



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

GOVERNANÇA CORPORATIVA E ANÁLISE DO DESEMPENHO DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO NO BRASIL

Ricardo Terranova Favalli

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas, sob a orientação da Prof. Dr. Alexandre Gori Maia.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por **Ricardo Terranova Favalli** em 13/12/2010 e orientado pela Prof. Dr. Alexandre Gori Maia.*

CPG, 13/12/2010

Alexandre Gori Maia

Campinas, 2010

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

F277g	Favalli, Ricardo Terranova. Governança corporativa e análise do desempenho de cooperativas de crédito no Brasil/ Ricardo Terranova Favalli. – Campinas, SP: [s.n.], 2010.
	Orientador: Alexandre Gori Maia. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
	1. Cooperativas de crédito. I. Maia, Alexandre Gori. III. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.
	11-007-BIE

Título em Inglês: Corporate governance and performance analysis of credit unions in Brazil

Keywords: Credit unions

Area de Concentração : -----

Titulação: Mestre em Ciências Econômicas

Banca examinadora: Prof. Dr. Alexandre Gori Maia
Prof. Dr. José Maria Ferreira Jardim da Silveira
Prof. Dr. Luiz Maurício Franco Moreira

Data da defesa: 13-12-2010

Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas

Dissertação de Mestrado

Aluno: RICARDO TERRANOVA FAVALLI

**“Governança Corporativa e Análise do Desempenho de
Cooperativas de Crédito no Brasil”**

Defendida em 13 / 12 / 2010

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. ALEXANDRE GORI MAIA
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. JOSÉ MARIA FERREIRA JARDIM DA SILVEIRA
IE / UNICAMP



Prof. Dr. LUIZ MAURICIO FRANCO MOREIRA
Banco Central/SP

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, aos meus orientadores, Prof. Dr. Alexandre Gori Maia e Prof. Dr. José Maria da Silveira, que apoiaram e apóiam a condução desta pesquisa no sentido mais estrito, quanto a oferecer seu conhecimento prévio e sabedoria em diferentes áreas da economia, dentre as quais se destacam a estatística econômica e microeconomia, o que enriqueceu o resultado final, fruto de árduos trabalhos coletivos.

Em segundo lugar, mas não menos importante, aos que aceitaram a difícil tarefa de compor a banca examinadora, Prof. Dr. Rodrigo Lanna e Prof. Dr. Luiz Mauricio Franco Moreiras, agradeço muitíssimo pela paciência e pelas contribuições valiosas, fundamentais para atingirmos nossos objetivos.

Imprescindível citar também as pessoas que me inseriram na defesa da “causa” da governança em cooperativas de crédito: Maria de Fátima Cavalcante Tosini e Claudio Filgueiras Pacheco Moreira. Eles me deram a oportunidade e a responsabilidade de conhecer e aplicar métodos de avaliação de governança em sistemas cooperativos, na área de Supervisão de instituições financeiras do BCB.

Devo, ainda, agradecer a todos os colegas que fizeram parte do Projeto Governança Cooperativa / BCB. O trabalho destes profissionais, de imenso valor, constituiu a base para o progresso teórico posterior, como o obtido na presente pesquisa. Nesse caso, o avanço teórico se traduz na prática, com os ganhos observados na gestão e governança do cooperativismo de crédito nacional, em épocas recentes.

Obrigado à Sra. Coordenadora do projeto, Elvira Cruvinel Ferreira Ventura, pela pronta disponibilização dos dados dos questionários de governança, que serviram de insumos principais ao trabalho. Muitíssimo importante foi também a ajuda do meu colega, amigo, José Walter Marchioti, no provimento e formatação dos dados contábeis utilizados, informados pelas instituições ao BCB.

O agradecimento mais importante, no entanto, é à família, pela sua própria existência, sem a qual não se faz muita coisa. Especialmente às mulheres mais importantes da minha história e vida, Dione Terranova Favalli, mãe incrível, e minha esposa maravilhosa, Lara Nascimento Bacellar. Pessoas que tiveram muita paciência em diversos finais de semana de trabalho e acreditaram em mim, sempre.

Resumo

A avaliação dos níveis de governança em cooperativas de crédito vem sendo objeto de análise mais criteriosa da regulação de instituições financeiras desde a constituição do “Projeto Governança Cooperativa”, projeto estratégico do Banco Central do Brasil – BCB¹ – que teve suas atividades iniciadas no ano de 2006. Diversas análises foram conduzidas no âmbito do referido projeto, com o propósito inicial de construir um referencial teórico, que atrelasse os preceitos consagrados de governança corporativa à realidade mais específica do cooperativismo de crédito nacional. A partir da construção de tal referencial teórico, iniciou-se uma segunda fase – de diagnóstico do sistema cooperativista de crédito – quando dentre as atividades realizadas esteve o envio de questionário às cooperativas, demanda que atingiu parcela significativa das instituições, aproximadamente 90% do universo de cooperativas de crédito singulares em atividade no país. A última fase do projeto consistiu na consolidação das “Diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito” e divulgação aos interessados, o que culminou com a edição do livro “Governança Cooperativa”, entre outras ações relacionadas ao objetivo de evolução da governança no cooperativismo de crédito nacional. Apresentada a visão perspectiva do projeto anterior do BCB, o objetivo do presente trabalho é avançar nos estudos do tema. Primeiramente, contextualiza a realidade cooperativista de crédito local, juxtapondo-a aos estudos teóricos em governança corporativa, para, em seguida, demonstrar e discutir a referência teórica existente sobre governança em cooperativas de crédito. Finalmente, a conclusão é construída no sentido de analisar, estatisticamente, a influência dos níveis de governança detectados em ambientes internos de alta gestão sobre a performance econômica de cooperativas de crédito singulares,. A hipótese subjacente a esta pesquisa é a de que adequadas estruturas de governança ou, em outras palavras, o funcionamento eficaz dos órgãos de alta administração e de controle das instituições, somadas à existência de um ambiente econômico e legal propício ao desenvolvimento destas instituições, devem resultar, ao longo do tempo, em boa performance econômica de tais entidades. Um interesse mais abrangente desta pesquisa é estimular o entendimento da necessidade de evolução do cooperativismo de crédito brasileiro; tal desenvolvimento esperado deve resultar em excelentes frutos para a economia e a sociedade brasileira.

¹ O Banco Central do Brasil será denominado de forma abreviada, BCB, ao longo do presente trabalho.

Abstract

The evaluation of levels of governance in credit unions has been the subject of more detailed analysis of financial institutions regulation since the establishment of the "Cooperative Governance Project", a strategic project of the Central Bank of Brazil – BCB – which started its activities in 2006. Several tests were conducted under the abovementioned project, with the initial purpose of building a theoretical framework that linked the accepted precepts of corporate governance to the more specific reality of financial cooperatives nationwide. From the construction of such a theoretical framework, a second phase began – the credit union system diagnosis - where among the performed activities one was to send a questionnaire to the cooperatives that reached a significant portion of the institutions, about 90% of the sole credit unions universe in the whole country. The last phase of the project involved the consolidation of the "Guidelines and mechanisms for strengthening governance in credit unions" and dissemination to concerned parties, which culminated with the publication of the book "Cooperative Governance", among other actions related to the purpose of developing the governance of the national credit union. Having presented the perspective view of the previous project from the BCB, the objective of this study is to advance the study of the issue. First, it contextualizes the local credit cooperative scenario, juxtaposing it with the theoretical studies in corporate governance, to then demonstrate and discuss the existing theoretical framework on governance in credit unions. Finally, the conclusion is built in order to analyze, statistically, the influence of the governance levels detected in senior management indoor environments on the economic performance of individual credit cooperatives. The assumption behind this research is that appropriate governance structures or, in other words, the effective functioning of the organs of senior management and control of institutions, together with the existence of a legal and economic environment favorable to the development of these institutions should result, over time, in good economic performance of such entities. A broader interest of this research is to encourage awareness of the need for development of financial cooperatives in Brazil; this development should result in excellent results for the Brazilian economy and society.

Lista de tabelas

Tabela 1 – Percentuais e valores médios de características diversas segundo grupos de “Governança Cooperativa.....118

Tabela 2 – Estimativas de máxima verossimilhança para coeficientes do modelo de fronteira estocástica.....123

Lista de figuras

Figura 1 – Participação relativa de <i>mutual banks</i> x rentabilidade bancária.....	17
Figura 2 – Distribuição de Frequências para alavancagem segundo grupos de “Governança Cooperativa”	121

Lista de quadros

Quadro 1 – Comparação bancos x cooperativas de crédito.....	14
Quadro 2 – Classificação por tipo de cooperativa de crédito.....	21
Quadro 3 – Padrões de governança dominantes.....	47
Quadro 4 – Composição da propriedade de empresas listadas.....	55

Sumário

Introdução	1
Motivação do trabalho	3
1. O cooperativismo de crédito	7
1.1 Introdução	7
1.2 Passado e presente	8
1.2.1 Do cooperativismo ao ramo do cooperativismo de crédito	8
1.2.2 Evolução histórica das cooperativas de crédito brasileiras	10
1.3 Especificidades da atividade cooperativista de crédito	13
1.3.1 Mercado financeiro: cooperativas de crédito e o setor bancário	13
1.3.2 Sociedades de pessoas, sem fins lucrativos	18
1.4 Conformação do cooperativismo de crédito brasileiro	20
1.4.1 Tipificação de cooperativas de crédito singulares	20
1.4.2 Organização em sistemas cooperativistas de crédito no país	23
1.5 Conclusões sobre o cooperativismo de crédito	30
2. Definições e Conceitos de Governança Corporativa	33
2.1 Introdução	33
2.2 Separação da propriedade e gestão e o surgimento dos conflitos de agência – origem dos estudos de Governança Corporativa	34
2.3 Pontos-chave de Governança Corporativa: teoria e prática	37
2.3.1 Assimetria de informação e risco moral	38
2.3.2 <i>Shareholders</i> x <i>Stakeholders</i> : desenvolvimento do conceito de “principal”	44
2.3.3 Órgãos de Controle: Conselho de Administração como protagonista	51
2.4 Conclusões: o estudo da governança corporativa como sustentação para a pesquisa ...	60
3. “Governança Cooperativa”	65
3.1 Introdução	65
3.2 Ambiente institucional indutor de Governança Corporativa	67

3.2.1	Leis 6.404/76 e 5.764/71 – evolução da governança corporativa no Brasil	67
3.2.2	Normativos do CMN/BCB – instituições financeiras em geral.....	71
3.2.3	Normativos do CMN/BCB específicos às cooperativas de crédito: a inserção do termo “governança”	74
3.3	Projeto Governança Cooperativa – BCB	77
3.3.1	Descrição das etapas do projeto	79
3.3.2	Síntese das diretrizes	84
3.4	Conclusões: a construção do conceito de “Governança Cooperativa”	98
4.	Análise do desempenho econômico a partir dos níveis observados de “Governança Cooperativa”	101
4.1	Introdução	101
4.2	Revisão da Literatura.....	102
4.3	Material e Métodos.....	105
4.3.1	Análise de Correspondência.....	105
4.3.2	Análise de <i>Cluster</i>	106
4.3.3	Modelo de Fronteira Estocástica	107
4.4	Resultados	109
4.4.1	Grupos de “Governança Cooperativa”	109
4.4.2	Análise da composição dos grupos de governança	115
4.4.3	Determinantes do desempenho financeiro	119
4.5	Discussão dos resultados e comentários finais.....	124
5.	Referências Bibliográficas.....	129
	Apêndice A – Questionário às cooperativas: “Governança Cooperativa”.....	133

Introdução

O presente trabalho tem o objetivo final de testar a determinação de resultados econômicos associados à existência de estruturas adequadas de governança e alta gestão nas atividades de um tipo específico de instituição financeira – a “cooperativa de crédito”.

Para alcançar essa finalidade, a pesquisa tem de ultrapassar algumas fases prévias.

Primeiramente, constrói-se uma análise prévia das especificidades do segmento, discutindo características observadas desde o aparecimento das formas cooperativistas de crédito no Brasil. Esse primeiro capítulo, dedicado ao cooperativismo de crédito, percorre a evolução histórica do setor até a sua conjuntura mais atual, o que permite a obtenção de um conhecimento razoável sobre o segmento financeiro a ser analisado nesta pesquisa.

Em relação ao momento presente, consigna as características básicas do setor, por exemplo, quanto aos tipos de cooperativas de crédito singulares em atividade e sobre as características básicas dos sistemas cooperativistas de crédito de âmbito nacional².

Também descreve pontos importantes, como: os fatores de indução à formação de cooperativas de crédito, algumas condições legais, normativas e técnicas a que estas se submetem, seu objetivo de constituição e o funcionamento diferenciado quando comparado às empresas com fins lucrativos³ e às instituições bancárias tradicionais.

A segunda parte do trabalho se dedica à análise das teorias de governança corporativa e tem como ponto de partida a origem dos problemas enfrentados pelos teóricos da área, advindos da separação que se verifica entre o detentor de capital e a atividade produtiva ou econômica propriamente dita.

Os fenômenos analisados pelos estudiosos da governança se relacionam fortemente às questões advindas do problema do “agente-principal”, estas últimas atinentes principalmente a variáveis ligadas à assimetria de informação gerada nessas amplas relações entre o capital e o trabalho. Os relacionamentos de agência, protagonistas dessa fase da análise, originam-se da dicotomia entre o dono da máquina e o operador, quando o capitalista tem de se afastar da produção *per se*.

² Os sistemas cooperativistas de crédito são compostos normalmente, no Brasil, por três níveis de instituições: as cooperativas singulares; as cooperativas centrais, que reúnem as singulares; e as confederações de cooperativas, formadas por centrais que se associam entre si.

³ Cooperativas de crédito são instituições financeiras sem fins lucrativos.

Tal movimento de distanciamento evolui sobremaneira, alcançando não apenas a produção, mas a supervisão, a gestão do negócio e, em última instância, a alta administração das grandes empresas. A adequada governança da corporação pode ser compreendida, em uma visão simplificada, como o atendimento objetivo pelos “agentes” contratados, considerados de uma forma muito abrangente, aos interesses do “principal”, detentor do capital necessário ao funcionamento da entidade.

Destarte, o segundo capítulo avalia esta problemática enfrentada pela área de pesquisa da “governança corporativa”, com a finalidade de extrair as especificidades mais relevantes a este trabalho.

Questões relativas à assimetria informacional, à construção e evolução do conceito do *stakeholder*, ou parte interessada (principal), e à avaliação da atuação de Conselhos de Administração são, então, destacadas do universo de temas abordados pelo estudo de governança, com o intuito de aplicar esses preceitos teóricos selecionados à realidade observada no cooperativismo de crédito nacional.

O terceiro capítulo deste estudo, depois de realizada a construção e revisão teórica do cooperativismo de crédito e a abordagem dos temas mais importantes de “governança corporativa”, desenrola-se com a finalidade de demonstrar e qualificar a construção do conceito de “Governança Cooperativa”.

A adição das características do segmento das cooperativas de crédito às especificidades obtidas em estudos passados sobre a governança corporativa das entidades, para a construção do citado conceito, pode ser considerada como continuidade, no sentido específico de aprofundamento, de trabalhos realizados no Projeto Estratégico realizado pelo BCB.

O “Projeto Governança Cooperativa - BCB” iniciou suas atividades em 2006 e atravessou diversas etapas para a construção de seu produto final – as Diretrizes para boas práticas de Governança em Cooperativas de Crédito – diretrizes que podem ser consideradas a origem da pesquisa desenvolvida e descrita nesta dissertação de mestrado.

Vista a ligação deste estudo com o citado projeto, o capítulo 3 foi estruturado de forma a demonstrar, inicialmente, a conformação legal-normativa local – ou o “ambiente institucional” – que se desenvolveu previamente e evoluiu durante o andamento do citado projeto. A inserção dessa seção sobre leis e normas é necessária, ao demonstrar o ambiente de

governança construído no seio das esferas públicas competentes com o intuito de prover as bases a um desenvolvimento responsável do cooperativismo de crédito.

A terceira parte da dissertação segue, descrevendo as fases percorridas no andamento do citado projeto, para a construção das “Diretrizes para boas práticas de Governança em Cooperativas de Crédito”. No final do capítulo, são apresentadas e qualificadas tais “diretrizes”, de forma sucinta. Conforme já observado, tratam-se de um dos principais resultados obtido do projeto do BCB, consubstanciadas em estudo que serve como guia para a implementação de políticas de boa governança em cooperativas de crédito.

O capítulo conclusivo do presente estudo pode, então, dedicar-se ao objetivo final desta pesquisa, após o desenvolvimento teórico, e a demonstração e a apresentação das diretrizes de boa governança em cooperativas de crédito. Faz breve exposição inicial sobre estudos quantitativos anteriores que têm certas similaridades com este atual. Qualifica os dados principais, insumos da pesquisa empírica, obtidos de questionários de governança aplicados às cooperativas de crédito singulares brasileiras em 2007 no escopo das atividades do Projeto Governança Cooperativa – BCB, e de demonstrativos contábeis semestrais remetidos ao órgão regulador pelas instituições em análise, referentes ao período compreendido entre 2004 e 2009.

Em seguida, os métodos estatísticos utilizados são apresentados, e os resultados e conclusões apresentados, no sentido da verificação da determinação de performance econômica das instituições, com base em observações dos níveis de governança existentes nas esferas de gestão e controle das cooperativas de crédito singulares brasileiras.

Motivação do trabalho

A motivação do trabalho basicamente é o interesse pela aceleração do processo de evolução das estruturas internas e externas de governança corporativa, existentes e a serem construídas, nas cooperativas de crédito brasileiras.

Primeiramente, como indutor primitivo, deve-se fazer o registro do trabalho antecedente realizado no âmbito do “Projeto Governança Corporativa”, que tem como uma de suas resultantes a evolução dos trabalhos de supervisão e regulação de cooperativas de crédito em seus três níveis de gestão.

Elementos indutores do projeto – e também deste estudo – relacionam-se ainda à carência de estudos anteriores atinentes aos problemas de ordem prática, no sentido de oferecer soluções a obstáculos enfrentados pelo cooperativismo de crédito no cenário da economia brasileira.

Basicamente, os obstáculos a serem superados se relacionam aos conflitos entre proprietário e gestor, associados ao distanciamento físico, informacional, e de interesses entre ambas as partes. Dito de forma mais direta, a premissa é a necessidade de acompanhamento efetivo da administração das entidades pelos organismos de controle construídos externamente (leis, normas e regulação) ou internamente (normas internas adequadas, funcionamento de conselhos, efetividade de assembleias).

No ambiente citado, de contraposição necessária entre as teorias e a prática internacional e local, desenvolveram-se os trabalhos do projeto do BCB, origem fundamental desta pesquisa. A linha de análise daquele prévio trabalho é impulso essencial a esta Dissertação, portanto seus preceitos, resumidos em Ventura *et alli* (2009), são referências constantes das análises aqui desenvolvidas.

Tem-se na presente pesquisa o anseio de contribuir com pontos de vista sobre os problemas enfrentados pelo cooperativismo de crédito nacional. O setor teve evolução constante desde sua fundação, em 1902, até o início da década de 60. Atravessou período de desestruturação entre 1965 e o final dos anos 70.

A partir de 1980, sua recuperação inicia-se, mas de forma gradual, com a estruturação de cooperativas centrais, e posteriormente com a constituição de confederações de cooperativas. A estruturação do segmento segue, com a abertura dos bancos cooperativos durante a década de 90, o que também contribui para a evolução da organização do setor e permite o oferecimento dos serviços bancários mais completos aos associados.

Entretanto, mesmo dada tal evolução, o cooperativismo de crédito tem dificuldades para aumentar seu *share* em relação ao conjunto das instituições financeiras.

Embora o segmento registre um número de associados relevante, de aproximadamente 4,5 milhões de pessoas, dados econômicos obtidos⁴, demonstram que a participação do segmento no conjunto das instituições financeiras permanece pequena, a saber:

⁴ Fonte: BCB – Departamento de Supervisão de Cooperativas e Instituições Não-Bancárias (Desuc).

- operações de crédito: 1,79% do total das IFs;
- ativos totais: 1,39% do total das IFs;
- patrimônio líquido: 3,24% do total das IFs.

Enquanto isso, os cinco maiores bancos em atividade no Brasil detém:

- operações de crédito: 43,78% do total das IFs;
- ativos totais: 40,05% do total das IFs;
- patrimônio líquido: 44,59% do total das IFs.

No entanto, mesmo vista tal conjuntura quantitativa desfavorável, a mensagem que se coloca como fundamento central das motivações do trabalho é a seguinte: o cooperativismo de crédito tem condições de se desenvolver de forma efetiva no Brasil, caso extrapole, no futuro próximo, a trajetória de evolução e organização observada nos últimos dez anos.

Outrossim, a organização das instituições a sistemas cooperativistas que de fato, e não apenas na forma, atuem coletivamente e de forma cooperativa e associativa, deve resultar em bons frutos para aqueles que acreditam no sucesso futuro desse setor e trabalham para alcançar esse objetivo.

Oportunismo, conflitos de interesse, disputas regionais, insuficiência de políticas educacionais cooperativistas, falta de segregação funcional, repetição de componentes e de estruturas dentro dos sistemas em seus diferentes níveis, são exemplos de que muitas soluções ainda precisam ser aplicadas.

As lacunas internas de gestão e governança parecem mesmo estar ainda presentes, de uma forma geral, na gestão dos entes participantes do segmento. Isso se destaca como maior fragilidade, uma vez que vem sendo construído, sem dúvida pela contribuição mútua entre os entes privados cooperativistas e o poder público, um ambiente institucional e econômico muito favorável ao desenvolvimento do setor.

A defesa empírica dos aspectos de governança desenvolvidos nas “diretrizes” de boa governança se constitui, portanto, no objetivo final deste trabalho, visando à obtenção de progressos, em busca dos fins mais amplos de saneamento dos problemas que obstem o desenvolvimento continuado do cooperativismo de crédito no Brasil.

A contribuição efetiva da pesquisa, além das digressões teóricas que intentam adicionar corpo às discussões sobre governança e cooperativismo de crédito, segue, portanto, na procura pela comprovação quantitativa: determinação de desempenho econômico-financeiro por ambientes adequados de governança interna das entidades.

Métodos estatísticos de considerável valor científico serão utilizados, para a construção da parte conclusiva deste trabalho, verificando-se de forma aplicada o valor das políticas de governança em relação ao desempenho das instituições cooperativistas de crédito.

1. O cooperativismo de crédito

1.1 Introdução

Este capítulo se desenvolve no sentido de oferecer um entendimento mais aprofundado sobre aspectos gerais do cooperativismo de crédito, demonstrando suas especificidades sob diversos ângulos.

A primeira seção deste capítulo descreve fatos históricos ligados ao desenvolvimento das cooperativas de crédito, desde o aparecimento das formas cooperativistas no mundo, o que, segundo a literatura consagrada, ocorre em meados do século XIX. Dedicase a transmitir também a evolução histórica do segmento das cooperativas de crédito no Brasil. Tal movimento culmina com o avanço mais recente de qualidade da atuação desse ramo de atividade financeira.

Em seguida, são abordadas especificidades da atividade cooperativista de crédito, e uma comparação entre características próprias desta e aquelas observadas na atividade dos bancos tradicionais, oferecendo subsídios ao leitor para o conhecimento do segmento estudado neste trabalho.

Na sequência, uma taxonomia dos diferentes tipos possíveis de cooperativas de crédito singulares no Brasil é demonstrada, de forma sucinta, para que os conceitos quanto às diferentes formas, áreas e delimitações de sua atuação sejam conhecidos.

Por fim, exposta a forma das cooperativas de crédito singulares, é enfatizada a estruturação em sistemas cooperativos, dado o papel relevante desse fenômeno, como efeito indutor de boa governança para seus componentes. A partir dessa última percepção, desenvolvem-se as especificidades dos sistemas cooperativistas de crédito em operação no país, em destaque os sistemas SICREDI, SICOOB, UNICRED e CONFESOL⁵. Especificidades dos diferentes sistemas são então exploradas, tendo-se em vista suas diferentes formas de organização e características de gestão e governança diversas.

Importante consignar que a análise desenvolvida neste capítulo trespasa as cooperativas de crédito em atividade no país em três níveis de atuação: cooperativas de crédito singulares, ou de 1º grau; cooperativas centrais de crédito, ou de 2º grau e confederações de

⁵ Em agosto de 2008 foi constituída a CONFESOL, a partir da união dos sistemas CRESOL e ECOSOL. Detalhes sobre essa confederação de cooperativas estão colocados na seção seguinte deste capítulo.

cooperativas, entidades classificadas como de 3º grau. Considerações sobre a constituição e funcionamento de bancos cooperativos também podem ser oferecidas, essas instituições que se associam ao 3º grau da atividade cooperativista de crédito nacional.

1.2 Passado e presente

1.2.1 Do cooperativismo ao ramo do cooperativismo de crédito

A origem⁶ das formas de associação cooperativista no mundo remete ao ano de 1844, com a formação da “*Rochdale Society of Equitable Pioneers*”, instituição organizada na localidade de Lancashire, na Inglaterra.

Seus objetivos precípuos se relacionavam à necessidade de atuação conjunta e equitativa de um grupo de tecelões, que perceberam a cooperação de forças individuais como resultante em ganhos de sinergia, o que proporcionou um ambiente de maior vantagem econômica a seus componentes.

Mantendo-se uma visão ampla do cooperativismo, em suas mais diversas formas (de trabalho, de consumo, de crédito, entre várias outras), destacam-se seus princípios universais, obtidos de Vasconcelos (2006, pp. 28-29) *apud* Meinem (2002a), definição dada em 1995 pela Aliança Cooperativista Internacional⁷:

- a) adesão voluntária e livre;
- b) gestão democrática pelos associados;
- c) participação econômica dos cooperados;
- d) autonomia e independência;
- e) educação, formação e informação;
- f) intercooperação, e;
- g) interesse pela comunidade.

⁶ Persistem teorias diversas sobre a origem do cooperativismo, ou do associativismo que podem considerar seu aparecimento em épocas que remontam à Antiguidade. Essa teoria do pioneirismo de *Rochdale* é aceita pelos estudos especializados utilizados nesta pesquisa, sendo, assim, o pressuposto adotado.

⁷ Princípios do cooperativismo eleitos em 1995, no Congresso do Centenário da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), realizado em Manchester, na Inglaterra.

Os princípios se referem a quaisquer associações cooperativistas e naturalmente norteiam também a atividade de cooperativas de crédito.

Em relação ao caso específico do ramo cooperativista de crédito, os fatores determinantes à formação de cooperativas de crédito se relacionam, entre outros fatores, à capacidade de um grupo se reunir e passar a atuar financeiramente em conjunto.

