividade das análises. Cabe ao comitê de Auditoria tomar ciência de todos os serviços da auditoria externa, verificando-os e adotando medidas para preservar a independência e a ausência de conflitos de interesse em sua atuação.

Dispõe também o IBCG que é responsabilidade do Conselho de Administração garantir que a Auditoria externa avalie, de acordo com sua metodologia, as práticas e os atos implementados e executados pela Diretoria Executiva e pela Auditoria interna. Para possibilitar a segregação e evitar conflitos de interesse, os administradores com funções executivas, mesmo que sejam membros do Conselho de Administração, no caso da atual configuração, não devem fazer parte do comitê de Auditoria.

Assim, os auditores externos devem reportar-se ao Conselho de Administração ou ao comitê de Auditoria, sempre discutindo com esses órgãos sobre as principais práticas contábeis, as deficiências relevantes, os tratamentos contábeis opcionais, as discordâncias com a Diretoria Executiva, a avaliação de riscos e as possibilidades de fraude. O plano de trabalho deve ser estabelecido pelos conselheiros administrativos, em conjunto com os auditores externos, bem como sua remuneração.

IV.IV. Exercício das funções

É comum, nas cooperativas de crédito, o exercício pelo conselheiro de outra atividade fora da cooperativa, paralelamente à sua função na cooperativa, o que pode ser até recomendável, visto que não é esperado que sua dedicação à cooperativa seja integral. Além disso, essa outra atividade pode reforçar os conhecimentos e a capacidade de atuação do conselheiro, ampliando seus relacionamentos com lideranças de outras organizações. Entretanto, essas atividades não devem impedir que os conselheiros dediquem o tempo necessário às atividades na cooperativa e transfiram suas responsabilidades àqueles que exercem cargos executivos, tornando-se meros autorizadores de seus atos.

Se, por um lado, neste capítulo foi enfatizada a necessidade de aumentar a capacidade de ação dos administradores estratégicos e fortalecer o papel do órgão de Direção Estratégica, por outro, é necessário disciplinar o exercício das funções do conselheiro. Cabe ao órgão estratégico definir objetivos e acompanhar a execução, e não realizar a execução. Caso isso ocorra, considerado um ambiente de separação de funções, as atividades executivas ficarão difusas, sem clara responsabilização, dificultando tanto sua realização quanto o controle e a avaliação do que foi efetuado.

V. Considerações finais

É interessante identificar os padrões de Direção Estratégica adotados em cooperativas de crédito de outros países, antes de enfatizarmos as recomendações associadas às diretrizes propostas pelo Bacen.

A título de comparação, há na América Latina dois modelos principais em cooperativas de crédito: em um deles, a administração estratégica é competência do Conselho de Administração – membros eleitos, oriundos do quadro social –, e a administração executiva compete ao chamado gerente-geral, representante legal da cooperativa, técnico vindo do mercado, profissional de finanças ou bancário, que é o gestor principal, cujas funções se equiparam às de diretor. É o caso da Bolívia, do Equador, da Colômbia e da Costa Rica (MEINEN, 2008).

No outro modelo, o Conselho de Administração – também eleito pela Assembleia Geral e selecionado do quadro social –, ou parte dele, é também gestor executivo e principal dirigente. Nesse formato, há o gerente-geral, que executa atividades de menos complexidade. É o que ocorre com frequência no Chile, no Paraguai e no Uruguai.

Infere-se, no entanto, que em ambos os modelos o gerente-geral é escolhido e, sobretudo, destituído pelo Conselho de Administração, conforme observado em onze de doze países pesquisados pela Confederação Alemã de Cooperativas (DGRV). Apenas no México a Assembleia Geral elege o executivo (MEINEN, 2008).

Já na Alemanha não há Conselho de Administração, apenas Diretoria Executiva profissional. Os componentes do colegiado (no mínimo dois e no máximo cinco), que

advêm do mercado, são eleitos pelo Conselho Fiscal de cada banco cooperativo. Na Austrália, a maior parte dos diretores – quase sempre provenientes do mercado – ainda é eleita pelos associados, cabendo ao Conselho de Administração a escolha do presidente-executivo. Algumas cooperativas de crédito têm permissão de escolher diretores por intermédio do Conselho Fiscal ou do Conselho de Administração, prática apoiada pelo órgão regulador (MEINEN, 2008).

Comparativamente a outros modelos, portanto, a sobreposição de funções estratégicas e executivas é uma questão de governança que exige mudança urgente no Brasil, pois, conforme visto, essa configuração atribui o controle do processo decisório aos ocupantes dos cargos executivos, reduzindo o papel do órgão de administração estratégica.

Com isso, quer se refira a usos e costumes ou mesmo a interpretação da lei, estabeleceu-se situação indesejável quanto a governança, diante da inevitável concentração de poder nos executivos, com os conseqüentes e inevitáveis riscos de perpetuação, independente do desempenho, e de continuidade da forma de gestão da cooperativa, ante quadro de ausência de preparação de sucessores.

Mesmo se tratando de executivos que, por princípio, entendam a necessidade de alternância de poder e de preparação de sucessores, o modelo induz à perpetuação e a assimetrias de informação e poder. De um lado, porque esses dirigentes executivos dispõem de acesso privilegiado às informações; de outro, pela inexistência de subordinação aos administradores estratégicos, que, em qualquer hipótese, teriam de submeter à Assembleia Geral a proposta de destituição de diretores executivos descumpridores das metas e dos objetivos. O modelo de indicação da Diretoria Executiva entre os membros do Conselho de Administração atenua esses conflitos, porém não lhe ataca o cerne, já que, demitido, o ex-diretor permaneceria como membro do Conselho de Administração, ao menos até nova Assembleia Geral.

Embora a maioria das lideranças cooperativistas brasileiras reconheça esses conflitos, há entendimento de que o modelo seria imposição da Lei Cooperativa, e todos os esforços de interpretação, de acordo com as tendências mais modernas, mostraram-se infrutíferos. Entretanto, como não é possível o exercício da boa governança sem clara separação entre funções estratégicas e executivas, uma das saídas é atribuir responsabilidades, previstas no estatuto, aos gerentes ou aos superintendentes contratados, que, assim, estariam subordinados ao controle e ao acompanhamento do Conselho de Administração.

A outra, de melhor natureza, está definida no Projeto de Lei Complementar nº 177, de 2004, aprovado em agosto de 2008 na Câmara dos Deputados e, até a data da primeira edição deste título, encontra-se em tramitação no Senado Federal, que dispõe sobre constituição, funcionamento e supervisão das cooperativas de crédito. Publicada, essa lei, finalmente, trará luz ao assunto, por permitir que conselheiros eleitos contratem diretores profissionais, pertencentes ou não ao quadro social, além de introduzir outros mecanismos para boa governança. Assim, há de se experimentar ganho significativo na qualidade da gestão, principalmente no que tange à profissionalização dos gestores e à mitigação dos conflitos de governança.

Referências

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 2004.

BIS. Bank for International Settlements. **Aperfeiçoando a Governança Corporativa em Organizações Bancárias**. Basiléia, 2006.

BRASIL. **Lei nº 5764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a política nacional de cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 06.

CARVER, John; CARVER, Miriam. *Carver's Policy Governance Model in Nonprofit Organizations*. **Gouvernance: revue internationale**, Hiver, Vol. 2, n. 1, p. 30-48, 2001. Disponível em: <<http://www.carvergovernance.com/pg-np.htm>>. Acesso em: 12 set. 06.

CHARAM, Ram. **Governança Corporativa que Produz Resultados**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

COMISSÃO de Valores Mobiliários (CVM). **Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa**. Jun. 2002. Disponível em <www.cvm.gov.br/port/publ/cartilha/cartilha.doc>. Acesso em 18 mar. 2006.

CONSELHO Nacional de Cooperativismo. **Resolução CNC nº 12, de 23 de abril de 1974**. Dispõe sobre a administração da sociedade cooperativa. Disponível em <<http://www.portaldocooperativismo.org.br/sescoop/juridico/legislacao/#cnc12>>. Acesso em: 8 mar. 08.

IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 3ª. versão. São Paulo, 2004.

MEINEN, Enio. Confederação Sicredi. Assunto: Governança Cooperativa – Diretoria Executiva. Resposta a pedido de informações sobre o modelo de governança em outros países, por *e-mail*. Mensagem enviada para Fabiano Costa Coelho, em 10 de abril de 2008.

• Capítulo 7. Gestão Executiva

Márcia Maria Rezende de Oliveira e Mauro José de Oliveira

Este capítulo trata da atuação dos administradores executivos, responsáveis pela condução dos negócios rotineiros da cooperativa. Aborda o exercício de suas atribuições, relacionando-as com as atividades e as competências previstas nas diretrizes de governança para cooperativas de crédito.

O termo administrador executivo, empregado neste texto, refere-se às funções de diretor executivo, superintendente, gerente ou denominação congênera, de acordo com a configuração da cooperativa. Trata dos gestores responsáveis pela execução do negócio, ou seja, pela implementação das estratégias e dos objetivos da cooperativa.

Na configuração atual do segmento, de acordo com a interpretação legal, os diretores executivos são membros do órgão de administração estratégica – Conselho de Administração ou Diretoria –, ao lado dos conselheiros vogais ou dos demais diretores. Os superintendentes ou gerentes são contratados para exercício da função, não são eleitos em Assembleia Geral. Estão subordinados ao órgão de administração estratégica, e sua relação com a cooperativa restringe-se às cláusulas do contrato de trabalho, havendo possibilidade de serem associados da cooperativa.

No entanto, como foi apresentado, nos capítulos anteriores, o modelo que tem obtido aprovação, até mesmo internacionalmente, é o de divisão de atribuições entre os administradores executivos e os administradores estratégicos. Caberiam aos segundos as tarefas de orientação estratégica e de supervisão dos atos dos administradores executivos, os quais, por seu lado, deverão cuidar da gestão da cooperativa, implementando ações para cumprimento das diretrizes estratégicas.

Essa prática de segregação das funções estratégicas e das executivas, que se tornou difundida mundialmente, resultou na orientação, por parte dos códigos de melhores práticas de governança, de que haja divisão de papéis entre esses dois grupos de gestores.

Este capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira, evidenciamos o modo de atuação e os requisitos requeridos dos administradores com funções executivas; ressaltamos a importância da divisão de funções estratégicas e executivas e os pontos que envolvem os conflitos de interesses dos gestores. Na segunda parte, tratamos da importância do código de conduta e do estabelecimento dos padrões éticos que nortearão as atividades da cooperativa. Na terceira, discorremos sobre a gestão da política de risco, seus objetivos e formas de condução. Na quarta parte, abordamos a prestação de informações, abrangendo a transparência e a padronização na divulgação dos dados por parte das cooperativas, sendo este último item requisito fundamental à construção de indicadores financeiros e não financeiros. Dessa forma, pode-se avaliar o desempenho da cooperativa e comparar com o das instituições que atuam no segmento.

I. Atuação e responsabilidades

Na estrutura de cargos da cooperativa, devem ser contempladas a responsabilidade, a autonomia e as tarefas atribuídas a cada profissional ou a grupo de trabalho.

O papel desempenhado pelos administradores com funções executivas em reuniões do órgão de administração estratégica deve se resumir a informar e a prestar esclarecimentos, não cabendo a eles a coordenação dos trabalhos, nem a condução e a participação de processos decisórios da competência daquele órgão. Essa regra deve prevalecer também nas cooperativas em que os membros do órgão executivo pertencem concomitantemente ao Conselho de Administração. Dessa forma, será fortalecida a segregação de funções e facilitada a responsabilização individual ou coletiva, quando necessário. Procedimentos similares devem ocorrer nas cooperativas centrais, por exemplo, em decisões que envolvam interesses de determinada cooperativa singular, sem participação do representante dessa singular na deliberação, uma vez que essa situação está presente em 37% das cooperativas pesquisadas, ou seja, nessas cooperativas singulares membros estatutários também participam de órgãos estatutários de centrais ou de confederações.

I.I. Conflitos de interesse

Nos conflitos entre proprietários (principais) e gestores (agentes), foi observada a existência de comportamentos danosos aos interesses empresariais, por parte dos administradores executivos: concessão de benefícios exagerados a si mesmos; gestão focada no curto prazo para garantir ganhos salariais mais elevados; diretrizes impactantes sem consenso com outras instâncias organizacionais; e estratégias de autodefesa para perpetuação no poder (ANDRADE e ROSSETI, 2004). De acordo com Lamb (2000), para a teoria da Agência, não é nem mesmo necessário que o dirigente manifeste seu oportunismo para criar dúvidas para os acionistas. A possibilidade de o dirigente agir conforme seus próprios interesses é suficiente para inquietar os proprietários. Assim, é necessário que haja contínuo aperfeiçoamento dos modelos de governança, que deverão passar por incentivo a comportamentos que sejam benéficos às empresas e aos investidores em longo prazo.

Nos conflitos entre acionistas majoritários e minoritários, diferentemente da situação do proprietário, que busca se proteger das ações oportunistas dos gestores, são os minoritários que ficam sujeitos aos interesses dos majoritários, que tendem ao efetivo exercício dos seus direitos, à defesa dos seus interesses e à busca de poder na organização. Pesquisa realizada pelas consultorias McKinsey e Korn-Ferry (2001) no Brasil destacou, em relação aos acionistas minoritários de um grupo de 116 empresas, que, em 27% delas, as decisões do Conselho de Administração ignoram ou consideram esporádica ou marginalmente os interesses dos minoritários. E afirmam os pesquisadores que, daquelas que afirmaram considerá-los, nem todas o fazem efetivamente.

Em cooperativas de crédito, conflito de interesse, mesmo que de outra natureza, estão presentes nas relações, como se pretende demonstrar neste item.

I.II. Gestão operacional

A gestão operacional envolve capacidade de dedicar tempo e energia à função. No entanto, são frequentes as situações em que membros da Diretoria Executiva exercem suas responsabilidades na cooperativa como atividade secundária. Essa prática leva a limitação do tempo de dedicação e, conseqüentemente, pode comprometer os resultados esperados para o papel do dirigente. De acordo com a pesquisa, das 920 respostas para esse item, em 10% das cooperativas nenhum diretor ou conselheiro comparece diariamente ao trabalho, e, em 26% delas, apenas um diretor ou conselheiro exerce diariamente suas funções. Indo um pouco além, pode

haver prejuízo à consecução das metas estabelecidas para a cooperativa. Outros benefícios oriundos da dedicação exclusiva ao exercício da gestão operacional é o dinamismo proporcionado à administração, resultante da presença constante dos responsáveis pela condução dos negócios. Tal presença evita transferência indesejável de responsabilidade para outras esferas de administração, devido a ausência física dos administradores executivos ou a desconhecimento da rotina por parte deles.

Os administradores executivos devem exercer controle das áreas específicas da cooperativa, em especial daquelas diretamente relacionadas com os objetivos estabelecidos pelo órgão de administração. Esse controle deve ser exercido mesmo individualmente pelos diretores, sem prejuízo da atuação conjunta do órgão de administração executiva, de forma que se evitem ações que coloquem a cooperativa de crédito em situação de risco. De acordo com o *Bank for International Settlements* (BIS) (2006), esse tipo de vigilância exige, além de controles internos adequados, monitoramento da atividade de funcionários que geram retornos incompatíveis com expectativa razoável, por exemplo, quando atividades consideradas de baixo risco e baixa margem de lucro produzam retornos altos e inesperados. Isso pode ocorrer, especialmente, em relação à perseguição das metas traçadas, quando os próprios executivos, gerentes ou demais empregados, mesmo sem intenção de ocultar ou de praticar negócio ilícito, atuam com exagero e impetuosidade em situações que seriam triviais, como aplicações ou investimentos, submetendo a riscos excessivos e irresponsáveis o patrimônio dos associados.

A existência de amplos poderes atribuídos ao executivo contratado, frequentemente prevista nos normativos das cooperativas, que permitem, em muitas ocasiões, decisões isoladas, mostra-se totalmente inadequada para a boa governança. Assim, todas as atividades a serem desempenhadas devem estar previstas nos normativos internos, bem como as alçadas de decisão e suas respectivas hierarquias.

A capacitação técnica para exercício do cargo de administrador de instituição financeira é pressuposto ao exercício da função executiva, conforme previsto na Resolução nº 3.041, de 2 de dezembro de 2002, do Conselho Monetário Nacional (CMN). Assim, os executivos devem deter, além dos conhecimentos específicos, habilidades compatíveis com a complexidade das funções exercidas. É fundamental que o administrador executivo tenha compromisso com os interesses dos associados e da cooperativa e experiência para exercício da função que lhe cabe.

Embora as recomendações do BIS para aperfeiçoamento da governança corporativa sejam destinadas às instituições bancárias, podemos dizer que parte dos conhecimentos técnicos recomendados por aquela organização para a alta Direção dos bancos deve envolver, também no caso das cooperativas de crédito, capacidade de: 1) identificar, medir e avaliar todos os riscos materiais, que abrangem riscos operacionais, de mercado, legais e reputacionais; 2) compreender as responsabilidades relacionadas com a administração dos riscos a que a instituição está sujeita; 3) avaliar regularmente o cumprimento das leis, normas e regulamentos aplicáveis às suas atividades e às da cooperativa.

Ainda com base nas recomendações do BIS, passíveis de serem aplicadas às cooperativas, devem ser destacadas as habilidades de: 1) gerenciar as áreas sob sua supervisão; 2) manter controle apropriado sobre os colaboradores por meio de habilidade para conduzir, motivar e trabalhar em equipe; 3) ter visão do negócio; e 4) ser dotado de capacidade para tomar decisão.

As atribuições e as responsabilidades dos administradores com funções executivas devem estar descritas no estatuto e no regimento interno, até mesmo em relação às exigências quanto a formação e experiência, não apenas para atender a responsabilidades legais, mas também para proporcionar transparência ao quadro de associados e colaboradores da cooperativa.

Uma das principais atribuições da administração executiva é assumir a responsabilidade pelas demonstrações patrimoniais e de resultados da organização, expressos em documentos que sintetizam os resultados obtidos. Também é sua função identificar e expor ao órgão de administração estratégica os pontos vulneráveis e os riscos da cooperativa. Para tanto, é necessário observar a pertinência e a confiabilidade do conteúdo dos relatórios encaminhados ao Conselho e aqueles direcionados às demais partes interessadas, de forma que possa haver avaliação adequada dos assuntos.

Dessa forma, os administradores com funções executivas devem certificar a adequação das demonstrações financeiras e a confiabilidade dos relatórios encaminhados aos órgãos de administração estratégica, ao Conselho Fiscal, aos associados e aos órgãos internos e externos de controle, atestando que não existem omissões ou falsas declarações nesses documentos, e que eles expressam a real situação da cooperativa.

Uma das maneiras de conferir confiabilidade a esses documentos já na sua origem é pelo reconhecimento da importância dos diversos processos de controle em curto e longo prazos, até mesmo daqueles exercidos por outras instâncias, como o Conselho Fiscal e o agente interno de controle. Os controles operacionais asseguram que as informações produzidas e divulgadas sejam confiáveis, devendo ser disseminados de forma clara para toda a organização.

II. Código de conduta e padrões éticos

Os códigos de conduta têm-se mostrado efetivos instrumentos para traçar orientações, apontar e controlar o comportamento ético nas organizações, representando relevante mecanismo associado às boas práticas de governança.

Esse código, instituído e aprovado pelo órgão estratégico, cujos princípios nortearão as atividades da cooperativa, deve abordar padrões éticos e valores corporativos. Em que pese ser responsabilidade dos administradores estratégicos zelar pelo cumprimento de suas orientações, são os administradores executivos que podem acompanhar melhor e avaliar sua aplicação no cotidiano da cooperativa, e, por isso, caberá a eles a responsabilidade pela sua aplicação.

A orientação de o órgão estratégico ser o responsável maior pela elaboração do código de conduta se deve a seu papel de principal guardião dos valores institucionais, os quais devem constar no documento. Tal orientação se alinha com a ideia de fortalecer a atuação do órgão estratégico, de garantir o envolvimento da alta Direção na concepção, implementação e disseminação do código de conduta e de assegurar seu empenho na busca do comportamento ético em todos os níveis hierárquicos da cooperativa.

Um dos objetivos do código de conduta é ser referência formal e institucional para a conduta pessoal e profissional de cada integrante da cooperativa. Os integrantes da organização, independente do cargo ou da função que ocupem, estarão sujeitos às suas orientações, reduzindo a subjetividade das interpretações pessoais sobre princípios morais e éticos, até mesmo no que concerne à perseguição dos objetivos traçados pelo órgão de administração estratégica.

Esse código também tem o objetivo de fornecer padrão de relacionamento com os diversos públicos de interesses, que, no caso das cooperativas, podem ser outras cooperativas, bancos, associados, empregados, parceiros, fornecedores, prestadores de serviços, concorrentes, sociedade, governo e comunidade.

No entanto, é difícil imaginar um conjunto de orientações para as relações em associações, sem considerar os princípios nos quais elas se baseiam. Atualmente, é no âmbito da Aliança Cooperativa Internacional (ACI) que os princípios cooperativistas são periodicamente revistos. Esses preceitos – adesão voluntária e livre; gestão democrática; participação econômica dos membros; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação; e interesse pela comunidade –, que orientam o exercício do cooperativismo de maneira geral, são os grandes valores que regem as relações entre pessoas, organizações e sistemas cooperativistas. A existência de mais ou menos adesão à prática desses princípios provavelmente está relacionada com a maneira de os cooperados e as cooperativas procederem em relação a questões tradicionalmente contempladas em códigos de conduta, documento adotado por 52% das cooperativas, de acordo com a pesquisa realizada. A divisão de trabalho entre o órgão colegiado e os ocupantes de cargos executivos, o papel desempenhado pelas confederações, cooperativas centrais e empresas constituídas para prestar serviço para suas filiadas, a sobreposição de dirigentes na ocupação de cargos em singulares, centrais e confederações e a própria organização sistêmica estabelecida em lei para o cooperativismo geram complexa rede de relacionamento e de interesses. Poderá haver conflito de interesses entre centrais e sistemas, por exemplo, na tentativa de expansão de área de atuação para aumentar a participação no mercado, ou entre uma cooperativa singular e sua central, acirrada pela situação de possuírem, por exemplo, um dirigente comum.

Assim, tendo em conta as especificidades desse segmento, pode-se considerar fundamental que o código de conduta agregue os princípios cooperativistas, associados a temas como conflitos de interesses dentro e fora do sistema cooperativo, meio ambiente, segurança no trabalho, nepotismo, empréstimos a partes relacionadas, corrupção, divulgação de informações, comportamentos ilegais e atividades políticas. Aqueles que, de boa fé, com o intuito de preservar o comportamento ético nas organizações, promovam denúncias, devem ter suas ações protegidas pelo código de conduta, de forma que sejam preservados de retaliação que venha a ocorrer.

Esse código de conduta deve ser, acima de tudo, instrumento prático a guiar as relações internas e externas, para facilitar o controle da autogestão e, indiretamente, contribuir para aumento da confiança dos usuários nas instituições que tiverem práticas consistentes de padrões éticos. De acordo com o BIS, a existência de cultura organizacional que determine e incentive o comportamento ético é tão ou mais importante que declaração escrita a esse respeito. Os dirigentes da cooperativa devem, portanto, assumir a responsabilidade pela aplicação dos padrões éticos no dia-a-dia, sobretudo pelo exemplo, e difundir os valores definidos, promovendo as condições para que eles passem a fazer parte da cultura organizacional.

A cooperativa deve divulgar o código nos veículos internos de comunicação e estabelecer canais para sanar dúvidas ou dar conhecimento sobre os pontos de conflito. Aos novos associados e funcionários, recomenda-se dar conhecimento do código assim que eles ingressarem na cooperativa, em conjunto com as informações repassadas na admissão.

Em consonância com as premissas já citadas, com os objetivos de alcançar transparência e de aumentar a confiança entre os associados, faz-se necessária a publicidade das negociações havidas com partes relacionadas. Conforme a Deliberação nº 26, de 5 de fevereiro de 1986, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM):

Partes relacionadas podem ser definidas, de um modo amplo, como aquelas entidades, físicas ou jurídicas, com as quais uma companhia tenha possibilidade de contratar, no sentido lato deste termo, em condições que não sejam as de comutatividade e independência que caracterizam as transações com terceiros alheios à companhia, ao seu controle gerencial ou a qualquer outra área de influência. Os termos “contrato” e “transações” referem-se, neste contexto, a operações tais como: comprar, vender, emprestar, tomar emprestado, remunerar, prestar ou receber serviços, condições de operações, dar ou receber em consignação, integralizar capital, exercer opções, distribuir lucros, etc. (CVM, 1986).

A cooperativa deve instituir mecanismos para assegurar que as referidas negociações sejam divulgadas e registradas nas demonstrações financeiras da cooperativa, de modo que todas as partes interessadas tenham conhecimento do fato e das razões que levaram à sua ocorrência e que compreendam seus efeitos sobre a situação financeira da cooperativa e a regularidade da operação, até mesmo quanto

a ética. Tais transações devem ser realizadas nas mesmas condições que seriam aplicadas entre partes não relacionadas, no tocante a prazos, valores, encargos etc. A divulgação das informações sobre as transações como o nome dos envolvidos, natureza da operação, condições e valores contribui para que a ética e os interesses institucionais direcionem as ações da instituição. A possibilidade de instituir essa prática deve ser avaliada pelas cooperativas, uma vez que em 58% das instituições pesquisadas isso não ocorre.

Nesse sentido, os administradores, não só os executivos mas também os estratégicos, devem se abster de participar de decisões nas situações em que os interesses pessoais conflitem com os institucionais, quando não há independência em relação às decisões a serem tomadas, podendo o posicionamento ser motivado por interesses distintos daqueles da cooperativa. Esse procedimento, entretanto, está ausente em 51% das cooperativas pesquisadas. Tais situações devem estar previstas no código de conduta. Com essa disciplina, a atuação dos gestores será pautada por transparência, ética, respeito à legislação e segregação de atividades.

III. Políticas de risco e crédito

Para melhor entendimento das políticas de crédito, é conveniente apresentar a definição de alguns dos termos relacionados com essas políticas, quais sejam: risco, risco de crédito e risco da atividade financeira. De acordo com Moreira (2008), entre várias definições possíveis, um conceito bem amplo de risco é “[...] a chance de perda financeira. Ativos com chances maiores de perda são vistos como mais arriscados do que aqueles com chances menores de perdas.” Já o risco de crédito

representa a possibilidade de inadimplemento da contraparte de quaisquer instrumentos financeiros, gerando a falta de recebimento para a outra parte. Convém observar que ele não surge apenas da incapacidade para honrar os compromissos, mas também da falta de desejo em honrar os compromissos assumidos (MOREIRA, 2008, p. 399).

Um conceito mais direcionado a instituições financeiras, entre as quais se inserem as cooperativas de crédito, é que “o risco da atividade financeira pode ser definido como o impacto potencial adverso que determinados eventos, esperados

ou inesperados, podem ter sobre o capital e resultados de uma instituição” (BACEN, 1997, p. 5). Assim, são imprescindíveis para sucesso do negócio a identificação das áreas da organização mais suscetíveis a ocorrência de erros e problemas e a adoção de políticas de controle e acompanhamento que irão aliviar ou, pelo menos, reduzir tais erros.

A política de gestão de riscos objetiva proporcionar segurança aos associados e percepção de que suas aplicações serão geridas conforme normas pré-estabelecidas pela cooperativa, de acordo com a técnica mais adequada. Tais normas determinam formas de conduta, responsabilização e segregação de funções, devendo ser disponibilizadas aos associados e amplamente divulgadas ao quadro funcional da cooperativa. O processo de controle de risco envolve identificação, mensuração e monitoramento dos riscos.

Aos conselheiros com funções estratégicas, cabe assegurar que os administradores executivos preventivamente identifiquem, avaliem e monitorem os riscos inerentes à atividade cooperativista. Cabe a eles, ainda, aprovar os planos de contingência formulados por esses executivos. As políticas de controle de risco propostas pelos executivos e aprovadas pelos administradores estratégicos não devem conflitar com outras políticas adotadas pela cooperativa. Devem ser suficientemente detalhadas e, ao mesmo tempo, permitir flexibilidade na gestão do risco. Bergamini Júnior (2005) enfatiza que é atribuição da Diretoria Executiva a gestão dos riscos, mas que cabe aos conselheiros com funções estratégicas supervisionar a gestão, estabelecendo boas práticas de governança, de que conste definição de procedimentos relativos à administração desses riscos.