Para isso, um conjunto de pessoas constitui uma organização que visa a ter sucesso na intermediação financeira: desde a alocação dos recursos financeiros excedentes, poupança de alguns, às demandas financeiras de outros, na forma de linhas de crédito a certa parcela de seus participantes. As variáveis indutoras da formação dessas instituições financeiras, portanto, devem estar relacionadas à aptidão e à disposição de um conjunto de pessoas para organizarem-se em torno do objetivo comum de ter acesso a serviços financeiros.

Dessa forma, pode-se considerar que a existência de um nível razoável de atividade produtiva econômica prévia, o que gera tal demanda por serviços financeiros, pode ser insumo necessário à fundação de cooperativas de crédito.

Outra característica nem sempre necessária, mas, bastante presente, quando do aparecimento de cooperativas de crédito, é a conjuntura em que os agentes econômicos têm dificuldades em obter recursos financeiros nos bancos tradicionais. São bastante comuns casos de insucessos quanto à obtenção de crédito ou de outros serviços bancários por empresas ou produtores de menor porte junto ao setor bancário. Indo mais além, algumas regiões simplesmente não são servidas por agências ou filiais bancárias.

Em outras situações, o acesso ao serviço bancário existe, mas os custos a ele relacionados são muito relevantes, ou mesmo proibitivos, para certos nichos econômicos ou indivíduos que operam com margens de rentabilidade mais modestas. Condições de acesso a serviços financeiros normalmente têm caráter desigual entre agentes econômicos de diferentes portes.

De outro lado, a existência de sementes de uma cultura cooperativista e de empreendedorismo e um nível de conhecimento técnico razoável devem ser pressupostos para o início do negócio, tendo-se em vista a complexidade da tarefa de inaugurar e administrar uma instituição financeira com características cooperativistas.

Reunidas tais condições – a necessidade de acesso a recursos financeiros, de menor custo, e a presença da cultura cooperativista, do empreendedorismo e do conhecimento técnico –

podem ser considerados dados os insumos básicos para a constituição de uma cooperativa de crédito.

As vantagens esperadas desse tipo de estrutura econômica se relacionam à obtenção de serviços financeiros, normalmente representados inicialmente por operações de crédito e linhas de investimento (depósitos remunerados), com condições mais vantajosas em relação aos produtos oferecidos pelos bancos, uma vez que os lucros da atividade seriam retidos pelos próprios clientes, nesse caso, os cooperados.

Outro fenômeno possível, ainda relacionado à dinâmica da formação das cooperativas de crédito, deve ser citado: as condições dos serviços oferecidos por essas instituições podem se mostrar, em momentos de incipiência das entidades, menos competitivas do que aquelas praticadas no segmento bancário de grande porte.

Esta circunstância pode, por exemplo, estar ligada à adequada viabilização do desenvolvimento futuro dessas entidades, que são de propriedade de seus associados, os cooperados. Fases de investimentos de monta mais relevante podem significar necessidade de apoio maior dos associados, materializado em aportes financeiros⁸ que eventualmente são necessários durante os períodos que se seguem a partir da constituição de uma cooperativa de crédito.

1.2.2 Evolução histórica das cooperativas de crédito brasileiras

O cooperativismo de crédito, ramo financeiro do cooperativismo, deve ter seu surgimento no Brasil associado à disseminação de valores cooperativistas, movimento que certamente ganha impulso com a ocupação das áreas mais meridionais pelos imigrantes europeus.

Tal dinâmica se inicia no sul do país, no início do século XX. O aparecimento dessa forma de organização financeira pode ser associado aos movimentos de imigração europeia que predominam naquela região à época. Pagnussatt ensina, sobre o início da história:

“O cooperativismo de crédito teve início em 28 de dezembro de 1902, na localidade de Linha Imperial, município gaúcho de Nova Petrópolis, por iniciativa de um grupo de

⁸ Aportes financeiros via capitalização, com aumento de participação dos cooperados no capital da cooperativa para o fortalecimento patrimonial. Ou, na forma de prática de taxas menos favoráveis, mais altas na concessão de crédito e menores aos depósitos remunerados, gerando-se mais resultado financeiro à cooperativa de crédito, em um momento de necessidade de obtenção de recursos.

pessoas da comunidade formado, em sua maioria, por produtores rurais, liderados pelo padre suíço Theodor Amstad. A cooperativa existe ainda hoje, com o nome de SICREDI Pioneira, atuando em 19 municípios da Serra Gaúcha, sendo que figura entre as maiores do país”. (PAGNUSSATT, 2004, p. 22)

O segmento observa expansão, quanto ao número de instituições em atividade no país, até o início da década de 60, e, sem dúvida desenvolve-se de maneira mais caracterizada na Região Sul.

A partir da segunda metade daquela década, observa-se uma ruptura do processo evolutivo dos sistemas cooperativistas de crédito locais, inclusive havendo a desestruturação, em 1967, da Cooperativa Central das Caixas Rurais, a qual se transforma em cooperativa singular, ainda segundo Pagnussatt (2004), “desestimulada pela ordem normativa” decorrente da Lei nº. 4.595/64.

De fato, durante o período de governo militar verifica-se o desestímulo às associações cooperativistas de uma forma geral, incluídas aí as pertencentes ao ramo crédito, o que faz com que o processo de recuperação do segmento somente se verifique a partir dos anos 80.

Outro fator de tempo interessante ao conhecimento do cooperativismo de crédito: embora a lei do cooperativismo tenha sido colocada em vigor em 1971, o segmento de crédito apenas observa desenvolvimento a partir da década subsequente.

O desenvolvimento do segmento relacionado à evolução normativa, *vis-à-vis* as ações efetivas tomadas pelos empreendedores cooperativistas, são destacadas na linha do tempo abaixo descrita, baseada também na visão de Pagnussatt (2004):

a) 1980: primeira ação no sentido de construção de sistema cooperativista e crédito, com a constituição da Cooperativa Central de Crédito do Rio Grande do Sul, COCECRER/RS.

b) 1992: permissão normativa de captação de depósitos a prazo por cooperativas de crédito.

c) 1995: permissão normativa de estruturação de bancos cooperativos, com consequente acesso à compensação em sistemas de pagamento e disponibilidade do universo de serviços bancários ao cooperado.

d) 1999/2000: atribuição das funções de supervisão das singulares associadas, dentre

outras diversas competências, às cooperativas centrais de crédito. Requerimentos mínimos de capital, atendimento a limites operacionais regulamentares, exigidos pelo CMN ⁹ e BCB das instituições do segmento.

e) 2003: permissão normativa de atuação de cooperativas de livre admissão. Consolidação da regulamentação dos sistemas cooperativistas de crédito. Tal evolução normativa é muito importante e resulta, ainda, em possibilidades de maior abrangência do universo de associáveis (cooperados).

f) 2007: o CMN aprova a Resolução 3.442, o que representa avanço para o setor ao prever, dentre outras características, a possibilidade de criação de Entidades de Auditoria Cooperativa (EAC). A partir da permissão normativa, é constituída a CNAC, a Confederação Nacional de Auditoria Cooperativa, empresa que tem finalidade de atuação exclusiva de auditoria em cooperativas de crédito. A especialização de uma empresa de auditoria para o cooperativismo de crédito revela progressos relevantes de governança no setor, no sentido da padronização e no maior *expertise* de seus profissionais no que se refere às particularidades dessas instituições.

g) 2010: entra em vigor a Resolução 3.859 do CMN. Em linha ao pensamento desenvolvido no BCB, sobre a importância dos mecanismos de governança, diversos dispositivos da norma abordam o tema, de forma inovadora. Ainda, o ganho ao setor se confirma com uma mudança de paradigma, com a nova possibilidade de transformação de cooperativas de crédito em “livre admissão” de forma plena, sem fronteiras de atuação¹⁰.

Destacam-se a importância da sequência de progressos legais ou normativos e a relacionada evolução da governança do ambiente em que se insere o cooperativismo de crédito, assunto a ser retomado à frente.

A contribuição dos responsáveis pelas leis e normas se explicita, mas tal ciclo virtuoso tem relação estreita com a contribuição das entidades. Por exemplo, o movimento de estruturação em associações e sistemas, estaduais e nacionais, iniciado em 1980, tem grande importância para a dinâmica de desenvolvimento do cooperativismo de crédito.

⁹ O Conselho Monetário Nacional, órgão normatizador principal da atividade de instituições financeiras no Brasil, será denominado de forma abreviada, CMN, ao longo do presente trabalho.

¹⁰ Importante observar, ainda, que as instituições devam atender algumas condições importantes para requerer uma formatação de livre admissão “plena”, como por exemplo, um valor de patrimônio líquido (PR – Patrimônio de Referência, medida de PL adotada para fins de cálculo de limites operacionais) mínimo de R\$ 25 milhões.

Outros ganhos advindos da atividade privada destacam-se, como a evolução da escala de produção e da competitividade, o que vem contribuir ainda para a formação de correntes de pensamento cooperativista de crédito nacional, este último aspecto que vem viabilizar a continuidade da construção de instrumentos de normatização e regulação mais adequados às demandas desse segmento no país.

1.3 Especificidades da atividade cooperativista de crédito

1.3.1 Mercado financeiro: cooperativas de crédito e o setor bancário

Mostrar as diferenças entre a realidade das cooperativas de crédito e dos bancos comerciais é importante para melhor contextualizar o segmento foco desta pesquisa. Meinem (2002b, pp. 16-17) resume, conforme o Quadro 1, a seguir, as principais diferenças entre bancos e cooperativas de crédito, baseando-se na experiência brasileira.

Quadro 1 – Comparação bancos x cooperativas de crédito.

BANCOS	COOPERATIVAS DE CRÉDITO
São sociedades de capital.	São sociedades de pessoas.
O poder é exercido na proporção do número de ações ordinárias possuídas.	O voto tem peso igual para todos (uma pessoa, um voto).
As deliberações são concentradas.	As decisões são partilhadas entre muitos.
O usuário dos produtos e serviços é mero cliente.	O usuário dos produtos e serviços é o próprio sócio do empreendimento (cooperado).
O usuário não exerce qualquer influência direta na definição dos produtos e serviços.	Toda política operacional é decidida pelos usuários/sócios (cooperados)
Podem tratar distintamente cada usuário.	Não podem distinguir: o que vale para um, vale para todos (art. 37 da Lei nº 5.764/71).
Têm propósitos mercantilistas.	A mercancia não é cogitada (art. 79, parágrafo único, da Lei nº 5.764/71).
Priorizam os centros desenvolvidos.	Têm atuação em todos os tipos de comunidade.
Visam o lucro por excelência.	O lucro está fora do seu objetivo (art. 3º da Lei nº 5.764/71).
O resultado é de poucos donos.	O excedente (sobras) é distribuído entre todos (usuários-sócios), na proporção das operações individuais.
No plano societário, são regulados pela Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/76).	São reguladas pela Lei Cooperativista (Lei nº 5.764/71).

Fonte: Meinem (2002b).

A diferenciação acima é caracterizada de forma adequada, embora existam pontos a serem comentados, úteis à análise desta dissertação e que revelam certos aspectos de governança, os quais não foram explorados pelo autor citado, e que serão abordados no presente trabalho:

– cooperativas de crédito – “as decisões são partilhadas entre muitos / toda política operacional é decidida pelos usuários-sócios (cooperados)”: uma vez que sócios são eleitos para o

cumprimento das funções de administração, podem adotar ações que resultem em decisões divergentes da opinião majoritária do conjunto dos associados;

– bancos – “o resultado é de poucos donos”. Isso nem sempre acontece, posto que há casos em que a propriedade é pulverizada, em mercados de capitais mais desenvolvidos. A circunstância de diluição das participações inclusive suporta diversos estudos teóricos, que defendem que a necessidade de geração de resultados a acionistas que detém portfólios diversificados, resulta em boas práticas de gestão e governança pelos executivos.

Mesmo consideradas tais limitações, a contraposição constante da tabela acima é muito interessante para o objetivo de conhecer a especificidade do segmento cooperativista de crédito.

Outro aspecto importante: sob a intensa competição observada no mercado financeiro local, nem sempre as condições oferecidas nas cooperativas de crédito podem revelar-se atrativas. Por exemplo, quanto às taxas praticadas na prestação dos serviços financeiros, em relação aos similares obtidos junto aos bancos.

Isso pode ocorrer pela maior eficiência operacional relacionada às economias de escala existentes em instituições de grande porte, representadas pelos bancos líderes de mercado em operação na economia nacional.

Mesmo mantendo *spreads* relevantes, os grandes bancos podem, em muitas situações, oferecer condições mais interessantes ao cliente. Observa-se daí um indicativo de desequilíbrio competitivo relevante, existente no sistema financeiro nacional, quando contrapostos grandes bancos e cooperativas de crédito, mesmo as de maior porte.

De outro lado, a experiência positiva do setor financeiro cooperativista em algumas economias desenvolvidas revela o potencial de evolução do segmento, ou, em outras palavras, a possibilidade de vislumbrar-se a evolução do cooperativismo de crédito em âmbito nacional.

Tal diferencial de poder entre instituições financeiras cooperativas e não-cooperativas pode ser visto como menos significativo em países como Holanda, França, Alemanha, Canadá, Espanha, entre outros.

A formação e o desenvolvimento de bancos cooperativos¹¹ foi parte dessa dinâmica de sucesso, *vis-à-vis* a possibilidade que se abre de oferecer serviços a não-associados.

Outrossim, ambientes de escala maior de operação do cooperativismo de crédito, e de condições legais regulamentares de oferecer serviços similares aos dos bancos, se revelam determinantes centrais do desenvolvimento, mesmo onde não se formaram bancos, como ocorre no caso do cooperativismo de crédito canadense¹².

Tais exemplos revelam, ainda, uma variável econômica adicional muito desejada, quando se atinge um ambiente financeiro mais competitivo, de instituições cooperativistas de crédito mais fortes. Existem evidências empíricas de redução da rentabilidade média obtida no sistema financeiro, quando da existência destas formas menos tradicionais, por exemplo, representadas pelas cooperativas de crédito.

Nessa linha, a Figura 1 (PA Consulting Group, 2003¹³) demonstra a relação entre a participação (*market share*) de *mutual banks*¹⁴ no mercado financeiro como determinante de níveis mais baixos rentabilidade média dos bancos.

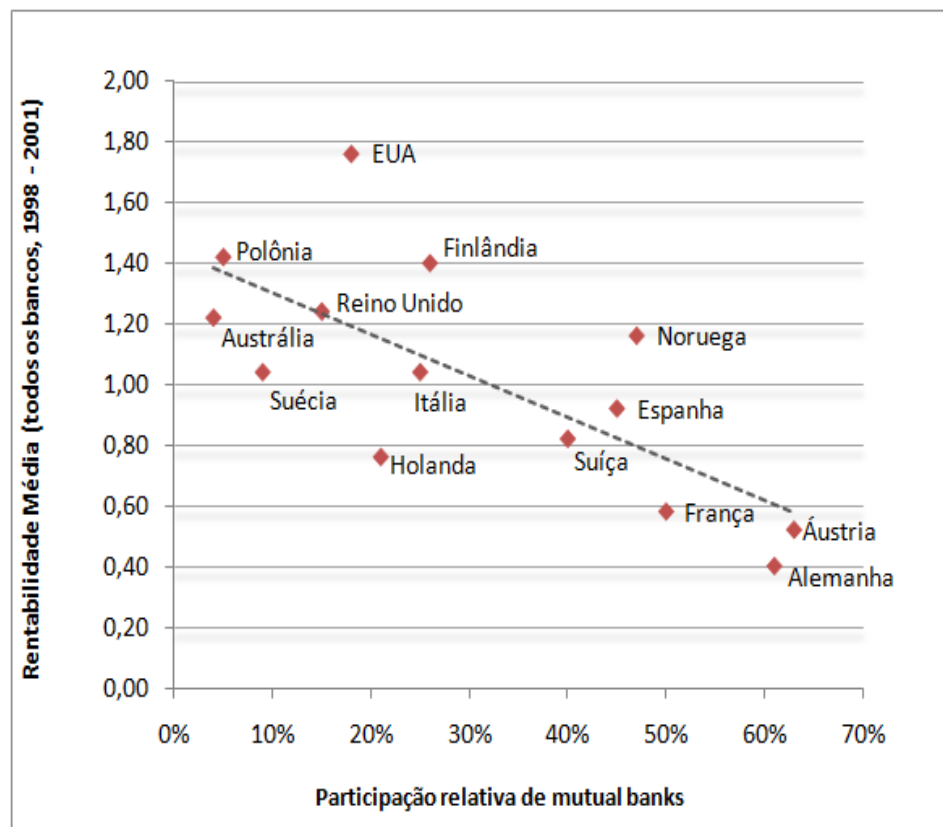
¹¹ Exemplos de Bancos Cooperativos europeus que representam trajetórias de sucesso do cooperativismo: Rabobank (Holanda), Crédit Agricole (França), DZ Bank (Alemanha).

¹² No Canadá, dois grandes sistemas cooperativistas de crédito encontram-se em atividade. O Sistema Desjardins detém aproximadamente 40% de participação no mercado financeiro da província de Québec.

¹³ “*Mutually Assured destruction?*” – PA Consulting Group, 2003. Consulta em 15.10.2009, em: <http://online.ebs.ie/internet/pdf/files/public/pamutuality.pdf>

¹⁴ *Mutual banks* são definidos como todos os bancos mútuos, cooperativos, estatais, ou não-comerciais. Por exclusão, são todos que não são bancos comerciais (*commercial banks*), ou seja, que não têm objetivo precípua de maximizar os valores dos acionistas.

Figura 1 – Participação relativa de *mutual banks* x rentabilidade bancária



Fonte: “Mutually Assured Destruction?”, PA Consulting Group. 2003.

A presença de atores no sistema financeiro que tenham objetivos diversos à maximização de lucros, como cooperativas de crédito e bancos públicos, pode redundar em avanços significativos na distribuição de renda na economia. A competitividade dada pelas formas não-tradicionais citadas vem implicar vantagens aos usuários, parcela majoritária da sociedade em economias com certo grau de desenvolvimento.

Assim, conclui-se que o cooperativismo de crédito desenvolvido deve servir ainda a objetivos muito interessantes em uma economia como a brasileira, gerando estímulos à redistribuição da renda. A dinâmica esperada é a transferência de recursos, desde um setor bancário bastante concentrado e oligopolizado, até as instituições financeiras menores e a esfera produtiva; consequentemente, levando-se serviços financeiros de melhor qualidade e menor custo ao conjunto da população.

1.3.2 Sociedades de pessoas, sem fins lucrativos

A propriedade das cooperativas de crédito é exclusiva do conjunto de seus associados, e deve haver razoável equilíbrio de forças, existindo, inclusive, obstáculos legais¹⁵ para a concentração da propriedade nessas instituições. Tais características têm ligação com a aplicação de um dos princípios cooperativistas, de “gestão democrática”. Em caso de menor diluição da propriedade persiste maior probabilidade de a administração passar a adotar ações contrárias ao interesse cooperativista comum.

Complementando-se os aspectos de gestão e propriedade democrática, é possível destacar o objetivo de constituição e funcionamento das entidades cooperativas de crédito:

- configuram-se na forma de sociedades de pessoas;
- têm finalidade de prestação de serviços, não de geração de lucros.

Essas duas qualificações derivam em outras circunstâncias, que adicionam conhecimentos sobre o comportamento das entidades.

Primeiramente, para associar-se a tais sociedades de pessoas, os indivíduos têm de adquirir cotas, normalmente intransferíveis, que lhe permitem ter acesso aos serviços oferecidos pela instituição.

Outros países permitem operações de empréstimos e captação de depósitos com não-associados¹⁶, o que resulta em maiores possibilidades de escala das operações das instituições. Mas, este não é o caso brasileiro, já que as instituições locais apenas devem ter relações do tipo com clientes associados¹⁷. Isto configura fronteiras mais definidas e de superação mais difícil, para o crescimento de prazo longo às instituições em atividade no Brasil.

Mais uma característica importante das cooperativas de crédito merece citação. Ao se tratar de sociedades de pessoas, e justapor-se tal condição com sua forma legal de instituição sem fins lucrativos, outra particularidade ganha relevância. Os eventuais resultados líquidos do

¹⁵ Limite máximo por associado de 1/3 do total das quotas-parte capital social – art. 24, § 1º. da Lei 5.764, de 16.12.1971.

¹⁶ Operação com clientes não associados, não cotistas.

¹⁷ No Brasil, a cooperativa de crédito singular pode atuar com não associado na contratação de serviços e recursos financeiros, por exemplo, mas não tem permissão para prestar serviços financeiros a não-associados. Em outras palavras, conceder créditos e obter aplicações financeiras somente com o universo de cooperados. A contratação de serviços externos, naturalmente necessária à empresa, configura “ato não-cooperativo”, permitido, por exemplo, quando aplica recursos financeiros do grupo de associados em instituições bancárias, situação bastante comum. A definição sobre a dicotomia existente entre ato cooperativo e não cooperativo é bastante controversa, o debate não é interessante ao objetivo desta pesquisa.

exercício não são denominados contabilmente como lucro ou prejuízo, mas sim como “sobras” ou “perdas”¹⁸.

Em tese, esse tipo de instituição financeira deve perseguir uma situação de equilíbrio contábil, sem geração de quaisquer resultados, dada a sua finalidade de oferecer serviços financeiros com máxima eficiência a seus associados. Em um mundo teórico, que poderia ser considerado simplista em demasia, deve operar com resultado zero, de modo a maximizar as taxas oferecidas aos investimentos cooperados e, por outro lado, praticar os menores juros possíveis na concessão de créditos.

Feita essa observação teórica, retoma-se o fato empírico de que as instituições de fato têm resultados positivos e negativos, sobras e perdas. Necessariamente serão obtidos resultados, tendo em vista que a consecução de resultados neutros seria tarefa por demais complexa e escaparia do objetivo de funcionamento de uma cooperativa de crédito.

Ainda, a geração de sobras pode ser interessante para viabilizar investimentos futuros que requerem maior comprometimento de recursos. Até mesmo a ocorrência de perdas, se não repetitivas, pode se materializar sem maiores problemas, quando determinadas por condições externas desfavoráveis ou por despesas justificáveis de alto valor que não podiam ser previstas, mas necessárias ao adequado funcionamento da entidade.

O que se pretende observar é que, a configuração de cooperativas como sociedades de pessoas incorre, conseqüentemente, em que seus resultados contábeis incorridos, positivos ou negativos, são direitos (sobras) ou obrigações (perdas) dos cooperados. Na situação de geração de sobras, os valores devem ser levados à Assembleia Geral, para que seja deliberado sobre sua distribuição, parcial ou integral. Quando são distribuídas parcialmente aprova-se o direcionamento dos recursos restantes, para a constituição de reservas específicas¹⁹.

Enquanto existem ganhos, a solução da distribuição de resultados não incorre em dificuldades à administração, uma vez que sua distribuição gera benefícios aos associados (pela devolução de valores), ou à instituição em que eles detêm cotas de propriedade (valorização do patrimônio do associado). A realidade se reveste de dificuldades à gestão quando a atividade do exercício registra perdas e se agrava quando tais perdas se repetem em sequência.

¹⁸ Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF) Normas Básicas - 1.30, Sítio consultado em 20.8.2010: <http://www4.bcb.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=nmsDenorCosif:idxDenorCosif>

¹⁹ Simplificação do raciocínio, não se pretende discorrer neste trabalho sobre a destinação contábil das sobras.

As perdas são de responsabilidade dos associados, em uma medida proporcional às operações daqueles com a instituição no período em referência. Dessa forma, perdas vultosas ou reiteradas, geradas por fatores externos ou gestão inadequada, podem até vir a ultrapassar o valor de patrimônio líquido das instituições, representativo do somatório das cotas dos associados, mais a destinação dos resultados obtidos durante a vida econômica da entidade.

Neste momento, os cooperados podem ser instados a responder, inclusive, com seus ativos pessoais, de acordo com sua participação individual nas perdas incorridas²⁰.

A temática da governança das cooperativas de crédito ganha destaque, em relação à necessidade de ação fiscalizadora do associado, dado o fato de ele que pode responder pessoalmente pelos prejuízos. A sua participação efetiva ultrapassa a condição de cliente, ou mesmo de acionista, neste último caso quando responderia apenas com o valor investido.

Na condição de associado, ou co-proprietário, o participante deve ter conhecimento técnico mínimo e, por outro lado, dispor de instrumentos que lhe permitam ser efetivo. Tais especificidades da relação cooperado/cooperativa devem se desenvolver, para que o grupo de associados venha a ter ciência dos acontecimentos importantes e possa acompanhar e participar ativamente da fiscalização das decisões que estão sendo tomadas pela administração da entidade. Essa especificidade da relação em instituições cooperativas, relacionada ao trânsito adequado da informação, serve como um dos pressupostos principais a serem avaliados pelas diretrizes de boa governança em cooperativas de crédito.

1.4 Conformação do cooperativismo de crédito brasileiro

1.4.1 Tipificação de cooperativas de crédito singulares

Antes de expor a tipificação propriamente dita de cooperativas de crédito, deve-se informar que coexistem, no Brasil, as cooperativas de crédito singulares associadas a sistemas cooperativistas de crédito, e as cooperativas de crédito singulares que operam sem vínculo a

²⁰ A distribuição dos ganhos e perdas deve pela legislação local ser dada de acordo com as operações realizadas no exercício. Operações são consideradas, de forma simplificada, investimentos, ou depósitos (exceto cotas de capital), e o crédito contratado no período. Discussões a respeito da inclusão ou não das cotas como operações são foco de do debate no cooperativismo de crédito, mas tema diverge da delimitação deste trabalho.

qualquer outra cooperativa de crédito, as chamadas cooperativas de crédito singulares “independentes”.

Já uma taxonomia de cooperativas de crédito singulares, sejam elas independentes ou ligadas a sistemas, refere-se normalmente às suas fronteiras de atuação, como áreas geográficas, segmentos profissionais, atividades econômicas, entre outras. Essa diferenciação entre cooperativas de crédito tem origem na experiência prática, e foi absorvida pelas normas do CMN e do BCB que tratam deste segmento de instituições financeiras.

Embora tradicionalmente existam restrições de atuação para as cooperativas de crédito no Brasil, reproduzidas na tipificação a seguir, deve-se ressaltar que a partir da edição da Resolução do CMN 3.859, em 2010, abre-se a possibilidade de transformação de cooperativas de crédito em entidades sem limites de atuação.

A partir da classificação utilizada no “Projeto Governança Cooperativa”, consubstanciada em Ventura *et alli* (2009), reproduzida no Quadro 2, características dos quatro grupos selecionados de instituições serão aqui comentados.

Quadro 2 – Classificação por tipo de cooperativas de crédito

Tipo de Cooperativa	Frequência	Percentual Válido
Crédito mútuo - Empregados e Servidores	478	39,90%
Crédito mútuo - Atividades Profissionais	272	22,70%
Crédito Rural	313	26,10%
Livre Admissão, <i>Luzzatti</i> e não informado	136	11,30%

Fonte: Ventura *et alli* (2009).

Às cooperativas de pequenos empreendedores, e de empresários, não será dado destaque em separado, tendo em vista a incipiência de entidades deste tipo, quando comparada a outras tradicionais. Estas foram incorporadas à categoria de crédito mútuo – atividades

profissionais. Também as de tipo *luzzatti*²¹ não serão abordadas tendo em vista se tratar de situação marginal, compõem nessa classificação a somatória das instituições de livre admissão.

I. Crédito mútuo – empregados e servidores

Tais cooperativas têm dominância em relação ao número de instituições em atividade no Brasil, como visto acima. São instituições formadas por empregados ou servidores de empresas públicas ou privadas. Algumas, como aquelas formadas por servidores públicos, ou as pertencentes a funcionários de empresas de grande porte, podem ter desenvolvimento relevante, dado que sua área de atuação pode ser nacional, como exemplo as cooperativas de funcionários públicos federais.

Entretanto, em sua maioria têm menor tamanho e limitações de crescimento. Este tipo de cooperativa ainda inclui muitas que não operam com depósitos, as cooperativas de “capital-empréstimo”²².

II. Crédito mútuo – atividades profissionais

Cooperativas de médicos servem como *case* de sucesso nas cooperativas de profissionais. No caso específico destas que constituem maior relevância, do ramo médico e da saúde, têm porte e capacidade financeira consideráveis, tendo em vista o nível de renda relativamente alto de seus componentes.

III. Crédito rural – produtores rurais

Algumas se destacam, com tamanho comparável a instituições bancárias de pequeno porte. Mantêm bom funcionamento na região Sul, em áreas em que predominam propriedades de pequeno e médio porte. São bastante presentes também no Sudeste. Instituições compostas por grandes produtores rurais têm problemas recorrentes de governança, associados a conflitos de

²¹ *Luzzatti*: antigas cooperativas de livre admissão, esse tipo de organização não encontra mais amparo legal ou normativo. Algumas entidades constituídas sob tal conformação ainda permanecem em atividade e desfrutam do direito de livre admissão, concedido no passado.

²² “Capital-Empréstimo”: não operam com depósitos à vista ou a prazo dos associados. Captação junto aos associados apenas via cotas de capital.

poder, gestão inadequada e disputas entre os cooperados. Deve-se observar que representam a atividade econômica que originou o cooperativismo de crédito no país.

IV. Livre admissão

Cooperativas que têm condições especiais para poder atuar sem restrição quanto ao tipo de público associável. Tais condições são mais onerosas, quanto a requerimentos de patrimônio líquido (PR – Patrimônio de Referência) exigido para operar. As exigências são progressivas, de acordo com a área geográfica de atuação, que eram limitadas até 2 milhões de habitantes até a edição da Resolução 3.859 do CMN em 2010. Tiveram evolução em regiões com população de até 300 mil habitantes, situação relacionada principalmente à transformação de cooperativas de outros tipos, a partir de 2007.

A queda citada da barreira de fronteira geográfica para expansão, em 2010, possibilita atuação inclusive em grandes cidades, conferindo potencial de evolução às cooperativas do tipo “livre admissão”.

1.4.2 Organização em sistemas cooperativistas de crédito no país

Para entender-se a dinâmica do cooperativismo de crédito, é imprescindível avaliar a organização em sistemas cooperativos, fenômeno observado ao redor do mundo, inclusive no Brasil. Conforme já citado, no Brasil desenvolve-se a estruturação dos sistemas em três níveis, ou três “graus”, a saber: cooperativas de crédito singulares (1º grau), cooperativas de crédito centrais (2º grau) e confederações de cooperativas centrais (3º grau).

Dado o processo de constituição de uma cooperativa de crédito singular, como sociedade de pessoas, muitas vezes voltadas especificamente a um nicho profissional, setor econômico, área geográfica de atuação, ou uma conjunção dessas restrições, certas limitações de crescimento e desenvolvimento são inerentes ao processo de evolução de tais instituições.

Entendidas as fronteiras de ação, as entidades passam a demandar a obtenção de escala de produção, o que resulta na constituição de cooperativas centrais ou mesmo confederações (conjunto de cooperativas centrais), sob o objetivo de centralizar certos tipos de atividades nas entidades de maior grau.

A associação de cooperativas singulares em cooperativas centrais, e destas últimas constituindo confederações, reflete o interesse de construir-se uma abrangência maior, estadual ou mesmo nacional. A demanda pela centralização se fortalece quando as instituições se veem inseridas em um mercado financeiro onde devem enfrentar acirrada competição.

Diversas atividades podem ser centralizadas em cooperativas centrais e confederações, como a contabilidade, boa parte das estruturas de governança, de controles internos e de gerenciamento de riscos, e mesmo a gestão dos recursos financeiros. Uma maior e melhor alocação das atividades, vis-à-vis a eliminação de estruturas repetidas entre cooperativas singulares e centrais associadas deve, sem dúvida, incorrer na obtenção de melhores condições de competição em mercados financeiros.

No Brasil, existem alguns sistemas cooperativos mais desenvolvidos e outros que carecem de maior evolução; entretanto, a tendência geral observada no passado recente é de sensível progresso de tais organizações.

A organização das cooperativas de forma centralizada ocorre, em um primeiro momento, com a estruturação de cooperativas centrais, que normalmente têm área de atuação estadual. Conforme já citado, Pagnussatt (2004) demonstra que a primeira cooperativa central, em tempos mais recentes²³, vem aparecer com a associação de cooperativas de crédito para estruturar a Cooperativa Central de Crédito do Rio Grande do Sul, no início da década de 80.

A partir daí, outras cooperativas centrais foram organizadas, e a reunião de algumas centrais passa a formar as confederações de cooperativas, normalmente constituídas para atuar como um ente cooperativo de abrangência nacional.

Nesta seção, são elencadas características dos quatro principais sistemas cooperativistas de créditos. Os entes classificados como “sistemas” representam a reunião de cooperativas de diferentes níveis em torno de objetivos comuns. Quando mencionados os “sistemas”, trata-se do conjunto de singulares, centrais, confederações e, porventura, bancos cooperativos (ou outras entidades de caráter complementar, prestadoras de serviços) existentes

²³ Antes do período de desestruturação do cooperativismo de crédito, que durou desde a metade da década de 60 até o início dos anos 80, tem-se registro de cooperativas centrais em atividade no Brasil, como a Cooperativa Central das Caixas Rurais, inaugurada em 1925, no Rio Grande do Sul. Em 1967 foi transformada em cooperativa de crédito singular.

que respondem a uma mesma forma centralizada de organização administrativa capitaneada por confederações ou mesmo em cooperativas centrais²⁴.

SICREDI (Sistema de Crédito Cooperativo)

O sistema SICREDI é pioneiro na fase mais recente de desenvolvimento do cooperativismo de crédito, com a constituição da cooperativa central de crédito COCECRER/RS, em 1980. De acordo com as observações empíricas sobre a evolução dos sistemas, se apresenta como o sistema mais padronizado e centralizado, entre aqueles em atividade no Brasil.

A padronização baseada na difusão de normas e procedimentos únicos, limites gerenciais de atuação dos gestores dos entes menores, políticas nacionais definidas e centralização de áreas operacionais diversas, entre outros, denota um controle único e ações de âmbito nacional por sua alta administração. A condição concorrencial desse sistema, em face de bancos que atuam nacionalmente, pode ser relativamente melhor em relação a sistemas mais heterogêneos.

Para ilustrar a padronização nesse sistema, recorre-se à citação de Vasconcelos:

“Além dos poderes especiais de representação a que está investida, a confederação tem por objetivo, segundo o seu Estatuto Social (Sicredi Serviços, 2005), a prestação de serviços tecnológico-normativo-assistenciais às entidades cooperativas que integram o seu quadro associativo, ou através destas, com fins de incremento de qualidade e ganho de escala, propondo-se, dentre outras finalidades, a prospectar, desenvolver e manualizar de forma padronizada, em relação às cooperativas centrais e singulares participantes do Sicredi, diversos procedimentos de ordem administrativa e operacional ali descritos”. (VASCONCELOS, 2006, p. 64)

O modelo estrutural do sistema é composto, de acordo com descrição oferecida por Pagnussatt, em três níveis. No topo do organograma, coexistem a confederação de cooperativas e o banco cooperativo – BANSICREDI. O autor observa sobre as atribuições das duas empresas:

²⁴ O Sistema Ecosol, por exemplo, antes da constituição da Confederação Nacional das Cooperativas Centrais de Crédito e Economia Familiar e Solidária (Confesol), era sistema cooperativista de dois níveis, composto apenas por cooperativas singulares e cooperativa central de abrangência nacional.

“A Confederação ocupa-se da prospecção e desenvolvimento das políticas corporativas no campo operacional (auditoria, jurídico-normativo, recursos humanos), representação institucional em nível nacional e execução dos serviços ligados à tecnologia de informação, inclusive os serviços de processamento centralizado de todas as entidades. O BANSICREDI – primeiro banco cooperativo privado brasileiro, fundado em 1995 – além da prospecção e políticas de natureza negocial, executa os serviços de administração financeira centralizada, fluxo financeiro corporativo e assessoria de divulgação.” (PAGNUSSATT, 2004, p. 28)

Conforme dados obtidos no sítio do sistema SICREDI²⁵, sua composição no momento, é a seguinte:

- 1,5 milhão de associados;
- 130 cooperativas de crédito singulares e 1.000 pontos de atendimento;
- cooperativas centrais, que abrangem 10 estados (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Pará, Rondônia, Goiás e São Paulo);
- BANSICREDI, uma confederação e empresas controladas (administradora de cartões, administradora de consórcios e corretora de seguros). Também compõe a estrutura a Sicredi Participações S.A.

O sistema tem ambiente de governança em evolução, tendo em vista o valor da padronização para seus gestores, o que permite ações preventivas mais eficazes no sentido do acompanhamento da ação dos entes menores do sistema.

Uma ressalva deve ser feita: de acordo com informações obtidas de Vasconcelos (2006), inexistem, ainda, nas estruturas administrativas das cooperativas singulares do Sistema SICREDI, qualquer separação entre componentes de diretoria executiva dos CAs, aspecto visto como obstáculo à boa governança na alta gestão.

²⁵ Sítio do SICREDI. Acesso em 12.10.2009. Disponível em <http://www.sicredi.com.br/>

SICOOB (Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil)

Comparativamente à realidade do sistema demonstrado na seção precedente, este tem características mais divergentes de uma centralização efetiva e de padronização.

As cooperativas centrais têm mais autonomia, quanto a recomendações da confederação, por vezes adaptando, inclusive, os documentos e manuais propostos, de acordo com suas necessidades mais localizadas. Alguns defendem esse maior raio de manobra oferecido aos entes menores, quando podem se adaptar a problemas mais específicos das regiões em que atuam.

A diversidade também é observada no seio do sistema, coexistindo os mais diversos tipos e portes de cooperativas de crédito singulares e centrais. Esse sistema tem o mérito de estar presente na maioria dos estados brasileiros, sendo responsável pela difusão do cooperativismo de crédito até as regiões menos favorecidas do país.

Ainda, a aceitação da heterogeneidade é necessária ao cooperativismo de crédito, uma vez que instituições menores necessitam do respaldo de centrais e confederações. Entretanto, deve-se observar que ações efetivas de âmbito nacional, visando à evolução de seus diferentes componentes, têm de ser adotadas de maneira contínua, a fim de garantir a minimização dos riscos de imagem para o sistema como um todo.

A estrutura de controles e gestão de riscos e mesmo as auditorias e supervisão das cooperativas centrais sobre suas associadas têm amplo espaço para progredir, a despeito de sua evolução mais recente. A própria evolução da obtenção tempestiva de dados financeiros consolidados de qualidade, referentes à totalidade das cooperativas associadas ainda pode se constituir em objetivo a ser alcançado pela confederação. Deve-se destacar que o sistema é muito pulverizado, as dificuldades de aplicação de soluções nacionais são consideráveis.

A estruturação desse sistema em termos de seus componentes organizacionais pode ser comparada à observada no sistema SICREDI²⁶. A seguir, dados do sistema SICOOB²⁷:

- 1,7 milhão de associados;

²⁶ Pode-se defender, com razoabilidade, que as estruturas de confederação e banco cooperativo do SICOOB, embora tenham forma semelhante e estejam em fase de desenvolvimento, se encontram ainda em estágio anterior de evolução de governança interna, quando comparadas às instituições similares do sistema SICREDI.

²⁷ Fonte: SICOOB, dados de dezembro de 2008.

- 633 cooperativas singulares e 1.777 postos de atendimento;
- 14 cooperativas centrais;
- BANCOOB, banco cooperativo estruturado a partir de 1997, uma confederação, e empresas controladas (Administradora de Cartões, Empresa de Informática e Corretora de Seguros).

Algumas observações complementares se destacam, quanto a informações qualitativas sobre o sistema:

- ação menos abrangente e centralizadora dessa confederação, se contraposta ao caso anterior;
- maior raio de manobra e concentração de poder em cooperativas centrais e até mesmo em singulares de grande porte, em detrimento da força política confederada nacional;
- grande número e heterogeneidade de associadas como obstáculo à efetividade do acompanhamento e à governança sistêmica.

UNICRED (Sistema de Cooperativas de Economia e Crédito Mútuo dos Médicos)

Trata-se de sistema cooperativista de crédito que tem enfoque em categoria profissional, essencialmente a dos médicos e outros profissionais da área da saúde, portanto mais dirigido a segmento específico e de crescimento relativamente limitado, inclusive em termos de número de instituições.

Vale ressaltar, no entanto, que a grande quantidade de profissionais do ramo no Brasil, sua condição financeira relativamente vantajosa e a inclusão de outras categorias da área de saúde em seu corpo associável, conferem relevância ao sistema quando visto como parte do cooperativismo de crédito nacional.

Uma característica importante, que determina decisões tomadas pelos administradores do sistema e, portanto, influencia de forma relevante suas estruturas de governança, é a manutenção de uma relação próxima às atividades de cooperativas de trabalho médico, as UNIMEDs. A respeito dessa relação, menciona Pagnussatt:

“Possuem um forte relacionamento comercial com as UNIMEDs (Cooperativas de Trabalho Médico), especialmente para arrecadações decorrentes de convênios de assistência médica e o pagamento por crédito em conta dos serviços prestados por seus cooperados (produção).” (PAGNUSSATT, 2004, p. 31)

Outra particularidade em relação aos sistemas anteriormente descritos, o sistema não dispõe de banco cooperativo em sua estrutura, embora ela também esteja constituída em três níveis, sob uma confederação nacional. A não-integração de entidade bancária resulta em necessidade de obtenção de alguns serviços bancários junto a bancos comerciais, estatais, ou mesmo bancos cooperativos pertencentes a outros sistemas.

O sistema UNICRED é composto de acordo com o demonstrado abaixo²⁸:

- 192 mil associados;
- 122 cooperativas singulares e 406 postos de atendimento;
- 9 cooperativas centrais;
- confederação – Unicred do Brasil. Esta tem especificidade em relação às outras confederações, já que é a única homologada como instituição financeira, autorizada a funcionar pelo BCB.

Uma última observação: a confederação também tem restrições de avanços, uma vez que os poderes constituídos, e as conseqüentes disputas financeiras e políticas existentes entre as cooperativas centrais, se constituem em obstáculos para uma visão nacional do sistema. Tem-se muito a progredir em uma visão de padronização, para ter condições de concorrência com o mercado financeiro em um prazo mais longo e em escalas maiores.

Sistemas CRESOL e ECOSOL: formação da CONFESOL

Os sistemas aqui a serem apresentados, de menor porte, têm a função de prover crédito solidário, principalmente a pequenos produtores rurais (CRESOL e ECOSOL), mas, também, a áreas geográficas pouco atendidas ou setores produtivos urbanos de menor capacidade financeira (ECOSOL).

²⁸ Dados de junho de 2009. Acesso em 28.9.2009: <http://www.unicred.com.br/>

Por ter funções de auxílio e atendimento a setores menos desenvolvidos, o crédito solidário assume conotação social bastante importante.

Até o início de 2008, eram dois sistemas apartados, compostos por dois níveis de atuação, apenas contendo cooperativas singulares e centrais e atuando de forma mais relevante com recursos obtidos junto a bancos públicos, com repasses de linha de crédito para o desenvolvimento de setores específicos. Os sistemas interagiam por meio da ANCOSOL (Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária), entidade de apoio ao setor.

No início do 2º semestre de 2008, é constituída a confederação CONFESOL (Confederação das Cooperativas de Crédito de Economia Solidária), que agrega os dois sistemas, conforme notícia reproduzida do sítio da Cresol Central²⁹:

“Na última quarta-feira (6 de agosto) foi firmado um convênio em Brasília, entre o Sebrae, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária (Ancosol) para promover a expansão, o fortalecimento e a gestão do cooperativismo rural. Durante três anos, as instituições afiliadas a Ancosol vão investir R\$ 3,1 milhões na capacitação do quadro técnico e diretivo das cooperativas e implantar um programa de microfinanças solidárias no meio rural brasileiro.”

Destaca-se, portanto, no escopo deste sistema cooperativista de crédito, a preocupação com o crédito solidário, bastante dirigido ao pequeno produtor rural e à agricultura familiar.

1.5 Conclusões sobre o cooperativismo de crédito

Este primeiro passo da dissertação obtém sucesso, ao oferecer uma visão abrangente sobre o significado desse setor do sistema financeiro, o surgimento das instituições, suas especificidades e os benefícios econômicos que podem estar associados ao seu desenvolvimento.

Parte-se da semente do cooperativismo, na Inglaterra do século XIX, até o aparecimento do cooperativismo de crédito na economia nacional, os percalços enfrentados desde

²⁹ Acesso em 29.9.2009: http://www.cresolcentral.com.br/noticias_imprimir.do?idnoticia=111

o passado até o presente, enfatizando-se, principalmente, a evolução recente do segmento vis-à-vis as bases institucionais construídas com o intuito de incrementar o segmento no país.

Tipologia simplificada das cooperativas de crédito em operação no Brasil foi consignada, assim como a conformação dos principais sistemas cooperativistas de crédito, o que permite a obtenção de uma visão abrangente sobre a especificidade do setor dentro da economia brasileira.

Posições sobre suas diferenças em relação ao mercado bancário tradicional foram também oferecidas, e as vantagens sócio-econômicas do modelo foram abordadas, culminando com a apresentação da formatação atual encontrada no cooperativismo de crédito brasileiro.

Considera-se alcançada a finalidade da presente seção, dado o percurso transcorrido, no sentido de preparar o estudioso para aplicar os preceitos da governança corporativa à realidade de um segmento diferenciado do conjunto das instituições financeiras em atividade no Brasil.

2. Definições e conceitos de Governança Corporativa

2.1 Introdução

O presente capítulo tem a função de explorar a conceituação teórica existente sobre o tema Governança Corporativa, com o objetivo de melhor apresentar e delimitar o significado do assunto, provendo assim embasamento no sentido da construção das soluções de governança em cooperativas de crédito.

Na primeira parte desta análise, tem-se a finalidade de trespassar e comentar estudos que demonstram o aparecimento do problema, intrinsecamente relacionado ao fenômeno de separação da propriedade e da gestão das entidades, movimento que ocorre de acordo com a necessidade de especialização e evolução da escala dos meios de produção.

Tal separação evolui, à medida que novos “agentes” têm de ser incorporados ao processo de produção capitalista, em um movimento que se inicia com o afastamento do detentor do fator “capital” da produção *per se*, posteriormente, da gestão, e que culmina com a contratação da alta administração especializada nas grandes corporações.

Seguindo neste capítulo, dada a diversidade de problemas derivados da contratação externa e, conseqüentemente, das soluções diferentes propostas por seus estudiosos, serão exploradas algumas especificidades escolhidas da ampla gama de estudos da governança das organizações e das estruturas construídas para o enfrentamento de tais obstáculos.

É importante mencionar que, nessa fase, alguns aspectos são eleitos, em prejuízo de outros, visando a atender aos critérios de necessidade deste trabalho. Dito de outra forma: critérios que sirvam às configurações de administração e propriedade presentes nas cooperativas de crédito em atividade no país. Os aspectos selecionados se relacionam aos estudos associados à assimetria de informação, à comparação das definições de principal como *shareholder* ou *stakeholder*, e à avaliação de atribuições de órgãos de controle da alta gestão, destacado nessa fase o Conselho de Administração.

Em sua última seção, este capítulo oferece algumas conclusões, abordando ainda alguns temas de “segunda ordem” sobre a governança de entidades. Os pontos abordados têm razoável aderência aos pressupostos básicos teóricos adotados ao longo dos trabalhos do Projeto

Governança Cooperativa/ BCB, mas têm finalidade de aprofundar as discussões sobre os aspectos de governança corporativa aplicáveis ao modelo cooperativista de crédito brasileiro.

2.2 Separação da propriedade e gestão e o surgimento dos conflitos de agência – origem dos estudos de Governança Corporativa

A área de estudos denominada como Governança Corporativa é muito ampla e tem sido objeto de análise explícita ou implícita por diversas correntes de pesquisa, bastante ligadas à Teoria da Firma, conceituação elaborada de modo pioneiro em artigo de Ronald Coase (1937).

A questão da agência, um dos aspectos protagonistas da temática de estudo da Governança Corporativa, é elemento essencial de uma visão contratual da firma, como observam Shleifer e Vishny (1997), na linha de estudos desenvolvidos pelo próprio Coase, por Jensen e Meckling (1976) e Fama e Jensen (1983).

O aparecimento da questão da agência advém das diversas relações sociais e econômicas existentes, ainda algo primitivas relacionadas à necessidade de contratação de terceiros para a produção, e impulsionadas de forma mais relevante a partir do advento da manufatura e o concomitante movimento de divisão e especialização do trabalho.

Essas relações econômicas existentes nos processos de produção começam a incorporar relacionamentos de agência – preocupação central dos estudos de Governança Corporativa – à medida que o proprietário do capital passa a contratar parcial ou integralmente trabalhadores para pôr em andamento a fabricação dos bens ou provimento de serviços. De uma forma geral, passa a existir contratação de terceiros – agentes – para que cumpram funções de interesse do “principal”.

Inicialmente, portanto, entre o proprietário do maquinário e os indivíduos contratados para operacionalizar a produção *per se*, surgem os primeiros obstáculos para a eficiência da empresa no sentido da maximização dos retornos desejada pelo *entrepreneur*³⁰, ou proprietário.

Tais óbices estão bastante relacionados aos interesses divergentes do trabalhador, que tem controle físico e presencial sobre o processo, e do capitalista, que tem o objetivo da maximização do resultado financeiro, do lucro associado ao ativo ou ao bem de produção que detém. A percepção de desejos diversos dos detentores dos dois fatores de produção – trabalho e

³⁰ Termo utilizado para definir o empreendedor, encontrado em diversos textos acadêmicos.

capital – já é de fato bastante explícita nessa relação econômica mais primitiva. As ações conflitantes dos contratados em relação ao interesse capitalista normalmente ocorrem desde os prenúncios do capitalismo.

A partir de tal distanciamento entre o proprietário e a execução do processo produtivo, vis-à-vis à evolução da empresa capitalista e corporativa, verifica-se a necessidade de contratação de agentes para a atuação já nos níveis de supervisão, chefia, ou gerenciais. Em seguida, estende-se tal processo de especialização e separação, transitando tal dinâmica até a contratação de corpo especializado na alta administração das instituições modernas. Vê-se a generalização de conflitos de agência nas entidades, quando interesses de contratantes e contratados são divergentes nos mais diversos níveis das organizações.

Da evolução da empresa capitalista até se tornar uma grande corporação e ter a necessidade de especialização de seu corpo diretivo, surgem as questões levantadas pelas teorias associadas à pesquisa sobre Governança Corporativa. Os debates se desenvolveram de forma mais relevante principalmente nas últimas três décadas do século passado. As discussões se relacionam ao estudo dos desvios causados no âmbito do relacionamento de agência, mais especificamente dos conflitos que residem na relação entre a alta administração e os detentores da propriedade, do “patrimônio” da instituição.

As pesquisas relacionadas à Governança Corporativa das instituições têm, de uma forma geral, a finalidade de detectar problemas e propor soluções, no universo das fragilidades originadas da separação da alta administração e da propriedade das organizações.

No entanto, de uma forma geral, as teorias de agência têm abrangência ainda mais ampla, sobre todo o conjunto de relações contratuais existentes na empresa e quanto às fricções e à ineficiência que podem ser gerados nesse ambiente.

Por exemplo, Jensen e Meckling tratam a firma como um *nexus* de contratos, ou seja, avaliam a problemática de qualquer contratação existente no ambiente da firma e os decorrentes conflitos e custos de agência³¹ relacionados:

“Nós definimos uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (principal ou principais) empregam outra pessoa (agente) para executar algum serviço em favor daqueles primeiros, situação que envolve delegar algum poder de

³¹ Custos de Agência: custos relacionados ao agenciamento da alta administração, inerentes à estruturas de controle, de incentivo a administradores, entre outros determinantes.

tomada de decisão ao agente. Se ambas as partes de tal relação são maximizadoras de utilidade, há boa motivação para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal”. (tradução livre³² de JENSEN E MECKLING, 1976, p. 5).

Fato é, no entanto, que o foco central de um estudo sobre a governança corporativa deve incidir de forma dominante sobre as questões relacionadas ao comportamento da alta administração da firma, quando se observa sua importância suprema nos destinos da instituição. Fama aborda a relevância maior do acompanhamento das ações do *management*, da alta administração, no sentido da necessidade de se observar de forma mais cuidadosa os conflitos de agência que possam ocorrer naquela esfera de alta gestão:

“*Management* é um tipo de trabalho, mas com uma função especial – coordenar as atividades dos insumos e pôr em prática os contratos acordados entre as partes que coordena, todas estas que podem se caracterizar como ‘tomadores de decisão’.” (tradução livre³³ de Fama, 1980, p. 290)

Em outras palavras, pode-se observar que a preocupação com a ação do alto gestor deve ser o problema de agência mais relevante na visão do proprietário e de qualquer parte interessada, uma vez que o corpo diretivo, os conselheiros e outros componentes de órgãos de controle da alta gestão, têm a atribuição de zelar inclusive pelos contratos existentes nas esferas menores da entidade.