Para Lombardo *et al.* (s/d), o controle e a gestão de riscos eficazes devem contemplar etapas como “supervisão ativa; desenvolvimento de políticas, procedimentos e limites adequados; sistemas de medição/monitoramento; e auditorias e controles internos abrangentes”. Além disso, requer que todos os envolvidos estejam bem informados, e que o pessoal técnico seja qualificado. Relativamente ao grau de sofisticação do processo, afirma que “deve ser compatível com o nível de risco potencial” da cooperativa e com o seu porte. Os gestores executivos, cuja responsabilidade é garantir que os negócios sejam administrados de forma segura e sensata, devem compreender a natureza e o comprometimento dos riscos assumidos e saber se podem ser enquadrados na estratégia adotada para a instituição. Para isso, cumpre-lhes a supervisão dos processos de controle e de gerenciamento de risco, cabendo:

1. desenvolver e implementar práticas e procedimentos que traduzam, em normas operativas, as metas, os objetivos e as tolerâncias aos tipos de risco identificados;
2. garantir o cumprimento da estrutura hierárquica e de responsabilidade estabelecida, para mensurar, administrar e gerar informações sobre as exposições a riscos;
3. supervisionar a implantação e a manutenção dos sistemas que identificam, mensuram, monitoram e controlam os riscos;
4. estabelecer controles internos eficazes para os diversos processos de controle de riscos (LOMBARDO et al, s/d, p. 61) .

Consideram, ainda, os autores citados:

Para evitar conflitos de interesses, os processos de mensuração, monitoramento e controle dos riscos devem ser executados de forma independente das áreas que realizam as operações geradoras dos riscos (por. ex. operações das mesas de tesouraria, operações comerciais da rede de agências, etc.) (LOMBARDO et al, s/d, p.61).

Sempre que seu porte e a complexidade de suas atividades exigirem, a cooperativa, para ter controle de riscos eficaz, deve recorrer a comitês para identificar e tratar risco em campos específicos, tais como crédito, liquidez, investimentos e operações. Esses comitês, citados no Capítulo 6, têm como responsabilidade definir a estratégia de assunção de riscos; formular as políticas de aceitação e de tolerância de riscos; e assegurar a comunicação adequada da estratégia adotada a toda a instituição.

O principal negócio de uma cooperativa é a concessão de crédito seguro aos seus associados, sendo a rentabilidade dessas operações um dos itens formadores do seu desempenho. É fundamental, portanto, controlar os riscos das operações e conhecer melhor o perfil econômico dos seus clientes, cuidados que garantem uma carteira rentável, evitando riscos que possam levar a instituição a uma situação difícil, como a inadimplência e, até mesmo, a insolvência.

Normativos internos, em consonância com dispositivos legais, são essenciais à regulação e à avaliação do risco das operações de crédito. No entanto, não basta a

qualidade e a pertinência dos procedimentos de controles internos estabelecidos em manuais. É imprescindível que todo o processo relacionado com esses procedimentos, até a formalização das operações e a classificação qualitativa de cada operação quanto aos riscos, seja realizado estritamente de acordo com as regras.

A carteira de crédito requer especial atenção e cuidado dos administradores executivos, devendo as informações do comitê de crédito serem utilizadas efetivamente para decisões, sempre em consonância com as normas de origem interna e externa.

É desejável a constante busca por transparência, de forma que os sistemas de informações e as políticas para os diversos riscos sejam continuamente aperfeiçoados e divulgados. Isso contribuirá para decisões dos associados e dos membros do órgão de administração estratégica. Um dos objetivos é demonstrar aos associados que seus investimentos estão sendo administrados de forma segura, obedecendo a regras claras e rígidas, seja na concessão do crédito, seja em aplicações no mercado. Tais regras buscam mitigação do risco contra práticas fraudulentas e uso de informações privilegiadas. A política e os procedimentos de gestão de risco devem ser estabelecidos pormenorizadamente, devendo abranger as garantias oferecidas pelos tomadores de crédito.

IV. Prestação de informações

Conforme definição de Bergamini Júnior (2005), o termo prestação de informações não deve ser confundido com transparência da gestão no sentido de fornecimento de informações de forma ampla. É a contínua demonstração, pela Diretoria Executiva, de que a gestão executiva está alinhada com as diretrizes estratégicas definidas pelos administradores com funções estratégicas. Para o efetivo acompanhamento da gestão, é necessário que haja fornecimento de informações pertinentes, tempestivas e sem excessos, que proporcionem adequado entendimento da situação da cooperativa.

Já a administração transparente permite que a cooperativa demonstre o grau de solidez e adquira credibilidade ante o associado e a comunidade. Todos os dirigentes, sejam de função estratégica, sejam de execução, devem sempre prestar contas e se submeter a controle, de forma que se reduzam os possíveis conflitos

entre a propriedade e a gestão. É imprescindível que a Administração institua procedimentos transparentes da gestão e da prestação de contas, especialmente quanto à situação econômica, financeira e patrimonial. Desse modo, os associados poderão compreender a real situação da cooperativa e, se desejarem, aferir o que for divulgado pela Administração em informativos internos, na intranet e em outros meios. Ressalva-se que os detentores de informação sigilosa devem seguir as disposições da lei em relação ao tratamento dispensando a esse tipo de informação. O essencial não é a quantidade de informação, mas o destaque dado às situações que exigem mais atenção.

Dos cooperados entrevistados, 91% percebem disponíveis as demonstrações contábeis e os relatórios gerenciais de suas cooperativas, mas apenas 51% entendem que esses documentos apresentam-se a eles de maneira compreensível. Faz-se necessário, portanto, o uso de linguagem mais acessível e de fácil compreensão na elaboração de relatórios e de documentos contábeis, de forma que permita melhor entendimento das informações neles contidas por parte dos associados, o que induz a mais participação e acompanhamento de sua cooperativa.

A Diretoria Executiva deve examinar constantemente os principais relatórios de desempenho da cooperativa, deixando-os disponíveis para o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal e as Auditorias interna e externa. Isso facilitará o acesso físico às instalações em que se encontram esses documentos e os deixará disponíveis para todos os esclarecimentos necessários, de forma que se faça sem embaraços o levantamento de dados eventualmente requeridos.

É também atribuição da Diretoria Executiva conservar o fluxo de informações interna e externamente, relativas à implementação das deliberações do Conselho de Administração e das regularizações recomendadas pelo Conselho Fiscal, informando todos os conselheiros, associados e auditores sobre o andamento dessas atividades.

Para tanto, é interessante que os órgãos de administração atentem para o alinhamento do entendimento sobre as questões prioritárias, como desempenho, riscos, remuneração, estratégias e contingências, destacando-se os pontos controversos que exijam mais atenção quanto à divulgação de informações. Assim, o estabelecimento ou o aperfeiçoamento de linhas de comunicação que atendam às necessidades dos órgãos e dos demais setores da cooperativa deve compor a pauta das reuniões regulares dos conselheiros e dos diretores com os membros executivos.

É importante que os ocupantes dos cargos executivos zelem para que todos os conselheiros tenham acesso à mesma base de informações, e para que esses dados tratem das prioridades definidas.

Da mesma forma que o conteúdo, as informações devem ser tempestivas e completas, porém sem exageros, evitando-se fornecê-las imediatamente antes das reuniões de órgãos estatutários. Dados contábeis não sistematizados e grande volume de documentos antecedentes à reunião não atendem aos requisitos de transparência.

Diferentemente do Conselho de Administração, o Conselho Fiscal tem como características fundamentais independência e autonomia de avaliação de seus membros, baseado na premissa de que isso reduz a influência de grupos de controle ou da posição de maioria. Nesse sentido, os administradores executivos devem garantir que o Conselho Fiscal, e cada conselheiro individualmente, tenha acesso às informações necessárias ao seu trabalho, o que, de acordo com a pesquisa com as cooperativas, já ocorre em 97% delas. Isso permite a análise e a formação de opiniões consistentes. Outro ponto é a importância dessa prática para a independência do Conselho Fiscal.

Das cooperativas pesquisadas, 48% afirmaram que os documentos a serem examinados pelo Conselho Fiscal em suas reuniões ordinárias são encaminhados a seus membros no momento da própria reunião, o que revela um ponto crítico, que exige mudanças. O ideal é que os membros do Conselho Fiscal recebam a documentação com mais antecedência.

As vantagens de se estruturar um sistema que proporcione transparência de informações e de desempenho são inúmeras. De acordo com Wittlinger (2007), é consenso, no mundo, a necessidade de transparência e de padronização de informações por parte das instituições, requisitos indispensáveis à construção de indicadores financeiros e não financeiros que permitam avaliar e comparar o resultado das instituições de acordo com cada segmento.

Aos associados e ao mercado, esse modo de agir fornece, de forma mais objetiva, elementos para análise da evolução da cooperativa e esclarece sobre o desempenho passado e futuro, ajudando a definir metas, objetivos e decisões quanto a possíveis investimentos, além de facilitar a supervisão e o controle por parte dos órgãos governamentais. Principalmente, auxilia a percepção, pelas partes interessadas, dos reflexos derivados da atuação da instituição.

No segmento do cooperativismo de crédito, podem ser considerados indicadores relevantes, entre outros: total de ativos, rentabilidade, produtividade, crescimento da carteira de crédito, índices da estrutura de capital, custos administrativos ante a receita, nível de exposição a riscos, índices de inadimplência, região geográfica e mercado. O desempenho no que se refere a esses parâmetros indicará a saúde financeira da cooperativa. Esses indicadores permitem identificar pontos fracos, caso ocorram, de forma que a cooperativa possa agir para melhorar os pontos que não se apresentarem favoráveis.

No entanto, o desenvolvimento dessa prática está intimamente relacionado com o desenvolvimento do sistema ao qual a cooperativa pertence. Quanto mais avançado o comportamento sistêmico, mais fácil será a avaliação entre as cooperativas.

Assim, é interessante que a comparação entre as cooperativas singulares considere também o grau de adesão aos padrões estabelecidos pela cooperativa central ou pela confederação, de forma que se evitem distorções. A informação sobre mais ou menos adesão a esses padrões pode servir de instrumento norteador das ações da central ou da confederação, no aperfeiçoamento da organização sistêmica. Cabe, portanto, à confederação ou à central, a obrigação de prover o sistema de instrumentos, regras e manuais para estruturar e orientar a gestão dos negócios cooperativos, até mesmo para adequada identificação e gestão de riscos. Sem essas providências, dificilmente as cooperativas singulares terão condições de utilizar padrões comparativos confiáveis o bastante para influenciar decisões dos gestores.

IV.I. Política de remuneração

O valor do salário dos administradores deve estar disponível a qualquer associado, bem como os critérios para estabelecimento da remuneração, mesmo de parcela variável. Outro ponto a considerar é que se deve dar conhecimento ao quadro social do peso relativo dessa despesa em relação às demais despesas administrativas. Se não for possível a divulgação individual da remuneração, é desejável que seja feita globalmente, para cada órgão estatutário e para função de direção.

É interessante que a publicidade seja feita de forma que facilite a avaliação do impacto da remuneração nos resultados da cooperativa. Isso pode melhorar a percepção do cooperado em relação aos resultados gerados pelos administradores; à adesão aos objetivos maiores, traçados pela Direção Estratégica; e aos custos efetivos

envolvidos na condução do negócio. O instrumento que pode ser usado para divulgar esses critérios são os relatórios anuais da Administração. Em 57% das cooperativas pesquisadas, a remuneração dos gestores não está associada a nenhuma variável de desempenho.

Por outro lado, de forma positiva, 80% das cooperativas informaram que elaboram planejamento estratégico com definição de metas. Metas claras no planejamento traduzem acordos internos adequados quanto a expectativa de desempenho. No entanto, pode ser considerado ainda mais importante que esse número chegue à totalidade das cooperativas em funcionamento. Mais do que um simples instrumento formal ou de orientação orçamentária, em governança o planejamento com metas representa a forma mais objetiva de os participantes executarem um dos mais significativos exercícios da propriedade, que é o de definir os objetivos da organização, de curto e de longo prazo.

Em consequência, a remuneração dos ocupantes dos cargos da Administração deve estar conciliada com esses objetivos, estratégias e valorização da organização em longo prazo. Isso contribuirá para que a perseguição das metas não imponha sacrifícios que estejam além das forças da cooperativa, nem a submeta a riscos excessivos. A filosofia da remuneração deve sintetizar os propósitos estabelecidos para o negócio pela Direção Estratégica, sem perder de vista os objetivos do quadro social. Assim, a elaboração das parcelas remuneratórias, especialmente a variável, deverá perseguir a conciliação de fatores que preservem o interesse dos cooperados em curto prazo e daqueles que visem à perenidade organizacional em longo prazo.

Referências

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI; José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Apostila do curso de Gerenciamento de Risco**. CINSP. Bacen. Brasília, 1997.

BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. *Governança e Perspectivas do Cooperativismo*. In: Ralph Panzutti (Org.). **Coleção Estudo e Pesquisa nº 3**. São Paulo: OCESP/ SESCOOP-SP, 2001, p. 138-154.

BERGAMINI JÚNIOR, Sebastião Bergamini. **Controles Internos como Um Instrumento de Governança Corporativa. Revista do BNDES.** Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev2406.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 08.

BIS. Bank for International Settlements. **Enhancing Corporate Governance for Banking Organizations.** Basel, Switzerland, 2006. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs122.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 08.

CVM. Comissão de Valores Mobiliários. **Deliberação CVM nº 26, de 5 de fevereiro de 1986.** Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/asp/cvmwww/atos/exiatio.asp?File=/deli/deli026.htm>>. Acesso em: 26 mai. 08.

LAMB, Roberto. **Governança Corporativa, Arena e Contexto.** In: XV Congresso Nacional da Abamec, 2000. São Paulo, 2000.

LOMBARDO, Márcia; QUEIROZ, Nelson Lopes; FIALHO, Getúlio Ribeiro; WEICHERT, Maurel Aléxis. **Curso para Analista de Gestão de Informação – Informações sobre risco de mercado.** Apostila. Brasília: Banco Central do Brasil, s/d.

MCKINSEY & Company; KORN/FERRY International. **Panorama da Governança Corporativa no Brasil.** São Paulo: McKinsey & Company e Korn/Ferry Internacional, 2001.

MOREIRA, Cláudio Filgueiras Pacheco. **Manual de Contabilidade Bancária.** Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2008.

BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. *Governança e Perspectivas do Cooperativismo.* In: Ralph Panzutti (Org.). **Coleção Estudo e Pesquisa nº 3.** São Paulo: OCESP/SESCOOP-SP, 2001, p. 138-154.

SAUNDERS, Anthony. **Administração de Instituições Financeiras.** São Paulo: Editora Atlas, 2000.

SILVA, José Pereira. **Gestão e Análise de Risco de Crédito.** São Paulo: Editora Atlas, 2003.

WITTLINGER, Bettina. *Sistema Facilita Avaliação e Controle.* **Revista de Microfinanças do Sebrae.** Brasília, junho de 2007. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/4A2C045D40B12F4083257302004A1992/\\$File/NT00035B6A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/4A2C045D40B12F4083257302004A1992/$File/NT00035B6A.pdf)>. Acesso em: 26 mai. 08.

• Capítulo 8. Fiscalização e controle

Maria de Fatima Cavalcante Tosini e Alexandre Martins Bastos

Entendendo as funções de fiscalização e controle como elementos necessários às boas práticas de governança nas cooperativas de crédito, o objetivo deste capítulo é aprofundar a argumentação em relação aos agentes e órgãos que, além do Conselho de Administração, podem exercer esse papel. Para tanto, na primeira seção, é apresentada abordagem teórica sobre as funções de fiscalização e controle, visando fornecer visão geral sobre o tema. Em seguida, nas seções II a IV, são tratados, de forma particular, os associados, o Conselho Fiscal, as auditorias e a organização sistêmica do segmento.

I. Abordagem teórica

Na constituição de uma estrutura de fiscalização e controle, necessária à boa governança, deve-se ter em conta que qualquer mecanismo de controle resulta de um processo de arbitragem entre os efeitos dos comportamentos oportunistas dos agentes e os custos de controle, que buscam alinhar os interesses dos dirigentes aos interesses dos proprietários, conhecidos como os custos de agência, que, segundo Jensen e Meckling (1976), são os seguintes:

- a) custos de constituição da estrutura e de elaboração de contratos entre proprietários e dirigentes;
- b) custos de monitoramento das atividades dos dirigentes pelos proprietários (*monitoring costs*) – Exemplo: custos com auditorias;
- c) custos promovidos pelos próprios dirigentes para prestar contas aos proprietários (*bonding costs*) – Exemplo: relatórios e pareceres enviados aos proprietários;
- d) custos residuais (*residual loss*) – Inerentes à divergência de interesses entre proprietários e dirigentes, decorrentes de escolhas não necessariamente ótimas.

Analisando esses custos no ambiente das cooperativas de crédito, podem-se acrescentar, aos custos de monitoramento, os custos com controles internos (1) e os custos com o Conselho Fiscal (2).

O primeiro grupo refere-se aos custos dos controles a serem exercidos pelos dirigentes para evitar os comportamentos oportunistas na instituição. Os mecanismos de controle interno tornaram-se obrigatórios para todas as instituições financeiras, com a publicação da Resolução nº 2.554, de 24 de setembro de 1998, do Conselho Monetário Nacional (CMN). No caso das cooperativas de crédito, conforme prevê o artigo 3º da Resolução nº 3.442, de 28 de fevereiro de 2007, do CMN, sua constituição subordina-se a apresentação de plano de negócio, com definição da estrutura de controles internos, com mecanismos que garantam supervisão adequada por parte da administração e atuação efetiva de auditoria interna e externa como instrumentos de controle.

O segundo grupo – custos com o Conselho Fiscal – refere-se a um instrumento de fiscalização legal obrigatório no ambiente de cooperativas no Brasil. A Lei Cooperativa nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, em seu artigo 56, determina:

A administração da sociedade será fiscalizada, assídua e minuciosamente, por um Conselho Fiscal, constituído de 3 (três) membros efetivos e 3 (três) suplentes, todos associados eleitos anualmente pela Assembleia Geral, sendo permitida apenas a reeleição de 1/3 (um terço) dos seus componentes.

A estrutura de fiscalização e controle em uma cooperativa de crédito deve ser compatível com a capacidade financeira da instituição, os potenciais riscos oportunistas e os custos, acima relacionados, incorridos para reduzir as eventuais diferenças de interesses dos diversos atores envolvidos com a cooperativa de crédito – administradores, gestores executivos, associados, funcionários, órgãos governamentais e outros.

Destaca-se, em relação aos instrumentos de fiscalização e controle, que a assimetria de informação entre os agentes é forte estimulador de comportamentos oportunistas. Portanto, a eficiência e a eficácia de qualquer instrumento de fiscalização e controle, tanto interno quanto externo, estão fortemente associadas à quantidade e à qualidade das informações divulgadas aos agentes responsáveis pela função.

Os instrumentos de controle podem ser internos ou externos. Os internos consistem no conjunto de arranjos sob alçada da cooperativa, que permitem reduzir a ocorrência de ações indevidas, assim entendidas tanto aquelas associadas a dolo, imperícia ou imprudência, quanto as bem-intencionadas, mas que não estão plenamente integradas ao desejo dos cooperados, principais interessados nos resultados da cooperativa. Esses instrumentos visam à supervisão de contratos e acordos na cooperativa, bem como ao monitoramento do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva. Ressalta-se que os instrumentos de controle interno não são constituídos apenas formalmente – como um sistema padronizado de controle, exercido por equipe especializada –, mas podem ser constituídos pelas partes interessadas da cooperativa.

Devem atuar como agentes de fiscalização e controle interno nas cooperativas de crédito:

- associados, pelo exercício ativo e bem informado dos seus direitos e deveres;
- Conselho Fiscal, pelo exercício de fiscalização efetiva e independente;
- auditores internos, pelo exercício da profissão com boa qualidade e independência, pautados pelos padrões legais de auditoria. Deve haver comunicação dos resultados relevantes materialmente, por meio de relatórios objetivos e inteligíveis, à Gestão Executiva, ao Conselho de Administração e ao Conselho Fiscal;
- empregados, pelo entendimento dos processos de controle aprovados pela Gestão Executiva e pelo Conselho de Administração; pela adoção dos valores éticos institucionais da cooperativa; pela comunicação de preocupações relativas a práticas ilegais ou antiéticas, assegurados os canais institucionais de comunicação e de sigilo de informação.

Embora a responsabilidade pelo bom funcionamento dos instrumentos de controle e fiscalização seja do Conselho de Administração e da Gestão Executiva, pode haver falha, se interesses oportunistas dos conselheiros estiverem alinhados com os dos gestores, visando obter benefícios em detrimento dos interesses dos demais associados. Esse fato gera necessidade de se estabelecerem formas de controle externo, arranjos ou dinâmicas existentes fora do âmbito da organização, que limitam os comportamentos oportunistas dos integrantes do Conselho de Administração e da Gestão Executiva.

Em sociedades por ações, os mecanismos do mercado regulam e disciplinam sua governança: as flutuações nos valores das ações sinalizam verde, amarelo ou vermelho, e fusões e propostas de aquisições convidam equipes de gerenciamento de baixo desempenho a saírem do mercado. As cooperativas de crédito, diferentemente dos bancos, por não possuírem títulos no mercado secundário, não estão sujeitas a avaliação dos investidores, especialmente dos institucionais com grande poder disciplinador desse mercado.

Um poderoso instrumento de fiscalização e controle externo, e, portanto, provedor de qualidade de governança, é a integração de cooperativas individuais em rede (PARADIS, 2001). Os agentes que podem atuar como instrumentos de fiscalização e controle nas cooperativas de crédito, nessa estrutura de rede, são os seguintes:

- órgãos reguladores e fiscalizadores do sistema financeiro: ao normatizar e fiscalizar o segmento, o Banco Central estimula o estabelecimento de padrões desejáveis de comportamentos. Por ter como missão a segurança sistêmica, articula também os diversos mecanismos externos de monitoramento, visando melhorar sua efetividade;
- auditores externos: são profissionais sujeitos às normas e à supervisão da CVM e respondem judicialmente por seus pareceres e relatórios, tanto na esfera civil quanto na criminal. Isso tende a tornar o trabalho da Auditoria externa um instrumento eficaz de fiscalização e controle dos registros contábeis;
- fundos garantidores de crédito: visam assegurar determinado valor dos depositantes, no caso de quebra das cooperativas. Eles podem e devem supervisionar essas instituições, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, onde o *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) também tem função de supervisão bancária;
- cooperativas centrais e confederações: a integração das cooperativas em sistema de rede é poderoso instrumento de fiscalização externa. Além da autorregulação exercida pela instituição de suas normas internas, as cooperativas centrais, conforme determinação do CMN, por meio do artigo 18 da Resolução nº 3.442, de 2007, têm o dever de supervisionar suas filiadas para prevenir e corrigir situações anormais que se configurem infrações legais ou que possam colocar em risco a saúde financeira da cooperativa ou do sistema.

Os resultados das pesquisas realizadas possibilitaram identificação de pontos fortes e de fragilidades nas práticas de governança de outros agentes, em relação às funções de fiscalização e controle. O diagnóstico apresentado e discutido nas próximas seções busca fundamentar a proposição das diretrizes, especificamente para essas funções. A segmentação dos agentes de fiscalização e controle teve como parâmetro o grau de importância que os negócios da cooperativa representam para eles e a responsabilidade legal que assumem por suas ações e omissões. Assim, são discutidas as práticas dos associados, das Auditorias interna e externa, do Conselho Fiscal e do sistema cooperativo.

II.Associados

O associado, como proprietário, é a parte mais interessada nos negócios da cooperativa, portanto, deve agir como instrumento efetivo de fiscalização e controle da organização. De acordo com as respostas a respeito do percentual de associados que assinaram a lista de presença na Assembleia Geral ordinária de 2007, em 66% das cooperativas, menos de 15% dos associados registraram seu nome nessa lista, o que configura cenário de fraca participação.

Os principais motivos apontados pelos dirigentes das cooperativas para essa fraca participação foram: “Confiança do cooperado na administração da cooperativa”, com 31% das respostas; e “Falta de conhecimento do cooperado a respeito da sua importância na Assembleia”, com 27% das respostas. Na visão dos associados, os principais motivos para sua fraca participação estão relacionados a fatores pessoais, com 38,9% das respostas, assim distribuídas:

- 12,9% afirmam que “não faz diferença ir” à Assembleia Geral;
- 12,4%, que o “tempo gasto é muito grande”;
- 10%, que há “Dificuldade de deslocamento para o local da Assembleia Geral”;
- 3,6% apontam que o motivo é a “Confiança na administração da cooperativa”, embora 85,5% dos cooperados afirmem que confiam totalmente nos dirigentes;
- mais da metade dos associados – 51,8% – responderam “Outros motivos”, que, desdobrados, revelam novamente predominância de motivos relacionados a fatores pessoais – 55,9%. Foram apontados falta de tempo (35,9%), falta de interesse (12,2%) e horário, data ou distância incompatíveis (7,7%). O motivo de não-comparecimento relacionado a ação da cooperativa, e não a fatores pessoais – falta de divulgação sobre a realização da Assembleia Geral – correspondeu a 8,8% das respostas.

Essas respostas indicam a fragilidade dos sistemas internos de controle e monitoramento, evidenciando o chamado “efeito carona”, o que motiva o associado a ponderar sobre a importância de sua participação, ante os benefícios que poderiam ser obtidos com o fortalecimento dessa supervisão.

Alguns associados entendem que não há espaço para melhorar a gestão, outros consideram sem importância que isso ocorra. Ao deixar de participar, tornam-se menos conscientes de seu papel e, a cada vez, interpretam como menos produtiva sua participação, gerando um ciclo que enfraquece o controle e a fiscalização por parte dos associados.

A falta de consciência de seus direitos e deveres é outro fator que contribui para fragilizar o sistema de controle dos associados. Sobre essa questão, a pesquisa revelou que 50,6% dos associados entrevistados nunca leram o estatuto da cooperativa; 23,9% não conhecem seus direitos e deveres; e 41,3% os conhecem apenas parcialmente.

Além disso, a pesquisa revelou alto percentual de cooperativas sem mecanismos formais que permitem aos associados ou aos delegados inserirem itens na pauta das Assembleias Gerais, o que contribui para tornar o controle e a fiscalização ineficientes: 62,72% das cooperativas indicam que não possuem esse tipo de mecanismo. E mais, das cooperativas que dele dispõem (36,36%), em apenas 6,01% houve algum caso de inserção de item na pauta pelos associados na Assembleia Geral em 2007, o que

deixa claro que não basta adotar mecanismos formais, ou seja, não é suficiente que conste no estatuto ou no regimento interno que os associados têm direitos, é preciso estimular a divulgação desses direitos e dispor de mecanismos de incentivo para seu efetivo exercício.

A falta de acompanhamento por parte dos associados é preocupante, uma vez que, nas cooperativas de crédito, como os usuários dos serviços são também os donos do negócio, eles assumem riscos e responsabilidades que extrapolam as de simples usuários de serviços financeiros. Em decorrência da previsão expressa no artigo 1.095 do Código Civil, instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e nos artigos 80 e 89 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, o sócio de uma cooperativa passa a responder não somente pela parcela de sua contribuição ao capital social, correspondente às quotas por ele integralizadas, mas também pelos prejuízos porventura verificados, na proporção das operações que tiver realizado. O parágrafo segundo do artigo 1.095 do Código Civil também se refere a responsabilidade ilimitada dos sócios: “É ilimitada a responsabilidade na cooperativa em que o sócio responde solidária e ilimitadamente pelas obrigações sociais.”

O artigo 36 da Lei nº 5.764, de 1971, afirma:

A responsabilidade do associado perante terceiros, por compromissos da sociedade, perdura para os demitidos, eliminados ou excluídos até quando aprovadas as contas do exercício em que se deu o desligamento.

Para associados empregados, o artigo 31 dessa lei ressalva que o associado que aceitar e estabelecer relação empregatícia com a cooperativa perde o direito de votar e de ser votado, até que sejam aprovadas as contas do exercício em que deixou o emprego. Nesse caso, continua como associado, respondendo limitadamente à parcela de sua contribuição ao capital social.

Apesar dessa responsabilidade, os associados se mostram pouco conscientes da importância de exercerem efetivo acompanhamento dos negócios das cooperativas. Somente 8% das respostas dos dirigentes das cooperativas aos fatores que melhor explicam a motivação dos cooperados a comparecerem às Assembleias Gerais apontam a “comunicação do rateio de perdas e/ou despesas”.

III. Auditorias

As auditorias são importantes instrumentos de controle e fiscalização, instituídas como condição para que se constituam as cooperativas de crédito, conforme o artigo 3º, inciso III, alínea “d”, da Resolução nº 3.442, de 2007:

Definição da estrutura de controles internos, com mecanismos que garantam adequada supervisão por parte da administração e a **efetiva utilização de auditoria interna e externa como instrumentos de controle** (Destaque nosso).

O Capítulo V da mesma resolução, ao tratar da auditoria externa, estabelece no artigo 23, parágrafo primeiro, que:

A auditoria a que se refere este artigo pode ser realizada por auditor independente ou por entidade de auditoria cooperativa destinada à prestação de serviços de auditoria externa, constituída e integrada por cooperativas centrais de crédito e/ou por suas confederações.

III.I. Auditoria interna

A assimetria de informação é um dos fatores que favorece o comportamento oportunista dos responsáveis pela Gestão Executiva. Os gestores tendem a conhecer mais os negócios da cooperativa do que os responsáveis pela fiscalização e pelo monitoramento, conseqüentemente podem omitir informações em seu benefício. O trabalho de auditoria contribui para reduzir a assimetria de informação, ao confrontar a veracidade dos dados informados nos relatórios gerenciais e econômico-financeiros enviados ao Conselho Fiscal e ao Conselho de Administração.

Outra contribuição da auditoria é na mitigação do risco operacional, também conhecido como risco de processo – riscos de falhas humanas; de defeito de equipamento ou de processo; e de fraude ou omissão. Especialmente em cooperativas onde não há controles informatizados, o gerenciamento do risco operacional depende muito da auditoria, que pode, com independência, relatar irregularidades e fatos relevantes.

São poucas as cooperativas que possuem estrutura de auditoria interna (24,27%), o que se explica, em parte, pela transferência desse serviço às cooperativas centrais.

São importantes papéis da auditoria interna efetuar controle, evitar ações oportunistas da Gestão Executiva e dos demais empregados, bem como reduzir assimetria de informação entre os executivos e os órgãos eletivos – Conselho de Administração e Conselho Fiscal. Por esse motivo, não se deve subordiná-la aos agentes que ela deve controlar e fiscalizar. Para garantir sua independência, a Auditoria deve estar subordinada ao presidente do Conselho de Administração e prestar informações também ao Conselho Fiscal.

No entanto, das cooperativas que possuem sua própria Auditoria interna, apenas 17,18% indicaram que o Conselho de Administração é o responsável pela definição das diretrizes e pela atuação da Auditoria. Quando isso não ocorre, o trabalho dos auditores pode ficar comprometido e sem independência. Além de subordinação ao presidente do Conselho de Administração, é desejável estabelecimento de regras e procedimentos para assegurar a independência e garantir boa qualidade dos trabalhos.

III.II. Auditoria externa

A sobrevivência e a saúde financeira de qualquer organização com direito de propriedade pulverizado, em que o direito de administração sobre a propriedade é outorgado a um grupo, dependem fundamentalmente de instrumentos de controle e monitoramento externos. Esse controle é exercido, principalmente, para evitar acordos entre os responsáveis pela administração da propriedade – Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Gestão Executiva e corpo funcional –, visando seus próprios interesses, em detrimento dos interesses dos proprietários.

Mesmo em países de economia desenvolvida, como Estados Unidos, Itália e França, a simples existência de pareceres de auditoria externa que ratificaram a veracidade dos dados contábeis divulgados nos balanços não foi suficiente para evitar fraudes que envolveram grandes empresas, como *Enron*, *WorldCom*, *Parmalat*, e outros escândalos com ampla repercussão na mídia internacional. Esses fatos revelaram que a auditoria externa não vinha desempenhando seu papel com independência, condição *sine qua non* para atingir seus objetivos. Sem independência, sua existência não faz sentido, tanto que é conhecida como “auditoria independente”.

Para que a auditoria externa atinja seus objetivos, é necessário institucionalização de métodos e regras que garantam sua independência, caso ainda não haja obrigatoriedade, estabelecida pelo poder público por meio de lei ou outras normas.

A cooperativa deve adotar regras que reduzam o risco de os auditores omitirem ou não relatarem irregularidades ou fatos relevantes. São muitas as sugestões citadas na literatura ou adotadas pela legislação de alguns países, apresentadas a seguir.

- Limitação da parcela de receita de Auditoria ou da receita total do auditor por cliente. Essa regra ajuda a evitar que a auditoria externa tenha, em um cliente, sua única receita ou sua principal renda, o que levaria a dependência financeira com esse cliente e, portanto, a perda da autonomia necessária ao trabalho prestado.
- Divulgação do valor dos honorários pagos a auditores por serviços que não sejam de auditoria. Muitas empresas de auditoria também prestam serviço de consultoria a seus clientes, e grande parte da receita dessas empresas é oriunda desse tipo de serviço. Isso também estabelece dependência financeira e prejudica a imparcialidade e a qualidade do trabalho do auditor.
- Revisão da qualidade do trabalho dos auditores por outro auditor. Essa é uma prática saudável, que obriga os auditores a serem mais cuidadosos com a qualidade do trabalho.
- Proibição de prestação de outros serviços que não sejam os de auditoria. Essa regra tem sido adotada pela legislação de diversos países.
- Adoção de rotatividade obrigatória de auditores. Instituída pelo CMN por meio da Resolução nº 3.198, de 27 de maio de 2004, alterada pela Resolução nº 3.606, de 11 de setembro de 2008, e pela CVM, constante da Instrução nº 308, de 14 de maio de 1999.
- Escolha da Auditoria externa pela Assembleia Geral. Essa regra visa reduzir ao máximo o risco de acordos entre os responsáveis pela administração e pela auditoria externa, com o propósito de prejudicar os proprietários, subordinando a auditoria ao órgão soberano da sociedade.

Nos limites legais, as cooperativas podem, de acordo com suas peculiaridades, estruturar outras regras e normas que assegurem a independência e a boa qualidade dos serviços da auditoria externa.

Dado o risco de se contratar uma Auditoria apenas para cumprimento legal e sem independência, é aconselhável que a contratação seja aprovada pelo Conselho de Administração, e que os normativos da cooperativa contenham dispositivos que assegurem sua independência.

Apenas 37,11% das cooperativas da amostra da pesquisa indicaram existir mecanismo formalizado que impeça a empresa de auditoria externa contratada de ter vínculos com membros ou com parentes de membros dos órgãos estatutários da cooperativa, o que evidencia despreocupação com o estabelecimento de regras que garantam independência da auditoria.

IV. Conselho Fiscal

O Conselho Fiscal é um dos mais importantes agentes de fiscalização e controle, uma vez que ele é subordinado exclusivamente à Assembleia Geral e, portanto, deve estar fora do conflito de interesse entre administradores – Conselho de Administração e Diretoria Executiva.

Apesar da sua relevância, o Conselho Fiscal é visto por muitos de forma equivocada, como um órgão que deve se ater a assuntos de natureza contábil, por meio da análise de balancetes e de demonstrações financeiras do exercício social, emitindo sobre essas últimas sua opinião. No entanto, as mais importantes competências do Conselho Fiscal são “fiscalizar os atos dos administradores e verificar o cumprimento de seus deveres legais e estatutários”. Entende-se como atos dos administradores qualquer ato de gestão praticado, seja pelo administrador, seja por delegação de autoridade ou por qualquer empregado da cooperativa.

Entretanto, as pesquisas revelam que as atribuições e a importância do Conselho Fiscal são desconhecidas de quase todas as partes, a começar dos associados: mais da metade (54,3%) afirma desconhecer as atribuições do Conselho Fiscal, sendo que somente 20,2% afirmam conhecê-las totalmente.

Mesmo sem conhecer suas atribuições, 77% dos cooperados consideram que o Conselho Fiscal é eficaz e preocupado com a solidez da cooperativa. Sobre a independência do Conselho Fiscal, 62,6% dos cooperados consideram sua atuação

totalmente independente da Administração; por outro lado, segundo os dirigentes das cooperativas, a principal motivação para a candidatura ao Conselho Fiscal é a indicação ou o convite de diretores ou conselheiros (58,47%). Esse fato evidencia situação de pouca independência dos conselheiros fiscais ante os dirigentes, o que contribui para reforçar a percepção de que o Conselho Fiscal é visto muitas vezes como mecanismo de entrada de futuros dirigentes nas cooperativas, desvirtuando suas funções e fragilizando as estruturas de controle e fiscalização.

O escopo de fiscalização do conselheiro fiscal deve ser o mais amplo possível, em virtude das responsabilidades legais que lhe são impostas, em caso de má conduta. O artigo 1.070 da Lei nº 10.406, de 2002 (novo Código Civil), considera que a responsabilidade dos membros do Conselho Fiscal obedece à regra que define a responsabilidade dos administradores – respondem solidariamente perante a sociedade e os terceiros prejudicados por culpa no desempenho de suas funções.

Por outro lado, vale lembrar que os membros do Conselho Fiscal correm o risco de responder pelos crimes tipificados na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, na condição de autor e de co-autor, por suas ações e omissões no exercício de sua função, uma vez o artigo 53 da Lei nº 5.764, de 1971 (Lei Cooperativa), estabelece que os componentes do Conselho de Administração e os do Conselho Fiscal se equiparam aos administradores das sociedades anônimas para efeito de responsabilidade criminal.

De igual modo, a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das Sociedades Anônimas) amplia a atuação do Conselho Fiscal, ao estabelecer, entre suas competências, opinar sobre as propostas dos órgãos da administração, a serem submetidas à Assembleia Geral, relativas a modificação do capital social, planos de investimento ou orçamentos de capital, transformação, incorporação, fusão ou cisão.

Para o bom exercício de sua função fiscalizadora, o conselheiro fiscal precisa de autonomia para acessar informações pertinentes à sua atribuição, podendo comunicar à Assembleia Geral as situações em que os órgãos da administração estejam dificultando ou impedindo esse acesso. O inciso IV do artigo 163 da Lei nº 6.404, de 1976, e o inciso IV do artigo 1.069 da Lei nº 10.406, de 2002, conferem poderes ao Conselho Fiscal para denunciar aos órgãos de administração e, se não forem tomadas as providências necessárias para proteção dos interesses da companhia, à Assembleia Geral, os erros, fraudes ou crimes por eles descobertos. Além disso, permitem ao Conselho Fiscal sugerir providências úteis à companhia.

Contudo, ao adotarem seus instrumentos de controle e fiscalização, as cooperativas devem considerar que eles resultam de um processo de arbitragem entre custos e perdas provocados pelo comportamento oportunista dos agentes envolvidos com a cooperativa e os custos de controle desses comportamentos. Assim, o Conselho Fiscal, ao solicitar informações, sempre deve ponderar o custo e o benefício dessa informação, bem como a capacidade financeira da cooperativa.

No item correspondente a acesso às informações, 97,25% dos dirigentes das cooperativas indicaram que os membros do Conselho Fiscal têm acesso, individualmente, a todos os documentos e informações necessários ao exercício de suas funções, o que é relevante e necessário à independência desse Conselho. Por outro lado, 48,12% dos dirigentes das cooperativas afirmaram que não encaminham aos membros do Conselho Fiscal, com antecedência, os documentos a serem examinados em suas reuniões, o que é um ponto crítico, pois não parece possível analisar, com o devido cuidado, as informações necessárias ao desempenho de suas funções, se elas estiverem disponíveis apenas no momento da reunião.

Ainda em relação às informações prestadas ao Conselho Fiscal, 85,90% dos dirigentes das cooperativas responderam que existe processo regular de apresentação da cooperativa aos novos conselheiros fiscais, que contempla tanto informações internas quanto externas relacionadas ao exercício de funções. É fundamental que os membros do Conselho Fiscal, principalmente aqueles que cumprem o primeiro mandato, tenham ciência dos principais números e informações da cooperativa e das responsabilidades inerentes às suas funções. Destaca-se a necessidade de dar conhecimento a esses conselheiros de suas responsabilidades legais individuais, ou seja, em caso de problemas, eles responderão individualmente por seus atos.

Considerando a relevância do Conselho Fiscal como instância de fiscalização e controle e o escopo do seu trabalho, algumas recomendações são necessárias. Como exemplo, o Conselho Fiscal pode requerer, à Administração, os recursos humanos, materiais e financeiros para consecução de suas funções; a pedido de qualquer dos seus membros, pode solicitar aos órgãos de administração esclarecimentos ou informações, desde que relativos à sua função fiscalizadora, bem como elaboração de demonstrações financeiras ou contábeis especiais; e, aos auditores externos e internos, esclarecimentos ou informações e apuração de fatos específicos. O Conselho Fiscal pode convocar membros do Conselho de Administração, da Diretoria Executiva ou do quadro funcional e convidar associados, a fim de prestarem esclarecimentos.

A eficácia da atuação do Conselho Fiscal depende de sua independência e imparcialidade na realização dos trabalhos. O estatuto da cooperativa e o regimento do Conselho podem estabelecer regras para isso, ponderando as características da cooperativa e os limites da lei. O novo Código Civil – parágrafo primeiro do artigo 1.066 – estabeleceu algumas regras para assegurar a independência desse Conselho.

Assim, recomenda-se aos membros do Conselho Fiscal que não tenham negócios com a cooperativa, além daqueles realizados na condição de associados, que não sejam empregados de entidade ou de empresa que esteja oferecendo algum serviço ou produto à cooperativa; e que não tenham cônjuge ou parente até segundo grau que seja membro da Diretoria Executiva ou gerente da cooperativa.

O trabalho do Conselho Fiscal deve ser sistematizado e possuir padrão mínimo para evitar que deixe de executar trabalhos básicos, que permitam identificar os problemas e situações mais prováveis de ocorrer em uma cooperativa de crédito. Para isso, recomenda-se que o Conselho Fiscal tenha regimento interno que discipline o funcionamento do órgão e o planejamento das atividades. O regimento deve conter, no mínimo, plano de trabalho e forma de divulgação dos resultados de sua atuação, que poderá ser por pareceres, opiniões, recomendações, encaminhamento de denúncias recebidas. O relatório de trabalho do Conselho Fiscal deve expressar a atuação do órgão, abordando os aspectos relevantes constatados em sua análise e fazendo referência às recomendações dos auditores.

Embora o Conselho Fiscal e a Auditoria sejam órgãos pertencentes à estrutura de fiscalização e controle, suas funções são distintas e complementares. A Auditoria deve prestar contas ao Conselho de Administração e ao Conselho Fiscal. Portanto, o Conselho Fiscal pode e deve usar os relatórios, pareceres e recomendações das auditorias interna e externa como fonte de informação para efetuar e concluir seus trabalhos, bem como reunir-se com a Auditoria para buscar colaboração mútua.

Em relação à capacitação técnica dos conselheiros fiscais, 31,28% das respostas de dirigentes das cooperativas informaram que não há pré-requisito de capacitação técnica para membros do Conselho Fiscal. A compreensão expressa nessa questão é que, diferentemente do que se dá no Conselho de Administração – órgão de alta representatividade política nas cooperativas –, no Conselho Fiscal deve predominar a capacidade técnica dos seus membros. As respostas indicaram, portanto, que esse aspecto requer melhoria.

Em relação ao rigor e à frequência da fiscalização, de acordo com o artigo 56 da Lei nº 5.764, de 1971, as cooperativas devem ser fiscalizadas assídua e minuciosamente. A fiscalização com essa profundidade e frequência só é possível com pessoas qualificadas, que se disponham a prestar serviço de boa qualidade, mediante remuneração suficiente e atrativa.

Em relação à remuneração média mensal de cada membro do Conselho Fiscal, mais de 40% das cooperativas indicaram que os conselheiros fiscais não são remunerados. Reconhecendo que essa remuneração deve estar vinculada ao porte e à capacidade financeira de cada cooperativa, entende-se que o risco, a responsabilidade e as demandas inerentes ao cargo devem ter justa remuneração. A ausência de remuneração pode desestimular atuação mais efetiva desse Conselho e inibir cobrança sobre essa atuação, sob o possível argumento de que executa trabalho voluntário, não remunerado, sobretudo em casos de cooperativas em que o Conselho de Administração receba remuneração. Portanto, recomenda-se que a remuneração dos membros do Conselho Fiscal seja equivalente à dos membros do Conselho de Administração, não executivos.

Considerando que o Conselho Fiscal tem a atribuição específica de fiscalizar, e que a razão de sua existência é dar mais segurança aos sócios, a cooperativa deve adotar canais institucionais para que os associados possam acompanhar e cobrar o trabalho desse Conselho. Os conselheiros devem prestar contas aos associados e à Assembleia Geral, órgão soberano nas cooperativas. Recomenda-se que pelo menos um dos membros do Conselho Fiscal compareça às reuniões da Assembleia Geral para responder aos pedidos de informação formulados pelos associados.

V. Organização sistêmica

A estrutura em rede é importante instrumento de controle externo para as cooperativas de crédito, uma vez que não estão sujeitas ao controle externo exercido pelos investidores em mercado de capitais. Em sociedades por ações com títulos no mercado secundário, o próprio mercado tem exercido importante papel como agente de fiscalização e controle por meio dos investidores, em especial, pelos investidores institucionais – fundos de pensão, fundos mútuos de investimento, seguradoras e outros. Dado ao grande volume de capital por eles acumulado e ao dever fiduciário para com os investidores individuais, esses fundos têm exercido papel relevante na governança das companhias, não apenas por influenciarem

o preço dos títulos financeiros, mas também por pressionarem o poder público para que aumente a regulação, especialmente no que tange a transparência e a prestação de contas.

Para compensar a falta desse controle, as cooperativas precisam de supervisão e regulação, de forma efetiva e diferenciada. Se elas estiverem vinculadas a um sistema cooperativista ou a uma central que possuam mecanismos de autorregulação e de supervisão próprios, isso complementaria a estrutura de controle e supervisão, contribuindo para a boa governança dessas instituições. As confederações ou sistemas organizados, ao cumprirem suas próprias responsabilidades relativas à governança, lideram a conciliação das estratégias individuais de governança de suas filiadas e das cooperativas singulares que as compõem. Das 1.199 cooperativas que responderam ao questionário, apenas 223 estão sem vínculo com algum sistema (18,60%).

Contudo, a eficiência da supervisão e do controle por parte das centrais ou das confederações depende de sua independência. É aconselhável que a estrutura organizacional do sistema cooperativo evite acumulação de cargos executivos nas três esferas de cooperativas do sistema. Em 36,61% das cooperativas, pelo menos um de seus membros de órgãos estatutários são também membros de órgãos estatutários na central ou na confederação. Há que se observar que a acumulação de cargos executivos na cooperativa singular e na central pode levar a situação conflituosa, uma vez que as centrais têm como atribuição a supervisão das singulares, além de reduzir a dedicação desse membro na singular, quando passa a assumir função na central ou na confederação. Alguns sistemas cooperativos estabelecem como critério para se candidatar a membro estatutário e para assumir o cargo na central ser presidente do Conselho Administrativo de uma singular filiada. Como o presidente do Conselho de Administração comumente é o principal executivo da instituição, forma-se viés no trabalho de supervisão e de fiscalização da central ou da confederação, uma vez que o supervisor acaba supervisionando sua própria atuação.

Recomenda-se que os sistemas organizados estabeleçam e divulguem a política de relacionamento entre suas filiadas, buscando mitigar conflitos de interesses entre centrais e, ainda, entre estas e as respectivas singulares. Os cargos executivos em cooperativas singulares, centrais e confederações não devem ser ocupados pela mesma pessoa para assegurar independência dos trabalhos dessas centrais e confederações, especialmente do trabalho de supervisão.

Vale lembrar que a atuação da confederação ou do sistema organizado não isenta as centrais e as singulares da responsabilidade pela efetividade individual das boas práticas de governança.

Considerando que as cooperativas de crédito não são obrigadas a divulgar balanço, nem estão sujeitas à supervisão de órgãos que regulam critérios de divulgação de informações ao público, é aconselhável que as cooperativas centrais produzam e divulguem classificação ou indicadores de suas cooperativas filiadas – tais como custos administrativos ante a receita, nível de exposição a riscos e índices de inadimplência, entre outros de interesse dos cooperados. Esses indicadores servem como referência para as partes interessadas – associados, funcionários, comunidade, órgãos de supervisão e controle, instituições financeiras fornecedoras de recursos.

Se investidores, clientes, governo, entre outros, dispõem de informações econômicas e contábeis, divulgadas ao público, por meio das quais podem comparar o desempenho e a saúde financeira das instituições financeiras, ao associado, deve caber o direito de obter informações que possibilitem comparar os dados de sua cooperativa com os de outras similares.

Referências

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.

PARADIS, Ghislain. **Governance in Savings and Credit Cooperatives. Notes for a presentation – Fourth Seminar on New Development Finance** – September 7, 2001 – Disponível em: <http://www.did.qc.ca/documents/GPA_Frankfurt_SEP01.pdf>. Acesso em 27 jul 2007.

• Capítulo 9. Diretrizes para boas práticas de governança em cooperativas de crédito

Luiz Edson Feltrim, Gilson Marcos Balliana e Elvira Cruvinel Ferreira Ventura

Elaboradas com base em estudos e pesquisas efetuados no âmbito do projeto *Governança Cooperativa* – descrito no Capítulo 3 –, especialmente para as características e necessidades das cooperativas de crédito no Brasil, as diretrizes são recomendações gerais sobre governança, que indicam caminhos para que as cooperativas obtenham êxito em suas práticas.

São propostas desenvolvidas por equipe de servidores do Banco Central e referendadas por representantes do segmento de cooperativas de crédito, parceiros no projeto. As diretrizes foram formuladas com detalhamento, buscando respeitar a heterogeneidade das cooperativas de crédito brasileiras.

A adesão às diretrizes é voluntária, ou seja, não há obrigação por parte das cooperativas em adotá-las, uma vez que não possuem caráter normativo. Assim, sua adoção deve ser precedida de discussão interna, de forma que se possa refletir quanto a sua adequação, tendo em vista o tipo e o porte de cada cooperativa. Não se trata, portanto, de uma lista de conferência, pois, em alguns casos, determinada diretriz pode não se adequar à realidade da cooperativa.

As diretrizes estão em harmonia com o marco legal e regulamentar, citado apenas quando reforça a ideia de uma boa prática de governança. Guardam também obediência aos princípios e valores cooperativistas e aos princípios da boa governança, alicerces na construção do documento. Nesse sentido, a necessidade de segregação de funções na administração e o respeito a valores como transparência, equidade, ética, educação cooperativista, responsabilidade corporativa e prestação de contas são base para as diretrizes. Ressalta-se que as diretrizes são dinâmicas, de modo que novos cenários poderão requerer adaptações, principalmente depois de discutidas e implementadas nas cooperativas.

Segue a transcrição da versão sintética das diretrizes para boas práticas de governança (texto alterado conforme o Acordo Ortográfico vigente a partir de 1º de janeiro de 2009). A versão completa está disponível em <www.bcb.gov.br/?dirgovcoop>, na cartilha “Diretrizes para Boas Práticas de Governança em Cooperativas de Crédito”.

Seção 1. Representatividade e participação

Assembleia Geral

1. A administração deve realizar esforços para assegurar a efetiva representatividade e participação dos associados nas deliberações da Assembleia Geral, uma vez que esse é o órgão supremo da cooperativa.

2. O local, a data e a hora de realização das Assembleias Gerais devem ser escolhidos e divulgados de forma a facilitar a presença dos associados.

2.1. No caso de a pauta da Assembleia Geral conter assuntos complexos – tais como alteração na área de ação, mudança nas condições estatutárias de admissão de associados, transformação, fusão, incorporação, desmembramento, liquidação e demais assuntos considerados relevantes –, sua divulgação deve ser feita com maior antecedência do que em casos comuns.

3. É desejável a realização de reuniões locais com os associados (pré-assemblys), anteriormente às Assembleias Gerais, como mecanismo para fortalecer a participação e o ativismo dos associados, a fim de discutir os assuntos constantes da pauta da Assembleia.

4. É desejável a utilização do regime de representação por delegados em cooperativas com grande número de associados ou onde haja baixa representatividade ou pouca participação efetiva dos associados nas Assembleias Gerais.

4.1. Em cooperativas com regime de representação por delegados, deve haver reuniões prévias para discussão dos assuntos da cooperativa junto aos seus representados, de modo a subsidiar seu posicionamento nas deliberações.

Pauta e documentação da Assembleia

5. A pauta da Assembleia Geral deve ser detalhada e, preferencialmente, não incluir o item “outros assuntos”, a fim de que todos os temas a serem discutidos sejam de conhecimento prévio dos associados.

5.1. Caso a pauta apresente o item “outros assuntos”, este deve contemplar tão-somente matérias informativas ou pontuais, de caráter não deliberativo.

5.2. A linguagem utilizada no texto da pauta da Assembleia Geral deve ser adequada às características dos associados da cooperativa, possibilitando a fácil compreensão dos assuntos a serem tratados.

6. É recomendável que sejam implantados mecanismos que permitam à cooperativa receber, antes da publicação do edital de convocação, propostas de temas que associados tenham interesse de incluir na pauta da Assembleia Geral.

6.1. Os normativos internos devem assegurar que temas propostos por conjunto significativo de associados sejam necessariamente incluídos na pauta da Assembleia Geral.

7. Na Assembleia Geral Ordinária, a deliberação sobre a prestação de contas deve ser precedida da leitura dos pareceres da auditoria externa e do Conselho Fiscal.

8. A ata da Assembleia Geral deve ser transparente – relatando todos os fatos ocorridos e as deliberações dos associados, inclusive dissidências – e amplamente divulgada.

Regras de votação

9. Os itens da pauta da Assembleia Geral devem ser apreciados e votados individualmente, na sequência disposta no edital de convocação.

10. As cooperativas devem adotar o procedimento de contagem e divulgação dos votos, em vez do voto por aclamação.

Processo eleitoral

11. O processo eleitoral deve estar regulamentado nos normativos da cooperativa.

11.1. As regras eleitorais devem ser de amplo conhecimento dos associados.

11.2. A condução do processo eleitoral deve ser de responsabilidade de comissão criada especificamente para essa finalidade.

11.3. A comissão eleitoral deve ser formada com antecedência suficiente para atender a todos os prazos necessários à organização do processo eleitoral.

11.4. A comissão eleitoral deve ser formada por um número ímpar de associados, com no mínimo três integrantes, que não tenham sido eleitos para os mandatos estatutários vigentes e que não sejam parentes até segundo grau destes e nem dos candidatos.

11.5. Cabe à comissão eleitoral verificar o atendimento aos critérios estabelecidos para a candidatura aos cargos eletivos.

11.6. Cabe à comissão eleitoral zelar pela segurança no processo, pela transparência e igualdade de oportunidade de participação.

11.7. Na ocorrência de problemas na condução do processo eleitoral, a comissão deve elaborar parecer, a ser lido quando da realização da Assembleia Geral.

11.8. A comissão eleitoral deve atuar de forma autônoma e reportar-se operacionalmente ao órgão de administração estratégica, que é o responsável por nomeá-la.

11.9. Cabem à comissão eleitoral o planejamento e a responsabilidade pela execução das atividades inerentes ao processo eleitoral, tais como organização do local de votação, convocação de empregados e/ou associados como mesários e escrutinadores, contagem dos votos, divulgação/publicação do resultado.

12. A cooperativa deve dispor de mecanismos que favoreçam a participação, no órgão de administração estratégica, dos diferentes grupos de interesse – regionais, setoriais, profissionais, tomadores e poupadores etc. – formados por integrantes do quadro social.

13. A eleição dos membros do Conselho Fiscal deve ser individual, e não por chapa, sendo empossados os candidatos mais votados, a fim de favorecer a independência do órgão.

13.1. A eleição dos membros do Conselho Fiscal deve ser desvinculada e independente da eleição para o órgão de administração estratégica.

14. É desejável que os candidatos atendam a condições mínimas para se candidatar, tais como: capacitação técnica adequada; conhecimento do sistema financeiro, do negócio e respectivos riscos; participação em treinamento ou programa de preparação para dirigentes de cooperativas de crédito; boa reputação no segmento cooperativista e na comunidade local.

14.1. A administração da cooperativa deve assegurar aos candidatos eleitos o acesso a treinamento para capacitação ao exercício de suas funções.

15. Os nomes e perfis dos candidatos devem ser divulgados previamente à Assembleia Geral.

16. Os normativos da cooperativa devem prever critérios que assegurem a não-existência de vinculação econômica ou funcional entre os membros do(s) órgão(s) de administração e do Conselho Fiscal.