De tais relações de agência e dos conflitos de interesses resultantes surgem problemas econômicos e limitações enfrentadas pelos mais diversos tipos de empresas. A partir da percepção acadêmica sobre o problema e as aproximações resultantes, são elaboradas formulações teóricas diversas, que têm objetivo comum de demonstrar a ocorrência de problemas e as soluções possíveis para os obstáculos à obtenção de boa governança, problemas bastante correlacionados à questão da separação da propriedade e gestão.

³² Tradução livre de: “We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. If both parties to the relationship are utility maximizers, there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal.”

³³ Tradução livre de: “Management is a type of labor but with a special role—coordinating the activities of inputs and carrying out the contracts agreed among inputs, all of which can be characterized as “decision making”.”

Abaixo, duas definições bastante completas de Governança Corporativa, que demonstram a ligação do tema da separação da propriedade e da alta gestão no seu sentido mais atual e que devem servir como ponto de chegada para os conceitos desenvolvidos nesta primeira parte do estudo, extraídas do sítio do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)³⁴:

“Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, CA, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.”

“Governança corporativa é o sistema que assegura aos sócios-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A relação entre propriedade e gestão se dá através do CA, a auditoria independente e o conselho fiscal, instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A boa governança corporativa garante equidade aos sócios, transparência e responsabilidade pelos resultados (*accountability*).”

2.3 Pontos-chave de Governança Corporativa: teoria e prática

Nesta seção, são destacados alguns pontos considerados mais importantes, relacionados ao estudo do tema, originados de trabalhos científicos que objetivaram demonstrar as diversas faces de limites à boa governança e que, sem dúvida, buscam identificar fatores de indução a avanços práticos nesse tema.

O pressuposto básico comum das visões dos diversos autores é: os obstáculos relacionados a um ambiente de falta de governança se constituem em entraves à eficiência e ao desenvolvimento das organizações, em relação à consecução de seus objetivos de funcionamento, em última instância, atinentes ao atendimento dos anseios das “partes interessadas”³⁵.

Antes ainda de iniciar a explanação sobre os pontos mais relevantes de governança selecionados, cabe observar que tais aspectos teóricos são aqueles eleitos como os mais úteis às análises que são desenvolvidas nos capítulos seguintes, no sentido de prover embasamento que

³⁴ Sítio do IBGC. Acesso em 12.10.2009: <http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>

³⁵ O conceito de boa governança corporativa, quanto ao atendimento aos interesses do proprietário ou acionista (*stockholders*) ganha dimensões mais amplas, alcançando os benefícios percebidos pelas partes interessadas (*stakeholders*). O assunto será rediscutido ao longo do presente estudo. Conceito original de *stakeholder* é desenvolvido por Freeman (1984).

permita a aplicação de tais características científicas de governança à realidade do setor cooperativista de crédito nacional.

Este último pressuposto está subjacente ao desenvolvimento do presente estudo, e na visão deste autor deve ser assumido pelos diversos campos de estudo de governança corporativa, dado que a origem e o desenvolvimento do problema que tal linha de pesquisa se propõe a enfrentar são, eminentemente, aspectos de ordem prática.

A seguir, apresentam-se os pontos-chave de governança, obtidos na revisão dos trabalhos acadêmicos que analisam os problemas e soluções em governança, escolhidos aqueles que servem de sustentação à construção do conceito mais atual de governança corporativa e que, por conseguinte, servem de parâmetros para a elaboração das diretrizes que resultam na delimitação da definição de “Governança Cooperativa”.

Os temas abordados, diante do universo de aspectos relacionados enfrentados pela Academia nos estudos de governança corporativa, são aqueles de maior utilidade para a consecução da montagem de estruturas que resultem na evolução da governança das instituições cooperativistas de crédito. Reiterada tal delimitação, os pontos principais a serem explorados, a saber:

- a) Assimetria de informação e risco moral;
- b) “Principal”: *shareholder* ou *stakeholder*;
- c) Importância dos órgãos de controle da alta gestão.

2.3.1 Assimetria de informação e risco moral

Este tópico tem a função de repassar importantes aspectos relacionados à disponibilidade, trânsito e qualidade da informação em relações entre agente e principal, ou proprietário e gestor. A observação do nível de informação disponível às partes interessadas – nesse caso, os cooperados – serve de forma relevante aos objetivos e soluções buscadas neste trabalho.

A caracterização dos problemas de governança relacionados às questões informacionais é um dos determinantes da necessidade de estabelecer e promover qualidade de atuação de esferas de controle da alta gestão pelos proprietários ou partes interessadas. Por

exemplo, quando os proprietários, acionistas ou cotistas exercem função em Conselhos de Administração e Conselhos Fiscais³⁶, ou participam de forma efetiva em Assembleias Gerais.

Tais estruturas têm função precípua de reaproximar a propriedade e a gestão, melhorando assim o nível de informação do proprietário e permitindo o exercício mais eficaz de sua atribuição de acompanhamento da área executiva.

Para analisar e qualificar as questões relacionadas à informação, parte-se de dois trabalhos teóricos elaborados ainda na década de 70. O primeiro deles, de Stephen Ross (1973), tem foco central em qualificar a disponibilidade de informação *per se*, valendo-se de um pressuposto forte para justificar situações de equilíbrio: a hipótese central é a da existência de condição de informação perfeita entre agente e principal, ou seja, a inexistência de assimetria de informação.

Outro estudioso abordado neste tópico sobre informação, Holmström (1979), prescinde da suposição de perfeita disponibilidade e acesso à informação. Seu foco reside sobre a análise do “risco moral”³⁷ associado à relação entre agente e principal³⁸, baseada em contratos que podem gerar situações em que o agente se comporte de maneira a se afastar da maximização do resultado para o principal. Também considera a possibilidade de atingir-se situação de equilíbrio, com o uso de certas hipóteses específicas.

Vale adiantar que alguns desses estudos avaliam situações de equilíbrio entre agente e principal, valendo-se de pressupostos centrais que resultam em difícil comprovação empírica. Entretanto, destaca-se o valor de tais trabalhos como modelos teóricos, ao isolar fenômenos econômicos e analisá-los de forma bastante aprofundada, permitindo às pesquisas que surjam a partir daí obter grande desenvolvimento.

³⁶ Serão denominados de forma abreviada, CA e CF, no decorrer deste trabalho.

³⁷ Fenômeno definido no estudo de Kenneth Arrow (1971), bastante característico de mercados de seguros. Arrow, em um *paper* de 1963 publicado na *American Economic Review* e intitulado “Uncertainty and the Economics of Medical Care.”, já abordava a questão do risco moral: “A necessidade de controle por uma terceira parte é reforçada por um outro aspecto do risco moral. A existência de um seguro remove o incentivo da parte de indivíduos, pacientes e médicos por procurar melhores preços para hospitalização e tratamento cirúrgico. As forças de mercado, portanto, tendem a ser substituídas pelo controle institucional direto” (Tradução livre de: “*The need for third-party control is reinforced by another aspect of the moral hazard. Insurance removes the incentive on the part of individuals, patients, and physicians to shop around for better prices for hospitalization and surgical care. The market forces, therefore, tend to be replaced by direct institutional control.*”). De acordo com uma pesquisa efetuada por Dembe e Boden (2000), o termo *moral hazard* data dos idos do século XVII, e era largamente utilizado pelas companhias de seguro inglesas ao final do século XIX.

³⁸ “Agente” e “Principal”: termos construídos pela literatura para representar, respectivamente, funcionário e proprietário.

As teses aqui descritas servem a este estudo, quando verificadas suas próprias fragilidades, o que, na prática, enseja a necessidade de criação de estruturas de governança “extra-mercado” que venham a se contrapor a tais debilidades.

Informação Perfeita

O relacionamento entre agente e principal é bem retratado por Ross, em um dos trabalhos pioneiros no estudo específico dos problemas de agência. Vale reproduzir sua conceituação de agência e a menção às questões ligadas aos fluxos informacionais:

“O relacionamento de agência é um dos mais antigos e comuns tipos de interação social. Diremos que a relação de agência surge entre duas (ou mais) partes quando uma, designada como o agente, age para, sob o interesse de, ou como representante de outro, designado o principal, em um ambiente particular de tomada de decisões. Exemplos de agência são universais. Na essência todos os arranjos contratuais, como aqueles entre empregador e empregado, ou entre o Estado e seus governados, por exemplo, contêm importantes elementos de agência. Ainda, sem explicitamente estudar a relação de agência, muito da literatura econômica em problemas de risco moral (ver K.J. Arrow) tem preocupação com problemática relacionada à agência. Em um contexto de equilíbrio geral, os estudos dos fluxos de informação (ver J. Marschak e R. Radner) ou dos intermediários financeiros em modelos monetários são exemplos ainda de teoria da agência.” (Tradução livre³⁹ de ROSS, 1973, p. 134))

Uma análise detida de tal artigo, estudo que trata especificamente do problema enfrentado pelo “principal”, revela a elaboração de uma modelagem que incorpora a hipótese de inexistência de assimetria de informações entre agente e principal.

Tal assunção, de informação perfeitamente disponível entre agente e principal, resulta no fato de que eventuais limites associados à assimetria da informação, variáveis que poderiam empiricamente ser considerados bastante relevantes no estudo dos conflitos de agência, sejam

³⁹ Tradução livre de: “*The relationship of agency is one of the oldest and commonest codified modes of social interaction. We will say that an agency relationship has arisen between two (or more) parties when one, designated as the agent, acts for, on behalf of, or as representative for the other, designated the principal, in a particular domain of decision problems. Examples of agency are universal. Essentially all contractual arrangements, as between employer and employee or the state and the governed, for example, contain important elements of agency. In addition, without explicitly studying the agency relationship, much of the economic literature on problems of moral hazard (see K. J. Arrow) is concerned with problems raised by agency. In a general equilibrium context the study of information flows (see J. Marschak and R. Radner) or of financial intermediaries in monetary models is also an example of agency theory.*”

solucionados, resultando em equilíbrio das relações entre agente e principal quanto à maximização mútua de seus interesses e resultados.

Em primeiro lugar, sob tal suposição, o prêmio (remuneração) pago ao agente será um preço de equilíbrio, ou seja, deverá maximizar o interesse do principal e resultará em atendimento pleno à remuneração demandada pelo agente. Destarte, dada a assunção do modelo de Ross de informação perfeitamente disponível aos agentes, resulta uma estrutura de remuneração ideal a ambas as partes e, portanto, de minimização do conflito de agência.

A segunda solução oferecida pela assunção da informação perfeita diz respeito à percepção das variáveis externas e avaliação das decisões do agente pelo principal. Como ambos têm a mesma informação sobre o “estado aleatório da natureza”⁴⁰, o principal tem inclusive a capacidade de avaliar o cumprimento de seus objetivos sob as decisões do agente. O próprio autor observa que o pressuposto adotado é bastante forte, quando percebe que o acompanhamento contínuo da atividade de um conjunto de agentes, em uma estrutura de maior porte e complexidade, não seria viável economicamente, embora fosse tecnicamente possível em um ambiente de informação perfeita.

O resultado obtido é muito interessante para demonstrar a relação dos problemas entre principal e agente com a informação disponível de forma bastante clara. Por outro lado, a sua pressuposição de informação simétrica nos serve para demonstrar outros aspectos inerentes a tais relações de agência. Análises posteriores mostram a fragilidade da premissa de simetria ou de disponibilidade plena da informação, quando se observa, empiricamente, a imperfeição da informação nos diversos campos de relacionamento entre partes, sendo tal característica presente em qualquer conformação de relação econômica ou social.

Risco Moral

Holmström (1979) supera o pressuposto de informação perfeita, isolando uma das decorrências do abandono desta premissa, o fenômeno econômico classificado na literatura como risco moral, ou *moral hazard*.

Na medida em que a informação disponível nessa relação econômica, entre proprietário e gestor, não tenha condições perfeitas como as assumidas anteriormente, gera-se a

⁴⁰ “*random state of nature*” – Ross (1973)

possibilidade de comportamento do agente que se distancie da maximização do interesse do principal.

Isso pode ocorrer, tendo-se como base o estudo do autor finlandês, pela incapacidade dos contratos em relação à previsão de cenários futuros, o que ensejaria situações em que as decisões dos agentes, que dispõem de melhor *quantum* e qualidade de informação, escolham ações que não devem resultar na maximização do retorno do contratante.

A situação clássica de percepção da ocorrência de risco moral se verifica no estudo de Arrow (1971), da observação dos mercados de seguros, quando a formação de preço contratado – ou prêmio – de seguros tem de incluir uma variável que reflita tal risco moral. Isso se relaciona ao fato de que os “segurados” – ou pelo menos parte deles – porque têm proteção integral de seus riscos pelo segurador, adotam posturas de descuido com tais ativos, comportamento que resulta em potenciais prejuízos à entidade seguradora, normalmente acima dos níveis das perdas esperadas.

O risco moral nas relações entre agente e principal se verifica na medida em que, sob as proteções contratuais e em um ambiente observado de informação assimétrica em favor do executivo, este último pode – conscientemente ou não – decidir em desfavor do interesse do proprietário, ao se deparar com situações imprevistas pelos dispositivos do contrato.

Sob tal ambiente de informação imperfeita, o administrador tem de fazer escolhas sem ter a possibilidade ou mesmo o interesse de levar em consideração o desejo ou opinião do contratante, e os resultados gerados devem se distanciar dessa forma da maximização dos resultados em favor deste último.

O estudo de Holmström se ampara em solução possível, baseada no pressuposto adotado: a possibilidade de contratos perfeitos, ou seja, a curva de aprendizado existente ao longo das relações contratuais incide na capacidade das partes de elaborar ou mesmo alterar os contratos, até uma situação de equilíbrio entre os resultados esperados pelo agente e pelo principal. O autor ainda destaca que a hipótese subjacente ao modelo tem limitações, uma vez que existem relações econômicas que ensejam rigidez em contratos, principalmente relacionada à necessidade de contratações de longo prazo, o que pode se constituir em óbices à aplicação empírica dos resultados desta pesquisa.

Informação Imperfeita: a importância do fluxo de informação para a evolução da gestão das cooperativas de crédito brasileiras

Os pressupostos dos modelos acima apresentados lidam com duas premissas básicas: a existência de informação perfeita nas relações entre agente e principal e a capacidade das partes de elaboração de contratos *ex-ante* que atendam ao universo das decisões a serem tomadas *ex-post* pelos responsáveis pela administração das entidades. De ambas as teorias apresentadas, quando revestidas dessas fortes suposições, de fato bastante limitadas para a aplicação prática, resultam situações de equilíbrio, conjunturas de maximização de resultados de agente e principal.

Tais teorias servem a este estudo ao demonstrar a importância do trânsito da informação, ou da disponibilidade de informação às partes interessadas, no que tange às decisões tomadas no âmbito da empresa.

Os aspectos contratuais, que embasam a ação de toda a administração da entidade, são ferramentas úteis de controle, mas não suficientes *per se*, como defende a linha mestra do modelo de Holmström. Regulamentos, regimentos, manuais e mesmo contratos padronizados de prestação de serviços são instrumentos indispensáveis para a qualidade da gestão das instituições, mas sua existência não é garantia de um bom ambiente de governança, sem a observação de outros fatores como a aderência dos níveis de gestão àqueles normativos internos.

O que se pretende observar aqui é a importância do fluxo de informação: as partes interessadas devem dispor de mecanismos de acesso adequados, instrumentos construídos para o desenvolvimento das possibilidades de ação dos proprietários, nesta análise representados pelos associados às cooperativas de crédito.

Nas cooperativas de crédito brasileiras, a importância de o conjunto de associados participar, obter informações de qualidade, acompanhar os órgãos de controle que dispõe, como CA e CF e, principalmente, de existirem estímulos à qualidade geral de procedimentos próprios de assembleia, são características mais que desejáveis ao desenvolvimento da governança dessas instituições.

As situações específicas⁴¹ existentes no cooperativismo de crédito brasileiro, no que tange à estruturação dos órgãos estatutários das entidades, desde assembleias até conselhos e

⁴¹ A especificidade do cooperativismo de crédito local é importante, uma vez que a Diretoria Executiva de tais instituições é normalmente ocupada por associados, ou seja, não haveria, dessa forma, conflito de agência. Entretanto, isto se constituiria em

diretorias executivas, sua composição, entre outras características, determinam a importância da construção de fluxos de informação entre tais esferas de gestão e controle.

Os preceitos teóricos aqui apresentados, em relação ao papel da informação disponível na determinação da qualidade da relação agente-principal, servem como embasamento para algumas das estruturas propostas como evolução da alta gestão no cooperativismo de crédito, no âmbito do Projeto Governança Cooperativa. Essas respostas necessárias aos problemas informacionais, na forma de estruturas indutoras de governança, serão apresentadas no decorrer deste trabalho.

2.3.2 *Shareholders x Stakeholders*: desenvolvimento do conceito de “principal”

A explanação que se segue tem interesse em prover entendimento sobre as chamadas “partes interessadas” – *stakeholders* – parâmetro a ser utilizado durante as análises desta pesquisa, relacionado ao “principal” obtido das teorias de agência. A introdução do conceito de “partes interessadas” resulta em evolução para o estudo de Governança Corporativa das organizações, ao abarcar novos personagens como beneficiários da boa governança das organizações.

Sob o entendimento obtido da teoria da agência, entende-se que a “parte interessada” nas ações da alta administração seria o “principal”, em seu conceito original se referindo ao detentor do capital, investidor que, em uma economia desenvolvida em mercados de capitais, pode ser representado pelo acionista (*stockholder*).

O debate teórico mais recente sobre a Governança Corporativa, que como já foi dito, tem de se servir da observação empírica, leva em consideração a dicotomia entre a caracterização do principal como acionista (*shareholder*) ou parte interessada (*stakeholder*).

Tal contraponto se relaciona às conjunturas de sucesso quanto à construção de boas práticas, associada a estruturas de financiamento e propriedade predominantes nos mercados financeiros desenvolvidos, divididos em dois grupos de países. Considera-se, para fins da análise

conclusão enviesada. Surge um problema de agência, na medida em que, a partir do momento em que ocupa a função de gestor, o associado tende a relegar seus benefícios ou interesses – da sua característica anterior de cooperado – a um segundo plano.

deste estudo, a contraposição entre o modelo anglo-saxão (*shareholder*) e o nipo-germânico (*stakeholder*)⁴².

Shareholders

No modelo de governança anglo-saxão, representando basicamente pela conformação existente nos Estados Unidos e Inglaterra, destaca-se a dominância do financiamento via *equity*, por intermédio de emissões de ações, da segmentação e pulverização da propriedade a não-controladores, ou seja, os recursos obtidos pelas maiores empresas para financiar suas atividades têm origem predominante em seus acionistas.

Dessa forma, são mais presentes nestes países os conceitos de governança que resultam na maximização do resultado ao acionista tendo, portanto, alta correlação com o objetivo de otimização dos lucros de curto prazo e das distribuições de dividendos aos investidores. O acionista tem capacidade de arbitrar entre uma extensa gama de opções para investir seus recursos, daí decorrendo a indução aos agentes – componentes do *management* – de tomar decisões que visem ao resultado quantitativo mais expressivo no curto prazo.

Estudiosos observam a indução, pelo mercado acionário, de boas práticas de governança, dada pela pressão competitiva por recursos em ambiente de estrutura de propriedade pulverizada, conjuntura que origina ações maximizadoras de resultado pela alta administração das entidades. Dito de outra forma, em tais mercados de capitais competitivos, observa-se a necessidade de atendimento ao acionista, sob pena de desvalorização patrimonial do empreendimento. Siffert Filho comenta a respeito do controle pelo mercado observado no modelo dominante nos países economicamente avançados de língua inglesa:

“ (...) e o anglo-saxão, caracterizado pela pulverização do controle acionário, sendo externo o mecanismo de controle através do mercado de capitais (Lethbridge (1997)). Nesse último modelo, o preço das ações reflete um julgamento do mercado, por mais subjetivo que venha a ser, em relação às *performances* dos administradores e das empresas que comandam.” (SIFFERT FILHO, 1998, p. 5)

⁴² O modelo mais voltado ao *stakeholder*, presente na Alemanha e no Japão, é caracterizado por alguns autores como modelo híbrido, pois também registram presença de instituições que se comportam de maneira a atender primordialmente ao acionista, em detrimento do comportamento “*stakeholder*”. O desenvolvimento mais recente do mercado acionário nesses países defende a tese da existência governança de comportamento híbrido.

Fama (1980) observa, ainda, que teorias de *Portfolio* avançam na análise dos efeitos da diversificação e pulverização dos investimentos dos acionistas, enfatizando que a separação entre propriedade e gestão se intensifica, uma vez que o acionista não tem interesse ou mesmo capacidade de interferir ou participar na extensa gama de empresas em que detêm participação.

Ganha relevo mais um fenômeno econômico, do “efeito-carona” (ou *free-rider*), a partir da existência do benefício econômico do investidor associado à valorização patrimonial, mas sem qualquer compensação do mesmo como personagem indutor de controle, nas assembleias gerais ou nos conselhos de controle da administração nas empresas.

A conformação descrita quanto à pulverização da propriedade em mercados acionários e o consequente efeito-carona, é muito importante para a presente análise, uma vez que tais fenômenos se verificam, de uma forma geral, nas estruturas cooperativistas como um todo⁴³, exatamente pela diluição da propriedade: os associados detêm participação pouco relevante nas cotas de capital, inclusive em relação a seu patrimônio próprio, tendo a preferência por receber os benefícios sem a contrapartida da participação.

Alguns poucos participam e acabam por ter estímulos ao benefício próprio em detrimento da cooperação que é indispensável às instituições que são foco de estudo desta pesquisa. As circunstâncias negativas se agravam pela inobservância da participação em um efetivo exercício de controle, resultando nos conflitos de agência já descritos, entre aqueles associados que têm acesso à administração e os demais, que se mantêm à distância e representam o efeito-carona nas instituições cooperativistas de crédito.

A possibilidade de minimizar tais fenômenos associados à diluição da propriedade, principalmente em relação ao estímulo à participação dos componentes cooperativistas, é um dos componentes centrais das diretrizes de boa governança em cooperativas de crédito, sendo, assim, objeto de discussão nos próximos capítulos.

⁴³ Ressalta-se o fato que a ocorrência do “*free-rider*” é altamente correlacionada à diluição da propriedade, característica esta bastante presente no cooperativismo como um todo, mas deve ser observado aqui que este trabalho tem preocupação como o ramo “cooperativista de crédito”.

Stakeholders

De outro lado, situam-se as economias desenvolvidas presentes na Europa Continental e no Japão, onde predominam um modo de financiamento diverso e configuração da governança classificada como modelo “nipo-germânico”⁴⁴, segundo a caracterização de seus mercados relacionada às participações “cruzadas” de bancos em grandes conglomerados. O quadro a seguir observa o modelo “nipo-germânico” em contraposição ao modelo americano.

Quadro 3 – Padrões de governança dominantes

Comparação dos padrões de Governança Corporativa		
	Alemanha e Japão	Estados Unidos
Administração	Arraigada/intrincada; salários modestos; opções de ações raras	Instável; altos salários atrelados ao retorno do acionista
Motivos para investimento	Manutenção de contratos implícitos	Retorno do Investimento
Assimetrias de informação	Baixa, alto compartilhamento de informação privada, contratos implícita	Alta; divulgação pública extensiva, contratos formalizados
Incentivos para monitoramento	Alta; voz	Baixa; saída
Restrições dos funcionários	Cidadania industrial; direitos legais ou barganhados à informação, consultas, e codeterminação	Voluntarismo; barganha coletiva, baixa intervenção legal
Mecanismo de controle corporativo	Coalisões internas	Intervenções/aquisições por agentes externos

Fonte: Adaptado/Traduzido de Streeck e Yamamura (2001)

A organização do mercado, da propriedade e do financiamento nessas economias, com participações relevantes de grandes bancos nas decisões das empresas, resultando inclusive na participação de seus executivos em CAs e órgãos de alta gestão das empresas, faz com em que

⁴⁴ Os arranjos de estruturas corporativas no Japão e na Alemanha apresentavam estruturas similares: *Keiretsu* no Japão e *Konzern* na Alemanha.

os recursos financeiros mais representativos se configurem por meio de dívida (*debt*), o que resulta em uma situação de recursos financeiros de mais longo prazo de maturação.

Isso resulta em que o comportamento das empresas possa ser menos dirigido a resultados e distribuições de ganhos de curto prazo, dadas as pressões de mercado menos relevantes por resultados imediatos, quando se compara a um modelo de financiamento em mercados de capitais.

Viabiliza-se o atendimento a demandas mais amplas, como a interesses de seus empregados, órgãos reguladores, governo, clientes, em outras palavras, a sociedade como um todo. Esse cenário representa a possibilidade de destaque a um modelo de atendimento ao *stakeholder*, menos atrelado à geração de lucros instantâneos, em benefício da construção da sustentação ao longo prazo e consecução de resultados futuros.

Observações mais recentes podem levar à conclusão de que o atendimento às demandas do acionista – detentor de participação – ou exclusivamente do credor – detentor de dívida da entidade – pode ser considerado parâmetro incompleto para as ações que resultem em uma boa governança da empresa. Isso ocorre, uma vez que se expande o entendimento de que as entidades, de uma forma geral, devem atender aos anseios de uma gama maior de interessados, além de seus proprietários ou financiadores.

Um conjunto de agentes econômicos bastante mais amplo passa a demandar as ações da entidade, além dos acionistas e credores, os empregados, clientes e fornecedores, os órgãos reguladores e o Governo, entre outros agentes econômicos. Assim, uma parcela muito mais significativa da sociedade deve influenciar as decisões da alta administração, o que se reflete em uma percepção mais completa da Governança Corporativa, pressuposto da entidade que deve resultar em maior credibilidade associada àquela organização ao longo do tempo.

Embora o atendimento a tal lista de interessados possa parecer algo distante da realidade, fato é que um comportamento positivo em relação aos mais diversos grupos deve resultar na construção de uma imagem benéfica às empresas por um largo período de tempo.

Aceitar tal premissa significa, em primeira instância, condições mais favoráveis de financiamento, além da construção de uma percepção positiva do público, de clientes, fornecedores, consumidores, ou seja, uma situação ampla de vantagens competitivas à entidade, conjuntura essa bastante concreta e que deve se revelar de longo prazo.

A Academia entende a importância do atendimento pelas organizações a tais objetivos mais amplos, dos anseios das partes interessadas (*stakeholders*), além das demandas dos acionistas ou credores (*stockholders*).