17. Os normativos da cooperativa devem conter dispositivos estabelecendo:

- a) prazo de desincompatibilização prévia de cargos eletivos ou executivos ocupados na cooperativa para candidatura a cargo público eletivo;
- b) prazo para concorrer a cargos eletivos na cooperativa após ter ocupado cargo público eletivo;
- c) proibição do exercício concomitante de cargo político-partidário por ocupante de cargo eletivo na cooperativa.

Participação dos associados

18. A participação dos associados na cooperativa deve ser estimulada, criando-se ambientes e instrumentos que permitam que eles se expressem e sejam ouvidos, principalmente com o objetivo de desenvolver o senso de pertencimento, propriedade e capacidade de influenciar os rumos da cooperativa. São exemplos:

- a) canais de fornecimento de informações aos associados, alternativos e complementares à Assembleia Geral;
- b) reuniões periódicas e/ou pré-assembleias, de forma a esclarecer aos associados sobre atividades ou resultados da cooperativa e criar ambiente favorável a capturar suas críticas e propostas;
- c) canais de recebimento de sugestões e reclamações, devendo ser dado retorno ao associado acerca do andamento de suas contribuições.

Formação cooperativista, desenvolvimento de lideranças e responsabilidade social

19. As cooperativas devem promover permanentemente a educação cooperativista e a educação financeira dos seus associados.

19.1. Devem ser desenvolvidos e implantados mecanismos para:

- a) fortalecer os vínculos associativistas que serviram de base para a constituição da cooperativa;
- b) estabelecer política de envolvimento com a comunidade;
- c) estimular a emersão de lideranças setoriais ou regionais, que servirão de elo entre cooperativa e associado;
- d) buscar a renovação dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização.

Seção 2. Direção Estratégica

Definição de papéis e atuação

1. Deve haver clara separação entre os papéis desempenhados pelos administradores com funções estratégicas (Conselho de Administração ou Diretoria) e por aqueles com funções executivas (Diretoria Executiva, Superintendência ou Gerência).

1.1. As deliberações estratégicas, a definição de políticas para a cooperativa e a prestação de contas aos associados devem ser funções desempenhadas por conselheiros de administração ou diretores que não ocupem funções executivas.

1.2. O estatuto ou o regimento interno devem disciplinar as atribuições e responsabilidades dos administradores com funções estratégicas e daqueles com funções executivas.

2. O órgão de administração estratégica da cooperativa deve ter práticas de organização interna e composição adequadas para facilitar o processo decisório, sendo preferencialmente constituído por número ímpar de associados eleitos.

2.1. As reuniões dos administradores com funções estratégicas – definidos como aqueles que não exercem funções executivas – devem acontecer, via de regra, sem a participação de administradores com funções executivas, salvo quando chamados a prestar esclarecimentos.

2.2. Os administradores com funções estratégicas devem eleger, entre seus pares, o presidente do colegiado, que não deve ter funções executivas e responderá pelas atividades do órgão, principalmente perante os associados.

3. É desejável que a remuneração dos administradores com funções estratégicas, quando não se tratar de trabalho voluntário, tenha relação com a remuneração atribuída ao executivo principal, não computados benefícios e eventual remuneração variável desse último, segundo critérios aprovados em Assembleia Geral.

Funções do órgão de administração estratégica (Conselho de Administração ou Diretoria)

4. As atribuições e responsabilidades dos administradores com funções estratégicas, em harmonia com as políticas do sistema associado, devem constar do estatuto da cooperativa, especialmente em relação aos seguintes pontos:

- a) orientação geral e estratégica de atuação da cooperativa;
- b) definição dos objetivos da cooperativa, que devem considerar, dentre outros, aqueles que visem à perenidade dos negócios;
- c) acompanhamento do desempenho dos administradores com funções executivas, sendo, no mínimo uma vez ao ano, registrado em documento próprio. A avaliação deve ser realizada com base em objetivos previamente definidos e de acordo com o planejamento estratégico;
- d) definição de critérios claros e transparentes de remuneração dos executivos, de forma compatível com a capacidade financeira da cooperativa e com a remuneração praticada no mercado para funções semelhantes;
- e) definição de mecanismo de entrega, para todos os administradores, do conteúdo das atas de reuniões do Conselho Fiscal, formal e individualmente.

4.1. O estatuto das cooperativas centrais de crédito deve prever as seguintes atribuições e responsabilidades dos administradores com funções estratégicas:

- a) definição da política de relacionamento entre as cooperativas singulares filiadas, por exemplo, em relação à área de atuação;
- b) definição da política de divulgação de dados comparativos sobre o desempenho de suas filiadas.

5. Devem também ser consideradas atribuições e responsabilidades do órgão de administração estratégica (Conselho de Administração ou Diretoria), constantes ou não do estatuto da cooperativa:

- a) assegurar que os administradores com funções executivas identifiquem preventivamente – por meio de sistemas de informação adequados – os principais

- riscos para a cooperativa e sua probabilidade de ocorrência;
- b) aprovar o plano de contingência para os riscos da cooperativa, proposto pelos administradores com funções executivas;
 - c) em harmonia com os princípios cooperativistas, analisar a conveniência de vincular parcela da remuneração dos administradores com funções executivas ao cumprimento dos objetivos estratégicos;
 - d) zelar pelo cumprimento das orientações do código de conduta da cooperativa.

6. Os suplentes do órgão de administração estratégica devem ser atuantes e em número reduzido.

6.1. Os suplentes devem estar familiarizados com os problemas da cooperativa para o exercício de suas funções.

6.2. É desejável que os suplentes, mesmo quando não estejam substituindo os titulares, participem das reuniões do órgão colegiado, com a faculdade de expressar suas opiniões, mas sem direito a voto.

Funcionamento dos órgãos de administração

7. As regras de funcionamento dos órgãos de administração devem estar formalizadas nos normativos da cooperativa.

8. O presidente do órgão de administração estratégica tem como função principal coordenar as atividades do colegiado, incluídas aquelas relativas ao acompanhamento da atuação dos administradores com funções executivas e à prestação de contas aos associados em reuniões assembleares.

9. As decisões dos órgãos de administração devem se sobrepor aos interesses individuais de seus membros.

9.1. É desejável que sejam definidos critérios formais para evitar constrangimentos nas reuniões em que haja discussão de assuntos que envolvam interesses pessoais de seus membros.

10. É recomendável que o órgão de administração estratégica, desde que o

porte e as condições financeiras da cooperativa assim permitam, constitua comitês não operacionais responsáveis pela análise de questões estratégicas ou pelo acompanhamento da gestão da cooperativa, tais como risco, política de crédito, remuneração de administradores executivos, reorganização societária etc.

10.1. As análises e propostas dos comitês devem ser sistematicamente submetidas à avaliação do órgão de administração estratégica.

10.2. Os comitês não devem concorrer com o trabalho de responsabilidade dos administradores com funções executivas, evitando interferir em sua autoridade e responsabilidade.

11. Os novos membros do órgão de administração estratégica empossados devem receber informações necessárias à efetividade de sua atuação – que incluem conhecimento da história da cooperativa, estrutura, processos, sistemas, mercados e concorrentes, conhecimento das políticas dos órgãos reguladores, regras de funcionamento do órgão – e receber documentos como: relatórios anuais, atas das Assembleias e das reuniões ordinárias, pareceres do Conselho Fiscal e das Auditorias, planejamento estratégico, situação econômico-financeira detalhada, entre outros.

12. O órgão de administração estratégica deve utilizar-se dos trabalhos das auditorias interna e externa como fonte de informação sobre o funcionamento da cooperativa, independentemente das informações reportadas pelos administradores com funções executivas.

13. Os membros dos órgãos de administração devem dispor de tempo adequado para cumprir com suas atribuições e responsabilidades.

Seção 3. Gestão executiva

Atuação e responsabilidades

1. Os administradores com funções executivas, responsáveis que são pela gestão operacional, devem dedicar tempo integral às atividades da cooperativa.

1.1. Esses administradores são responsáveis pela execução das diretrizes fixadas pelo órgão de administração estratégica e devem prestar contas de sua atuação ao executivo principal, e todos, sempre que solicitados, àquele órgão, ao Conselho Fiscal e às instâncias de auditoria.

2. Os requisitos de capacitação técnica, as atribuições e as responsabilidades dos administradores com funções executivas devem constar do estatuto da cooperativa.

2.1. Os administradores com funções executivas devem ter competência técnica e gerencial compatível com a complexidade das funções exercidas.

3. Os administradores com funções executivas, de acordo com suas responsabilidades, devem certificar a adequação de demonstrações financeiras e relatórios encaminhados ao órgão de administração estratégica, Conselho Fiscal, associados e órgãos externos de controle, atestando que não existem omissões ou falsas declarações nesses documentos e que eles expressam a real situação da cooperativa.

Código de conduta e padrões éticos

4. A cooperativa deve dispor de código de conduta para pautar as ações dos administradores com funções estratégicas e executivas, do Conselho Fiscal e dos empregados, no qual deve estar registrado o posicionamento ético da cooperativa e sua aplicação nas atividades diárias.

4.1. O código de conduta deve contemplar mecanismos que resguardem de punições ou retaliações aqueles que, de boa-fé e com intuito de promover o cumprimento do código e a atuação da cooperativa, apresentem eventuais denúncias.

5. Transações com partes relacionadas devem estar documentadas e refletidas nas demonstrações financeiras e devem ser realizadas nas mesmas condições aplicáveis àquelas realizadas com os demais associados ou com qualquer outra organização.

5.1. A cooperativa deve regulamentar a realização de transações comerciais com administradores ou seus parentes, ou empresas com as quais detenham vínculo relevante.

6. Os administradores devem se abster de participar das decisões que envolvam transações financeiras da qual sejam parte interessada, de forma a melhor garantir o tratamento igualitário aos associados e a redução de conflitos de interesse nas decisões.

6.1. Caso os administradores com funções executivas participem também do órgão de administração estratégica, é recomendável que abdicuem do direito de voto sempre que as discussões envolverem matérias pertinentes à fixação de diretrizes de gestão.

Políticas de risco e crédito

7. A cooperativa deve possuir política de gestão de riscos amplamente divulgada para o quadro funcional da cooperativa, documentando critérios e procedimentos.

7.1. Devem ser segregadas áreas de enfoques conflitantes, como a de risco de crédito e a de concessão.

7.2. A política de gestão de riscos deve contemplar todos os tipos de riscos que envolvem a atividade cooperativista de crédito, ponderadas sua relevância e adequação ao porte da cooperativa.

Prestação de informações

8. Os administradores com funções executivas devem assegurar aos membros dos órgãos de administração estratégica e fiscal acesso a instalações, informações e documentos da cooperativa necessários ao desempenho das respectivas funções.

8.1. As informações encaminhadas pelos administradores com funções executivas para análise dos demais órgãos colegiados devem enfatizar os pontos mais importantes e ser disponibilizadas de forma tempestiva, regular e confiável, permitindo comparações e avaliação da gestão.

8.2. O Conselho Fiscal deve ter acesso aos documentos necessários com antecedência suficiente para a execução de suas tarefas.

9. Os administradores com funções executivas devem assegurar que os associados conheçam a situação financeira, o desempenho e as políticas de gestão e negócios da cooperativa, informando, de forma clara e com linguagem adequada, todos os fatos relevantes.

9.1. Devem ser realizados os melhores esforços para tornar públicos os dados econômico-financeiros da cooperativa e os indicadores de desempenho.

9.2. A divulgação das informações deve atender às expectativas dos associados, mediante uso de canais de comunicação adequados, respeitada a melhor relação custo-benefício.

9.3. Os pareceres da auditoria externa e do Conselho Fiscal devem ser divulgados previamente à realização da Assembleia Geral.

10. Os administradores com funções executivas devem estabelecer parâmetros de comparação com outras cooperativas, especialmente em temas como custos administrativos frente à receita, nível de exposição a riscos e índices de inadimplência.

10.1. Essas comparações devem estar disponíveis aos associados.

11. Os valores e critérios de remuneração dos administradores devem estar disponíveis a qualquer associado, inclusive nos casos em que houver parcela de remuneração variável.

11.1. Os relatórios anuais devem descrever esses critérios e divulgar os percentuais dessas remunerações em relação ao total das despesas administrativas.

Seção 4. Fiscalização e controle

Associados

1. Os administradores com funções executivas devem assegurar a existência e eficácia de canais institucionais para que os associados exerçam efetivamente seu direito-dever de fiscalizar e controlar os negócios da cooperativa.

1.1. Deve ser assegurada a todos os associados ciência de seus direitos e deveres legais e estatutários, especialmente em casos de perda e/ou prejuízo.

Auditorias

2. A contratação de auditoria externa e interna deve ser aprovada pelo órgão de administração estratégica, preferencialmente em deliberação exclusiva dos membros sem funções executivas.

2.1. A auditoria interna deve estar subordinada diretamente ao presidente do órgão de administração estratégica e a auditoria externa a ele deve se reportar.

2.2. Os relatórios das auditorias devem ser encaminhados a todos os órgãos estatutários da cooperativa.

2.3. Os normativos da cooperativa devem conter dispositivos que assegurem a independência das auditorias externa e interna.

Conselho Fiscal

3. O Conselho Fiscal deve ser órgão independente da administração da cooperativa, com o objetivo de fiscalizá-la como representante dos interesses dos associados.

3.1. Cabe ao Conselho Fiscal verificar as obrigações legais e estatutárias e o exame da gestão e dos atos que tenham impacto sobre os resultados da cooperativa.

4. Devem ser assegurados ao Conselho Fiscal os recursos necessários para a efetiva fiscalização da cooperativa.

4.1. O Conselho Fiscal pode requerer à administração os recursos humanos, materiais e financeiros para consecução de suas funções.

4.2. O Conselho Fiscal, a pedido de qualquer de seus membros, poderá solicitar à administração esclarecimentos ou informações, desde que relativos à sua função fiscalizadora, bem como a elaboração de relatórios e demonstrações financeiras ou contábeis especiais.

4.3. O Conselho Fiscal, a pedido de qualquer de seus membros, poderá solicitar aos auditores internos esclarecimentos ou informações, bem como aos auditores externos a apuração de fatos específicos.

4.4. O Conselho Fiscal pode convocar ou convidar, em conjunto ou separadamente, qualquer parte interessada às atividades da cooperativa, a fim de prestar esclarecimentos.

5. Os membros do Conselho Fiscal não devem ter negócios com a cooperativa além daqueles realizados na condição de associados.

5.1. Os membros do Conselho Fiscal não devem ser empregados ou ter participação relevante em entidade ou empresa que esteja oferecendo algum serviço ou produto à cooperativa e também não devem ser cônjuges ou parentes até segundo grau dos membros dessa entidade/empresa.

6. Os novos conselheiros fiscais empossados devem receber, dos administradores e dos conselheiros fiscais remanescentes, informações necessárias à efetividade de sua atuação. Devem receber informações, no mínimo, sobre:

- ambiente interno: histórico, estrutura e planejamento da cooperativa; regras de funcionamento do Conselho Fiscal e legislação pertinente ao exercício do cargo; processos e sistemas gerenciais e de controle, relatórios anuais, atas das Assembleias e das reuniões dos órgãos de administração e do Conselho Fiscal.
- ambiente externo: características do mercado financeiro e de crédito, características do segmento de cooperativas de crédito, como a estrutura do sistema, os principais concorrentes e as políticas dos órgãos reguladores.

6.1. O regimento interno deve especificar os procedimentos para cumprimento dessa diretriz.

6.2. Os novos conselheiros devem tomar ciência, formalmente, de suas responsabilidades.

7. As regras de funcionamento do Conselho Fiscal devem estar formalizadas nos normativos da cooperativa e conter, no mínimo:

- a) a definição de linhas institucionais de comunicação com os órgãos de administração;
- b) a forma de divulgação dos resultados de sua atuação, que poderá ser por meio de pareceres, opiniões, recomendações, encaminhamento de denúncias recebidas etc.

8. O Conselho Fiscal deve estabelecer seu plano de trabalho anual.

8.1. O Conselho Fiscal deve conhecer e acompanhar o plano de trabalho das auditorias externa e interna e a discussão sobre eventuais pontos de discordância entre auditores e administradores.

9. O relatório de trabalho do Conselho Fiscal deve expressar a atuação do órgão, abordando os aspectos relevantes constatados em suas análises e fazendo referência às recomendações dos auditores.

10. A remuneração dos membros do Conselho Fiscal deve ser equivalente à dos administradores com funções estratégicas.

11. O Conselho Fiscal deve fornecer aos associados, sempre que solicitado, informações sobre matérias de sua competência.

11.1. Pelo menos um dos membros efetivos do Conselho Fiscal deve comparecer às reuniões da Assembleia Geral e responder a eventuais pedidos de informações formulados pelos associados.

Organização sistêmica

12. É recomendável que a cooperativa esteja vinculada a sistemas organizados e a cooperativas centrais de crédito.

12.1. As confederações ou cooperativas centrais, ao cumprirem suas responsabilidades relativas à governança, têm a tarefa de liderar a conciliação das estratégias individuais de suas filiadas.

12.2. Os sistemas organizados devem estabelecer e divulgar a política de relacionamento entre suas filiadas, buscando mitigar conflitos de interesses entre cooperativas centrais e, ainda, entre estas e as respectivas cooperativas singulares.

12.3. Não deve ser permitido acumular funções de natureza executiva, por uma mesma pessoa, em cooperativas singulares, cooperativas centrais e/ou confederações.

13. Os sistemas organizados e as cooperativas centrais de crédito devem produzir e divulgar classificações e indicadores de suas cooperativas filiadas.

O desafio de boas práticas de governança

O desafio de consolidar as boas práticas de governança no segmento de cooperativas de crédito não se encerra com a divulgação dessas diretrizes, nem deste livro. Novas idéias e propostas virão e ganharão credibilidade, à medida que, com adoção das boas práticas, as cooperativas obtiverem sucesso. As experiências contribuirão para inovar e enriquecer as diretrizes. Trata-se, então, de processo dinâmico, construído para que todos obtenham benefícios.

A construção da governança cooperativa é possível não apenas a grandes cooperativas ou a suas lideranças. A governança cooperativa representa o legítimo processo pelo qual os associados escolhem, de forma democrática, os objetivos que pretendem atingir e a forma de implementar ações para alcançá-los, indicando as lideranças e acompanhando seu trabalho.

Por seu caráter democrático, a governança preserva e reforça a pluralidade de interesses, reconhecendo o valor das propostas divergentes e estimulando

a convergência de recursos e de elementos que as constituem, ainda que contraditórios. Dessa forma, procura-se atender aos objetivos traçados, para mais eficiência e efetividade da atuação gerencial. Para se realizar, a governança requer participação ativa dos integrantes, porque democracia se constrói com integração. Portanto, é fundamental estimular e facilitar a participação dos associados, fortalecendo os canais disponíveis, para que sua opinião e seu interesse sejam reconhecidos pelos instrumentos de decisão coletiva.

Na democracia coexistem participação, informação e consciência. Por isso, deve ser privilegiada a qualidade das informações prestadas pelos gestores, de forma que seja retratada a real situação da cooperativa, e os participantes possam avaliar e compreender os melhores caminhos a tomar. Entendendo seu papel na construção da cooperativa e sabendo das oportunidades e das dificuldades, os associados, conscientes, poderão interferir de modo positivo na construção da organização, buscando, assim, sua solidez, o que vai ao encontro de seus anseios.

Desse movimento, saem fortalecidas as bases para a governança das cooperativas, que se constituem de fundamentos de natureza dialógica. Para atender a esse ideal, são necessários alguns instrumentos, como monitoramento dos executivos e dos técnicos, alinhamento de interesses, redução dos problemas de assimetria de informação e de risco moral.

Escapando dos modismos gerenciais, as boas práticas de governança trazem contribuições para reduzir as dificuldades da tomada de decisão coletiva e do acompanhamento da ação executiva e para assegurar aos cooperados o direito, e o dever, de definirem os caminhos da cooperativa. A adoção das boas práticas contribuirá para melhorar a segurança do segmento cooperativista de crédito, reduzindo seus custos financeiros e operacionais e acentuando sua expressão no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

Os benefícios da disseminação das boas práticas de governança serão tão maiores, quanto mais se estender a aplicação dessas práticas pelas cooperativas de crédito. A qualidade e a segurança de um sistema são observadas sempre pelo coletivo, o que torna evidente que quanto mais ampla a utilização, maiores serão os benefícios colhidos.

Deve ser destacado o compromisso do Banco Central com a difusão e a utilização das boas práticas de governança em cooperativas de crédito e com sua atualização constante, reconhecendo que têm caráter dinâmico, de ação continuada, e que se constituem da experiência de todos os agentes envolvidos. É fundamental que elas sejam debatidas, e que o resultado seja conhecido pelos interessados, devendo ser constantemente adequadas aos novos cenários e às demandas existentes.

Todos estão convocados a participar do aperfeiçoamento das diretrizes. Sua contribuição pode ser enviada para <governanca.cooperativa@bcb.gov.br>. O endereço para consulta às informações do projeto é <www.bcb.gov.br/?govcoop>.

• **Apêndice I. Pesquisa com cooperativas**

Informações sobre a pesquisa com cooperativas, necessárias à análise dos resultados, estão disponíveis no Capítulo 3. Destaca-se que, para essa divulgação, as questões foram revisadas de acordo com o novo acordo ortográfico.

Na apresentação dos resultados, a seguir, a amostra (n) é igual a 1.199, salvo se indicado número diferente. As questões 23, 24 e 27 da seção 3 (Gestão e fiscalização), por serem abertas e terem apresentado respostas muito variadas, não são apresentadas neste livro.

Informações gerais (data-base: 30 de junho de 2007)

Número atual de cooperados

A amostra totalizou 3,1 milhões de associados, com grande variação nos quadros, de 20 até mais de 90 mil. Dada essa variação, a informação mais relevante para analisar a tendência central é a mediana. No valor de 915, a distribuição é dividida.

Número de cooperados

n	Válidos	1.195
	Não informaram	4
Média		2.600,56
Mediana		915,00
	Desvio-padrão	5.583,27
	Mínimo	20
	Máximo	90.110
	Soma	3.107.666
Percentis	25	458,00
	50	915,00
	75	2.229,00

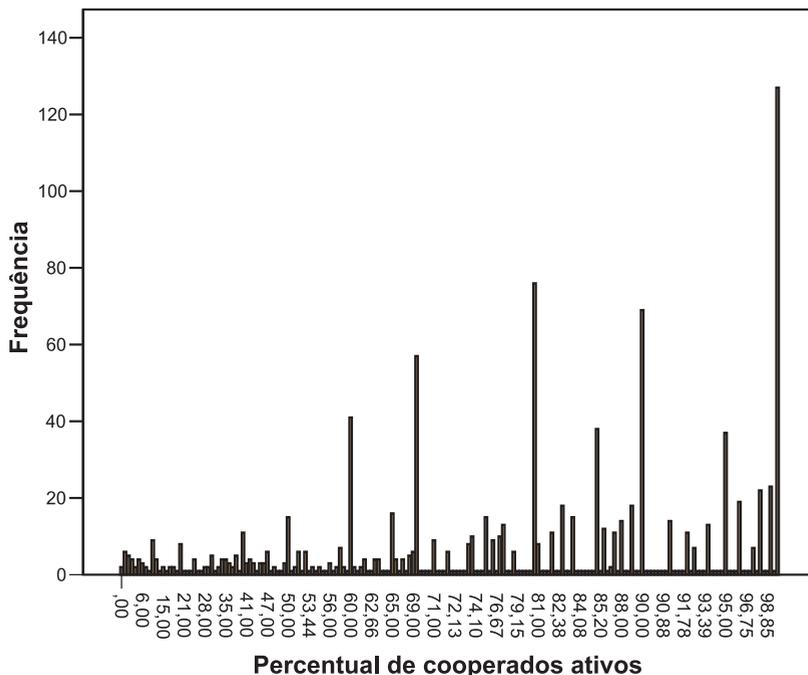
Percentual de cooperados ativos (cooperados que realizaram pelo menos uma operação nos últimos seis meses ou que tenham saldo de depósitos)

Os resultados mostram que, na média das cooperativas (e não dos cooperados), cerca de 75% dos cooperados são ativos. Em 25% das cooperativas nas quais há menos participação (quartil inferior), os cooperados ativos chegam a 65%, e, em 25% de mais participação, o mínimo é de 93%.

n	Válidos	1.084
	Não informaram	115
Média		75,36
Mediana		81,00
Percentis	25	65,00
	50	81,00
	75	93,00

O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos resultados.

Percentual de cooperados ativos



É interessante verificar o número absoluto de participantes ativos, obtido pela participação percentual estimada multiplicada pelo número de participantes da cooperativa. O quadro mostra esses resultados, cabendo observar que os valores decimais decorrem da aproximação do percentual. Segundo esses números, o segmento possui, para as 1.199 cooperativas da amostra, mais de 2 milhões de participantes ativos.

Comparado aos 3,1 milhões de associados obtidos anteriormente, representaria dizer que aproximadamente 67% são ativos. Como, pelo quadro anterior, a média de participação ativa nas cooperativas é de 75%, isso parece significar que a participação na realização de operações financeiras tende a ser menos expressiva nas cooperativas maiores.

Número de cooperados ativos

n	Válidos	1083
	Não informaram	116
Média		1.926,31
Mediana		649,99
	Moda	390,00
	Desvio-padrão	4.224,43
	Máximo	54.967,10
	Soma	2.086.204,11
Percentis	25	296,00
	50	649,99
	75	1.648,36

Número de empregados do quadro permanente (não abrange estagiários ou terceirizados)

O processamento indica possível existência de *outliers*, ou seja, um grupo de cooperativas que informou a ocorrência de mais de oitocentos profissionais em seu quadro. Para efeito de cálculo e análise, retiramos essas quatro ocorrências e reprocessamos a tabela.

Número de empregados do quadro permanente (não abrange estagiários ou terceirizados)

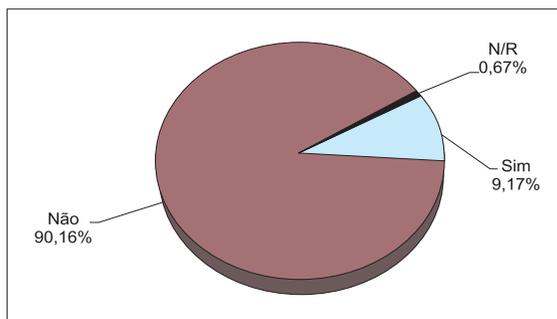
n	Válidos	1.176
	Não informaram	0
Média		17,25
Mediana		7,00
	Moda	2
	Desvio-padrão	30,177
	Mínimo	0
	Máximo	334
Soma		20.263

Número de empregados do quadro permanente (não abrange estagiários ou terceirizados)

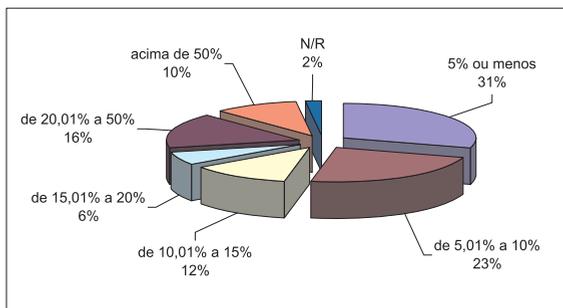
Número de empregados permanentes	Frequência (número de casos)	Percentual
0	75	6,38
1	94	7,99
2	117	9,95
3	84	7,14
4	85	7,23
5	62	5,27
De 6 a 10	217	18,45
De 11 a 20	178	15,14
De 21 a 50	166	14,12
De 51 a 100	65	5,53
Acima de 100	33	2,81
Total	1176	100

Seção 1. Representatividade e participação

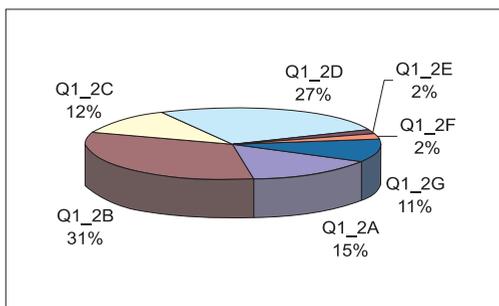
1. A Assembleia Geral Ordinária (AGO) da cooperativa ocorre em regime de representação por delegados?



1.1 Em termos percentuais, quantos cooperados assinaram a lista de presença na última AGO? No caso da AGO ocorrer em regime de representação por delegados, considere o percentual de cooperados representados pelos delegados presentes.



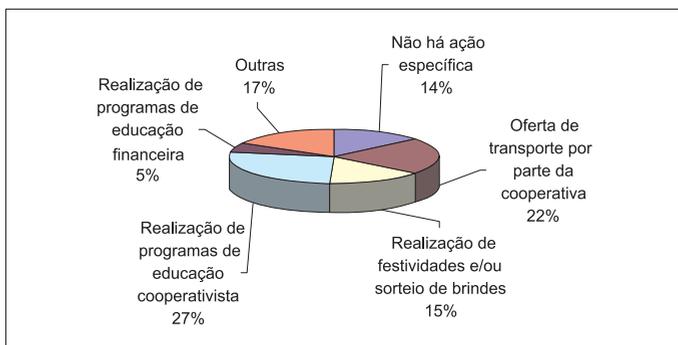
1.2 No caso de ter ocorrido baixa participação dos cooperados na última AGO, assinale a opção que explica essa baixa participação. Marque mais de uma, se necessário.



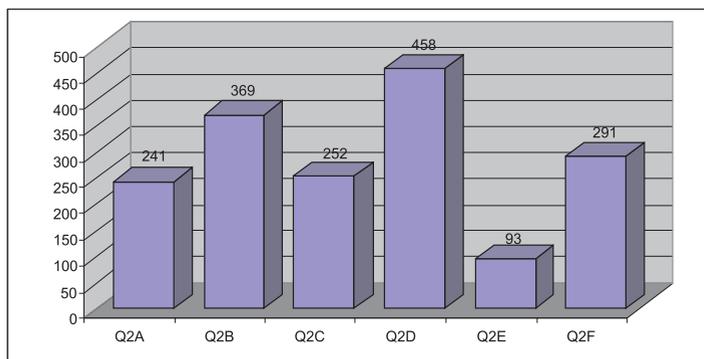
Número de respostas à questão: 1.617

Q1_2A	Dificuldade de deslocamento da residência do cooperado para o local de realização da assembleia
Q1_2B	Confiança do cooperado na administração da cooperativa
Q1_2C	Não realização de festividades e/ou sorteio de brindes
Q1_2D	Falta de conhecimento do cooperado a respeito da sua importância na assembleia
Q1_2E	Falta de mobilização ou de convite dirigido
Q1_2F	A assembleia ocorrer em regime de representação por delegados
Q1_2G	Outras

2. Que medidas são adotadas pela cooperativa com o objetivo de estimular a participação dos cooperados nas assembleias? Marque mais de um, se necessário.

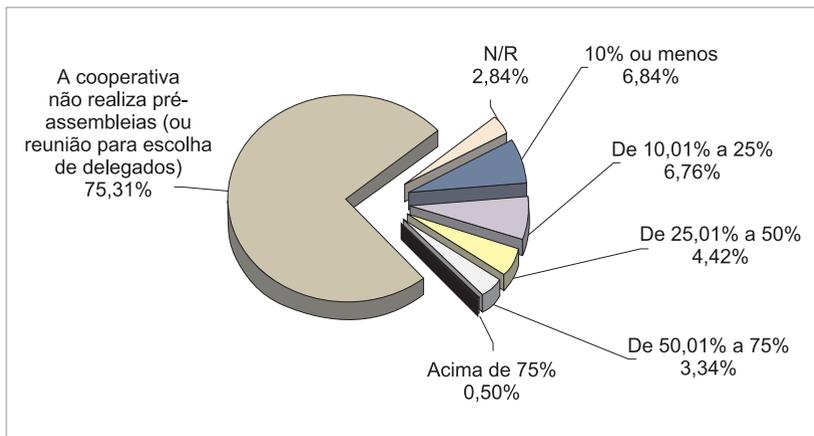


Número de respostas: 1.704

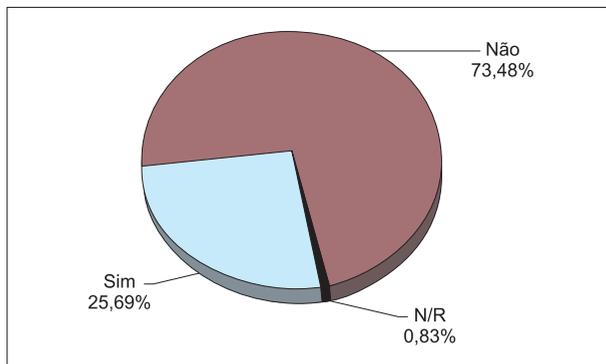


A	Não há ação específica
B	Oferta de transporte, por parte da cooperativa, para levar os cooperados ao local de realização da assembleia
C	Realização de festividades e/ou sorteio de brindes
D	Realização de programas de educação cooperativista
E	Realização de programas de educação financeira
F	Outras

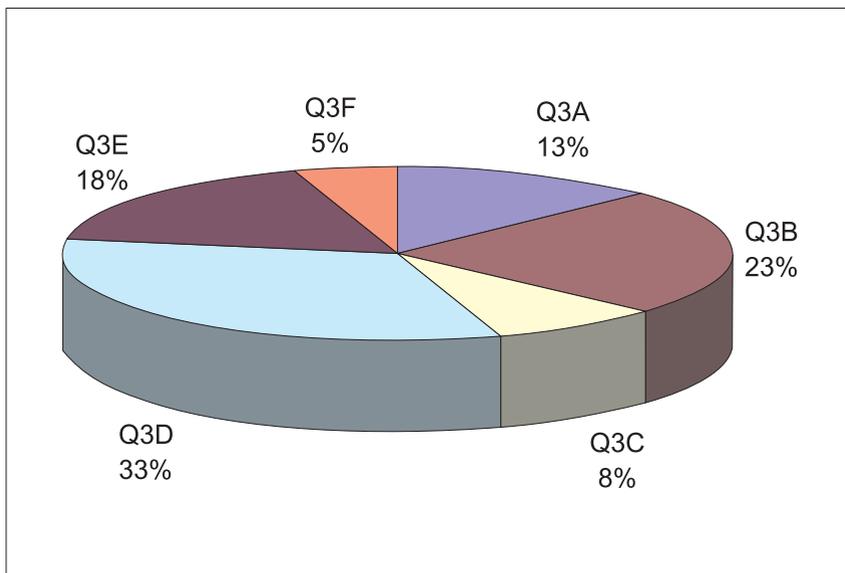
2.1 Qual o percentual médio de cooperados que participou das pré-assembleias (ou reunião para escolha dos delegados) em 2007?



2.2 A cooperativa realiza reuniões periódicas com seus cooperados, de forma sistemática?



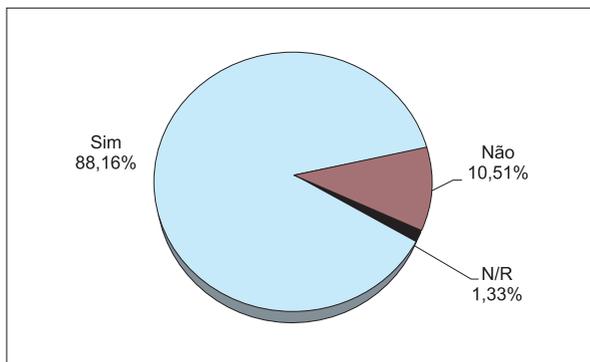
3. Com base na experiência, quais os DOIS fatores que melhor explicam a motivação dos cooperados a comparecerem às assembleias?



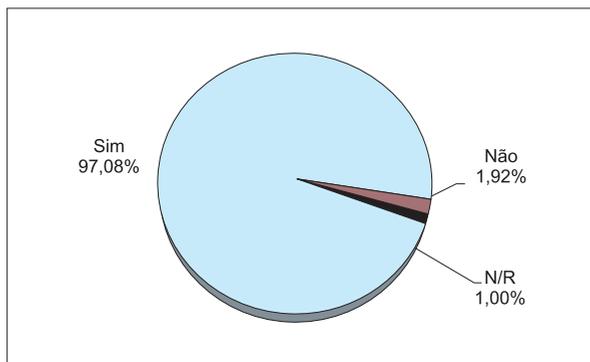
Número de fatores listados: 2278
n = 1.195

A	Eleição com a existência de chapas concorrentes
B	Realização de festividades e/ou sorteio de brindes
C	Comunicação do rateio de perdas e/ou despesas
D	Comunicação do rateio das sobras
E	Aprovação das contas e destinação do Fates
F	Outros

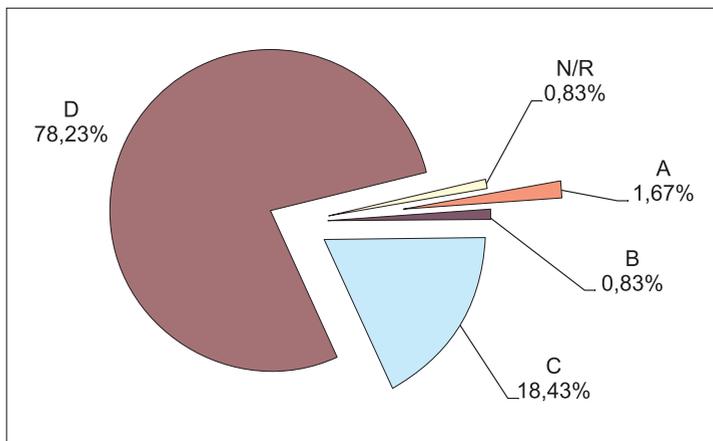
4. As pautas das assembleias gerais incluem os itens “Outros assuntos”, “Assuntos gerais” ou similares?



5. Os itens do edital de convocação das Assembleias Gerais permitem aos cooperados a compreensão dos temas que serão tratados, sem exigir consulta complementar a outros materiais ou referências?

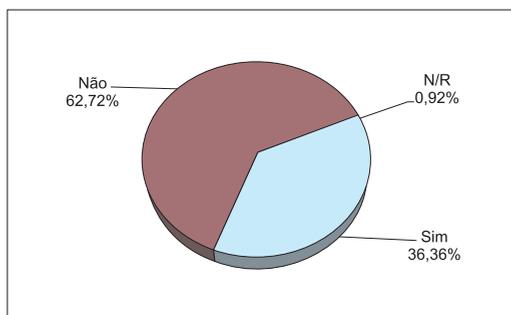


6. Na AGO, antes da deliberação sobre a prestação das contas do exercício anterior, é efetuada a leitura do parecer da auditoria externa e do parecer do Conselho Fiscal (CF)?

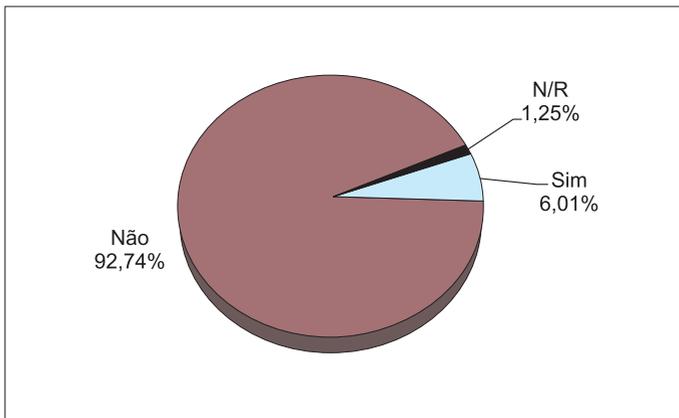


A	Não há leitura desses pareceres
B	Somente é feita a leitura do parecer da auditoria
C	Somente é feita a leitura do parecer do CF
D	São lidos os dois pareceres, da auditoria e do CF

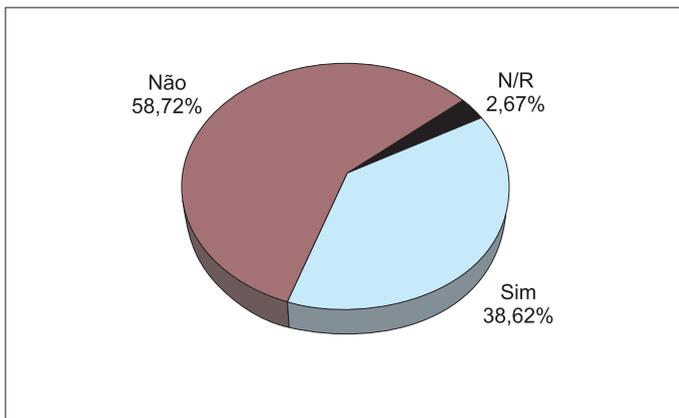
7. Há mecanismos formais que permitam aos cooperados ou delegados incluírem itens nas pautas das assembleias, previamente à sua realização?



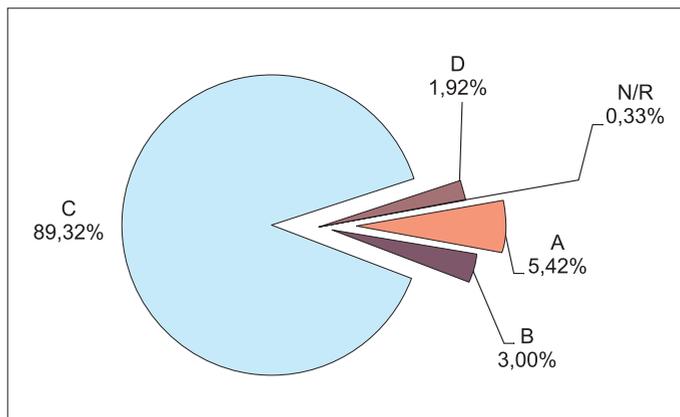
8. Na AGO de 2007, houve caso de inclusão de itens pelos cooperados ou delegados?



9. Existe um comitê eleitoral formalizado e com independência para conduzir os processos eletivos na cooperativa?

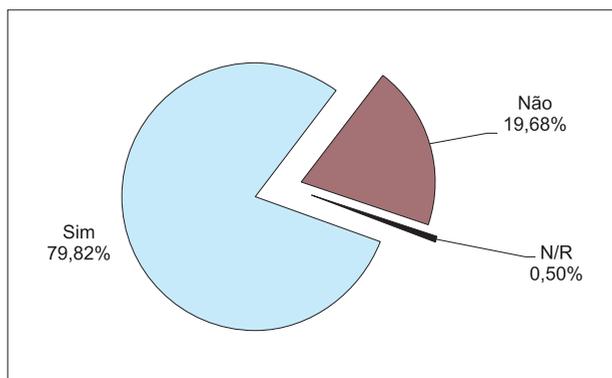


10. Qual o mecanismo de votação utilizado pela cooperativa nas assembleias?

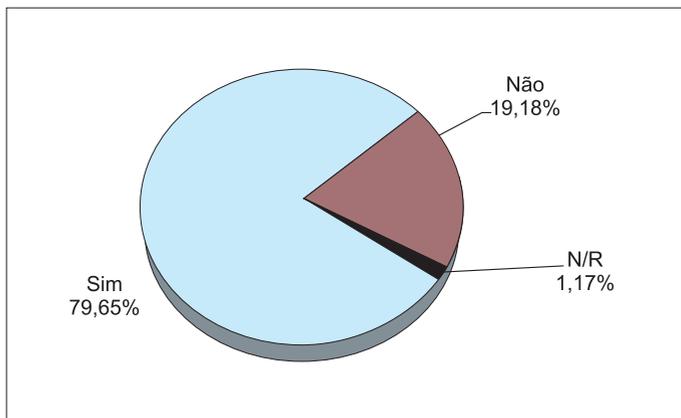


A	Votação realizada nas pré-assembleias, para ratificação posterior da assembleia
B	Voto por delegação
C	Votação realizada na própria assembleia
D	Outro

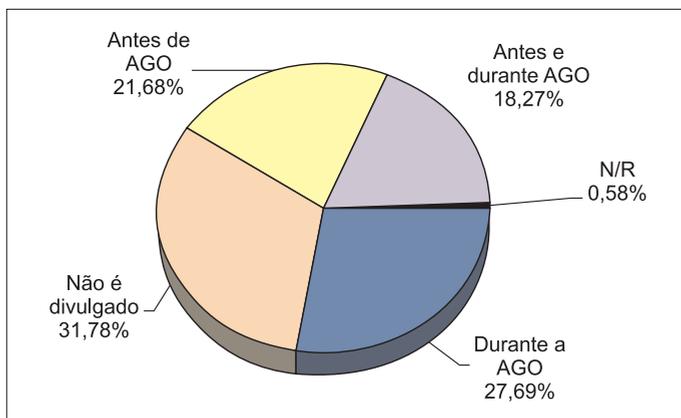
11. Nas deliberações das assembleias ocorre contagem dos votos COM registro em ata do resultado?



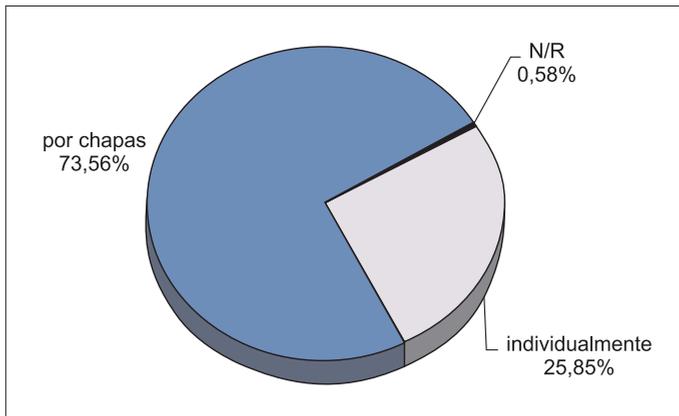
12. Os nomes dos candidatos a cargos eletivos são divulgados previamente (pelo menos uma semana) à realização da assembleia que fará a escolha?



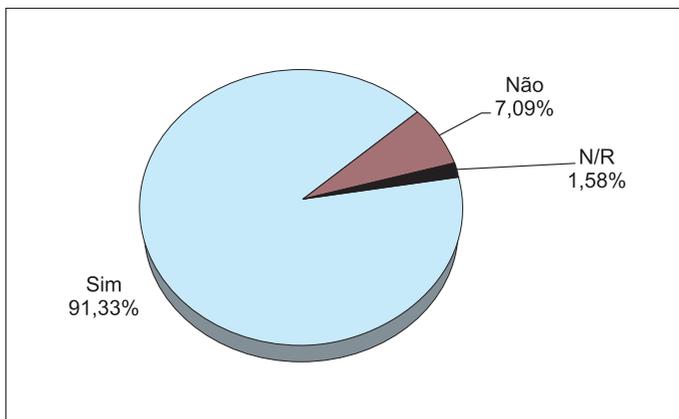
12.1 O perfil (formação técnica e currículo) dos inscritos como candidatos aos cargos eletivos é divulgado antes ou durante a AGO?



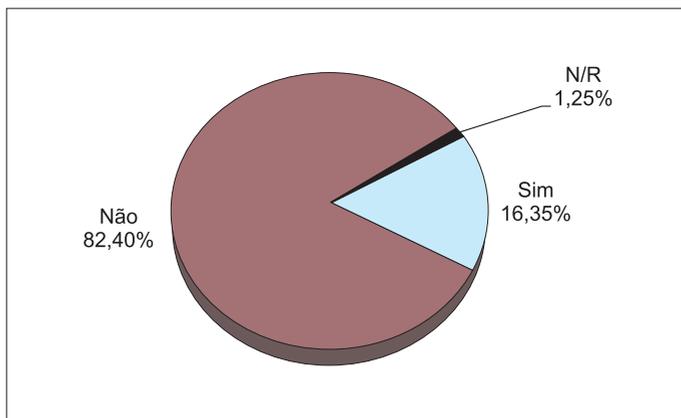
13. Os membros do CF são votados:



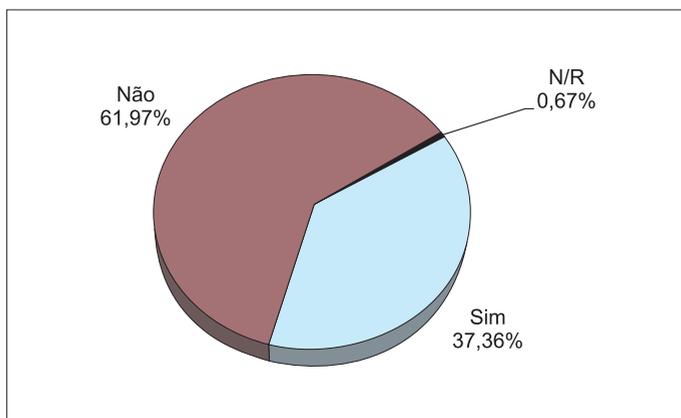
14. Nos anos em que há, simultaneamente, escolha de membros do CF e do Conselho de Administração (CA)/Diretoria, as chapas formadas devem ser independentes, conforme disposição de estatuto ou regimento?



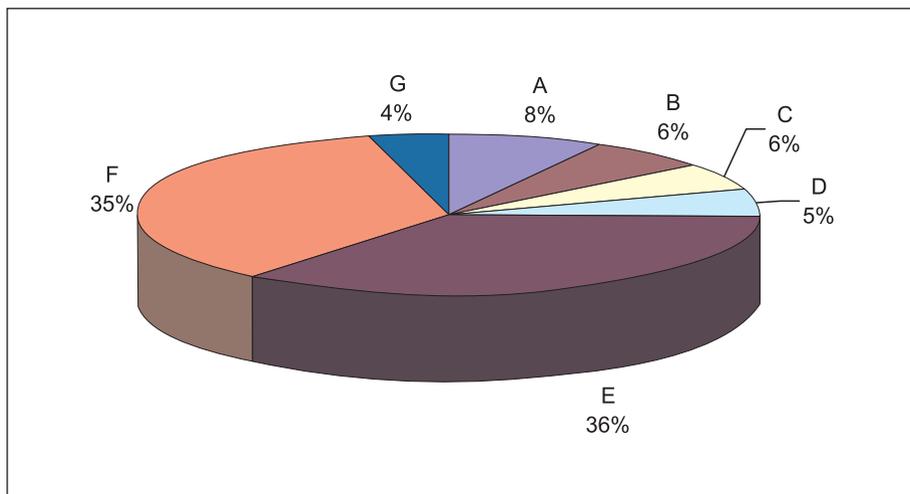
15. Em alguma das últimas três eleições para o CA/Diretoria ocorreu a candidatura de mais de uma chapa?



16. O estatuto contempla requisitos sobre tempo de afastamento obrigatório entre o exercício de cargo eletivo político partidário e na cooperativa (quarentena)? (S/N)



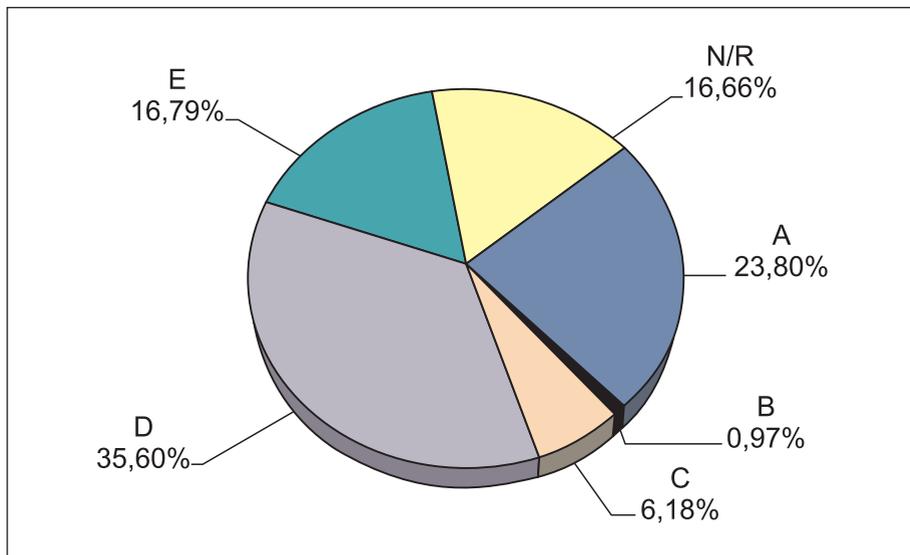
17. Quais as DUAS formas mais utilizadas pelos cooperados para expressar sua opinião sobre a cooperativa?



Número de citações listadas: 2.475
n = 1.196

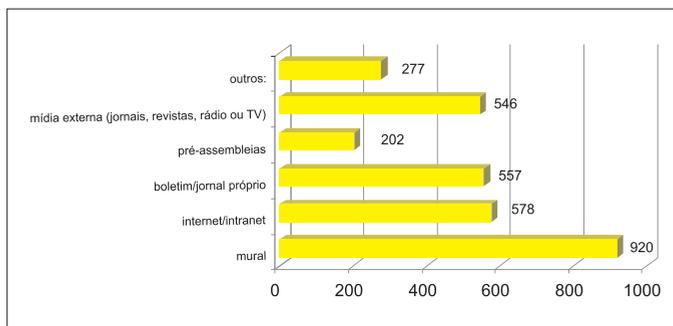
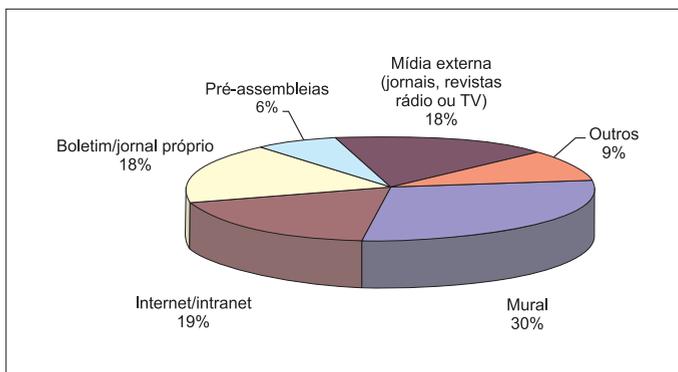
A	Pré-assembleias
B	Caixa de sugestões na sede e/ou nos PACs
C	Espaço/local para sugestões no <i>site</i>
D	Pesquisa periódica de opinião/satisfação
E	Conversas informais (não documentadas) com dirigentes
F	Conversas informais com gerentes e funcionários
G	Outras

18. Na formação das chapas para os órgãos estatutários e nos processos decisórios da cooperativa, há preocupação com a representatividade dos diferentes segmentos de cooperados? (marque somente uma alternativa)



A	Sim, cada segmento possui um representante no CA/Diretoria e/ou no CF.
B	Sim, cada segmento se reúne em pré-assembleias para discutir seus interesses e eleger delegado que o representará nas assembleias gerais;
C	Sim, os representantes de cada segmento se reúnem periodicamente com o CA/Diretoria para discutir e levar as reivindicações de seus grupos.
D	Não existe uma preocupação da representatividade dos diferentes segmentos.
E	Sim, outra forma: _

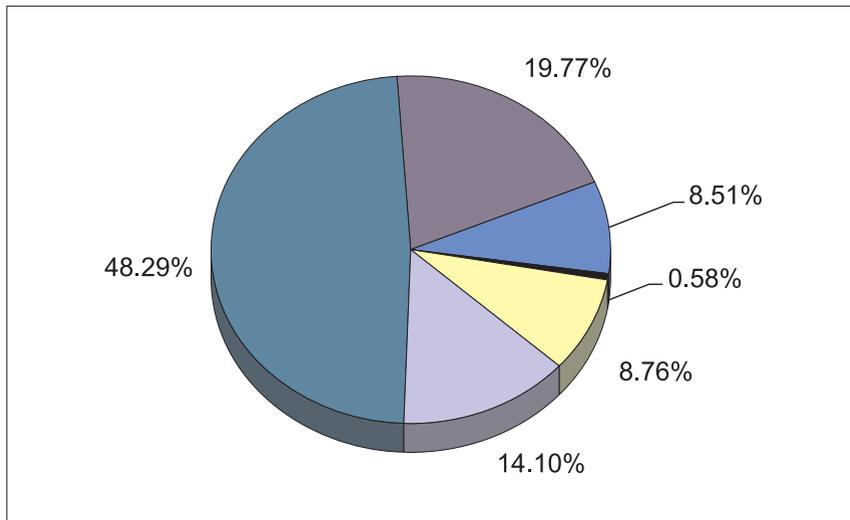
19. Que canais são utilizados pela cooperativa para prover aos cooperados acesso às informações? Marque mais de uma alternativa, se necessário.