Lethbridge cita trecho da *Economist* de 10.02.1996, que bem descreve o movimento de mudança de conceitos inclusive no Reino Unido, em cuja economia predomina o comportamento de atendimento ao acionista, mas que parece sensível à responsabilidade mais abrangente das empresas:

“Em 1995, a *Royal Society of Arts* publicou o relatório “A empresa de amanhã”, patrocinado por empresas do porte da *Cadbury Schweppes*, *Guinness*, *Nat-West*, que previa que “as empresas mais competitivas no futuro serão aquelas que atendem aos interesses de todos os *stakeholders* e não se limitam a criar valor para os acionistas e medir seu desempenho somente através de indicadores financeiros”. (LETHBRIDGE, 1997, p. 11)

Os argumentos muito atuais, associados à “sustentabilidade” e à “responsabilidade social”⁴⁵ empresarial, podem emprestar bastante de suas origens a essa necessária visão mais abrangente de governança, em relação ao atendimento às partes interessadas no bom governo – ou na adequada administração – das organizações sob um enfoque mais abrangente.

Em outras palavras, existe, de fato, o interesse da sociedade como um todo em que as entidades cumpram suas funções econômicas e sociais, além das estritamente financeiras, como a geração de resultados.

Tal encadeamento é atraente quando incorre no entendimento que tal processo virtuoso pode significar a maior credibilidade das instituições, esta última qualidade que, em um segundo momento, deve redundar em condições mais favoráveis de financiamento, de relacionamento mais profícuo com fornecedores e clientes, além de outras situações de benefício de longo prazo para os mais diferentes tipos de entidades.

⁴⁵ Tradução de “*Accountability*”. Em vários estudos o termo encontra-se traduzido como “prestação de contas”, mas o sentido essencial das duas expressões pode ser avaliado como semelhante.

“Stakeholder” como representação do “principal” – a realidade de cooperativas de crédito

Analisada a evolução do conceito desde o “principal” – proprietário isolado – obtido das relações de agência vistas de um viés mais teórico, desde a visão obtida de diversos estudos como aqueles elaborados por Ross (1973) e Holmström (1979), até os modelos mais modernos acima contrapostos, de atendimento ao acionista, ou de decisões voltadas aos *stakeholders*, os trabalhos do Projeto Governança Cooperativa optam pelo conceito mais amplo, da procura pelas demandas das partes interessadas, e não exclusivamente ao cooperado, o que resultaria, segundo os propósitos desta pesquisa, em uma visão algo insuficiente.

Algumas observações devem ser feitas quanto ao comportamento dos agentes, altos gestores das organizações, tendo em vista que a trilha percorrida até aqui denota a preferência deste trabalho pela suposição da necessidade de atendimento à sociedade envolvida com a organização, em detrimento das ações voltadas de forma exclusiva ao retorno financeiro ao proprietário. Por motivos óbvios, principalmente no caso de uma entidade que reside sobre os ideais cooperativistas, deve-se perseguir um comportamento da instituição voltado para o atendimento mais amplo, aos entes sociais interessados.

Em primeiro lugar, situações de crise econômica, ou mesmo de escassez de recursos financeiros, devem redundar em movimentos dos gestores das entidades de caráter defensivo, ou seja, deverá ser dada importância maior – e em alguns momentos excludente – à remuneração do proprietário, *shareholder*, cotista, etc. Isto, em prejuízo de ações em prol de empregados, regulação, Fisco, clientes, entre outros personagens externos à relação proprietário-gestor. Tal observação poderia denotar limitações de análises que usam o pressuposto do *stakeholder*, sendo possível objeto de menção como limitação deste trabalho.

No entanto, a abrangência mais qualitativa desse enfoque nas partes interessadas resulta na escolha dessa suposição para a análise de governança em cooperativas de crédito, uma vez que os próprios objetivos de constituição destas entidades estão associados aos princípios cooperativistas, em detrimento de visões exclusivas à geração de resultados financeiros para seus proprietários.

2.3.3 Órgãos de Controle: Conselho de Administração como protagonista

Como observado, a revisão histórica aqui representada tem de optar por algumas dentre as diversas faces dos aspectos relacionados à Governança Corporativa. Um tema de suma importância para os objetivos desta pesquisa é a conformação das estruturas internas de controle da alta administração, em que se destaca um personagem principal: o Conselho de Administração (CA).

De forma mais ampla, a formatação das esferas de controle da alta gestão pelas partes interessadas revela estruturas derivadas de exigências legais e normativas em vigor localmente, destacando-se os seguintes órgãos internos (ou por vezes externos) referentes aos mais diferentes tipos de organização empresarial:

- CA;
- Conselho Fiscal (CF);
- Assembleia Geral Ordinária, ou Extraordinária (AGO/ AGE);
- Comitê de Auditoria;
- Auditoria Interna, ou Externa, e;
- Órgãos Reguladores.

Para atender à limitação deste capítulo, dada a preocupação em repassar a literatura de governança e manter o viés de associar tais teorias com os temas relacionados à aplicação dos resultados em cooperativas de crédito, as características aqui avaliadas serão considerações obtidas basicamente nos estudos observados que tratam sobre CAs, órgão representante máximo da Governança Corporativa segundo assunção predominante dos estudiosos do tema.

Tal “eleição” ocorre certamente pela condição principal do CA, quanto às possibilidades de obter e processar de forma mais eficaz as informações sobre a empresa, e de acompanhar efetivamente as ações da alta administração executiva.

Outra fronteira detectada na análise bibliográfica: a revisão da bibliografia sobre governança, conforme observa Di Miceli (2002), em linha com afirmação de Hermalin e Weisbach (2001), tem escassa teorização formal sobre o funcionamento de tais *boards*, adotando-se uma abordagem empírica sobre a efetividade dos CAs.

Dadas tais considerações sobre delimitação deste e de diversos estudos que se referem aos órgãos de controle das entidades, neste item serão destacadas características de interesse para a análise que se segue, que versam principalmente sobre definições, limites e soluções relacionadas à atuação dos CAs.

Ao final desta parte, serão providas algumas observações, a serem mais bem exploradas nos capítulos subsequentes, quanto à aplicação dos progressos teóricos sobre CAs e outros órgãos de acionistas/cooperados, sob a realidade das cooperativas de crédito brasileiras.

Atribuições e especificidades dos CAs

Nesta fase, recupera-se o entendimento de alguns pesquisadores sobre a definição das atribuições e funções a serem exercidas no âmbito do *Board of Directors*, de uma forma geral, ou seja, aplicáveis aos CAs dos mais diferentes tipos de organização.

Pagnussatt menciona a definição bastante simplificada, porém objetiva, sobre a função central do órgão, extraída do estudo de Lodi (2000): “ (...) proteger o patrimônio e maximizar o retorno do investimento dos acionistas, agregando valor ao empreendimento”. (PAGNUSSATT, 2004, p. 93)

Evoluindo-se um pouco mais em direção à especificidade de sua atuação, as funções precípua de um CA são: depurar os interesses dominantes do conjunto das partes interessadas e eleger prioridades, planejar ações e metas a serem atingidas de acordo com tais interesses e com a realidade da empresa, além de acompanhar o cumprimento dos trabalhos da alta direção no sentido dos objetivos que se deseja alcançar.

Esta última definição serve ao caso das cooperativas de crédito, tendo em vista que sua propriedade é pulverizada, e ao mesmo tempo existem grupos de interesse diversos que compõe seu corpo de associados, daí a importância de um CA efetivo e representativo dos grupos de associados.

De Miceli (2002) opta por aludir a Fama e Jensen (1983), sobre as funções exercidas pela alta gestão como um todo, além daquelas de competência exclusiva de CAs. As funções exercidas pela alta administração, incluindo-se a esfera executiva, são subdivididas em quatro categorias, sendo elas:

- a iniciação ou geração de propostas;
- a ratificação ou escolha das decisões a serem implementadas;
- a implementação;
- o monitoramento, ou o acompanhamento de resultados e estabelecimento de recompensas.

Segundo aqueles autores, a fase de geração das propostas e de implementação, naturalmente recaem sobre a direção executiva, ao passo que a ratificação – ou aprovação das ações – e o monitoramento e escolha dos incentivos seriam atribuições de competência dos CAs. Essa classificação das ações e de suas esferas de competência é aplicável aos mais diversos tipos de organizações, incluídas aí as cooperativas de crédito.

Hermalin e Weisbach comentam sobre a origem da formação dos CAs, escassez de estudos essencialmente teóricos e construção de parâmetros empíricos de configuração, desempenho e efetividade de sua ação:

“ Conselhos de Administração são instituições que surgem de forma endógena em resposta a problemas de agência inerentes ao governo de qualquer organização. A teoria formal sobre conselhos de administração tem sido bastante limitada neste ponto. Por outro lado, a literatura tem desenvolvido uma série de estudos empíricos geralmente atinentes a responder uma das três questões:

1. Como as características dos conselhos como composição ou porte se relacionam à rentabilidade?
2. Como as características dos conselhos afetam as ações observáveis destes conselhos?
3. Quais fatores afetam a composição dos conselhos e sua evolução ao longo do tempo?”(tradução livre⁴⁶ de HERMALIN E WEISBACH, 2001, p. 20)

⁴⁶ Tradução livre de: “*Boards of directors are an institution that has arisen endogenously in response to the agency problems inherent in governing any organization. Formal theory on boards of directors has been quite limited to this point. Instead, the literature has developed as a series of empirical studies generally aimed at answering one of three questions:*

- 1. How are board characteristics such as composition or size related to profitability?*
- 2. How do board characteristics affect the observable actions of the board?*
- 3. What factors affect the makeup of boards and board evolution over time?”*

Em relação à avaliação metodológica: os autores seguem o caminho de afirmações já dadas neste trabalho, no sentido de que o estudo de governança vem se apoiando normalmente em enfoque de provimento de soluções práticas, tendo em vista as demandas de melhor gestão nos mais diferentes campos econômicos. São soluções endógenas, que surgem do enfrentamento da realidade, pela construção de teorias a partir da prática.

Quanto à qualidade dos conselhos, é interessante observar o destaque dado quanto a uma das mais importantes – quiçá a mais importante delas – características a serem alcançadas pelos CAs: sua composição no sentido de representar as partes interessadas de forma equitativa, o que resulta em eficácia de sua ação aos anseios do todo.

Outra característica dos conselhos se destaca, quando CAs mais atuantes podem se relacionar à presença de grandes investidores, principalmente usando-se como exemplo o modelo nipo-germânico. Em tal conformação, as participações societárias de grandes bancos nos conglomerados redundam na atuação de altos executivos daqueles primeiros nos conselhos das empresas, e maior relevância de atuação dos citados Conselhos. Isto deve se relacionar com o poder econômico e político subjacente a tais conselheiros.

O quadro 4 demonstra o modelo nipo-germânico em contraponto ao modelo americano, mediante o percentual de participação acionária das empresas listadas em Bolsa nos respectivos países (as diferenças de participação acionária são representativas da diferença entre os modelos “nipo-germânico” e o americano). A participação acionária deve, sem dúvida, influenciar a composição e a atuação de CAs.

Quadro 4 – Composição da propriedade de empresas listadas

Propriedade das corporações listadas em bolsa (1995)			
	Alemanha (a)	Japão (b)	Estados Unidos (c)
Bancos	10,3	22,3	0,2
Seguradoras e Fundos de pensão	12,4	15,9	31,3
Empresas de Investimento e outros	7,6	6,4	13
Empresas não-financeiras	42,1	23,8	15
Indivíduos	14,6	23,5	36,4
Governo	4,3	0,7	0
Estrangeiros	8,7	7,4	4,2

Informações obtidas de:

(a) *Deutsche Bundesbank Monthly Report*;

(b) *National Conference of Stock Exchanges Fact Book*;

(c) *US Federal Reserve Flow of Funds*.

Fonte: Adaptado de Streeck e Yamamura (2001).

Seria possível associar o modelo *shareholder*, de propriedade pulverizada, a uma eficácia menor de CAs, pelo maior distanciamento dado entre propriedade e gestão, inerente ao modelo. Entretanto, tal suposição não serve como regra geral, tendo em vista a atuação dos “investidores institucionais” na economia americana. À medida que obtêm investimentos mais relevantes nas organizações, tendem a participar de forma mais ativa.

Passando à realidade específica tratada neste trabalho, quando se observa a conjuntura atual do cooperativismo de crédito no Brasil, se intensifica a percepção de que o CA deve conter representantes dos diferentes grupos que compõem o quadro associativo da cooperativa, para que as decisões tomadas representem o interesse dos *stakeholders* principais visto como um todo: o conjunto dos cooperados.

Vale ressaltar o caráter democrático e de equilíbrio econômico subjacente ao cooperativismo, portanto, a representatividade adequada dos componentes do CA em relação às partes interessadas principais – o corpo associativo – devem ser características determinantes à efetividade de sua atuação.

Por último, também vale mencionar aqui a dificuldade de adoção de parâmetros de rentabilidade para a mensuração da ação eficaz dos CAs, variável que poderia servir de medida de qualidade de atuação de tais órgãos de controle em alguns tipos de entidades. Este tipo de avaliação “por resultados” redundaria em obstáculos claros a tais testes em cooperativas de crédito, uma vez que estas empresas são organizações sem fins lucrativos.

O objetivo maior dessa passagem, relacionada à teoria e observação empírica das funções de CAs, é demonstrar sua condição superior como órgão de controle da alta gestão, já que é o veículo principal de representação dos proprietários e outros interessados na condução correta das organizações.

Visão mais abrangente das funções de CAs

Ventura *et alli* (2009) destacam o trabalho recente de alguns pesquisadores, no sentido de que analisam o CA sob um enfoque mais abrangente.

Segundo os preceitos ali descritos, considerar o organismo como mera resposta aos conflitos de agência significa uma visão algo simplista. A seguir, o trecho que discute tal pauta:

“(...) Cornforth (2003) e Hung (1998) afirmam que sua atuação representa um fenômeno muito mais complexo, 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 de governança e, particularmente, do papel desempenhado pelo CA, produzindo visão parcial do problema.”(VENTURA ET ALLI, 2009, p. 44)

Em relação a estudos sobre as atribuições mais amplas do CA, também destacam:

“Com base nas teorias usadas para analisar o papel dos Conselhos e da descrição de códigos de governança, Hung (1998) avalia que cabe ao CA 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 CA 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 CA 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.”.”(VENTURA *ET ALII*, 2009, p. 45)

O texto em referência segue, afirmando que o CA, dado seu enfoque democrático em instituições associativistas ou cooperativas, tem a atribuição de representar a coletividade associada, tendo, então, de eleger prioridades dentre as diversas demandas dos grupos de interesse participantes em tais cooperativas ou associações.

Reforça-se, nessa visão, o argumento da necessidade da qualidade de sua composição e representatividade de seus componentes para o cumprimento dos objetivos descritos, qual seja, o atendimento aos subgrupos de associados. A necessidade de abrangência e a importância de suas ações, que podem ser consideradas de forma a superar o simples enfrentamento de problemas de agência, são os pressupostos obtidos, representativos de uma visão mais completa adotada como premissa dos trabalhos do Projeto Governança Cooperativa para a construção de suas diretrizes, e que, dessa forma, será levado adiante também na presente pesquisa.

A seguir, dadas as concepções sobre a configuração das atribuições e funções esperadas de um CA e a citação inicial de questões específicas do cooperativismo de crédito estão desenvolvidos pontos complementares sobre CAs – que serão desenvolvidos nos capítulos subseqüentes – quanto às características predominantes de tais órgãos de alta gestão e controle das cooperativas de crédito brasileiras.

CA, Diretoria Executiva e as especificidades do modelo cooperativista brasileiro – influência do ambiente legal e dos custos de agência

Seguindo o mesmo caminho das teorias que tratam sobre CAs, propõe-se aqui a confrontação prática, quanto às características encontradas em cooperativas de crédito em atividade no país, no que se refere à estruturação de CA e Diretoria Executiva.

O problema central a ser destacado é a falta de separação de funções entre conselheiros de administração e diretores executivos, dado que na estrutura das cooperativas de crédito singulares, ou mesmo em cooperativas centrais e confederações, os componentes do conselho também vinham exercendo as funções executivas.

Perde-se, dessa forma, a funcionalidade já descrita dos CAs, quando inexistem funções de planejamento, acompanhamento e fiscalização apartadas da área executiva, o que pode denotar o rompimento do elo entre proprietário e gestor que se configura como cerne da existência de CAs.

Uma visão simplista poderia argumentar acerca da inexistência dessa forma de conflito de agência, tendo em vista que os proprietários são também os agentes: em uma visão agente-principal não existiria dicotomia e, portanto, não haveria relacionamento de agência, o que minimizaria os problemas relacionados à Governança Corporativa. Em outras palavras, não existiria a necessidade de monitoramento de suas ações, uma vez que os próprios cooperados comporiam a esfera da alta administração relacionada à atividade de execução, sendo, sob tal suposição, desnecessária a atividade de acompanhamento.

Esse caminho se revela inadequado, quando verificado que o associado, ao assumir posto na área executiva – ou, principalmente no caso do cooperativismo também nos órgãos de alta gestão como o CA – tende ao distanciamento de interesses que detinha como cooperado, em favor de um comportamento de agente.

Em outras palavras, sua condição de associado pode se tornar bastante secundária em seu processo de tomada de decisões, configurando-se o problema agente-principal de forma bastante clara. A própria inexistência das funções de CAs apartados da execução agrava o conflito de agência, pela lacuna de funções gerada.

Tal composição da alta administração, que tende à ineficiência, tem estímulo de determinante externo, associado à conformação legal derivada da Lei 5.764 de 1971. Em seu art.

47, o dispositivo legal observa que a cooperativa deve ser administrada por Diretoria ou CA eleito em Assembleia Geral, sem mencionar qualquer separação funcional entre tais órgãos.

Tal característica pode se relacionar à própria época de promulgação, uma vez que os debates relacionados a problemas de agência e governança ainda eram algo incipientes no início da década de 70. A questão é que a atualização da lei ocorre apenas no exercício de 2009, com a aprovação da Lei Complementar de nº 130, que permite às cooperativas estruturar órgão (Diretoria) executivo subordinado ao CA, contendo componentes que sejam, ou não, associados à cooperativa⁴⁷.

Outra variável que pode servir de determinação à ausência de separação entre os órgãos de controle e gestão se constitui no próprio porte das instituições e os custos de agência relacionados a estruturas de acompanhamento com um CA apartado. De fato, muitas cooperativas não têm porte suficiente para suportar os custos relacionados a duas estruturas separadas, de controle e gestão; portanto, a acumulação das funções em um órgão lhes permitiria a viabilidade econômica.

Sem dúvida, cooperativas incipientes têm dificuldade – ou mesmo impossibilidade financeira – de manter os dois organismos de alta administração.

O tema aqui tratado é um dos principais, se não o principal, ponto de governança a ser atacado pelas soluções do Projeto Governança Cooperativa. As respostas para o problema da falta de separação entre as funções de planejamento, aprovação de políticas, acompanhamento e as funções executivas são alguns dos resultados mais relevantes das pesquisas realizadas no escopo do projeto.

O presente item teve por objetivo iniciar as discussões sobre especificidades e limitações de CAs em cooperativas de crédito, além de apresentar observações sobre os fatos geradores da conformação dominante nas instituições locais. Esses aspectos serão retomados ao longo dos capítulos seguintes.

⁴⁷ Antes da lei de 2009, componentes de Diretoria eram necessariamente membros do corpo associativo da cooperativa. Abre-se a possibilidade de contratar profissionais especializados não-associados.

2.4 Conclusões: o estudo da governança corporativa como sustentação para a pesquisa

Como observado no transcurso do capítulo, análises teóricas relacionadas ao amplo espectro de situações enfrentadas pelos estudos da Governança Corporativa são complexas e poderiam ser consideradas até mesmo insuficientes, quanto ao objetivo de prover um panorama completo sobre as questões ligadas à matéria.

Entretanto, a análise desenvolvida neste capítulo considera cumprir importante papel, no sentido de recuperar as análises sobre variáveis bastante importantes, mostrar soluções apresentadas por estudiosos e avaliar as respostas dadas em função da evolução das estruturas de mercado.

Primeiramente, demonstra-se o aparecimento da separação entre propriedade e execução, origem dos conflitos de agência, dinâmica inerente ao crescimento econômico e desenvolvimento das forças produtivas. Embora presentes em qualquer contratação existente não somente na esfera da produção, mas nas diferentes relações econômicas, demonstra-se a ênfase do estudo da Governança Corporativa, quanto ao natural interesse nos conflitos de agência em esferas de alta gestão, dada sua relevância superior nas organizações. A competência dos altos gerentes para dirimir conflitos de agência nos níveis menores das entidades reforça a tese da primazia de soluções de governança voltadas à relação entre proprietário e o *management*.

Na sequência, é destacada a recuperação dos aspectos considerados mais relevantes para esta pesquisa, referentes às análises mais direcionadas aos casos empíricos, em temas atinentes às características da atuação de órgãos de controle componentes da alta administração das entidades.

Antes de recuperar as conclusões mais significativas obtidas no curso deste capítulo, podemos elencar alguns pontos de governança que não foram destacados de forma explícita, embora possam estar implícitos em algumas das análises desenvolvidas nesta Dissertação. São temas importantes para a avaliação de governança das entidades, mas considerados menos relevantes na fase atual de desenvolvimento do cooperativismo de crédito nacional.

Tais especificidades, mesmo que ainda não apartadas para a análise, podem ser importantes para debates que se sigam a esta pesquisa. Essas características adicionais, para

completar-se um enfoque abrangente da Governança Corporativa foram obtidas dos resultados apresentados por Shleifer e Vishny (1997):

A. Proteção legal: a qualidade da estrutura legal e regulamentar e dos procedimentos judiciais observados em um ambiente econômico deve determinar conjuntura mais adequada de governança das organizações em atividade naquele espaço. Tal premissa será adotada de forma explícita, no capítulo seguinte, quando se desenvolve uma síntese da evolução do ambiente institucional existente no Brasil, variável que deve influenciar a alta gestão das organizações.

B. Presença de investidores de grande porte: investidores relevantes podem significar avanços de governança, uma vez que existe a pressão sobre o *management*, seja pela presença de tais grandes acionistas determinando CAs mais fortes ou por pressões de potenciais aquisições, sejam elas por meio de oferta hostil ou não⁴⁸. Esta dimensão considera-se ainda pouco aplicável à atual fase do cooperativismo de crédito, por sua característica de propriedade pulverizada e incipiência de processos de fusão e aquisição nos moldes retratados pelos autores citados. Entretanto, o crescimento recente de algumas entidades cooperativistas de crédito no Brasil pode redundar em maior importância dessa variável.

C. Estruturas de incentivos: diversas linhas de estudo versam sobre a necessidade de construção de incentivos relacionados ao cumprimento de metas pela gestão, para que se aproxime o interesse de *manager* e proprietário. O presente estudo é favorável a tal estruturação, contanto que aplicada a uma conjuntura futura de desenvolvimento do cooperativismo de crédito, ou em instituições de maior porte e relevância. Problemas como a definição dos parâmetros adequados para incentivos têm de ser enfrentados, principalmente em sociedades sem fins lucrativos.

Somados a tais componentes adicionais, destacam-se os produtos obtidos do tratamento teórico utilizado no item 2.3 deste capítulo:

⁴⁸ Ver *Takeovers*, e *Hostile Takeovers*, em Shleifer e Vishny (1997).

D. evolução do conceito de “principal” até “partes interessadas”: a análise realizada neste item se desenvolve no sentido de contrapor a evolução de modelos de governança predominantes em países anglo-saxões – relacionados ao atendimento do interesse dos acionistas – à verificação de comportamento dos agentes no sentido de atendimento às “partes interessadas”, conceito mais largo adotado nos países da Europa Continental e no Japão, que incorpora comportamentos que se relacionem aos anseios dos diversos atores da sociedade. Consolidou-se a escolha por esta última premissa, de um modelo *stakeholder*, para o desenvolvimento de soluções de Governança Corporativa em cooperativas de crédito, em detrimento de visões que incorporem a maximização de retorno financeiro como objetivo exclusivo das organizações. A eleição dos *stakeholders* como representação do “principal”, inclusive, se adequa aos princípios cooperativistas, em relação ao objetivo social mais amplo da existência deste tipo de organização empresarial.

E. Assimetria da informação: essa linha de pesquisa tem também um tratamento especial, uma vez que a disponibilidade e a qualidade da informação têm relação direta com a minimização de conflitos de agência, pressuposto que serve como um dos fios condutores dos estudos do Projeto Governança Cooperativa. Dois modelos de forte conotação teórica são apresentados, que têm o mérito de demonstrar situações hipotéticas, sob a suposição de situações de informação perfeita ou de minimização dos efeitos de suas assimetrias, propondo soluções que seriam endógenas ao mercado. De ambos os trabalhos, sob um pressuposto mais geral de informação perfeita como faz Ross (1973), ou no caso da assunção de elaboração e ajuste *ex-post* de contratos perfeitos como defende Holmström (1979), resultam situações de equilíbrio, com a maximização mútua de resultados entre agente e principal. Trazendo tais assunções à prática do cooperativismo de crédito nacional, a indisponibilidade de informações de qualidade adequada aos interessados incorre em potencial de comportamento inadequado dos agentes executivos. Ações visando à minimização da assimetria informacional devem redundar em maiores possibilidades de controle pelos *stakeholders* (dentre os quais se destacam os cooperados). Ainda, da conscientização dos associados quanto a seus direitos e deveres, relacionada à qualidade da informação recebida, pode derivar o ataque ao fenômeno do *free-rider* que permanece incorporado à realidade do setor cooperativista local. Isso se materializa no comportamento

omisso dos associados às cooperativas de crédito, até mesmo por desconhecimento de seus deveres de “proprietário”.

F. Funcionamento de organismos de controle e o papel principal dos CAs: Essa vertente teórica estudada no capítulo se relaciona aos órgãos de controle constituídos pelas organizações, segundo a necessidade de acompanhamento da execução. A ênfase certamente incide sobre as atribuições de CAs, ator muito relevante na governança interna das entidades. Preceitos teóricos sobre suas funcionalidades estão demonstrados, desde aqueles afetos à sua função de confronto aos conflitos de agência, até outros enfoques mais abrangentes, quanto ao exercício de funções de administração estratégica da empresa. A fragilidade da atuação dos CAs de cooperativas de crédito, dada a falta de separação de seus componentes em relação a funções executivas, foi apresentada, embora o tema seja parte de análises seguintes, quando da apresentação das “Diretrizes para boas práticas de Governança em Cooperativas de Crédito”.

Como dito, considera-se alcançado o objetivo desta importante seção do trabalho, dada a estruturação teórica apresentada, base de sustentação a partir da qual permite-se adentrar mais profundamente nas questões práticas desejadas, relacionadas aos trabalhos realizados de desenvolvimento de propostas de ação visando à evolução da governança em cooperativas de crédito.