Número de citações listadas: 3.080

A	Mural
B	Internet/intranet
C	Boletim/jornal próprio
D	Pré-assembleias
E	Mídia externa (jornais, revistas, rádio ou TV)
F	Outros:

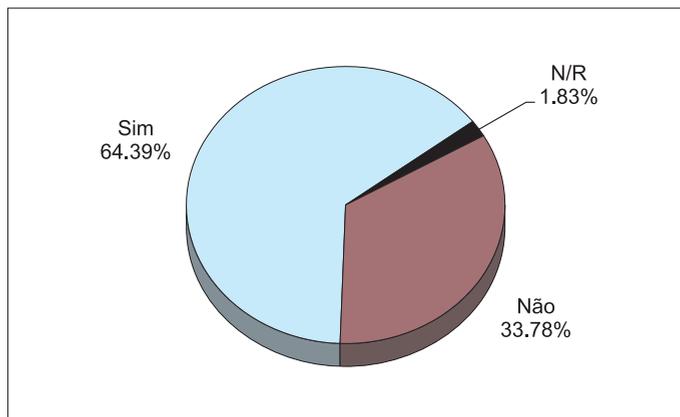
20. Como você classifica o perfil do cooperado de sua cooperativa, segundo uma escala crescente de participação e visão cooperativista:



1	Usa a cooperativa como qualquer outra instituição financeira Participa, defende e se identifica com os princípios cooperativistas	↓
2		
3		
4		
5		

Válidos	1192
Média	3,05
Mediana	3
Moda	3
Desvio-padrão	1,02

21. A cooperativa promove programas de educação cooperativista? (S/N)

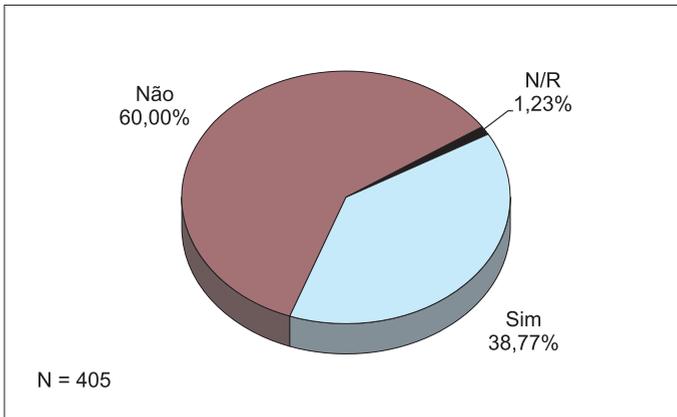


Em caso positivo:

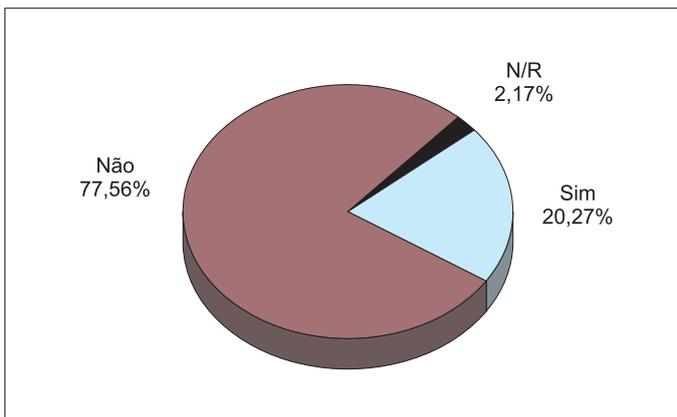
21.1 Quantos cooperados participaram de programas de educação cooperativista em 2006?

n	Válidos	385
	Faltantes	20
Média		284,31
Mediana		60
Moda		30
Desvio-padrão		1.004,31
Soma		109.460

21.2 Existem programas de educação cooperativista específicos para os novos cooperados?



22. A cooperativa promove programas de educação financeira?

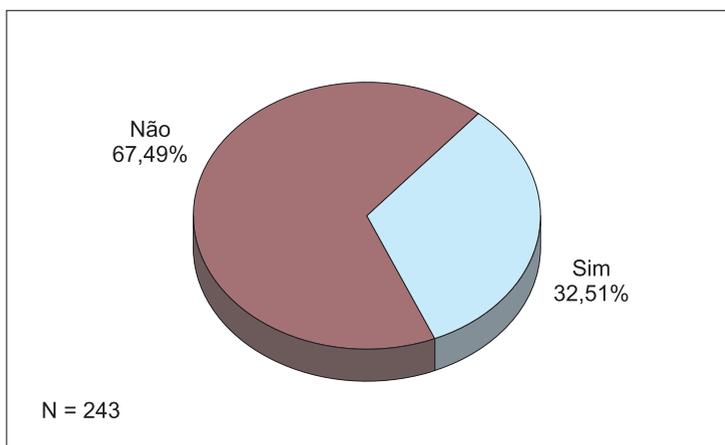


Em caso positivo:

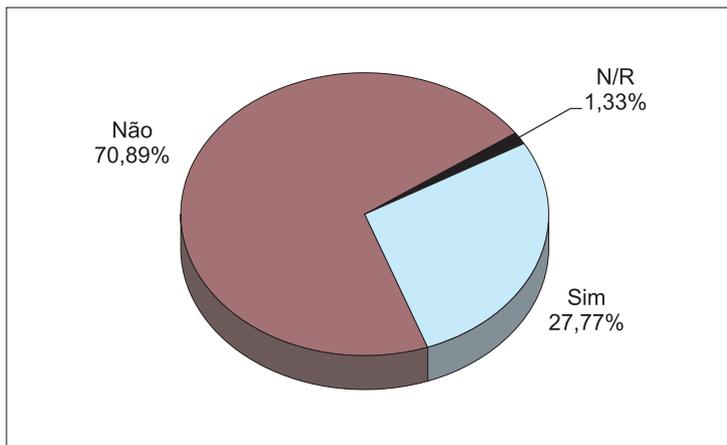
22.1 Quantos cooperados participaram de programas de educação financeira em 2006?

n	Válidos	230
	Faltantes	13
Média		207,02
Mediana		79,00
Desvio-padrão		350,99
Soma		47.613,68

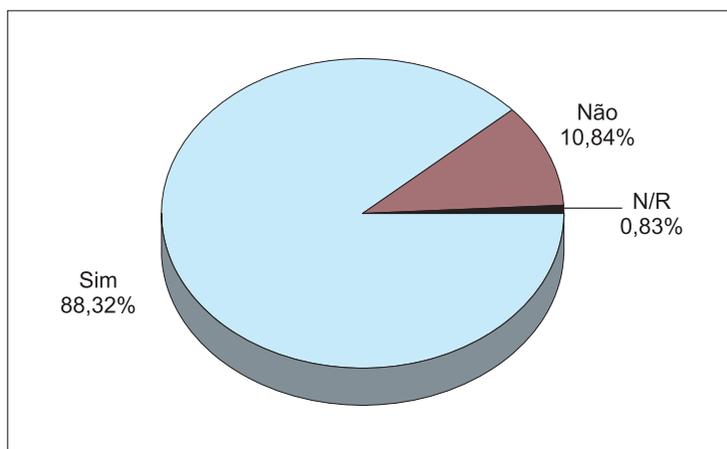
22.2 Existem programas de educação financeira específicos para os novos cooperados?



23. A cooperativa tem projeto específico para a formação de novas lideranças entre os cooperados?



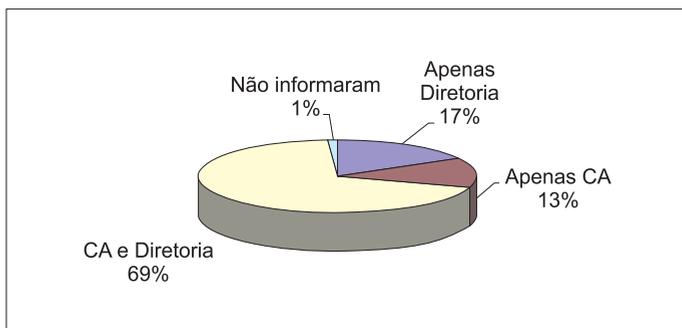
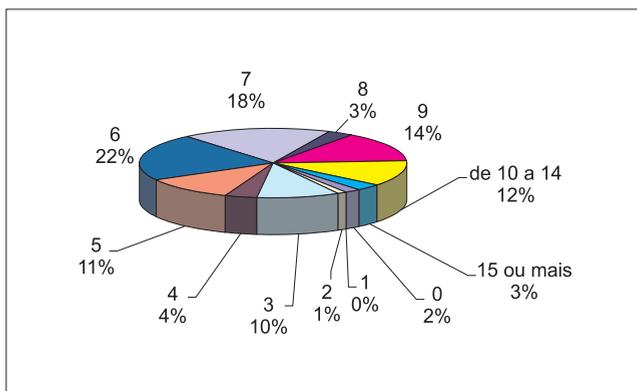
24. O cooperado, quando de sua admissão na cooperativa, recebe ou tem acesso ao estatuto social?



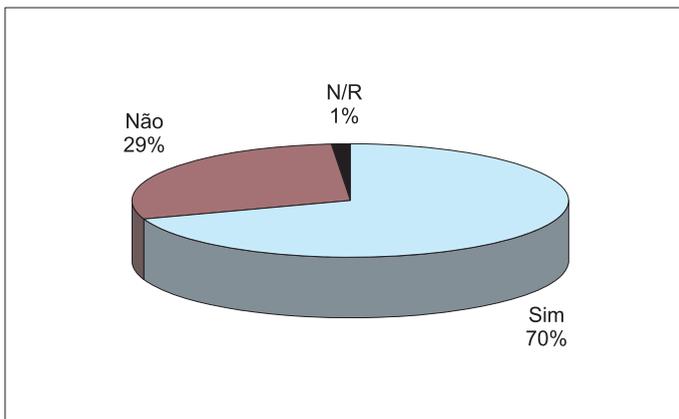
Seção 2. Direção

1. Quantos membros, efetivos e suplentes, compõem o órgão de administração da cooperativa? Caso a cooperativa tenha diretores executivos que também sejam conselheiros, assinale as duas opções abaixo e inclua no número de membros do CA também aqueles que exercem cargo de diretor.

- CA – membros: efetivos suplentes
- Diretoria – membros: efetivos suplentes

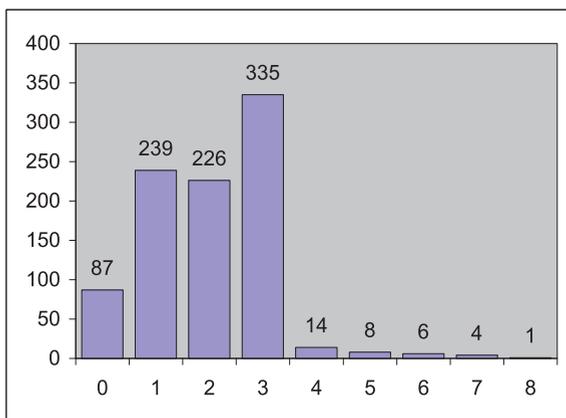


2. Caso haja suplentes no CA, há participação programada desses suplentes nas reuniões desse órgão, mesmo quando todos os titulares estão presentes?



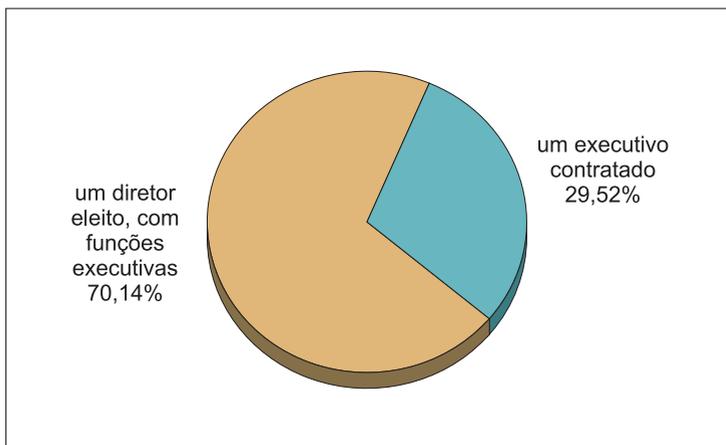
N = 511

3. Quantos membros estatutários do CA/Diretoria cumprem expediente diário na cooperativa?

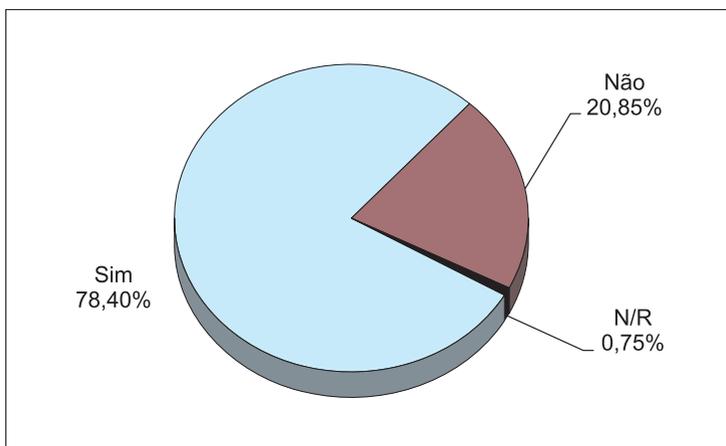


Número de observações válidas: 920

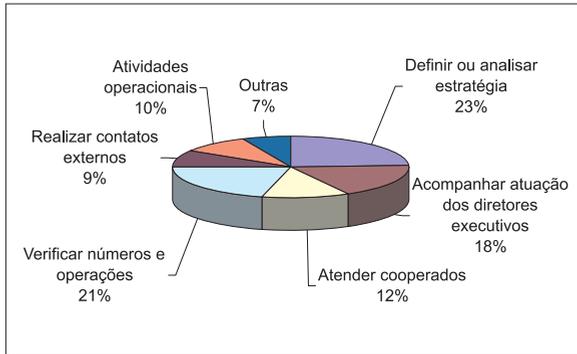
4. A condução dos assuntos administrativos do dia-a-dia da cooperativa é executada principalmente por (marque somente uma alternativa):



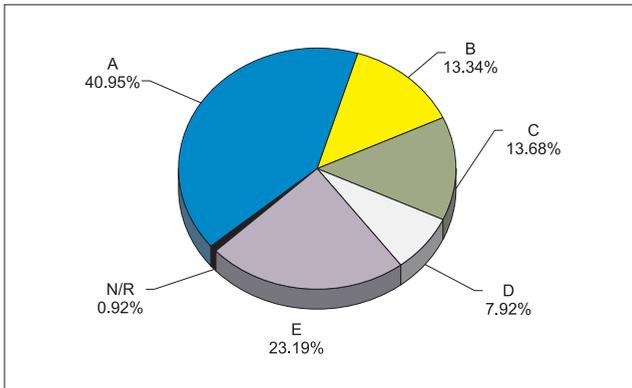
5. A cooperativa possui regulamento ou regimento interno que dispõe sobre as atribuições E responsabilidades dos órgãos estatutários, além do disposto no estatuto social?



6. Que percentual de tempo as seguintes atividades demandam na atuação dos conselheiros de administração ou diretores sem função executiva? Atribua valores de forma que o total seja igual a 100%:

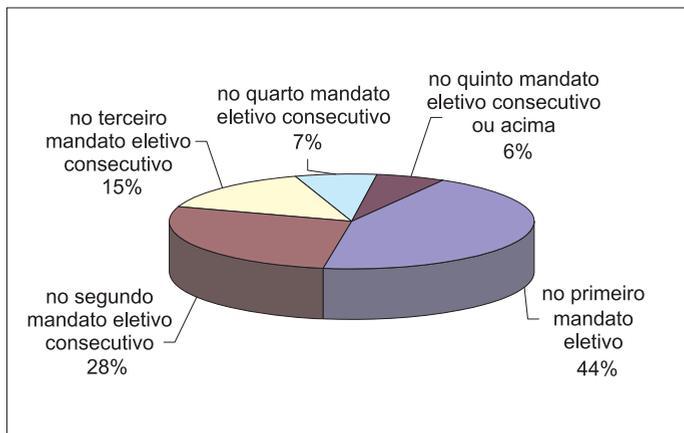


7. O que se pode afirmar a respeito da remuneração média mensal de cada membro do CA/Diretoria (excluindo os que tenham função executiva), incluindo cédula de presença, é que:

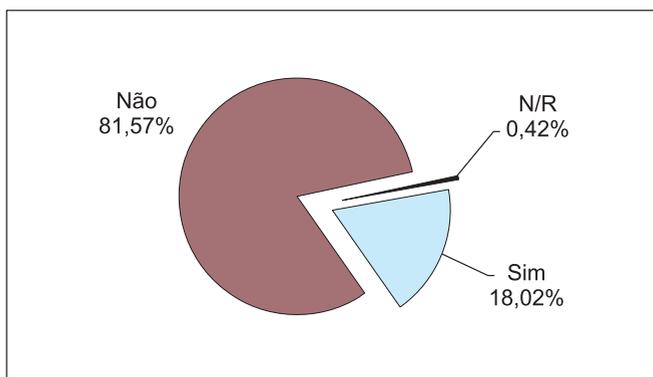


A	Não há remuneração pela função de conselheiro de administração
B	Representa cerca de 5% (ou 1/22) da remuneração do diretor-presidente
C	Situa-se entre 5% e 10% da remuneração do diretor-presidente
D	Representa mais de 10% da remuneração do diretor-presidente
E	Não há relação direta com a remuneração do diretor-presidente

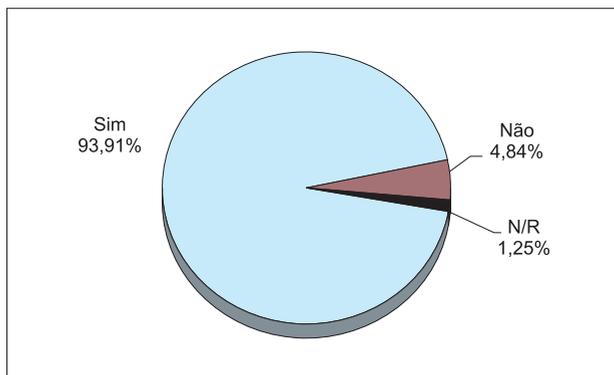
8. Quantos membros do CA/Diretoria (titulares e suplentes) estão atualmente:



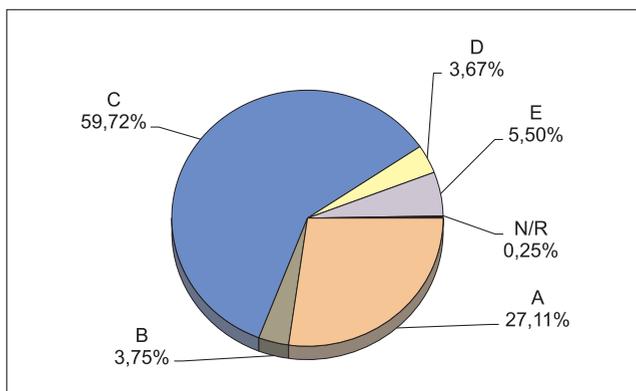
9. Existe limitação formal (estatuto ou regimento) para o número de reeleições de um mesmo membro dos órgãos estatutários?



10. O CA/Diretoria, em suas reuniões ordinárias, toma conhecimento das deliberações do CF na reunião imediatamente anterior?

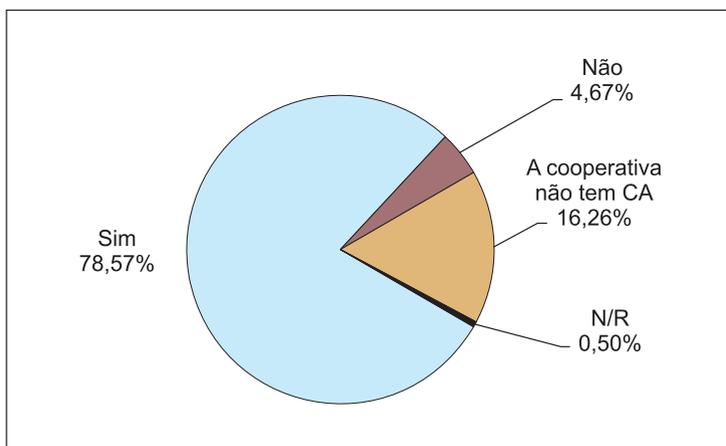


11. Como é o processo de escolha do diretor-presidente da cooperativa?

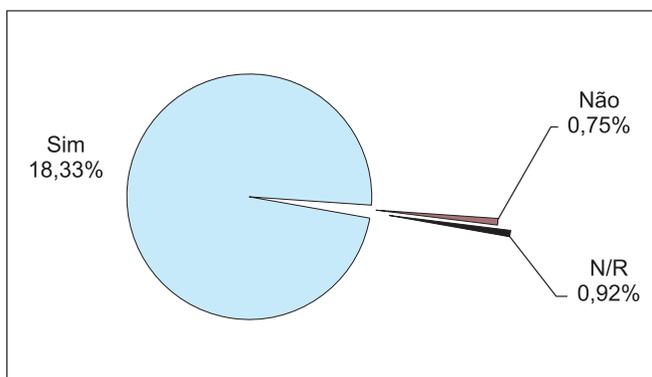


A	Os conselheiros são eleitos pela assembleia e, em seguida, escolhem o diretor-presidente
B	A assembleia vota em separado os nomes de conselheiros e do diretor-presidente
C	A chapa é submetida à assembleia com a definição dos nomes dos conselheiros e do diretor-presidente
D	Os conselheiros eleitos escolhem o diretor-presidente, e este escolhe os diretores
E	Outro

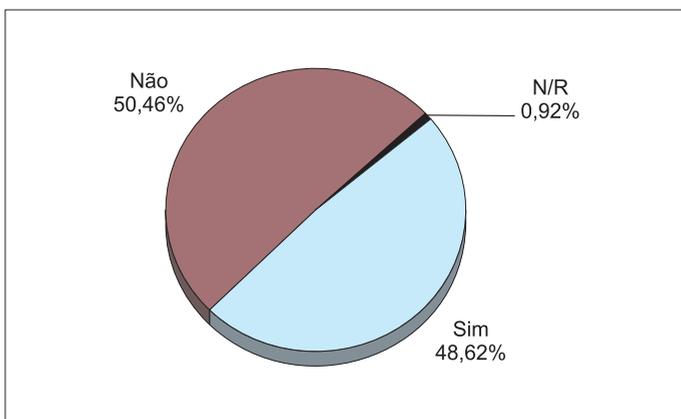
12. Os cargos de diretor-presidente e presidente do CA são ocupados pelo mesmo dirigente? (S/N)



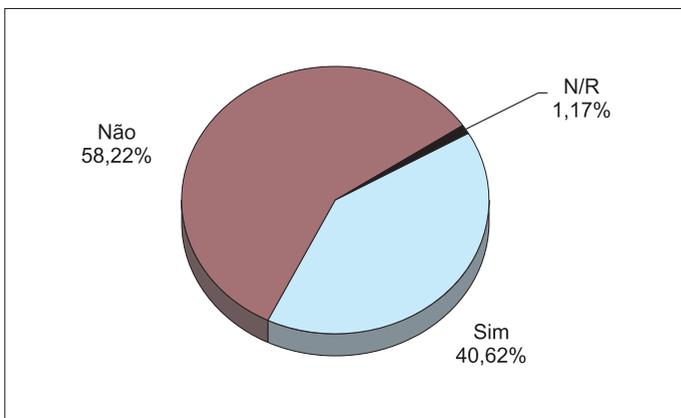
13. Os membros do CA/Diretoria têm acesso, individualmente, a todos os documentos e informações necessários ao exercício de sua função?



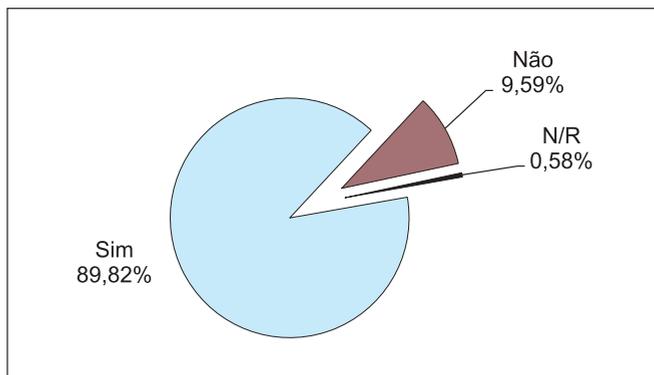
14. Os documentos internos da cooperativa determinam que o dirigente deve se retirar de reuniões do CA/Diretoria quando são examinados assuntos de seu interesse pessoal, declarando-se impedido de participar?



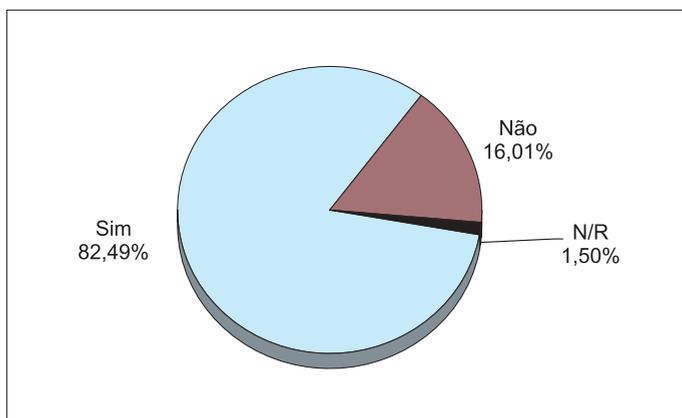
15. Existe regulamentação para a realização de transações comerciais da cooperativa com membros ou com parentes dos membros dos órgãos estatutários ou com empresas onde estes detenham participação relevante?



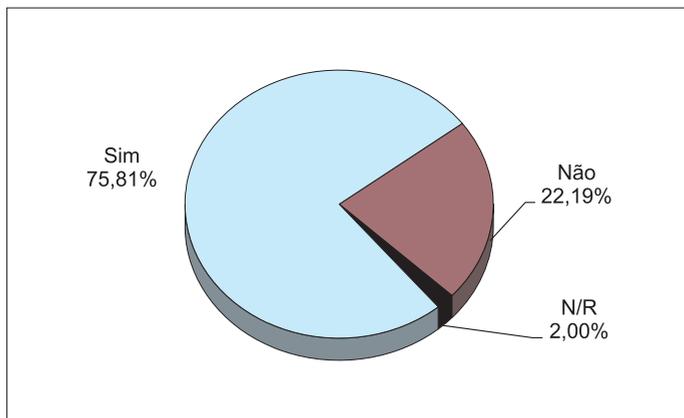
16. Nas atas das reuniões do CA/Diretoria são registradas as fundamentações que nortearam as decisões desse órgão?



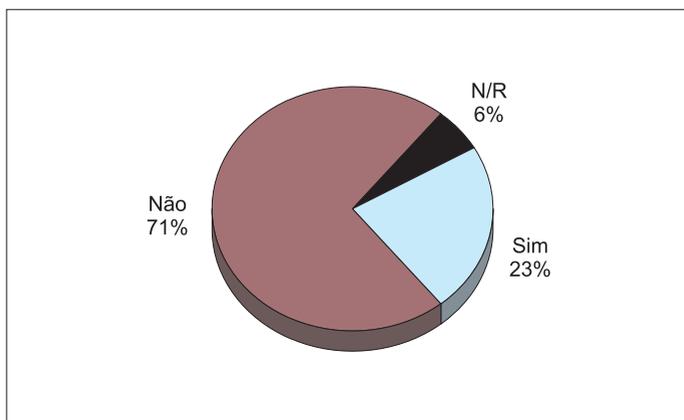
17. Existe processo regular de apresentação da cooperativa aos novos membros do CA/Diretoria, contemplando tanto informações internas quanto as descrições E responsabilidades de sua função?



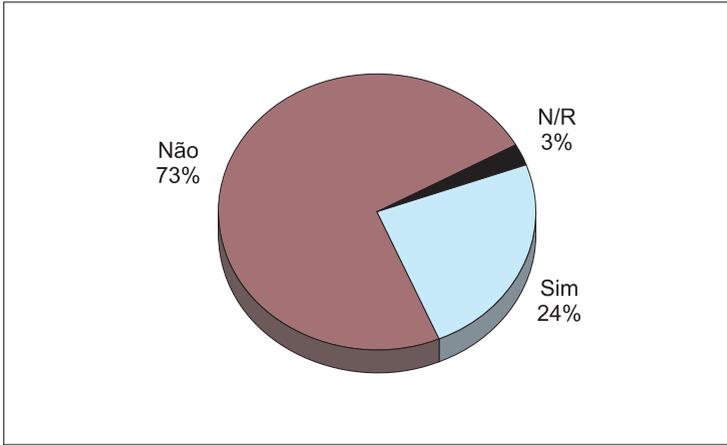
18. Os diretores executivos prestam contas formalmente de suas atividades ao CA/diretores não executivos?



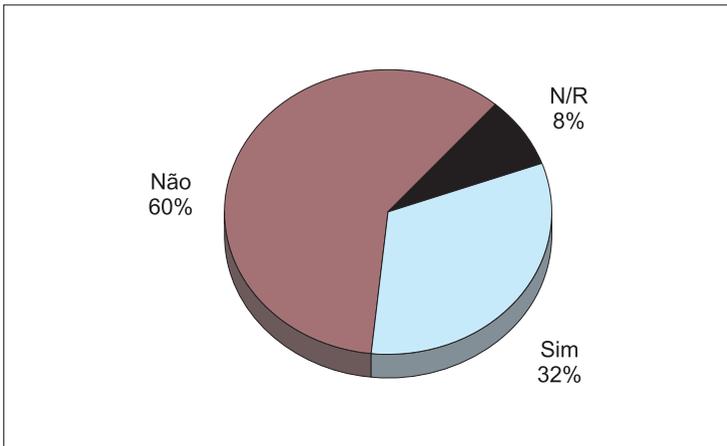
19. Existe mecanismo formal utilizado para avaliação periódica da atuação do:



(a) Conselho de Administração;



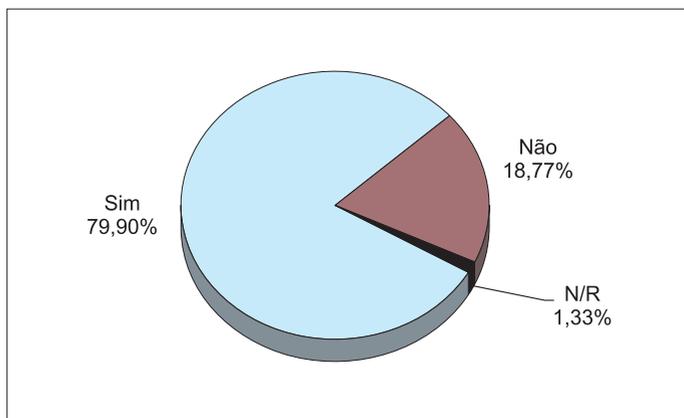
(b) diretor-presidente;



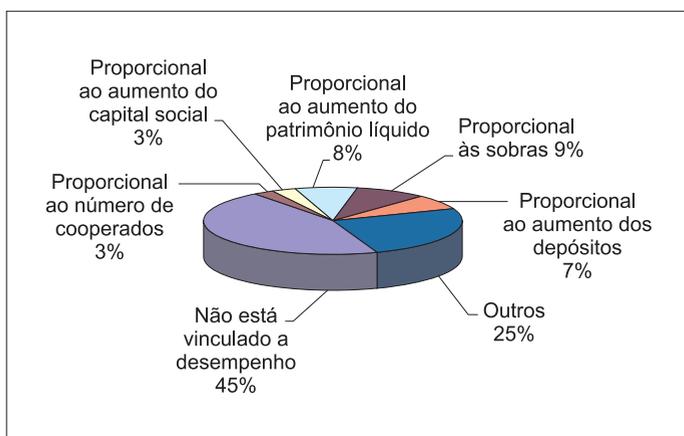
(c) executivo contratado

Seção 3. Gestão e fiscalização

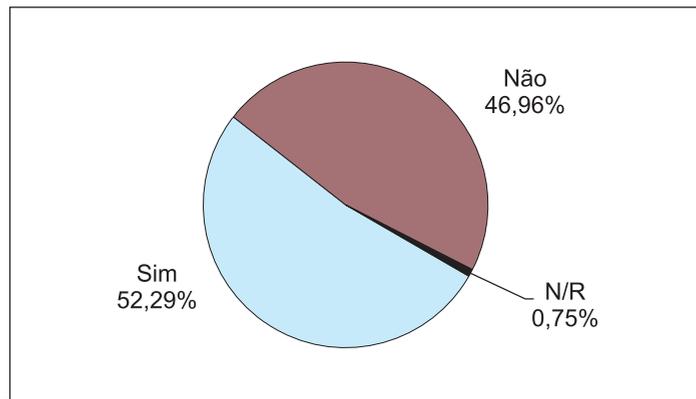
1. A cooperativa estabelece planejamento com definição de metas?



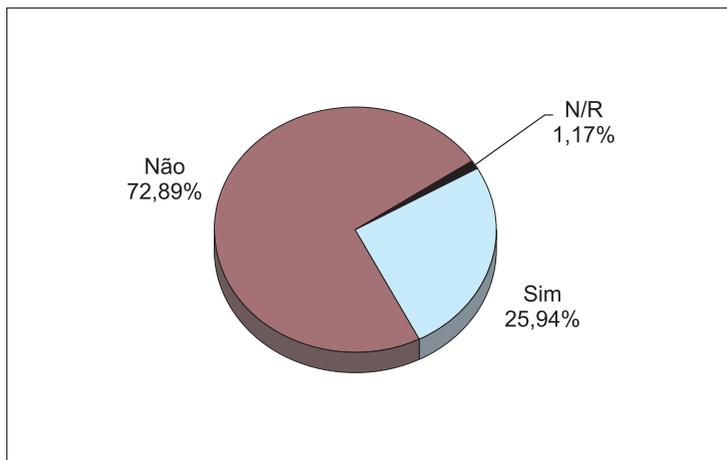
2. A remuneração dos gestores está associada a que tipo de desempenho? Marque mais de uma alternativa, se necessário:



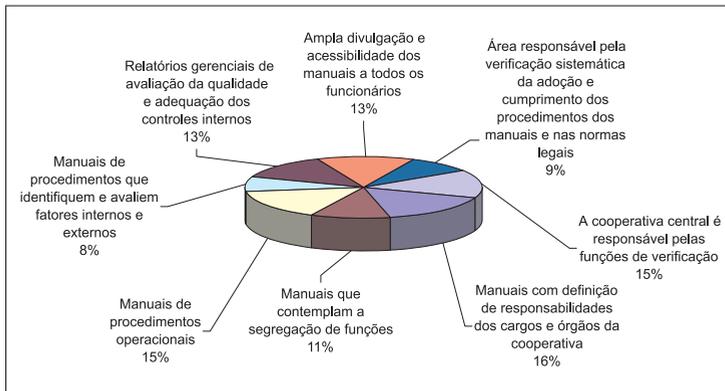
3. A cooperativa dispõe de código de ética ou conduta?



4. A cooperativa possui programas de responsabilidade social e/ou responsabilidade ambiental?

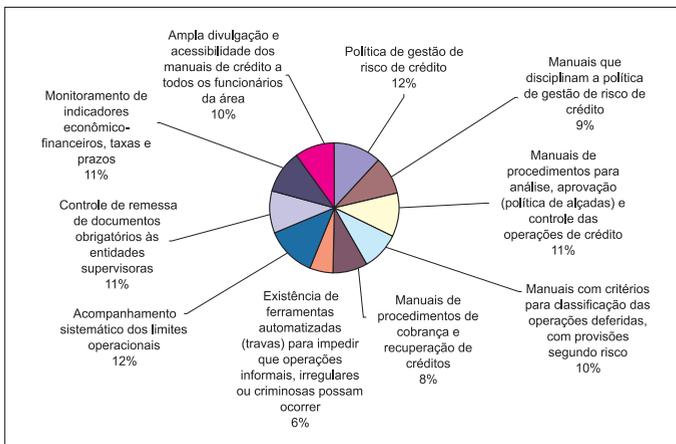


5. Relativamente aos controles internos, marque as alternativas que se aplicam à sua cooperativa:



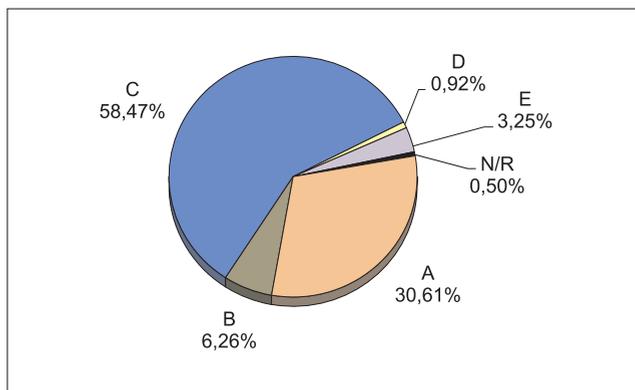
n = 5539

6. Relativamente às operações de crédito, marque as alternativas que se aplicam à sua cooperativa:



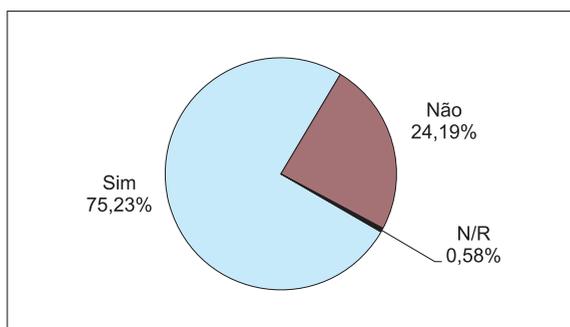
n = 7894

7. Qual a principal motivação para a candidatura a membro do CF? Marque somente uma alternativa

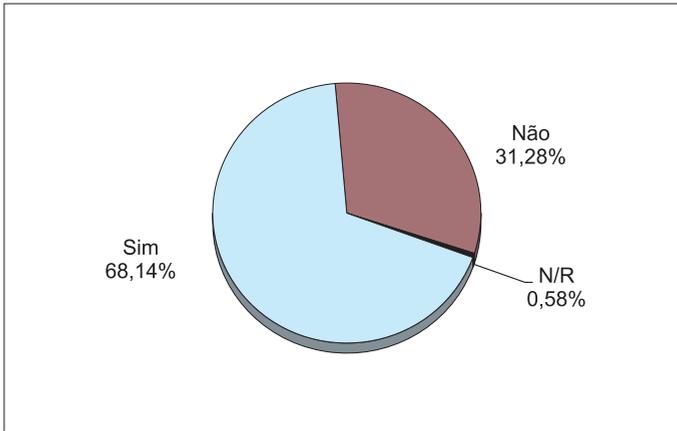


A	Iniciativa e interesse pessoal
B	Estímulo de um subgrupo de cooperados (pressão das bases)
C	Indicação/convite de diretores ou conselheiros
D	Remuneração
E	Outra

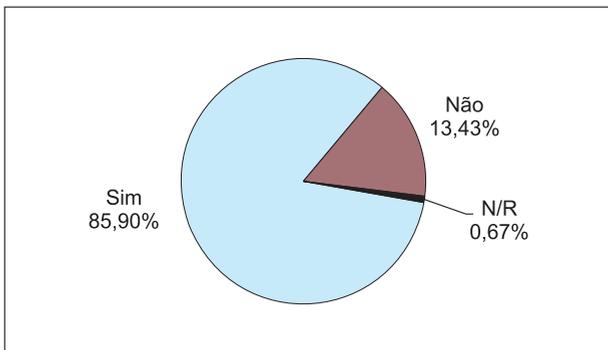
7.1 A cooperativa incentiva a candidatura de cooperados ao CF, visando preservar a representatividade das regiões, segmentos econômicos ou sociais nesse Conselho?



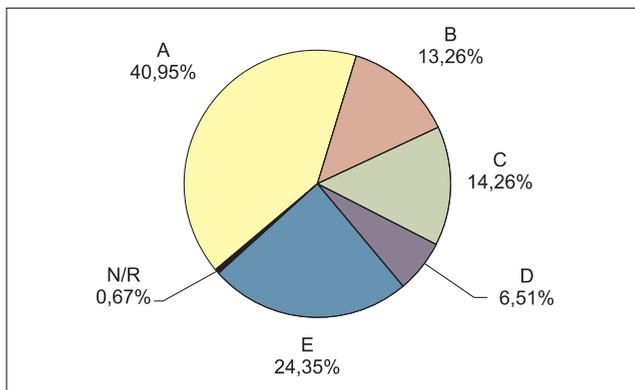
8. Há pré-requisito de capacitação técnica para membros do CF?



9. Existe processo regular de apresentação da cooperativa aos novos conselheiros fiscais, contemplando tanto informações internas quanto as descrições E responsabilidades de sua função?

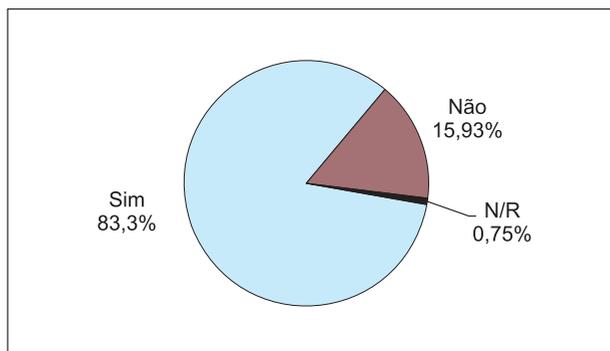


10. O que se pode afirmar a respeito da remuneração média mensal de cada membro do CF, incluindo cédula de presença, é que:



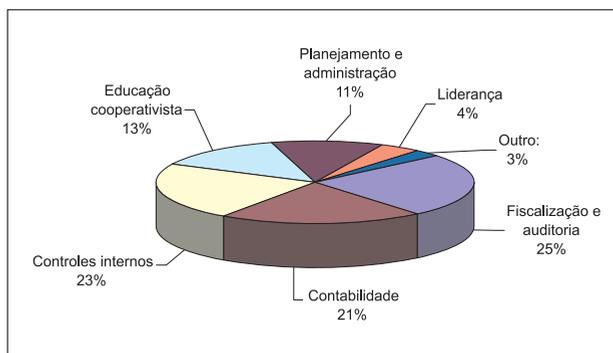
A	Não há remuneração pela função de conselheiro fiscal
B	Representa cerca de 5% (ou 1/22) da remuneração do diretor-presidente
C	Situa-se entre 5% e 10% da remuneração do diretor-presidente
D	Representa mais de 10% da remuneração do diretor-presidente
E	Não há relação direta com a remuneração do diretor-presidente

11. A cooperativa oferece, direta ou indiretamente, treinamento específico para a preparação dos conselheiros fiscais para o exercício da função?



Em caso positivo:

11.1 Que tema foi abordado no treinamento para preparação dos conselheiros fiscais no último ano? Marque mais de uma alternativa, se necessário:

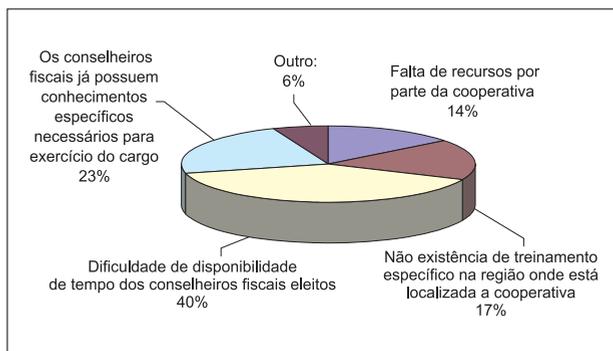


Número de cooperativas respondentes: 999

Número de respostas: 3577

Em caso negativo:

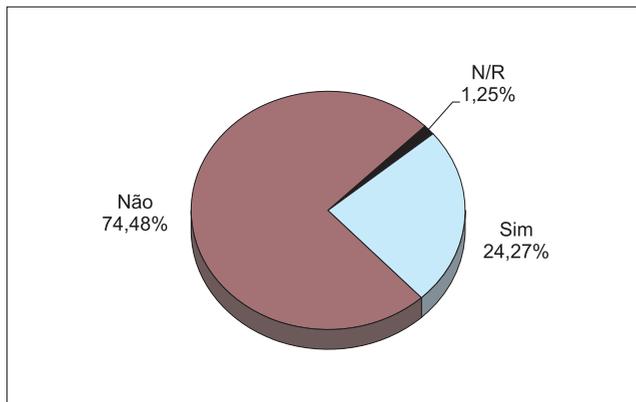
11.2 Qual é o motivo para a não realização de treinamento para preparação dos conselheiros fiscais? Marque mais de uma alternativa, se necessário:



Número de cooperativas respondentes: 191

Número de respostas: 263

12. Existe estrutura própria de auditoria interna?



Em caso positivo:

12.1 Quantas pessoas integram essa estrutura?

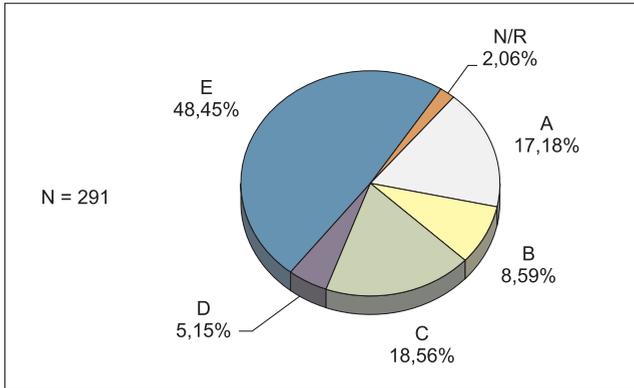
Do grupo de 291 cooperativas que afirmaram ter estrutura própria, 279 responderam a essa questão, com a seguinte distribuição:

	n	Mínimo	Máximo	Soma	Média	Mediana	Desvio
Integram a estrutura?	279	1	20	642	2,301075269	1	2,265402657

Obs.: Não responderam: 12

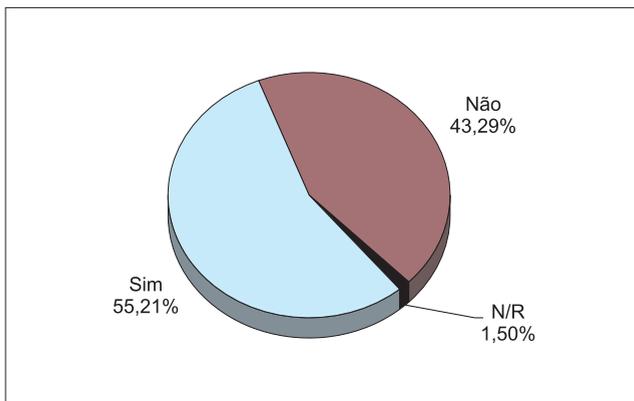
Número de pessoas na área de Auditoria	Frequência	Percentual
1	131	45,0%
2	71	24,4%
3	31	10,7%
4	18	6,2%
5	8	2,7%
6	15	5,2%
8	1	0,3%
13	1	0,3%
15	1	0,3%
18	1	0,3%
20	1	0,3%
Total	279	95,9%
Não informaram	12	4,1%
	291	100,0%

12.2 Qual área/cargo é responsável por definir as diretrizes de atuação da auditoria interna? Marque somente uma alternativa

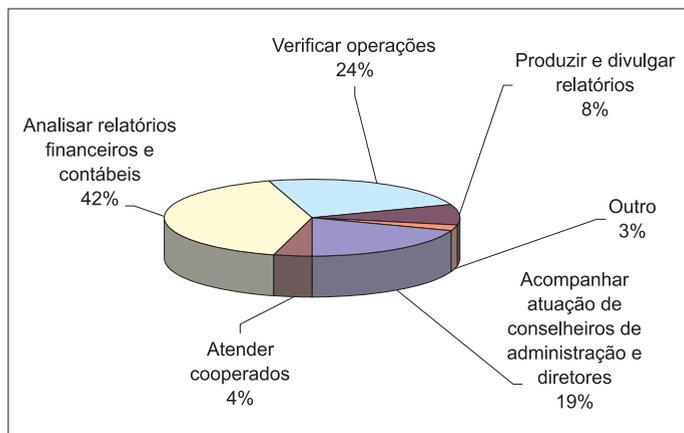


A	Conselho de Administração
B	Conselho Fiscal
C	Diretor-presidente ou Diretoria Executiva
D	Diretor financeiro
E	Outro

13. Há participação programada dos membros suplentes nas reuniões do CF, mesmo quando todos os titulares estão presentes?

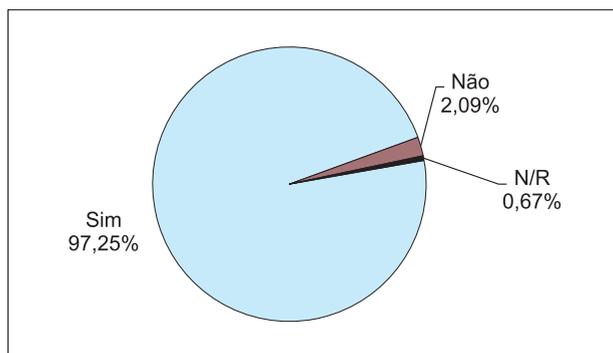


14. Que percentual de tempo as seguintes atividades demandam na atuação dos conselheiros fiscais da cooperativa? Atribua valores de forma que o total seja igual a 100%:

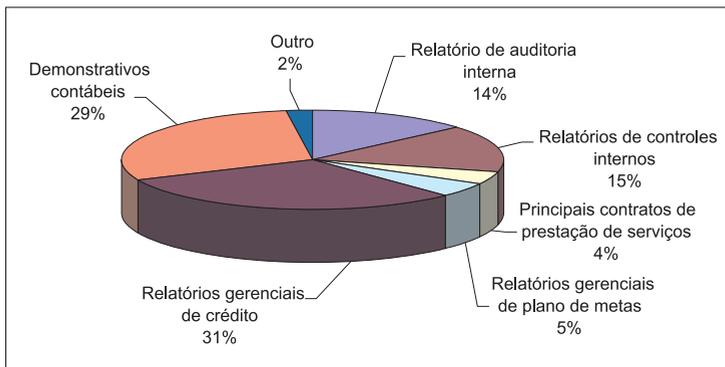


Número de respostas: 5605

15. Os membros do CF têm acesso, individualmente, a todos os documentos e informações necessários ao exercício de sua função?

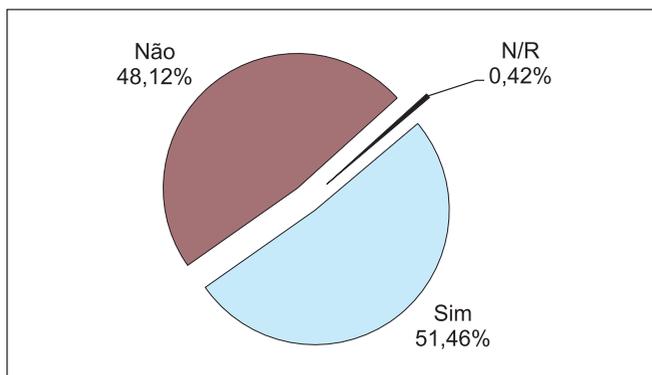


16. Quais são os TRÊS principais documentos/relatórios analisados pelo CF?

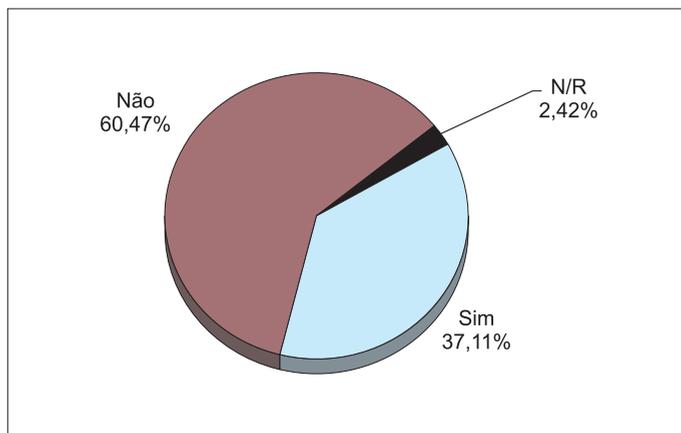


Número de cooperativas respondentes: 1189
Número de respostas: 3528

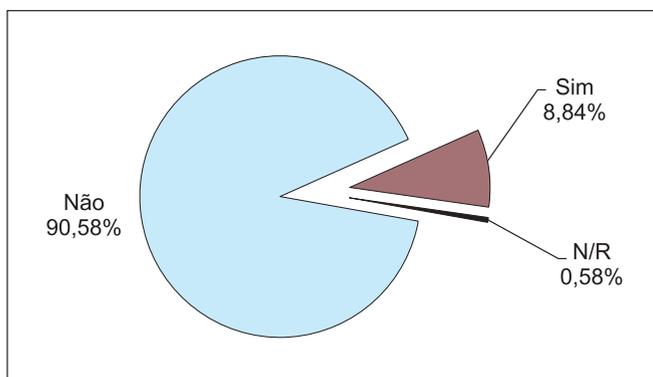
17. Os documentos a serem examinados pelo CF em suas reuniões ordinárias são encaminhados formalmente a seus membros antes da data da reunião, ou seja, com tempo para análise prévia?



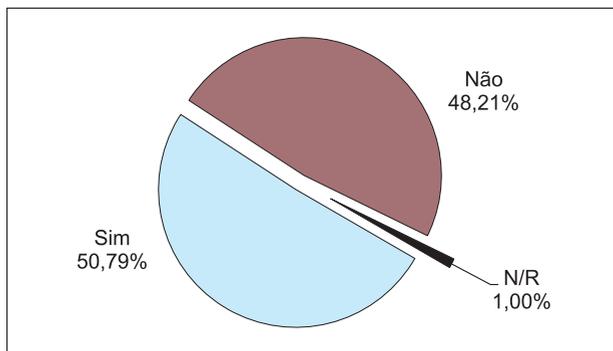
18. Há mecanismo formalizado que impeça que a empresa de auditoria externa contratada tenha vínculos com membros ou com parentes de membros dos órgãos estatutários da cooperativa?



19. As demonstrações contábeis e os relatórios gerenciais estão disponíveis para os cooperados?

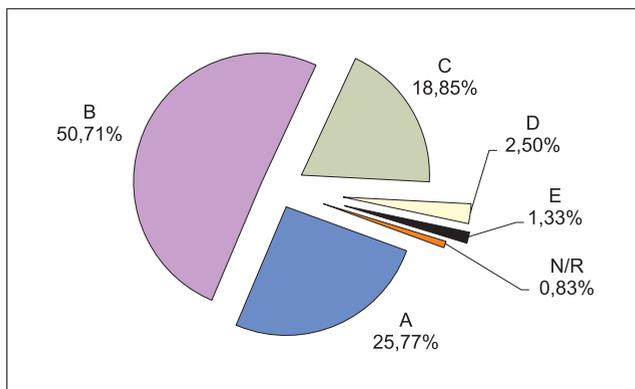


20. Existem relatórios diferenciados, em linguagem mais acessível, para os cooperados?

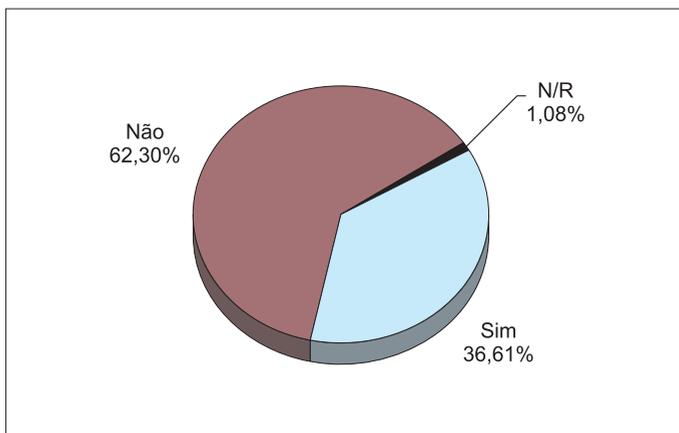


21. Como você avalia a compreensão que os cooperados têm dos resultados e dos demais números da cooperativa?

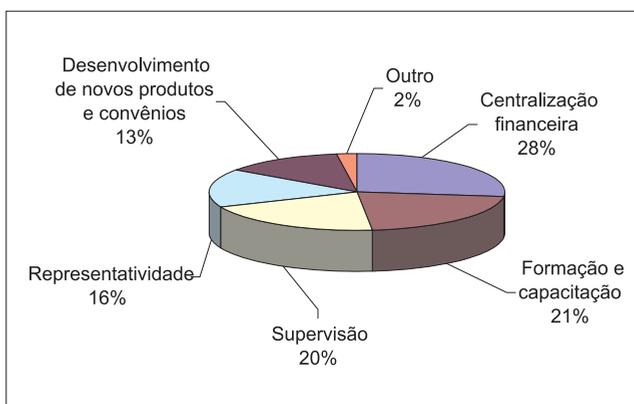
A	Muito boa
B	Boa
C	Regular
D	Ruim
E	Muito ruim



22. Algum membro de órgão estatutário da cooperativa também é membro de órgão estatutário na central ou na confederação?

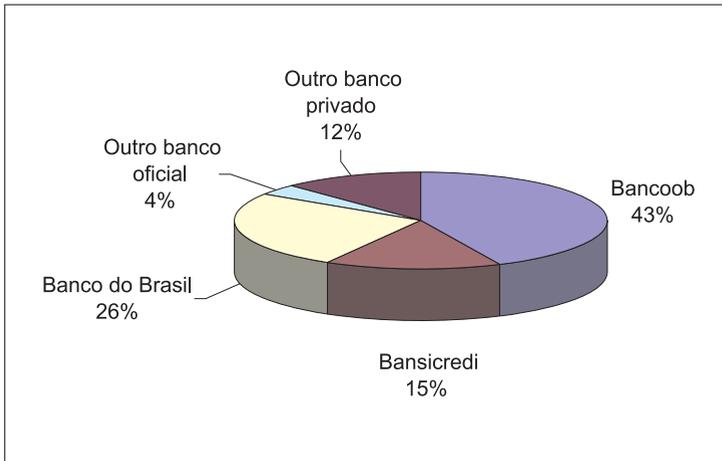


25. Atribua pesos sobre a importância dos seguintes serviços prestados por uma central, mesmo que a cooperativa não seja filiada (quanto maior o peso, mais importante o serviço), de forma que o total seja igual a 100%:



Número de respostas: 6100

26. Qual a principal instituição bancária que atende a sua cooperativa?



Número de cooperativas respondentes: 1.191

• Apêndice II. Pesquisa com cooperados

Informações sobre a pesquisa com cooperados, necessárias ao entendimento dos resultados, estão disponíveis no Capítulo 3. A seguir, são apresentados resultados gerais de 31 perguntas.