No capítulo seguinte, o objetivo central é analisar a construção das diretrizes de boa governança construídas no âmbito do Projeto Governança Cooperativa, além de apresentar tais diretrizes. Será exposto o ambiente legal e normativo que viabilizou tais trabalhos e propostas de desenvolvimento, os métodos utilizados pelos profissionais do Projeto, e finalmente será oferecida uma revisão das “Diretrizes”, produto principal gerado das extensas atividades de pesquisa realizadas.

3. “Governança Cooperativa”

3.1 Introdução

No presente item, será demonstrado o processo de construção do conceito da “Governança Cooperativa”, desde a evolução de condicionantes legais e normativos no ambiente local, passando pela descrição dos procedimentos realizados para a construção do novo conceito, até a apresentação dos resultados finais do Projeto Estratégico Governança Cooperativa – BCB, basicamente referenciados com a descrição das diretrizes de boas práticas de governança em cooperativas de crédito.

Para se dar a sustentação legal e normativa necessária aos trabalhos do projeto e viabilizar um ambiente propício ao desenvolvimento de estudos e práticas indutoras de boa governança em cooperativas de crédito, inicia-se demonstrando as principais leis que estimulam dentro da economia brasileira os progressos na gestão, organização e governança das instituições de uma forma geral, as Leis 5.764/71 (Lei do Cooperativismo) e 6.404/76 (Lei das S.A.)⁴⁹.

Depois de demonstrada a existência dessa rede básica de proteção legal, será apresentada a construção de estrutura normativa específica, neste momento da análise já incidindo o foco especificamente sobre as instituições financeiras, principalmente desde a edição da Resolução 2.554 do CMN, em 1998. Ao final deste item relacionado às condições normativas, serão descritas e analisadas as normas específicas ao cooperativismo de crédito, no sentido da busca pelos necessários avanços de gestão e governança do setor.

Da construção da estrutura legal e normativa se demonstra a preocupação das autoridades locais quanto à construção de um ambiente institucional favorável à difusão de boas práticas de governança no setor cooperativista de crédito, sob a perspectiva esperada de evolução desta parcela do sistema financeiro nacional.

Outrossim, tendo em vista a evolução considerável no sentido da higidez e desenvolvimento dos diferentes setores financeiros dentro da economia nacional, inclusive do próprio cooperativismo de crédito, possibilita-se à autoridade reguladora dedicar a atenção devida

⁴⁹ Outras leis poderiam merecer citação quanto à indução de governança, mas optou-se aqui pelo foco nas mais relevantes aos objetivos deste trabalho. A Lei 4.595 de 31.12.1964 deve ser citada por criar o CMN e inserir as cooperativas de crédito no Sistema Financeiro Nacional (SFN). A Lei 10.406 (Novo Código Civil), de 10.1.2002, faz referência às sociedades cooperativas em seus artigos 1.093 a 1.096, devendo ser feito também o destaque a este dispositivo legal.

ao cooperativismo de crédito. A criação de um departamento de Supervisão em 2005, dentro do BCB, especializado em instituições financeiras não-bancárias, dentre estas as cooperativas de crédito, corrobora a tese de maior atenção ao setor em análise.

Dadas tais condicionantes virtuosas, ocorre a estruturação do Projeto Governança Cooperativa no BCB. Nesse sentido, da evolução recente das instituições financeiras, mais especificamente quanto ao cooperativismo de crédito no Brasil, Ventura *et alli* afirmam:

“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.”(VENTURA *ET ALII*, 2009, p. 49)

Sob a égide das condições favoráveis descritas, permite-se a estruturação do citado projeto, sendo sua construção e desenvolvimento abordados na sequência deste capítulo. As fases percorridas pelo projeto serão então apresentadas em sua segunda seção.

A conclusão deste capítulo discorre sobre o detalhamento técnico dos resultados principais obtidos do projeto, a descrição sumarizada das citadas diretrizes, produto que se destaca dentre muitos outros subsidiários, como o próprio apoio a esta dissertação de mestrado. O mencionado resultado se materializa na confecção das “Diretrizes para boas práticas de Governança em Cooperativas de Crédito”⁵⁰, e do livro Governança Cooperativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito”⁵¹.

É interessante observar que outra virtude do projeto se verifica já que, a partir dos resultados obtidos sob os estudos realizados no âmbito daquele trabalho, permite-se à área de Supervisão⁵² de cooperativas de crédito refinar, de forma bastante interessante, os exames que realiza em relação ao tema chamado por “Governança Cooperativa”⁵³, no decorrer de suas atividades rotineiras de acompanhamento das instituições em seus três níveis: singulares, centrais e confederações.

⁵⁰ Disponível na íntegra no sítio do BCB - <http://www.bcb.gov.br/?GOVCOOP>

⁵¹ As referências ao livro que resultou do Projeto – Governança Cooperativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito – são feitas como Ventura *et alli*(2009). Elvira Cruvinel Ferreira Ventura é servidora do BCB, responsável pela coordenação geral do Projeto Governança Cooperativa/BCB e do livro em referência.

⁵² O termo Supervisão, com primeira letra maiúscula, é adotado, para fins desta análise, no sentido das atividades de supervisão e acompanhamento de bancos e instituições financeiras, de competência privativa do BCB.

⁵³ Os normativos do CMN não adotam o termo, mantendo suas manifestações nas expressões “governança” ou “governança corporativa”. Dessa forma, este trabalho deve optar pelo uso dos termos utilizados pelos normatizadores. A denominação “Governança Cooperativa” pode ser utilizada para referência ao projeto ou ao livro produzido.

A partir deste momento são descritas, as citadas condições legais e normativas existentes para, em seguida, apresentar as etapas superadas ao longo do projeto. Ao final deste capítulo, são analisadas as “Diretrizes para boas práticas de governança em cooperativas de crédito”, produto final do Projeto Governança Cooperativa.

3.2 Ambiente institucional indutor de Governança Corporativa

3.2.1 Leis 6.404/76 e 5.764/71 – evolução da governança corporativa no Brasil

Os requerimentos legais e normativos construídos ao longo das últimas décadas no Brasil resultaram na promoção da adequação de políticas e de estruturas administrativas e operacionais pelas instituições financeiras em geral. Certamente, tais regras devem estar aderentes aos conceitos da boa gestão, como controles internos e estruturas de governança corporativa adequados ao porte e complexidade das diversas entidades em funcionamento no país.

Tais dispositivos legais se materializam de maneira relevante quando da promulgação, em 1976, da conhecida Lei das Sociedades Anônimas⁵⁴, o que resulta em grande avanço quanto às estruturas requeridas das instituições organizadas na forma jurídica de sociedades por ações, progressos relacionados a melhores políticas de governança, gestão e de registro de suas operações.

De fato, a partir daquela data, as sociedades anônimas que estivessem operando em território nacional dispunham de arcabouço legal, administrativo e contábil ao qual deveriam compulsoriamente seguir. Dessa forma, a promulgação daquela lei redundava em ganhos à organização econômica e administrativa das instituições que estivessem subscritas em ações, tanto de capital aberto ou fechado.

No que tange à realidade cooperativista, as entidades não se constituem como sociedade por ações, mas de sociedade de pessoas (por cotas), portanto, não estando sujeitas em um primeiro momento aos preceitos exarados pela referida lei de 1976. Nota-se, ainda, que as

⁵⁴ Lei N° 6.404, de 15 de dezembro de 1976

cooperativas dispunham de lei anterior, posta em vigor no ano de 1971⁵⁵ e que já concedia tratamento aos aspectos administrativos relacionados a essas entidades específicas.

A organização das instituições cooperativas já era prevista, portanto, antes do processo de uniformização da organização das sociedades anônimas, conforme acima descrito. Por outro lado, a lei das cooperativas não dispõe sobre os aspectos contábeis de forma mais específica, como faz a Lei das S.A.

Interessante observar que ambas as Leis 6.404/76 e 5.764/71 estão vigentes até o presente⁵⁶, constituindo-se ainda no principal instrumento legal que trata da organização das sociedades por ações e das sociedades cooperativas, respectivamente.

Outra característica importante desse ambiente legal relacionado à contabilidade das instituições é que o tratamento sobre os demonstrativos financeiros/contábeis, descrito na Lei 6.404/76, veio a transbordar a fronteira das sociedades por ações, inclusive influenciando, ou sendo a base, para a construção das normas contábeis gerais vigentes no Brasil.

A estrutura requerida de elaboração de demonstrações financeiras da Lei das S.A. serve, desde a época de sua edição, como pressuposto básico à regulamentação e normatização contábil no Brasil, tendo sido base, inclusive, para a construção do COSIF⁵⁷.

Dessa forma, é utilizado tal diploma legal como parâmetro pela totalidade dos órgãos normatizadores de contabilidade⁵⁸ no desempenho de sua função, o que demonstra sua importância como elemento de governança das empresas locais, quanto à unificação contábil. Desse nível de abrangência contábil destaca-se a influência da Lei 6.404/76 sobre a gestão das cooperativas de crédito, no que diz respeito ao registro de suas operações e à decorrente elaboração dos demonstrativos contábeis.

⁵⁵ Lei N° 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

⁵⁶ As Leis em questão sofreram adaptações ao longo do tempo; entretanto, suas estruturas principais foram mantidas desde a data de entrada em vigor. Quanto à Lei 6.404/76, vale observar as alterações mais relevantes ocorridas no processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade (IFRS), por intermédio da Lei 11.638, de 28.12.2007, e da Lei 11.941, de 27.5.2009. Em relação à Lei 5.764/71 é interessante anotar as alterações recentes dadas no âmbito da Lei Complementar 130, de 17.4.2009, mudanças essas que são abordadas no decorrer deste trabalho.

⁵⁷ COSIF: normas padronizadas de contabilidade para instituições financeiras, requeridas pelo órgão regulador, o BCB. Aprovado por meio da Circular 1273, de 29.12.1987.

⁵⁸ No Brasil, a competência para normatização contábil é segmentada, diferentes órgãos tratam de normas contábeis. Em relação a normas gerais de contabilidade e auditoria, ou seja, direcionadas a qualquer tipo de entidade que elabore demonstrações contábeis, devem ser respeitadas as normas do CFC (Conselho Federal de Contabilidade). Por outro lado, a competência legal para normatização contábil de instituições financeiras reside sobre o CMN (art. 3º da Lei 4.595/64) e sobre a CVM (art. 22 da Lei 6.385/76), tendo esses órgãos supremacia legal sobre as normas emanadas pelo CFC, caso exista conflito normativo.

O que se pretende explicitar é a existência de requerimentos de estruturas relacionadas a um ambiente de boa governança corporativa no Brasil, tendo em vista que as leis que contêm tais elementos indutores estão em vigência há algumas décadas.

As disposições sobre funcionamento de Assembleias Gerais, CAs e Fiscais descritas nas duas leis citadas, ou mesmo a tal padronização contábil, requerida a partir da Lei 6.404/76, contribuem para a evolução do ambiente de governança existente nas instituições locais como um todo.

É importante discutir sobre a adequação da estrutura legal e normativa existente nas economias capitalistas e os determinantes relacionados a tal estrutura, quanto à avaliação pelos agentes econômicos de um bom ambiente de governança em uma economia analisada desde um enfoque institucional.

Essa percepção é muito importante quando se associa maior disponibilidade e menor custo de recursos financeiros a um ambiente institucional de governança corporativa mais adequado, existente em uma economia nacional vista como um todo único.

Shleifer e Vishny (1997) observam, de maneira bastante apropriada, que a “proteção legal” ao investidor existente no ambiente legal-jurídico de um país serve como fator determinante de custo e disponibilidade de recursos financeiros às empresas que operam naquela economia nacional, tanto na captação via empréstimos (*debt*) quanto por instrumentos patrimoniais (*equity*).

Tendo-se como referência a importância da conformação legal, o que se pretende deixar claro é a vigência, há mais de três décadas, de leis, no Brasil, que têm influência relevante sobre as questões ligadas à governança. Disso pode-se arguir sobre a existência de conhecimento arraigado e de estruturação legal-normativa sobre a problemática da governança corporativa.

Portanto, as limitações do arcabouço legal-jurídico brasileiro não se verificam, no sentido da existência de leis que promovam a estruturação da administração e da governança das instituições, quanto a requerimentos de formatação dos Conselhos, de outros órgãos de acionistas, das estruturas de controle e necessidade de auditorias, de padrões contábeis, entre outras variáveis positivas.

Entretanto, importante ressalva deve ser colocada, em relação às críticas à institucionalidade local que, sob a metodologia de análise de proteção legal desenvolvida por Shleifer e Vishny (1997), poderia revelar problemas de governança do ambiente econômico. A

fragilidade pode ser revelada pela insuficiência da estrutura legal, normativa e jurídica nacional, quanto à proteção do investidor, seja credor ou acionista, em situações de estresse financeiro da parte devedora.

Em outras palavras, além do arcabouço legal-normativo que influencia a estruturação interna das organizações, seria pertinente indagar sobre a observância de leis e procedimentos de execução ou cobrança judicial mais eficientes e ágeis, em favor dos credores diversos.

Acionistas, financiadores ou detentores de direitos diversos face às empresas têm de perceber aspectos de segurança jurídica, por exemplo, em conjunturas de inadimplência, ou até mesmo em situações falimentares ou de liquidação de instituições.

A estrutura jurídico-legal de um país relacionada à execução ou cobrança do pólo devedor deveria também ser objeto de análise, para que se revele a efetiva rede de proteção ao investidor e a consequente governança do ambiente econômico, nos citados casos de inadimplemento ou em nos casos de descontinuidade forçada de empresas.

De outro lado, pode-se defender evolução recente, no Brasil, no sentido dessa variável, mas ainda deve ser aceita esta como uma limitação relevante do ambiente econômico e jurídico. Um exemplo positivo, que pode revelar progressos recentes do ambiente local, quanto a salvaguardas ao investidor, se verifica na construção de fundos garantidores de crédito e solidez no setor financeiro, o que gera proteção ao depositante e aos ativos das instituições. A regulamentação e o desenvolvimento do uso do instrumento de alienação fiduciária, algo recentes, também figuram como bons exemplos de ganhos de governança no ambiente econômico.

A importância da conformação legal e da eficácia jurídica no que tange à proteção aos ativos financeiros das instituições e dos detentores do capital não poderia, de fato, ser tomada como irrelevante ao estudo da governança, muito pelo contrário, quando significa minimização dos riscos de perdas pelos participantes dos mercados. Entretanto, o tema não será aprofundado neste trabalho, por escapar das prioridades desta pesquisa: as estruturas internas de governança das instituições.

Opta-se, aqui, pela avaliação das leis relacionadas à obrigatoriedade de constituição de órgãos internos de controle e governança e menos atreladas a mecanismos de proteção em situações de estresse das instituições. A formatação legal relacionada ao atendimento dos interesses do investidor – principal – está analisada, mas sob um caráter mais prudencial ou

preventivo, relacionado ao funcionamento adequado da instituição, de acordo com os objetivos das “partes interessadas”.

Tal premissa inclusive está associada à própria visão de governança emanada do Projeto Governança Cooperativa, mais voltada à evolução da própria gestão das instituições, dos mecanismos de controle internos de qualidade, com esferas de alta administração e assembleias gerais atuantes.

De forma clara, quer tratar-se nestes estudos do desenvolvimento da governança no seio das próprias instituições, no sentido da prevenção de problemas e do estímulo à saúde econômico-financeira destas. Isto, para que se evitem situações de mau desempenho ou mesmo de insolvência, sob o objetivo maior de aumento de competitividade e confiabilidade do cooperativismo de crédito no Sistema Financeiro Nacional

3.2.2 Normativos do CMN/BCB – instituições financeiras em geral

As normas apresentadas a partir daqui, seguindo a linha da apresentação prévia sobre as leis existentes, resultam na indução de melhores práticas de gestão e governança às instituições financeiras e demais autorizadas a funcionar pelo BCB. Os normativos referem-se, portanto, ao universo específico supervisionado pelo BCB.

Vale informar, antes de entrar nas normas propriamente ditas, que os trabalhos e resultados obtidos no âmbito do Comitê de Basileia⁵⁹, desde sua constituição, têm influência preponderante sobre a formulação dos normativos que permeiam os assuntos relacionados à boa gestão e adequada Governança Corporativa das instituições financeiras. Tal fato certamente ocorre pelo interesse da Supervisão pela adoção de boas práticas – internacionalmente aceitas – de gestão e Governança Corporativa em suas supervisionadas, já que tal área da regulação tem

⁵⁹ Comitê de Basileia (1975): Constituído inicialmente pelos países membros do G-10 para a discussão de aspectos relacionados ao gerenciamento dos riscos inerentes às atividades bancárias e financeiras, atividades essas que, desde aquele período, desenvolviam-se de forma acelerada, inclusive no que tange ao aumento de sua complexidade. Os reguladores nacionais de Supervisão Bancária têm suas decisões bastante influenciadas pelas decisões tomadas naquele Comitê.

- Acordo de Basileia, ou Basileia I (1988): Requerimentos de capital/patrimônio mínimo pelas instituições financeiras, de caráter prudencial e relacionado principalmente ao gerenciamento do risco de crédito das instituições bancárias e financeiras.
- Novo Acordo de Basileia, ou Basileia II (2004): Construção de Três Pilares e 25 Princípios para uma Supervisão Bancária Eficaz. Abordagem mais abrangente de gerenciamento dos riscos e de Supervisão Bancária, atenção a diferentes tipos de risco, como riscos de mercado e operacional, além do risco de crédito, foco de Basileia I.

objetivo precípua de promover a estabilidade e solidez de longo prazo das instituições sob sua competência de ação.

A seguir, estão elencadas as principais normas aprovadas pelo CMN que, ao longo das últimas décadas, determinam avanços na gestão, controles e, portanto, no governo das instituições financeiras. Para o atendimento aos objetivos da presente análise inicia-se a apresentação das normas relacionadas à gestão e governança que entraram em vigor a partir de 1998, quando a aprovação pelo CMN da Resolução 2.554 demonstra que a regulação bancário-financeira no Brasil passa a dar maior ênfase a tais temas relacionados a gestão dos riscos, controles internos e qualidade na gestão e governança em suas instituições supervisionadas.

Algumas das principais normas que abarcam o conjunto das instituições financeiras e demais autorizadas a funcionar pelo BCB⁶⁰, normativos indutores de avanços de gestão e governança, são as seguintes:

a) Resolução 2.554 do CMN, de 24.9.1998 - requer a implementação de sistemas de controles internos pelas instituições supervisionadas.

b) Resolução 3.198 do CMN de 27.5.2004 – dispõe sobre a contratação de auditoria independente, câmaras e prestadores de serviços de compensação e de liquidação e, ainda, sobre a obrigatoriedade de constituição de Comitê de Auditoria em certos casos específicos.

c) Resolução 3.477 do CMN de 26.7.2007 – institui a necessidade de estruturas e componentes de ouvidoria nas instituições supervisionadas.

d) Resoluções do CMN alinhadas aos Princípios Fundamentais da Basileia (25 princípios que são necessários para que um sistema de Supervisão seja efetivo)⁶¹:

⁶⁰ No decorrer do estudo as instituições financeiras e demais autorizadas a funcionar pelo BCB serão classificadas como “instituições supervisionadas”, ou “supervisionadas”. Para informação detalhada quanto ao escopo de Supervisão desse órgão regulador, deve ser consultado o sítio <http://www.bcb.gov.br/?SOBRESUPERVISAO>, na aba “Atribuições Legais e Regulamentares”. Acesso em 10.11.2009.

⁶¹ As autoridades nacionais devem aplicar os Princípios na Supervisão de todas as organizações bancárias sob sua jurisdição. Em países onde instituições financeiras não-bancárias oferecem serviços de depósito e empréstimos similares aos dos bancos, vários dos Princípios estabelecidos neste documento seriam apropriados a essas instituições. No entanto, aceita-se que algumas dessas categorias de instituições possam ser reguladas de forma diferente dos bancos, desde que elas não recebam, coletivamente, uma proporção significativa de depósitos do sistema financeiro. (Disponível em www.bcb.gov.br/fis/supervisao/docs/CorePrinciplesTraducao2006.pdf)

- 3.380, de 29.6.2006 – estrutura requerida de gerenciamento de risco operacional;
- 3.464, de 26.6.2007 – estrutura requerida de gerenciamento de risco de mercado;
- 3.721, de 30.4.2009 – estrutura requerida de gerenciamento de risco de crédito pelas instituições financeiras.

Importante destacar que estão vigentes outros diversos dispositivos que podem denotar avanços na qualidade da gestão e da governança, dos controles, dos registros contábeis das operações, visando à uniformização de procedimentos, à adoção de controles efetivos, à Prevenção à Lavagem de Dinheiro (PLD)⁶², entre outras variáveis que conferem qualidade e credibilidade às instituições financeiras.

Em outras palavras, seria possível recuperar uma ampla gama de normativos indutores de governança nas instituições, mas isto fugiria ao interesse da presente análise. Inclusive os requerimentos mínimos de capital, exigidos pelo regulador há bastante tempo⁶³, poderiam ser incluídos como indutores de governança, mas esta pesquisa intenta apresentar as normas que têm relação mais direta com políticas de alta gestão e governança corporativa.

Outro aspecto importante já mencionado: a adoção dos dispositivos normativos acima tem bastante correlação com os estudos realizados no âmbito de Basileia I e II. No entanto, outras fontes exercem influência, como as próprias Leis brasileiras analisadas na subseção anterior e o processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade e Auditoria⁶⁴. Essas fontes alternativas – trabalhos de órgãos externos à regulação bancária local – servem como alimentação para a confecção de normas visando às melhores práticas no âmbito da gestão e governança das instituições financeiras.

Mais um ponto relevante a ser reiterado: os normativos apresentados neste item têm abrangência sobre o universo das instituições financeiras. No entanto, isto não significa que devem ser exigidas estruturas complexas de instituições menores, ou comparáveis àquelas

⁶² Os procedimentos de avaliação do Sistema de Controles para Prevenção de Lavagem de Dinheiro que uma cooperativa de crédito deve ter constam do Anexo I à Carta-Circular 3.337/2008.

⁶³ Requerimentos de capital mínimo às instituições financeiras, de caráter prudencial – ações do CMN e BCB derivadas do Acordo de Basileia, ou Basileia I (1988).

⁶⁴ A norma contábil e de auditoria brasileira, desde a edição da Lei 11.638, em 28.12.2007, adota o movimento de convergência aos pronunciamentos internacionais que versam sobre os temas. Ver normas IASB e IFAC.

requeridas de grandes conglomerados bancários. Utilizando os termos adotados pelo regulador, as estruturas de controle e gerenciamento de risco devem atender ao porte da instituição e à complexidade das operações por ela efetuadas.

O que se pretende fixar é, de uma forma geral, a complexa rede de exigências a que as instituições financeiras têm de atender, de caráter prudencial, que devem ser fatores de promoção da gestão de qualidade e da governança das instituições financeiras.

Deve-se restabelecer o elo entre a teoria e prática, neste momento. Entende-se a governança sob seu conceito mais amplo, relativo aos diferentes instrumentos de gestão que visam ao objetivo de atendimento aos interesses do proprietário em primeira instância, mas também de todos os agentes envolvidos da sociedade, os *stakeholders* ou partes interessadas. A opção pelas partes interessadas, em prejuízo de uma visão do atendimento único ao proprietário – associado da cooperativa nesta análise – é discutida no decorrer desta dissertação.

As exigências legais e normativas de comportamento das instituições, desde esferas de alta administração até suas áreas operacionais, induzem decisões tomadas no sentido da qualidade administrativa, o que resulta em um ambiente onde os anseios dos interessados têm maior probabilidade de serem atendidos.

É a partir da estrutura normativa vigente para o conjunto de instituições financeiras e dos dispositivos normativos específicos do cooperativismo de crédito, objeto da subseção seguinte, que o BCB, sob a coordenação de seu Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf), obtém amparo regulamentar para avançar nos trabalhos relacionados ao Projeto Governança Cooperativa. Como vem sendo demonstrado, o desenvolvimento do ambiente legal e regulamentar resulta em avanços na qualidade de governança das instituições e ainda serve como base de sustentação para a construção dos trabalhos relacionados ao Projeto Governança Cooperativa.

3.2.3 Normativos do CMN/BCB específicos às cooperativas de crédito: a inserção do termo “governança”

Como visto, o CMN e o BCB têm atribuição de normatizar a atividade de instituições financeiras em geral e, no caso específico da regulamentação das cooperativas de crédito, vêm

avanzando bastante quanto aos requerimentos mínimos necessários para a atuação no setor. Partiu-se de normas mais simples vigentes no início da década de 90, de menor nível de exigências, para normas mais robustas no sentido de conferir organização e administração de melhor qualidade dos componentes do sistema cooperativista de crédito nacional.

A ligação das normas do CMN com a problemática relacionada às questões da governança das entidades objetivamente ocorre quando os normativos específicos de cooperativas de crédito passam a incluir, desde 2007, o termo “governança”, inovação normativa ainda restrita ao cooperativismo de crédito.

A menção explícita em normativos denota a maior importância recente dos estudos de governança em cooperativas de crédito, dado o caráter de obrigatoriedade prática na condução das atividades das instituições, na medida em que orienta as instituições a definirem políticas de governança e avaliarem seu cumprimento ao longo do tempo. As normas mencionadas estão descritas abaixo:

a) Resoluções do CMN 3.859/10 e 3.442/07⁶⁵ – resultantes da evolução das normas específicas referentes ao funcionamento das cooperativas de crédito. Destaca-se a requisição de descrição de políticas de governança em Plano de Negócios⁶⁶. Progressiva abordagem de temas ligados à governança, evolução bastante sensível sob a Resolução 3.859/10.

b) Combinação da Res. CMN 3.198/04 (auditoria externa) e Res. CMN 3.442/07 – Trabalhos de auditoria em cooperativas de crédito. Criação da figura da EAC (entidade de auditoria cooperativa). Avanços esperados na governança no sistema com a criação de empresa especializada em auditoria de cooperativas de crédito.

c) Circular BCB 3.400/08 – cumprimento de atribuições especiais das cooperativas centrais: avaliação das regras e práticas de governança em suas inspeções periódicas.

⁶⁵ Revogada pela Resolução 3.859/10. Esta última incorporou novos avanços de governança à anterior, mas não será explorada aqui, tendo em vista que foi aprovada em momento posterior à conclusão deste Capítulo da Dissertação. Quando necessário, serão feitas ressalvas ou qualificações no sentido da nova norma. Análises construídas sobre a resolução anterior ainda servem aos propósitos deste estudo, uma vez que a nova norma se baseia na precedente, embora contendo algumas alterações.

⁶⁶ A Resolução 3.442/07 impõe a necessidade de apresentação de Plano de Negócios para a constituição de novas cooperativas de crédito, documento que deve ser submetido ao BCB para avaliação prévia da área competente de autorizações para funcionamento (Deorf). Dentre outros aspectos o Plano de Negócios deve conter “definição dos padrões de governança corporativa a serem observados, incluindo-se o detalhamento da estrutura de incentivos e da política de remuneração dos administradores”.

d) Carta-Circular BCB 3.337/08 – substitui o Comunicado 10.968/03, contém procedimentos mínimos para o estabelecido na Circular 3.400/08 e exige a avaliação das práticas de governança, bem como da efetividade de atuação dos órgãos estatutários, no curso dos trabalhos de supervisão pelas cooperativas centrais.

Deve-se observar que a construção do processo de evolução legal e normativa do cooperativismo de crédito tem outras fases anteriores ao destacado nesta etapa do estudo. Em trecho de Ventura *et alli* (2009), pode-se verificar que a construção das normas que versam sobre o cooperativismo de crédito vem desde a Resolução nº 11, de 20.12.1965. A própria construção da regulamentação sobre bancos cooperativos, Resolução CMN 2.193, de 31.8.1995, é bastante importante.

Ainda, segundo trecho do mesmo livro:

“(...) foi a partir de 1991 que se adotou procedimento de construção do marco regulamentar com participação de representantes do segmento cooperativista e de outros apoiadores, que tornou possível a reestruturação do segmento e o envolvimento desses representantes com os resultados almejados, principalmente com a modernização de processos e de gestão, consolidados na Resolução nº 1.914, de 12 de março de 1992.”
(VENTURA ET ALII, 2009, p. 18)

O importante a extrair-se da evolução legal e normativa é o desenvolvimento alcançado em relação aos requerimentos relacionados à organização das instituições financeiras como um todo, mas especialmente relacionado à matéria do cooperativismo de crédito nos dispositivos emanados pelo CMN e pelo BCB. A dinâmica de construção das normas tem estreita relação com os resultados obtidos do Projeto Governança Cooperativa.

A descrição pormenorizada das características do ambiente legal e normativo, verificada nesta seção, é muito importante para o presente estudo, pois explicita a relação de obtenção de níveis de governança no mercado com a qualidade da estrutura legal e normativa que regula os setores econômicos envolvidos.

A suposição aqui defendida, que permeia a descrição da construção institucional desenvolvida nesta seção, é que tal conformação pode demonstrar que as condicionantes externas

ao mercado podem ter atingido um nível razoável para o desenvolvimento do setor analisado. Conclui-se, assim, que a consecução do objetivo de crescimento e maior relevância destas instituições como *players* no mercado financeiro brasileiro, deve ser determinada, a partir de agora, pelas ações adequadas dos agentes privados gestores do cooperativismo de crédito.

3.3 Projeto Governança Cooperativa – BCB

Esta fase do estudo assume maior aderência aos trabalhos realizados pelo corpo funcional do BCB no âmbito do Projeto Governança Cooperativa, desde o método utilizado até os resultados concebidos.

A ordenação da avaliação do projeto parte de uma explanação sobre o processo de construção de referência teórica de governança corporativa e quanto à associação da teoria com os problemas empíricos do cooperativismo de crédito nacional, dinâmica a ser descrita nesta seção.

Em seguida, são apresentados os resultados finais do projeto, por meio da seleção dos pontos mais relevantes obtidos das diretrizes de boa governança em cooperativas de crédito, adicionando-se algumas novas observações ou enfoques algo diversos do projeto.

Citação obtida de Ventura *et alli* se encaixa às finalidades desta fase da Dissertação, de demonstrar as atividades do projeto adentrando suas premissas de governança adequada:

“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 ao risco e, no caso particular das cooperativas (singulares⁶⁷), relacionamento com o sistema (cooperativas centrais e confederações).”
.”(VENTURA ET ALII, 2009, p. 49)

⁶⁷ Inserção deste autor.

A afirmativa reproduzida acima oferece os pontos-chave de análise de governança em cooperativas de crédito. Interessante conectar, neste momento, tais pontos às principais linhas de estudo de governança corporativa exploradas no capítulo anterior, aquelas eleitas como mais significativas dentre os muitos campos de pesquisa do tema:

a) atendimento às partes interessadas, ou *stakeholders*: objetivo de minimização dos conflitos de agência e a busca pelo atendimento dos anseios dos interessados. Isto pode ser obtido por meio de acompanhamento cuidadoso da gestão, em primeira instância pelos cooperados e órgãos estatutários, mas, também, por auditorias e entes (internos e externos) de controle dos sistemas cooperativistas. A observação da necessidade de cumprimento das funções de controle pelas partes interessadas, para viabilizar o atendimento às suas demandas, é também característica relevante a ser colocada.

b) assimetria de informação: a participação efetiva e contínua dos cooperados inclusive com o preparo destes para melhor atuar, o trabalho adequado de auditorias e os requerimentos de aderência às políticas dos sistemas têm como decorrência natural a redução de assimetria de informação. A promoção da educação cooperativista e financeira do associado também significa potencial redução da assimetria de informação, uma vez que dispõe, assim, de maior capacidade de receber e responder às informações oferecidas pela administração.

c) CAs: para o cumprimento de suas competências, de planejamento e fiscalização, efetivamente tem de ocorrer o acompanhamento da gestão executiva. Para viabilizar essa funcionalidade, existe a necessidade da separação entre funções de executivos e conselheiros, sendo este o problema central da organização da cooperativa de crédito brasileira, aspecto de destaque no projeto e a ser revisado nesta pesquisa.

3.3.1 Descrição das etapas do projeto

O projeto, segundo Ventura *et alli* (2009), pode ser subdividido em 5 etapas, de acordo com classificação proposta, dados os passos da pesquisa percorridos desde o 2º. semestre de 2006:

- I. Construção do “Referencial Consolidado”
- II. Entrevistas
- III. Questionário às cooperativas
- IV. Questionários aos cooperados
- V. Definição das diretrizes e divulgação

Importante citar que os testes estatísticos desenvolvidos, abordados no capítulo seguinte, utilizam como insumo básico os dados obtidos na etapa III acima, ou seja, do questionário remetido às instituições, de complexidade e robustez razoável. As respostas revelaram a conjuntura das condições de governança das cooperativas de crédito singulares em atividade no Brasil.

Os resultados verificados da aplicação do questionário, embora em fase intermediária do projeto, foram um dos principais determinantes para a construção das diretrizes consolidadas de boa governança.

Assim, quanto à forma de organização dos temas, as diretrizes definitivas têm relação bastante próxima com as questões que compõem o questionário às cooperativas, o que demonstra o valor desta fase intermediária do projeto para os produtos finais obtidos.

Essa percepção da qualidade dos dados fortalece a opção pela utilização dos dados da etapa III do projeto como insumo aos testes estatísticos a serem realizados nesta pesquisa.

A seguir, a explanação sobre aos trabalhos realizados durante a execução do projeto, versão sintética dos relatos obtidos de Ventura *et alli* (2009).

I. Construção do Referencial Consolidado – agosto a outubro de 2006

O início do projeto se constitui na formação de um Referencial Consolidado, para verificação de premissas associadas a três fontes básicas:

- modelos e códigos de governança corporativa no Brasil e no mundo;
- modelos de governança de cooperativas de diversos países;
- modelos de governança das cooperativas de crédito no Brasil.

A depuração das informações obtidas com base nesse tripé levaria à consecução de uma referência teórica consolidada, quanto à ligação entre os aspectos teóricos de governança emanados de diferentes pressupostos das instituições que lidam com o tema governança corporativa e sua aplicação em entidades cooperativistas.

O processo visa, dessa forma, ao objetivo final de desenvolvimento de propostas de soluções das fragilidades detectadas nesse ambiente local, sob um embasamento técnico configurado pela experiência prática e percepção de organismos reguladores e representativos dos setores envolvidos. A pesquisa referente ao item “c” se desenvolve no sentido de mensurar o estágio atual local e, a partir daí, permitir a seleção das aplicações associadas aos itens “a” e “b”.

Modelos e códigos oferecidos pelo BIS (*Bank of International Settlements*⁶⁸), pelo IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), pela CVM (Comissão de Valores Mobiliários) e pela OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) foram utilizados para elaboração da referência de boas práticas.

Um dos frutos obtidos nessa fase, quanto a uma das características básicas de boa governança defendida pela totalidade dos modelos dos organismos citados, é a aceitação da necessidade de separação de órgãos de controle (CA) e alta administração (Diretoria Executiva).

Tal conformação deve se constituir em objetivo a ser perseguido pelos gestores e associados de cooperativas de crédito, dado o acúmulo das citadas funções, detectado empiricamente na quase totalidade das esferas de alta administração das entidades em atividade do Brasil.

A construção do Referencial Consolidado se completa com a realização de *workshop*, que contou com a participação de representantes dos sistemas cooperativistas de crédito locais e

⁶⁸ Tradução literal: Banco de Compensações Internacionais.

com o apoio do Ministério de Desenvolvimento Agrário, do Sebrae e da organização *Mondragón*, quando foram realizados debates diversos sobre características de boa governança em cooperativas de crédito.

II. Entrevistas – novembro de 2006 a março de 2007

Em momento posterior, são realizadas entrevistas *in loco* com os dirigentes e conselheiros de algumas cooperativas singulares, para o aprimoramento do foco dos questionamentos a serem levados às instituições como um todo. Especificidades das instituições, obtidas previamente de experiências relatadas pelos profissionais da área de Supervisão do BCB, são aplicadas às entrevistas junto aos dirigentes, que têm diferentes abordagens de acordo com a realidade da entidade em análise.

As entrevistas são bastante úteis para a verificação da realidade nas cooperativas de crédito de uma forma geral e permitem observar ou confirmar as diferenças existentes entre os componentes dos sistemas cooperativos em atividade, além de avaliar as particularidades das cooperativas de crédito independentes⁶⁹.

A amostra teve o objetivo, nesta etapa, de também incluir os diferentes tipos de cooperativas de crédito: de livre admissão, empresários ou microempresários, de economia solidária, de produtores rurais, de servidores, de funcionários de empresas e de ramos profissionais.

As visitas se demonstram frutíferas, também no sentido de levar a preocupação do regulador diretamente aos dirigentes das entidades que, dessa forma, despertam para a necessidade de trabalhar avanços necessários na alta gestão e governança das entidades.

O desfecho desta etapa ocorre com a elaboração de versão preliminar das melhores práticas de governança em cooperativas de crédito, estruturadas desde o referencial teórico e, principalmente, a partir dos resultados das entrevistas. Um segundo *workshop* é realizado em julho de 2007, juntamente com a realização do VI Seminário Banco Central sobre Microfinanças, o que confere maior amplitude de participação das entidades.

⁶⁹ Cooperativas independentes, como anteriormente mencionado, são aquelas não-filiadas a qualquer cooperativa central ou confederação de cooperativas.

Com o resultado prático, a versão preliminar das “melhores práticas de governança”, discutida no mencionado evento, gera a classificação das questões atinentes à governança de cooperativas de crédito em 4 grupos de elementos: i) Participação, ii) Representatividade, iii) Direção, e iv) Conselho Fiscal, auditoria e mecanismos de controle.

III. Questionário às cooperativas – julho a outubro de 2007

Obtidos os resultados das duas etapas anteriores, tem-se a possibilidade de confeccionar um questionário bastante específico e completo, a ser remetido ao universo das cooperativas singulares e centrais em atividade no país. Opta-se apenas pelo tratamento das respostas recebidas das cooperativas singulares.

As seções do questionário foram nesse momento subdivididas em: 1) Representatividade e Participação, 2) Direção, 3) Gestão e Fiscalização. 1.199 instituições respondem à demanda, 86% do total do segmento em análise.

Como observado anteriormente, os dados obtidos neste trabalho específico são aqueles utilizados nos trabalhos estatísticos desenvolvidos neste estudo, cujos resultados são descritos no capítulo seguinte.

A sequência de descrição das diretrizes a ser produzida neste capítulo se assemelha ao ordenamento adotado no questionário desta etapa. Pode-se considerar esse resultado intermediário – respostas dos questionários às cooperativas – como um dos determinantes principais do produto final – as diretrizes.

IV. Questionário aos cooperados – novembro a dezembro de 2007

Seguindo nas atividades do projeto, inicia-se procedimento para verificar certa aderência dos dados obtidos das pesquisas com a direção das cooperativas, utilizando-se a opinião das partes interessadas principais, os associados.

Entrevistas foram realizadas por telefone, novamente de caráter amostral, certamente buscando representatividade de resultados, com a inclusão de diferentes regiões, tipos e portes de

cooperativas. Agregam-se, nesta fase, mais elementos para a construção das diretrizes de boa governança em cooperativas de crédito.

V. Definição e divulgação das diretrizes

Transcorridas as etapas do projeto, descritas acima, possibilita-se a confecção da versão definitiva das “Diretrizes para boas práticas de Governança em Cooperativas de Crédito”. Sobre tal versão, é interessante citar comentário de Ventura *et alli* (2009, p. 50):

“(...) 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 atividades visando à divulgação de tais diretrizes foram realizadas, e são descritas abaixo:

- a) Seminário Banco Central sobre Governança Cooperativa, abril de 2008;
- b) III *Workshop*, simultaneamente à realização do VII Seminário Banco Central sobre Microfinanças, setembro de 2008;
- c) Divulgação no sítio do BCB⁷⁰;
- d) Lançamento do livro *Governança Cooperativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito* – abril de 2009.

A conclusão desta seção, sobre as etapas do projeto, tem objetivo de destacar a significativa extensão, profundidade e complexidade dos procedimentos aplicados, o que confere qualidade indubitável aos resultados obtidos. A qualidade do trabalho pode se verificar, usando-se como parâmetro o item subsequente, que trata da síntese e elabora comentários adicionais às reiteradamente citadas diretrizes.

⁷⁰ Versões eletrônicas dos resultados disponíveis em: <http://www.bcb.gov.br/?GOVCOOP>

3.3.2 Síntese das diretrizes

As diretrizes obtidas como resultado definitivo deste projeto, que obviamente são parte principal também do livro produzido por Ventura *et alli* (2009), são demonstradas nesta seção.

O objetivo é oferecer subsídios para o entendimento de aplicação dos conceitos de governança corporativa à realidade do cooperativismo de crédito brasileiro. Nesse sentido, persiste a intenção de remontar a aspectos das teorias de governança, apresentadas no Capítulo 3, justapondo-os às diretrizes e mecanismos a serem demonstrados a partir daqui.

Uma primeira observação se destaca, quanto à limitação central, fonte de diversas derivações de fragilidades de governança nas cooperativas de crédito: a necessidade de separação funcional e efetiva entre os órgãos executivos, basicamente as Diretorias Executivas, e os órgãos de controle da alta administração, representados, em primeira instância, pelos CAs.

Tal necessidade é defendida em documento do BIS – *Bank of International Settlements* (2006)⁷¹, que aborda a extensão da abrangência necessária das atividades de CAs, amplitude de competências que por si mesma impossibilita a ação executiva desse organismo.

A ação de planejamento e acompanhamento deve se refletir em suas derivações, como o estabelecimento de padrões éticos, propostas de padronização de documentos e normativos, montagem de estruturas de incentivos, interação com Conselhos Fiscais, dentre uma gama diversa de competências. Particularidade observada anteriormente, os modelos de boa governança propostos pelos organismos locais e internacionais especializados advertem que tal órgão é o ator principal da governança das entidades, devendo exclusivamente dedicar-se a suas funções precípuas.

Outras particularidades comuns ao universo das diretrizes devem ser mencionadas:

a) tratam de recomendações gerais – devem ser aplicadas de forma heterogênea, respeitadas as diferenças existentes dentro do próprio segmento. As estruturas de governança maiores e mais complexas se aplicam a certo nicho de cooperativas de maior porte, enquanto instituições menores ou incipientes devem atentar às possibilidades de aplicação, dadas suas

⁷¹ Ver “Enhancing corporate governance for banking organisations”, February 2006, BIS, Basel – Switzerland. Acesso em 20.10.2010. Disponível em <http://www.bis.org/publ/bcbs122.htm>

próprias limitações. Recomenda-se buscar soluções específicas às circunstâncias particulares enfrentadas por cada entidade, limitadas, certamente, pelos custos de agência⁷² relacionados;

b) pressupõem adesão voluntária – dada a diversidade de instituições sujeitas ao modelo apresentado, as recomendações não têm qualquer caráter compulsório, embora, como observado em análise anterior, as cooperativas de crédito singulares e centrais tenham requerimentos regulatórios de avaliação quanto à adequação do ambiente de governança. A subjetividade inerente à diversidade de instituições e das visões sobre o tema se destaca, excluindo-se a obrigatoriedade de adoção de alguma prática de governança desenhada em tais diretrizes;

c) alinhadas ao ambiente legal e regulamentar – o arcabouço construído tem amparo legal e normativo, analisado de forma pormenorizada em item anterior deste capítulo, e algumas das diretrizes têm de fato o amparo explícito em dispositivos legais; e,

d) são dinâmicas – como o tratamento de problemas de governança requer constante atualização, soluções inovadoras podem ser produzidas, portanto as soluções propostas podem ter necessidade de revisão ao longo do tempo. Do outro lado, a aplicação do universo de diretrizes deve normalmente ser gradual, conforme o caso; entretanto as recomendações devem ser vistas como um horizonte a ser perseguido. As instituições precisam procurar constantemente avanços de governança, o que deve gerar bons frutos quanto a seu desenvolvimento futuro.

Oferecidas tais premissas, de caráter mais geral, passa-se à descrição das diretrizes. As diretrizes, em sua versão final, constam do livro de Ventura *et alli* (2009), sendo pertencentes a quatro grupos distintos, que são expostos a partir deste momento.

⁷² Para avançar em relação a custos de agência, consultar Hansmann (2000) – referem-se aos custos de manutenção de estruturas de controle de alta gestão, de incentivos, entre outros custos relacionados ao enfrentamento dos conflitos de agência.

i. Representatividade e Participação

Assembleia Geral

A administração das entidades deve envidar esforços – e propor políticas objetivas e direcionadas – visando ao aumento na participação em assembleias gerais. A representatividade também é importante, uma vez que boa participação não significa representação dos diversos grupos de interesses que compõem o quadro associativo.

A divulgação de local, hora e data devem ser feitas com antecedência devida e, em caso da assembleia ter em pauta assuntos mais importantes, como por exemplo, fusão com outra entidade, alterações de condições de admissão, ou liquidação, a antecedência deve ser ainda maior.

É interessante a realização de reuniões prévias ou pré-assembleias, para estimular a participação na construção de pautas e nos debates e deliberações das assembleias. Em cooperativas de porte algo maior, de extensa área geográfica de atuação ou que tenham representatividade limitada, uma solução possível é a representação por delegados. Nesse caso, é indispensável a realização de reuniões prévias dos delegados com seus representados.

Ainda, duas particularidades conferem importância maior às assembleias das cooperativas de crédito, se comparadas, por exemplo, às assembleias de acionistas de grandes empresas.

O primeiro ponto se relaciona à responsabilidade do conjunto dos associados sobre as perdas da instituição, inclusive podendo responder eventualmente com seus bens pessoais, o que denota a importância de sua presença e participação.

Outra característica que delega necessidade de ação assemblear ainda mais efetiva no caso das cooperativas de crédito locais, é a falta de separação entre executivos e CA, o que incorre em vácuo de funções de controle deste último órgão, e resulta em maior ônus de fiscalização às assembleias gerais.

Justapondo-se os pontos-chave de governança destacados no capítulo 3, pode ser observar quanto às diretrizes atinentes ao funcionamento das assembleias:

a) *Stakeholders* – a ação em assembleias pelo “principal”, representado pelo conjunto dos cooperados, é variável necessária para o respeito a seus interesses;

b) informação assimétrica – participação em assembleias como determinante de redução de assimetria de informação;

c) órgãos de controle (ex.: Assembleias Gerais) e a primazia de CAs – a falta de separação entre executivos e conselheiros gera relevância adicional à consecução da eficácia assemblear.

Pauta e documentação de assembleia

A pauta das assembleias deve ser divulgada com antecedência e tem que ser detalhada e objetiva, evitando-se a inclusão de item “outros assuntos”. Caso exista esse item, de forma alguma pode conter deliberações em seu escopo. Além disso, linguagem clara e transparente deve ser utilizada.

Mecanismos de inserção de itens na pauta pelos associados devem ser construídos e sua utilização deve ser estimulada. Os normativos da instituição devem prever a obrigatoriedade de inclusão dos temas propostos por parte significativa dos cooperados.

A prestação de contas em assembleia deve preceder a leitura dos pareceres de auditoria externa e do CF (Conselho Fiscal). Atas assembleares transparentes, objetivas e aderentes aos fatos ocorridos e, principalmente, as deliberações e dissidências existentes devem ser divulgadas.

Esse item se relaciona intimamente ao trânsito adequado das informações e objetivo de redução de sua assimetria. Deve ocorrer a comunicação adequada do dirigente com o associado e vice-versa. Para tanto, devem estar plenamente disponíveis as informações necessárias à participação efetiva do cooperado.

Os aspectos informacionais se destacam, quando entende-se que a evolução da comunicação tem sinergias associadas. A participação na construção de pautas pode estimular a participação em assembleias e a qualidade das informações recebidas capacita o associado, viabilizando ações mais efetivas de sua parte. Dessa última observação, pode ser verificado o potencial de ganhos no que tange ainda à evolução da educação cooperativista do corpo associativo, variável muito relevante à boa governança das entidades.

Regras de votação e processo eleitoral

As votações precisam ocorrer na ordem proposta no edital de convocação, devendo ser evitadas votações por aclamação. No curso das deliberações necessárias, é fundamental que os votos sejam contados e divulgados.

Os procedimentos eleitorais devem constar em normativos internos da instituição. Uma comissão eleitoral tem necessariamente de ser formada, por participantes que não atuem na alta administração da instituição e não tenham relação familiar com seus integrantes.

Os procedimentos eletivos são de competência da comissão, inclusive tendo responsabilidade por eventuais irregularidades. Em caso de detecção de problemas, é importante que a comissão elabore parecer específico, a ser lido em assembleia geral.

A cooperativa tem de estimular mecanismos que garantam a participação dos diversos grupos de interesse no CA, para que tal órgão tenha representatividade. Também é interessante que sejam formadas chapas heterogêneas, para que tenham legitimidade e independência em suas decisões coletivas, caso eleitas. Divisões de grupos tendem a gerar desestímulos aos excluídos e, portanto, podem gerar desfiliações em massa e comprometer a continuidade futura da instituição.

Eleições de Conselhos Fiscais devem ser individualizadas, ou seja, os candidatos tem que ser votados um a um, para que se estimule uma composição abrangente, de representação dos diferentes grupos de interesse componentes do quadro associativo.

Os candidatos a conselheiros devem preencher condições técnicas mínimas para o exercício das funções. A administração da cooperativa tem que prover treinamentos para associados que pretendem se tornar futuros conselheiros, além de assegurar a preparação para conselheiros eleitos.

Normativos internos precisam dispor sobre impedimento de exercício de função em conselhos, caso exista vínculo econômico ou funcional entre fiscalizado (Executivo ou Conselheiro de Administração) e componente fiscalizador (Conselheiro de Administração ou Fiscal).

Apresentado um resumo das diretrizes relacionadas a votações e procedimentos de eleições, é revelada a procura por ambientes eletivos transparentes e inclusivos, que devem redundar em atuação mais efetiva dos conselhos estatutários, dada a melhor representatividade dos interesses do conjunto de associados relacionada ao uso das soluções acima descritas.

Participação dos associados

Avanços de governança devem ser obtidos com o estímulo de participação dos associados em assembleias, mas também em situações externas a elas. As pré-assembleias, já mencionadas, representam essa possibilidade de evolução a ocorrer além do ambiente da própria assembléia geral.

Nesse sentido, canais de comunicação precisam ser estruturados, de provimento de informações de qualidade aos associados, para que detenham dados que permitam a eles opinar e atuar positivamente junto à administração da instituição. De outro lado, de posse daqueles prospectos, o associado precisa dispor de canais para se manifestar, nas suas mais diversas formas. Comunicação eletrônica deve ter melhor custo-benefício e eficácia, embora outros métodos possam ser interessantes, de acordo com a realidade de cada entidade.

A importância da maximização do trânsito de informação, certamente em uma visão qualitativa e não quantitativa, constitui-se em importante avanço de governança, no que tange ao melhor acompanhamento e controle da gestão pelos *stakeholders*.

Essa assertiva, quanto à adequada disponibilidade de informações, incorre em que os beneficiados se configurem em sua forma mais ampla, cooperados, auditorias, clientes, funcionários, órgãos reguladores, etc. A qualidade da gestão deve estar orientada de modo a alcançar-se um nível razoável de comunicação e provimento de informações.

Formação cooperativista, desenvolvimento de lideranças e responsabilidade social

As cooperativas têm função de prover a educação cooperativista, que supera a capacitação e treinamento de seus colaboradores. A difusão do cooperativismo é uma das ações a serem tomadas no ambiente local, conquanto as instituições se desenvolveram, mas a parte de educação e construção de cultura cooperativista foi de fato, relegada a um plano menor.

Vários dos aspectos apresentados nesse grupo de diretrizes pressupõem uma razoável formação geral do corpo de associados, para que possam atuar eficazmente junto à alta administração. Sem um conhecimento mínimo de questões financeiras e cooperativistas, dificilmente pode o cooperativismo de crédito local obter sucesso em um prazo mais longo. A formação de futuros dirigentes, qualificados, insere-se em tal dinâmica de evolução.

O presente estudo considera o aspecto da formação insuficiente dos associados com um dos pontos principais de estrangulamento ao desenvolvimento sustentado desse segmento no Brasil. Políticas amplas devem ser aplicadas e se relacionar inclusive à responsabilidade social de instituições cooperativas, no que tange a seus princípios de formação, da evolução da sociedade.

ii. Direção Estratégica

Definição de papéis e atuação

Um dos principais pressupostos das diretrizes produzidas pelo projeto se relaciona à necessidade, não atendida na experiência da cooperativa de crédito local, de separação das funções estratégicas (CA ou Diretoria⁷³) e executivas (Diretoria Executiva, Superintendência ou Gerência).

Estatutos ou regimentos devem relacionar as competências dos dois institutos, de estratégia e de execução, no sentido de que não exista a possibilidade de acúmulo de funções por componentes entre aquelas esferas.

Denomina-se aqui, CA, o órgão estratégico. Seus componentes, portanto, não poderiam exercer quaisquer funções executivas, inclusive seu presidente. As reuniões desse organismo não podem ter a presença dos integrantes da esfera executiva, ressalvadas situações especiais.