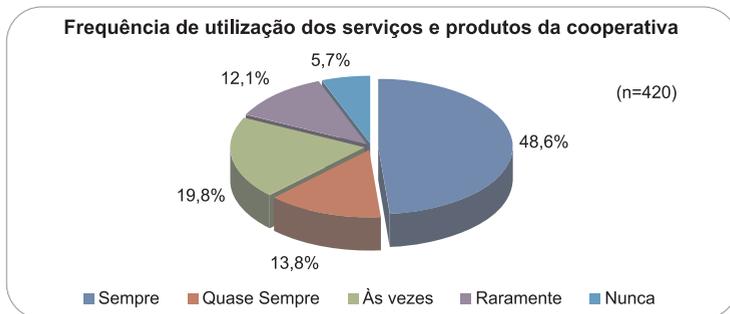
As questões 32 a 35, relativas à identificação do entrevistado, têm seus resultados consolidados no Quadro 3 do Capítulo 3. Cabe ressaltar que em <http://www.bcb.gov.br/?govcoop> estão disponíveis também resultados cruzados por região geográfica e por tipo de cooperativa.

A. Qualificação do participante

Questão 1: Há quanto tempo você é associado da cooperativa?

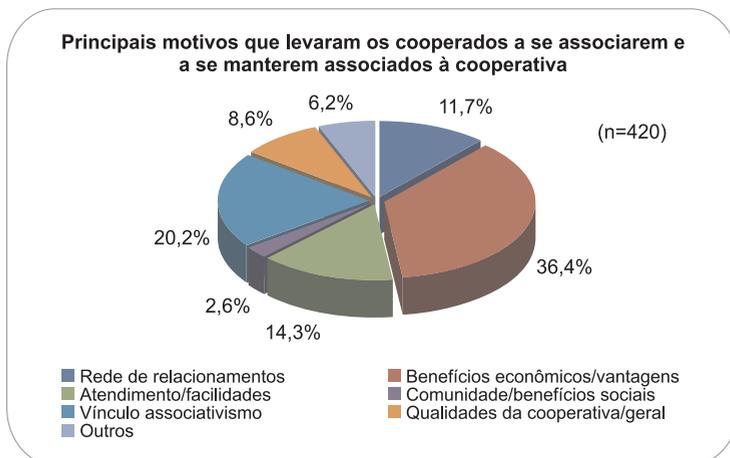


Questão 2: Com que frequência você utiliza os serviços e produtos (como empréstimo, pagamento de contas, depósitos à vista/a prazo, transferência de recursos etc.) da cooperativa?

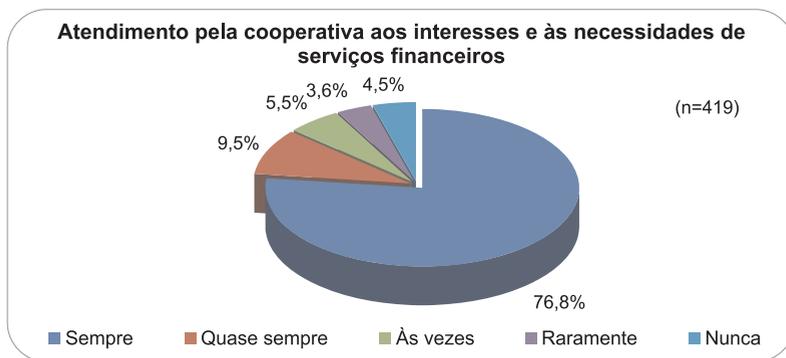


B. Interesses na cooperativa

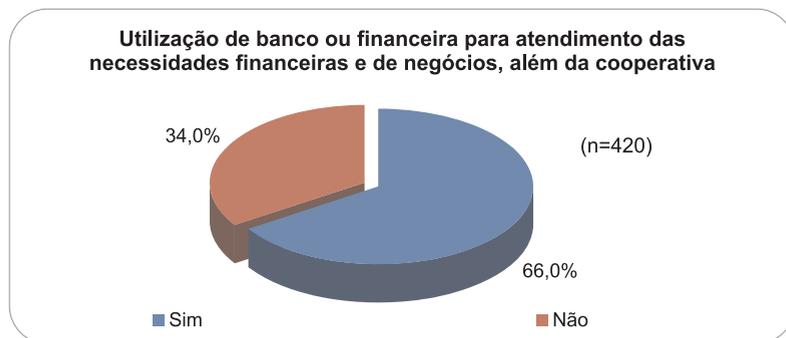
Questão 3: Quais os principais motivos que o levaram a se associar e a se manter associado à cooperativa? (questão aberta)



Questão 4: Você considera que a cooperativa atende aos seus interesses e necessidades de serviços financeiros?

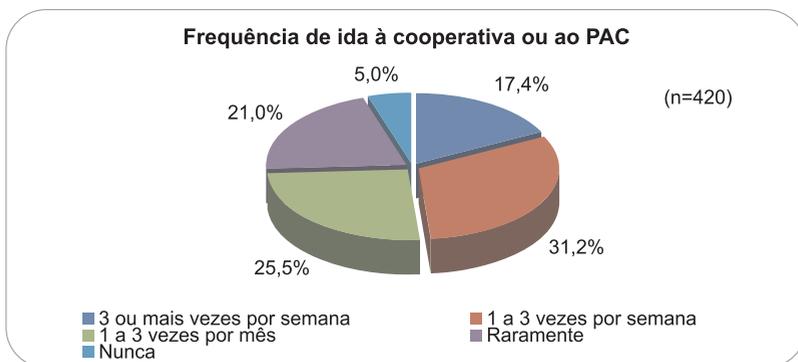


Questão 5: Você utiliza algum banco ou financeira para atendimento de suas necessidades financeiras e de negócios, além da cooperativa?

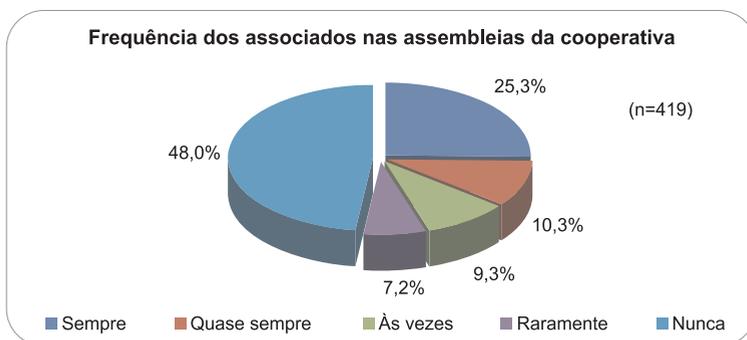


C. Ativismo e participação

Questão 6: Com que frequência você vai à cooperativa ou ao PAC (posto de atendimento)?

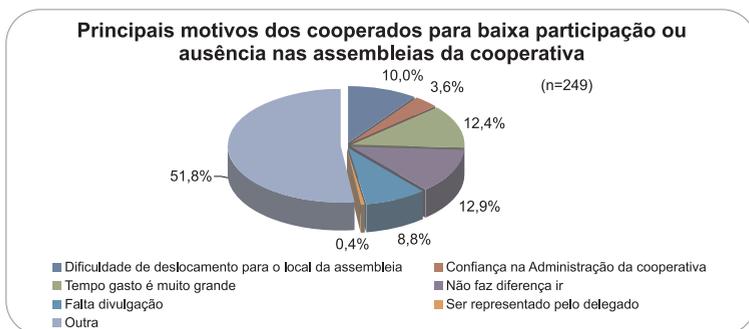


Questão 7: Você costuma participar das assembleias da cooperativa?

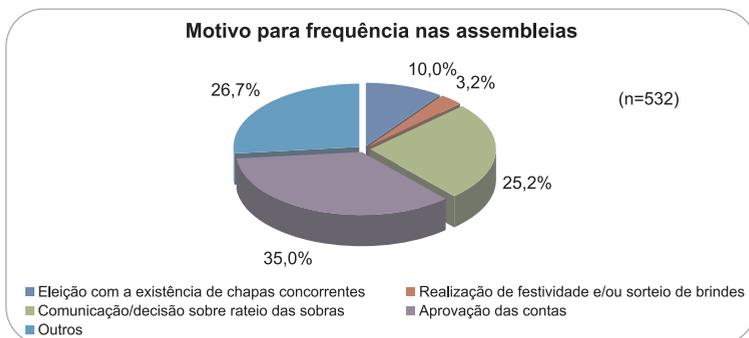


Se responder Sempre, Quase sempre ou Às vezes, ir para Questão 9.

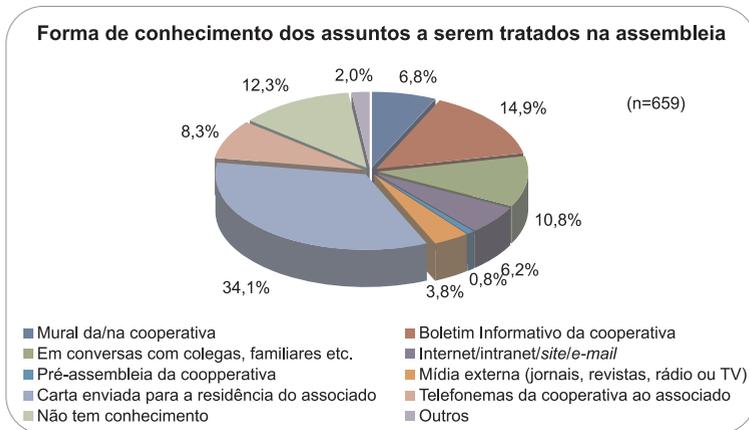
Questão 8: Quais os principais motivos de sua pouca ou não participação nas assembleias? (no máximo 2 respostas)



Questão 9: O que mais motiva (ou motivaria, no caso de pessoas com baixa frequência nas assembleias) sua participação nas assembleias? (no máximo 2 respostas)



Questão 10: De que forma você tem conhecimento sobre os assuntos que serão tratados na assembleia (pauta)? (O entrevistado pode responder quantas alternativas desejar)



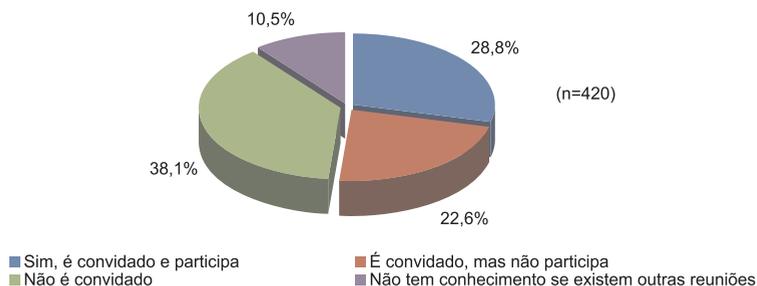
Se responder Não tem conhecimento, ir para Questão 12.

Questão 11: Em relação aos assuntos que serão tratados na assembleia (pauta), você:



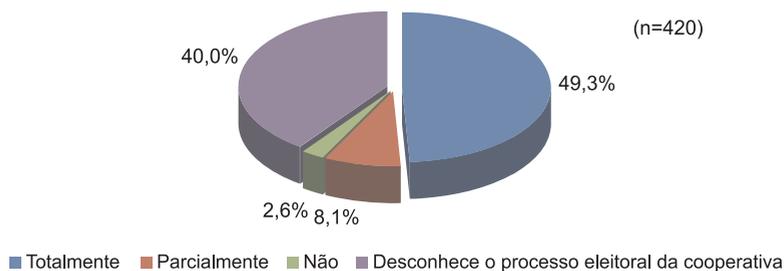
Questão 12: Você recebe convite e participa de outras reuniões organizadas pela cooperativa (exemplo: pré-assembleia), que não as assembleias?

Recebimento de convite e participação dos cooperados em outras reuniões organizadas pela cooperativa

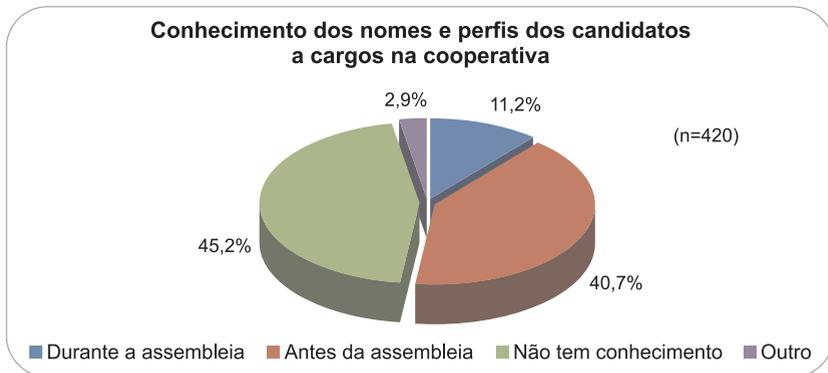


Questão 13: Você considera que o processo eleitoral da cooperativa possui critérios claros e transparentes?

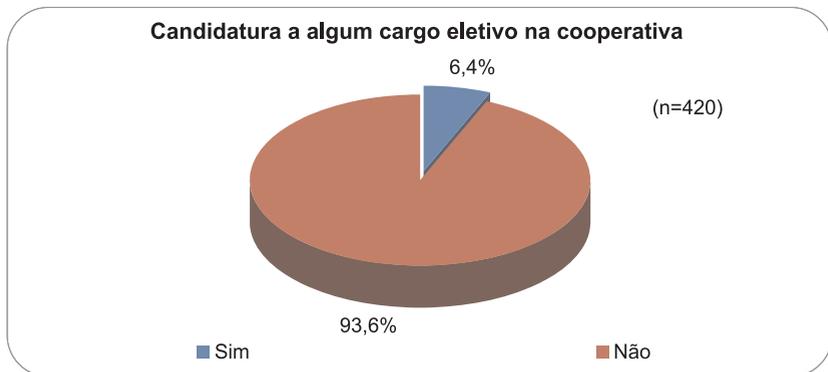
O processo eleitoral da cooperativa possui critérios claros e transparentes



Questão 14: Na eleição para cargos na cooperativa, quando você tem conhecimento dos nomes e perfis (formação técnica e currículo) das pessoas inscritas como candidatas?

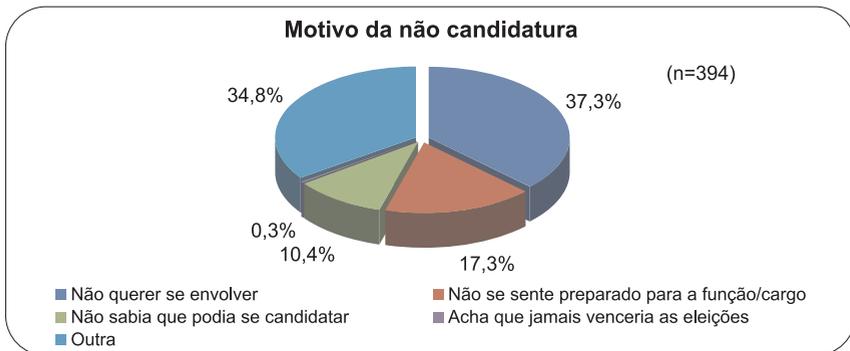


Questão 15: Você já se candidatou a algum cargo eletivo na cooperativa?

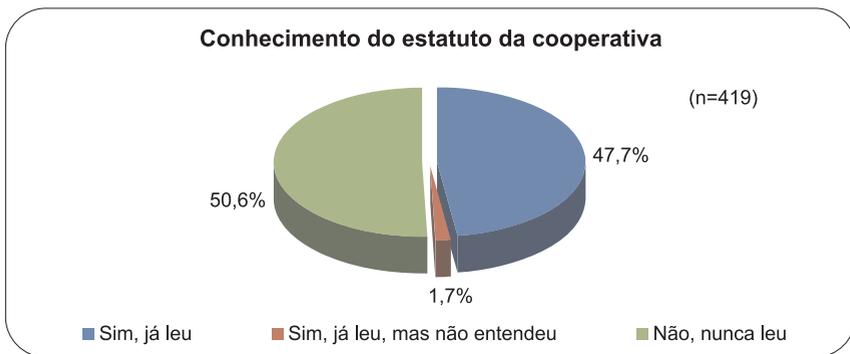


Se responder Sim, ir para a Questão 17.

Questão 16: Qual o motivo de você nunca ter se candidatado?



Questão 17: Você já leu o estatuto da cooperativa?



Questão 18: Você já fez algum curso oferecido pela cooperativa?



Questão 19: De que forma você pode expressar sua opinião, fazer reclamações ou dar suas sugestões para a cooperativa? (no máximo três)

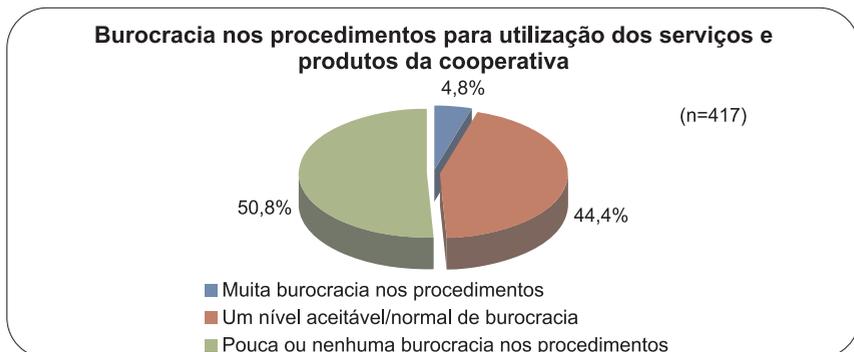


Questão 20: Ao fazer reclamações ou dar sugestões para a cooperativa, qual foi o retorno que obteve?

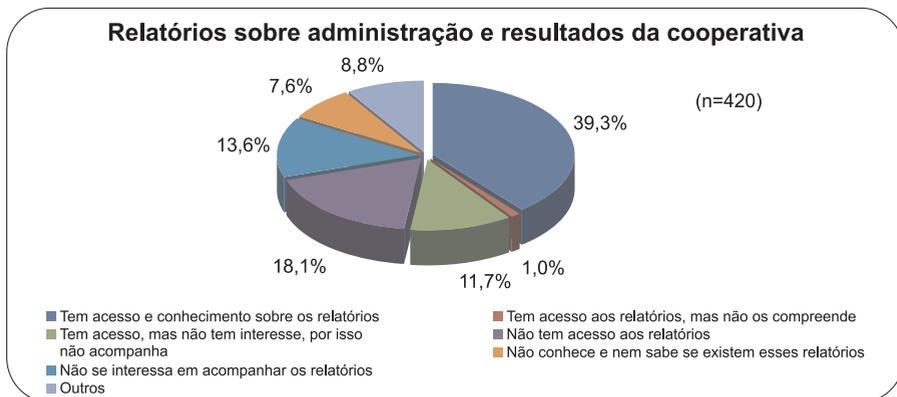


D. Informação e gestão

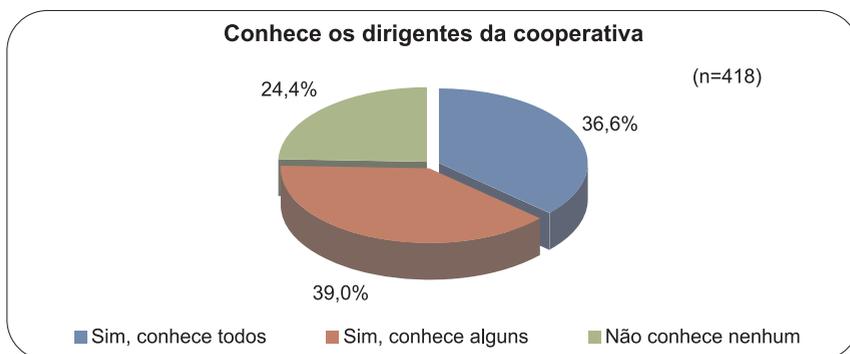
Questão 21: Em relação à burocracia nos procedimentos para utilização dos serviços e produtos da cooperativa (como empréstimo, pagamento de contas, depósitos à vista/a prazo, transferência de recursos etc.), você considera que existe:



Questão 22: Em relação aos relatórios sobre a administração e resultados da cooperativa, você:

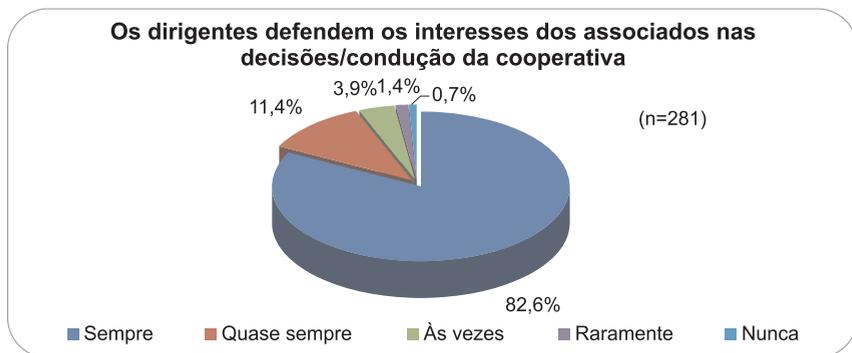


Questão 23: Você conhece os dirigentes (conselheiros e/ou diretores) da cooperativa?

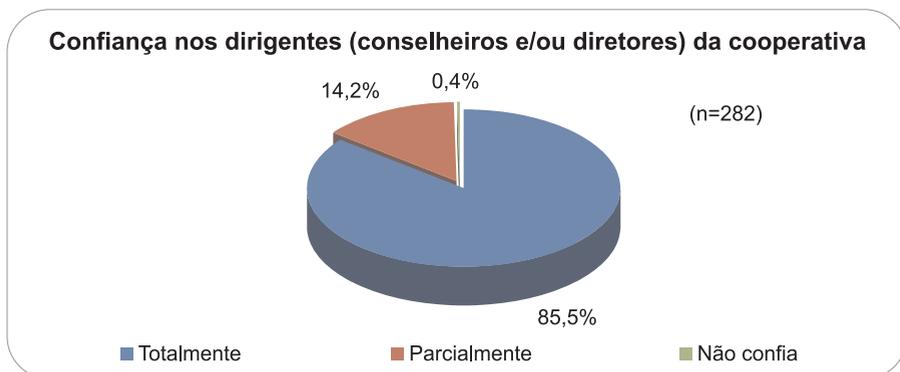


Se responder Não conhece nenhum, ir para a Questão 27.

Questão 24: Você considera que os dirigentes (conselheiros e/ou diretores) defendem os interesses do associado nas decisões/condução da cooperativa?



Questão 25: Você confia nos dirigentes (conselheiros e/ou diretores) da cooperativa?

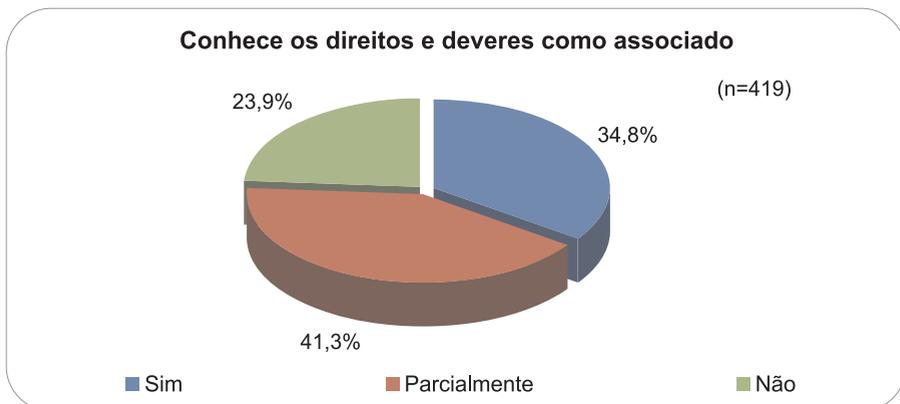


Questão 26: Você considera os dirigentes (conselheiros e/ou diretores) da cooperativa capacitados para exercer a função?

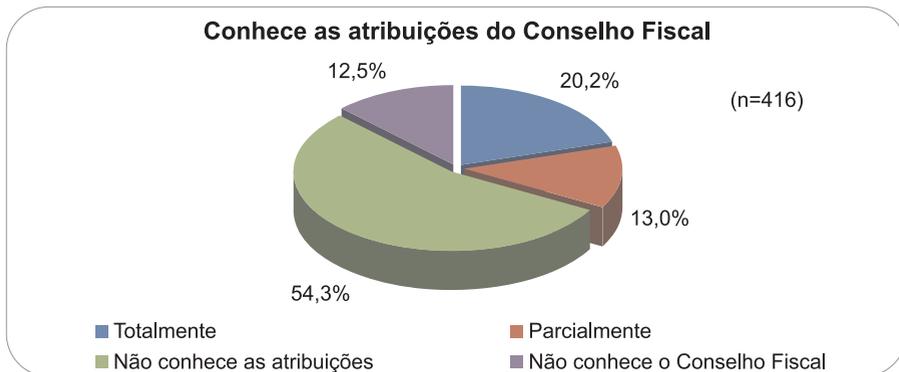


E. Fiscalização

Questão 27: Você conhece seus direitos e deveres como associado?



Questão 28: Você conhece as atribuições do Conselho Fiscal?

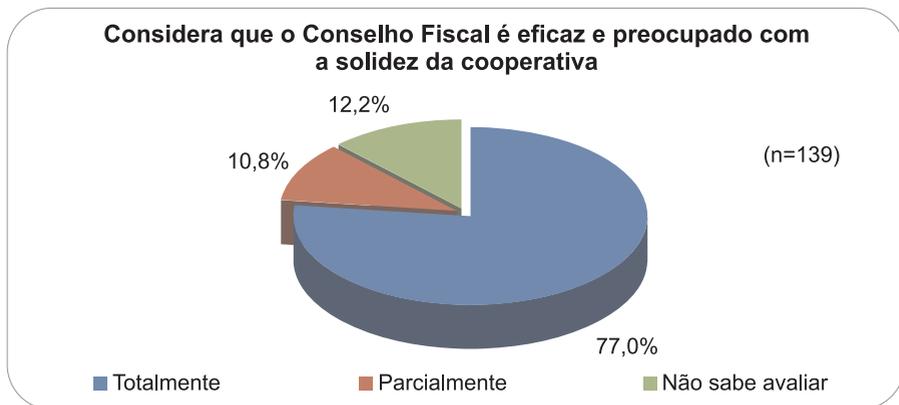


Se responder Não conhece as atribuições ou Não conhece o Conselho Fiscal, ir para a Questão 31.

Questão 29: Você considera que o Conselho Fiscal tem atuação independente em relação à administração da cooperativa?



Questão 30: Você considera que o Conselho Fiscal é eficaz e preocupado com a solidez da cooperativa?



Questão 31: Gostaria de mencionar algum ponto em relação à sua visão sobre a administração da cooperativa? (Questão aberta)