A remuneração dos conselheiros deve ter equivalência com aquela percebida pelos executivos, para que exista razoável equilíbrio de forças, minimizando a possibilidade de ingerência sobre o trabalho de planejamento e verificação da alta gestão.

A atuação independente do CA, como demonstrado no capítulo 3, é essencial à governança das entidades, uma vez que se constitui no principal elo entre agente e principal.

Avanços podem ser obtidos desde o advento da Lei Complementar 130/2009, quando se abre a possibilidade de a gestão executiva deixar de ser ocupada apenas por associados. Permite-se, a partir daquela data, contratar diretoria executiva com terceiros, o que pode resultar em impulso à separação de funções entre executivos e conselheiros de administração.

⁷³ “Diretoria” pode ser utilizada para definir funções estratégicas, com função similar de CA, o que se afasta do significado de “Diretoria Executiva”.

Importante recuperar a tendência já mencionada de que, embora conselheiros de administração e/ou diretores executivos sejam associados, a tendência dos indivíduos ao ocupar tais cargos – de relativa importância política e econômica – é se afastar do interesse anterior de membro do corpo associativo, em benefício do comportamento de alto gestor.

Tal dicotomia de interesses se agrava, em uma realidade em que conselheiros de administração acumulam funções executivas em cooperativas de crédito brasileiras. Configura-se ambiente nocivo à governança, pela falta da funcionalidade fiscalizadora e estratégica típica do CA, diante da necessidade deste gestor atuar na esfera executiva, ou mesmo exercer ambas as funções (estratégica e executiva), que são certamente conflitantes.

O agente (conselheiro de administração e executivo) e o principal (representado pelos associados sem vínculos com a gestão) praticamente se desligam, a comunicação entre ambos tende a se restringir sobremaneira, sem a atuação do protagonista da governança interna das entidades em suas funções adequadas.

*Funções da Administração Estratégica*⁷⁴

As seguintes funções do organismo estratégico devem constar em estatuto:

- a) orientação geral e estratégica;
- b) definição de objetivos de prazo mais longo;
- c) acompanhamento da atividade da esfera executiva, avaliação e produção de relatório sobre o tema, de periodicidade no mínimo anual;
- d) definição de critérios de remuneração dos executivos, adotada de acordo com a realidade interna da entidade, e externa, do mercado;
- e) definição do método de entrega, ao conjunto dos administradores, das atas de reunião de CF.

No caso de cooperativas centrais, destacam-se outras funções de componentes estratégicos, que devem ser citadas em estatuto:

⁷⁴ Função estratégica: típica de CAs efetivos. Interpretação similar à oferecida por Hung (1998), descrita no capítulo 3.

- a) definição de política de relacionamento entre filiadas, visando à não-competição;
- b) definição de política de divulgação de dados comparativos entre afiliadas.

Outras funções dos órgãos em análise, abaixo:

- a) propor soluções e tomar providências para a estruturação de sistemas de informação suficientes para que o executivo possa tomar decisões adequadas e controlar os riscos da instituição;
- b) aprovar plano de contingência relacionado aos riscos da instituição, proposto pelos executivos;
- c) analisar a conveniência de associar remuneração de executivos com o cumprimento de objetivos estratégicos;
- d) zelar pela aderência geral da instituição ao código de conduta.

Os conselheiros de administração suplentes, em número reduzido, devem ser eleitos, ter ciência dos problemas da instituição e participar, quando possível, das reuniões, mas sem direito a voto.

As diretrizes apresentadas representam a visão mais abrangente de um CA, relacionadas à representação do interesse dos *stakeholders* na gestão. A complexidade de atuação de verifica, o que vem reiterar a importância de um conselho apartado de qualquer responsabilidade executiva.

Funcionamento dos órgãos de administração

As normas internas têm de definir regras de funcionamento de seus diferentes órgãos de administração. Interesses pessoais no decorrer de suas deliberações têm de ser atacados, em prol do objetivo coletivo e cooperativo.

Comitês operacionais de assessoramento técnico à administração estratégica podem ser constituídos, à medida que porte e complexidade da instituição se desenvolvam. Tais organismos de apoio não devem ter qualquer poder de ação sobre a esfera executiva.

Quanto ao órgão estratégico, ou CA, no cumprimento de suas funções de verificação a interação com auditoria interna e externa deve ser efetiva, para a provisão de subsídios técnicos a respeito do comportamento dos executivos.

Ainda, em situações de transição dos componentes do conselho, devem ser oferecidas as melhores informações aos novos membros. A competição no ambiente da cooperativa de crédito tem de ser evitada, sob pena da entidade tender à descontinuidade, já que disputas internas podem gerar ondas de desfiliações e resultante descapitalização ou enfraquecimento patrimonial.

Importante também requerer dos diferentes responsáveis pelas funções de administração que tenham disponibilidade e efetivamente cumpram as jornadas necessárias ao exercício de suas funções. Diretores executivos normalmente têm de cumprir jornada diária, enquanto conselheiros nem sempre precisam cumprir tal exigência. O distanciamento necessário das funções de conselheiros de administração, das atribuições características de diretores executivos, novamente se destaca.

iii. Gestão executiva

Atuação e responsabilidades

O executivo, como já adiantado, deve dedicar-se diariamente e, de preferência, em período integral às atividades da cooperativa. O reporte dos executivos, em relação a seus trabalhos, deve gerar prestação de contas recorrente ao executivo principal, quanto ao cumprimento das diretrizes formuladas pelo órgão de administração estratégica.

Cabe aos estatutos definir as capacidades técnicas requeridas, as atribuições e as responsabilidades de executivos. Estes devem cumprir requisitos mínimos de competência técnica e gerencial para o exercício de suas funções

Uma das funções principais dos executivos se destaca: prover informações contábeis e gerenciais fidedignas aos diferentes organismos de controle, dentre os quais se destacam conselhos, auditorias, associados e interessados externos. A responsabilidade pela qualidade dos dados incide sobre a direção executiva.

Reitera-se a preocupação com a qualidade e o fluxo da informação, necessidade inerente ao anseio de um ambiente adequado de governança. A suposição da necessidade de acompanhamento cuidadoso da gestão tem relação estreita com a informação de qualidade.

Código de conduta e padrões éticos

O código de conduta deve estar formalizado em manuais internos da instituição da instituição, e precisa ser seguido por todos os seus colaboradores, desde conselhos até a área operacional. Mecanismos de comunicação de problemas têm que ser estimulados e devem conter, inclusive, garantias àqueles que apresentem denúncias concretas e balizadas.

Transações com partes relacionadas têm obrigatoriedade de divulgação, ou seja, a participação de quaisquer funcionários, executivos ou conselheiros tem de ser comunicada, por meio de notas explicativas às demonstrações financeiras. De fato tais tipos de transação normalmente ocorrem; entretanto, regras de divulgação devem ser atendidas.

Destaca-se a previsão regulamentar, nesse caso específico, quando a Resolução 3.750, de 30.6.2009, dispõe sobre os procedimentos de divulgação compulsória de transações com partes relacionadas, requerimento válido a todas as instituições financeiras. A norma citada incorpora avanço sensível de governança às organizações, no sentido da transparência de sua gestão.

Políticas de risco e crédito

As políticas de gerenciamento de riscos adotadas pelas cooperativas de crédito, em atendimento às exigências demonstradas na primeira seção deste capítulo, têm de estar disponíveis para acesso dos diferentes colaboradores da instituição.

Na prática, em uma cooperativa de crédito, os riscos mais relevantes devem estar relacionados aos procedimentos de avaliação e concessão de crédito. A aderência às políticas de gestão de riscos precisa ser constantemente testada.

O zelo pelo cumprimento de tais políticas pelas áreas operacionais é de competência dos executivos responsáveis pelos controles internos mas, em última instância, o órgão estratégico tem a obrigação de verificar o atendimento às premissas de gerenciamento de riscos.

Prestação de informações

Anteriormente, já foi mencionada uma das competências mais significativas da direção executiva, quanto a prestar informações úteis e de boa qualidade aos outros componentes da organização.

A adequada prestação de informações pode se verificar, de forma resumida, nas seguintes ações:

- a) informações tempestivas e confiáveis;
- b) antecedência suficiente de divulgação de informações específicas aos conselheiros fiscais e associados;
- c) uso de ferramentas adequadas de divulgação, respeitando-se o custo-benefício (componente dos custos de agência);
- d) informações comparativas com outras cooperativas devem ser buscadas, no sentido de demonstrar o desempenho relativo da entidade aos seus associados;
- e) políticas de remuneração dos administradores transparentes, com a apresentação dos valores em relação às despesas administrativas.

O volume e a qualidade das informações disponíveis devem ser determinados de forma a possibilitar aos organismos de controle, e também aos associados, o conhecimento adequado sobre a gestão executiva da instituição.

O parâmetro da necessidade de preparo do usuário das informações antes observado novamente se destaca; entretanto, o próprio dinamismo relacionado à disponibilização de dados de qualidade oferece possibilidades de avanços da cultura de participação mais efetiva dos associados das cooperativas de crédito.

À gestão executiva cabe a divulgação, com a extensão e qualidade adequadas, enquanto o órgão estratégico deve tomar providências visando ao aumento do conhecimento dos colaboradores e associados às cooperativas de crédito. Cumprindo-se gradativamente tais atribuições, aproximam-se proprietários e gestores, e o governo das entidades deve ter desenvolvimento ao longo do tempo.

iv. Fiscalização e Controle

Associados

A importância da participação dos cooperados na condição de fiscais da administração da cooperativa se apresenta como variável importante, componente das diretrizes de “Governança Cooperativa”. Instrumentos visando a essa finalidade foram enumerados aqui.

As diretrizes, neste ponto, propõem que o cooperado esteja informado de seus direitos e deveres, inclusive quanto à sua responsabilidade econômica e legal sobre eventuais perdas da instituição. Essa percepção do associado como co-proprietário da instituição tem de ser explicitada aos afiliados da cooperativa.

Auditorias

É fundamental que as auditorias – externa e interna – se reportem ao presidente do órgão de administração estratégica, ou CA. O desempenho efetivo de tais áreas deve ser perseguido por aquele órgão. O resultado positivo dessa diretriz seria aplicado à conjuntura de separação entre CA e Diretoria Executiva.

Na prática, as cooperativas centrais oferecem o serviço de auditoria interna às cooperativas singulares, o que confere impossibilidade à linha de subordinação proposta pelas diretrizes. Entretanto, da mesma forma que o auditor externo procede, esse auditor interno contratado deve relatar as informações resultantes de seus trabalhos ao CA.

Fechados os relatórios de auditoria, eles devem ser levados a todos os órgãos estatutários da instituição, em outras palavras, às assembleias e conselhos em atividade.

CF

Tal órgão tem competência de fiscalizar os atos praticados pela administração, representada basicamente por CA e Diretoria Executiva. Sua atividade tem enfoque sobre o cumprimento das atribuições estatutárias dos órgãos de administração, assim como deve examinar a qualidade das informações financeiras e gerenciais oferecidas pela gestão.

Observada a prática, a atuação de conselhos fiscais normalmente é pouco eficaz, embora tal observação não se aplique apenas ao cooperativismo ou ao caso brasileiro. Entretanto, ações como as seguintes, algumas já observadas, destacam-se como determinantes de evolução desses organismos:

- a) eleição individualizada e desvinculada da eleição de conselheiros de administração;
- b) interação com auditoria interna, externa e associados;
- c) melhoria da comunicação com órgãos estatutários, provendo ou requisitando informações;
- d) suficiência de recursos documentais, assim como de informações econômicas internas e externas, necessárias à sua atuação;
- e) impossibilidade de ter relação econômica com a cooperativa, além daquelas inerentes à condição de associado;
- f) previsão normativa das atribuições de seus componentes e do funcionamento do órgão;
- g) capacitação técnica compatível e remuneração equivalente à percebida por conselheiros de administração.

Verifica-se a definição de diversos aspectos que devem contribuir para o cumprimento das atribuições dos conselheiros fiscais. O exercício de fiscalização e defesa do interesse do associado em um ambiente de acúmulo de funções de execução e CA confere maior importância aos conselhos fiscais de cooperativas de crédito.

Organização sistêmica

Em capítulo precedente se observa a organização em sistemas, comum ao cooperativismo de crédito pelo mundo, configuração que se verifica também no Brasil. Importante estímulo de governança é determinado pela participação em cooperativas centrais ou confederações.

Principalmente as cooperativas centrais, que têm função de supervisão de suas associadas singulares, contribuem para a melhor organização administrativa. Normativos citados na primeira seção deste capítulo demonstram, por exemplo, requerimento de manifestação das cooperativas centrais sobre políticas de governança de suas filiadas, exigências que devem resultar em ganhos inclusive à credibilidade do cooperativismo de crédito local.

Entretanto, críticas à sua atuação podem surgir, quando se observam objetivos muito importantes ainda a serem alcançados pelos sistemas cooperativistas de crédito:

- a) não-acumulação de funções executivas entre os três níveis, singulares, centrais e confederações ou bancos cooperativos;
- b) avanços na gestão das informações contábeis e gerenciais – do universo das instituições associadas – que possibilitem a comparabilidade e consolidação das informações de seus componentes e permitam uma visão mais acurada do todo.
- c) minimização de conflitos internos e da competição intra-sistemas;
- d) promoção da cultura cooperativista pela educação extensiva.

3.4 Conclusões: a construção do conceito de “Governança Cooperativa”

O presente capítulo da pesquisa demonstra as fases de construção do conceito de “Governança Cooperativa”. Inicialmente, apresenta o embrião do embasamento legal e regulamentar, que se configura como o ambiente de governança externo em que se insere o desenvolvimento organizacional das cooperativas de crédito.

A segunda seção descreve as etapas percorridas durante os trabalhos do Projeto Governança Cooperativa, cujos resultados se concentram nas diretrizes de governança, aplicáveis à realidade do cooperativismo de crédito local.

Finalmente, é elaborada síntese dessas diretrizes de boa governança em cooperativas de crédito, partindo-se da descrição constante do livro de Ventura *et alli* (2009), mas sob um pressuposto de acrescentar algumas observações no sentido de progredir na trilha de aderência das diretrizes às soluções necessárias ao cooperativismo de crédito. Também, quando cabível, busca-se recuperar as teorias de governança destacadas no capítulo 3, somando substância científica para a construção dos conceitos de “Governança Cooperativa”.

A essência obtida das diretrizes resulta nas seguintes conclusões, entendimentos deste autor quanto às soluções mais interessantes para o saneamento das fragilidades da governança observadas no segmento cooperativista de crédito local:

- a) separação e independência das funções de conselheiro de administração e diretor executivo;
- b) impedimento de acúmulo de funções executivas entre entes de diferentes níveis nos sistemas;
- c) promoção de políticas nacionais de educação cooperativa, em resposta à necessidade presente de difusão da cultura cooperativista;
- d) estímulo extensivo da evolução da qualidade da informação disponível a todas as partes interessadas (*stakeholders*);
- e) centralização operacional e atuação efetiva dos sistemas cooperativos em atividade, que reflitam em ganhos de escala a seus componentes.

Por último, este capítulo deve registrar a percepção da existência de horizonte possível de sucesso ao cooperativismo de crédito brasileiro; entretanto, o enfrentamento de obstáculos importantes ao seu desenvolvimento tem de se verificar de maneira efetiva para a consecução da consolidação do setor como competidor dentro do sistema financeiro nacional.

4. Análise do desempenho econômico a partir dos níveis observados de “Governança Cooperativa”

4.1 Introdução

A hipótese deste trabalho é a de que um desempenho econômico insatisfatório resulta de uma configuração indesejada de alta administração e de outras variáveis relacionadas à governança das entidades.

Em outras palavras, embora as cooperativas de crédito não tenham finalidade de geração de lucros, seria possível pressupor que elas não devem ter resultados econômicos negativos repetidos ou frequentes, sob pena de aumentos de riscos de continuidade da instituição.

O comportamento das entidades foi ainda avaliado segundo variáveis representativas de níveis de produção e desempenho, como o nível de alavancagem sobre o capital, observado na atividade financeira precípua das instituições analisadas, a concessão de crédito.

Para cumprir com os objetivos propostos, os resultados serão apresentados a partir da seguinte estrutura:

- a) revisão dos estudos recentes aplicados à governança ou ao cooperativismo de crédito;
- b) exposição de material e métodos, com a descrição de características da base e das técnicas de análise dos dados;
- c) discriminação de grupos relativamente homogêneos de “Governança Cooperativa”, combinando o emprego da análise de correspondência e de agrupamentos aos dados do questionário de “Governança Cooperativa”;
- d) descrição da composição dos grupos identificados no que se refere às características de governança e indicadores econômico-financeiros;
- e) análise dos determinantes da performance econômico-financeira das cooperativas com ajustes de modelos de fronteira estocástica (COELLI *et alli*, 1998).

4.2 Revisão da Literatura

São poucos os trabalhos da literatura que avaliam a relação entre governança e performance econômica no escopo do setor cooperativista de crédito. Dentre esses, Ferreira *et alli* (2007) desenvolveram um estudo para investigar o desempenho das cooperativas de economia e crédito mútuo do estado de Minas Gerais, fundamentando-se no conceito de eficiência nas atividades destas instituições. Para mensurar a eficiência delas, foi analisada amostra de 105 instituições e utilizada a Análise por Envoltória dos Dados (DEA) com orientação-produto.

O modelo de Ferreira *et alli* (2007) se baseou em dois conceitos de eficiência, técnica e escala, para identificar as variáveis determinantes de eficiência em cooperativas de crédito. A partir de uma seleção teórica, obtida de estudos anteriores, de variáveis determinantes de eficiência econômica, os autores utilizaram o modelo de regressão Tobit para identificar os determinantes de eficiência mais relevantes dentre as instituições em análise. Os resultados revelaram que as variáveis que têm relação positiva mais explícita com a eficiência foram capitalização, capital em giro, alavancagem e geração de rendas.

Barroso (2009) desenvolveu um modelo de tipificação de cooperativas de crédito, de acordo com o padrão de distribuição das sobras líquidas ajustadas de tais instituições. A partir de uma amostra de apenas sete cooperativas singulares de crédito rural, o autor estabeleceu uma tipificação segundo o padrão de devolução das sobras de exercício, a saber: devolução como valores em contas de depósito do associado; devolução como cotas adicionais de capital social da entidade; destinação das sobras a reservas estatutárias ou provisões “indivisíveis”.

Na ordem citada, relacionada ao acesso do associado ao recurso proveniente de sobras de exercício, o autor demonstra a existência de mecanismo de “aprisionamento” do associado, possível de ser aplicado pela alta administração da instituição. Isso ocorre pela distribuição via cotas de capital, ou a não-distribuição para constituição de reservas e provisões, resultando em retenção pela instituição, ao menos temporária, de recursos que são direitos dos associados.

O autor não observou relação significativa entre o tipo proposto e a rentabilidade sobre patrimônio líquido (ROE, *return on equity*), sugerindo, portanto, ausência de relação de desempenho econômico com o tipo de distribuição de sobras líquidas predominante na instituição. Por outro lado, o porte da instituição teria relação com a característica da distribuição,

as maiores distribuindo de maneira mais extensiva via conta corrente (depósitos). Isso seria explicado pelo fato de as cooperativas menores desejarem maior porte e fortalecimento patrimonial e, portanto, necessitarem de maior retenção de recursos por cotas de capital ou diretamente a seu patrimônio líquido (reservas).

Bressan (2009) explorou a avaliação de cooperativas de crédito no sentido de mecanismos de segurança aos “clientes-associados”, na forma de seguros-depósito. Os seguros-depósito, conhecidos também no mercado sob a denominação de “fundos garantidores de depósitos”, representam redução da percepção dos riscos subjacentes às instituições financeiras que operam depósitos, fornecendo salvaguarda aos clientes ou cooperados, sendo mecanismo já difundido nos sistemas cooperativistas de crédito.

A autora procurava identificar a existência de risco moral (*moral hazard*) em situações de existência de estruturação dos seguros de depósitos, cobertura essa gerida por entidades externas aos gestores das cooperativas de crédito singulares (por exemplo, cooperativas centrais ou confederações de cooperativas). Isso poderia se verificar, segundo o estudo, no caso em que participantes da gestão cooperativista – agentes – tomem ações que não incorporem percepção de riscos de insolvência, caso tenham a informação de que os depósitos estariam cobertos pelo seguro administrado por um ente externo – principal.

Krieg (2010) analisou aspectos indutores de governança das instituições. Avaliou as características de controle das políticas das entidades cooperativas de crédito em três casos: cooperativas geridas por “patrocinadores” ⁷⁵; administradas pelos próprios associados, considerando ainda a dominância de associados tomadores ou de aplicadores; e com controle efetuado pelo mercado (*market control*), quando existe concorrência externa pelos recursos e serviços financeiros das cooperativas de crédito.

O autor verificou a caracterização dessas categorias em relação a variáveis como a diferença de taxas de empréstimo e aplicação e o montante de empréstimos por associado. O estudo concluiu, por exemplo, sobre a determinação de que *spreads* (nesse caso, a diferença de taxas praticadas para empréstimos e aplicações) praticados teriam, de fato, relação com o tipo de agente de controle das cooperativas de crédito norte-americanas.

⁷⁵ Geridas por “patrocinadores”: um caso representativo de cooperativas geridas por patrocinadores ocorre na medida em que certas empresas constituem cooperativas para prover serviços financeiros aos empregados. Os altos gestores da empresa podem acumular funções de alta administração na cooperativa de crédito.

Uma característica comum aos trabalhos até aqui mencionados refere-se ao isolamento de variáveis bastante específicas, relacionadas a aspectos de controle, gestão, governança, eficiência, e a contraposição dessas últimas ao desempenho das instituições. Esta pesquisa tem um caráter mais abrangente, quando utiliza um questionário que procura explorar os mais diversos componentes do conceito de governança interna, especificidades obtidas dos dados fornecidos pelas cooperativas de crédito brasileiras.

A metodologia a ser utilizada nesta dissertação pode ter aspectos semelhantes àquela adotada por Khiari *et alli* (2007). Esses autores utilizam variáveis indicadoras de governança obtidas de “códigos de boas práticas”, para a determinação de um nível amplo de “boa governança”. Para alcançar esse objetivo, trataram amostra de 320 empresas americanas listadas em bolsa e utilizaram análise fatorial para eleger variáveis latentes mais relevantes. A avaliação da determinação do desempenho foi realizada por meio da análise de fronteira estocástica, no sentido de estimar a determinação das variáveis latentes de governança sobre a performance econômico-financeira das empresas.

Outro aspecto importante, presente nos trabalhos supracitados, é a utilização da “geração de rendas”, variável relacionada à capacidade de geração de sobras, como uma característica de eficiência das instituições cooperativas de crédito. Este estudo evitará a abordagem direta de “geração de rendas” como *proxy* isolada de eficiência. Considerará, sobretudo, o desempenho a partir de outra variável de desempenho, também relacionada ao retorno sobre patrimônio líquido (ROE), mas optando-se por isolar a ausência de resultados (retornos) positivos. A utilidade desta opção é enfrentar a limitação de considerar-se a geração de lucros (sobras) positivos como “eficiente” em instituições sem fins lucrativos.

Não pretende tratar, portanto, a geração de sobras, como variável isolada de eficiência ou desempenho. Tampouco visa a analisar aspectos de sua distribuição, sob a suposição de que isso se afastaria de uma conformação teórica de uma instituição sem fins de lucro como são as cooperativas de crédito. Importa-se, por outro lado, em explicar as falhas de administração como resultantes em desempenho econômico insatisfatório, hipótese qualitativa bastante aceita.

4.3 Material e métodos

As informações dos questionários de “Governança Cooperativa” aplicados pelo BCB no 2º semestre de 2007 foram cruzadas com dados contábeis públicos, extraídos dos COSIF 4010/4016 e compilados também pelo BCB. A amostra final continha informações de 1.199 cooperativas, material que pode ser considerado de qualidade e abrangência bastante rica. Os dados foram demandados pelo órgão regulador e constituíam observações obtidas de 86% da população de cooperativas de crédito singulares em atividade na economia brasileira à época.

A estrutura de associações entre as cooperativas e as múltiplas categorias de respostas qualitativas do questionário de “Governança Cooperativa” pôde ser melhor compreendida com o emprego conjunto das técnicas de análise de correspondência e classificação. A redução da dimensionalidade das associações foi feita pela análise de correspondência, uma técnica de análise exploratória multivariada que permite a representação espacial simultânea e resumida de inúmeras características qualitativas. Já a definição de tipologias de associações foi obtida com a análise de *cluster*, uma técnica multivariada de classificação hierárquica que distribui as observações em grupos de comportamento mutuamente exclusivos, de tal maneira que as características sejam homogêneas dentro dos grupos formados e heterogêneas entre eles.

Posteriormente, o grau de associação entre os grupos de governança e a performance econômico-financeira das cooperativas foi analisado, a partir de análises descritivas sobre a composição dos grupos identificados e de modelos de fronteira estocástica. O modelo de fronteira estocástica permitiu estimar o efeito isolado das características associadas a cada grupo de governança à performance financeira das cooperativas. Mais ainda, permitiu avaliar o grau de eficiência tecnológica das cooperativas em relação aos indicadores de desempenho selecionados.

4.3.1 Análise de Correspondência

A partir de uma tabela de contingência com múltiplas combinações de categorias qualitativas, a análise de correspondência elimina o uso de informações redundantes e determina o número de dimensões pertinentes a serem consideradas para se compreender a estrutura de associações entre as categorias de análise (GREENACRE, 1984). A análise de correspondência se baseia na técnica de componentes principais para simplificar a estrutura dos dados, explicando,

em um número reduzido de dimensões, a maior parcela de informação presente nos dados (CUADRAS, 1981). Após identificar as principais dimensões (componentes) representativas da variação dos dados, a análise de correspondência facilita a compreensão da estrutura de associações existente entre as categorias.

Baseando-se em princípios algébricos da decomposição em valores singulares, segundo os quais a estrutura básica de uma matriz pode ser decomposta em valores e vetores básicos, a técnica decompõe a estrutura das distâncias entre as categorias de interesse (distâncias χ^2) em (i) autovalores que representam as contribuições parciais de cada dimensão na variabilidade total e (ii) autovetores que representam planos de projeção geométrica dos perfis linhas das subpopulações (GREENACRE & HASTIE, 1987). A inércia total corresponde ao grau de distanciamento médio das múltiplas combinações de frequências em relação ao comportamento médio da população. Os K autovalores $\lambda_1, \dots, \lambda_K$ obtidos pela decomposição da inércia total são chamados de *inércias principais* e correspondem às contribuições parciais das respectivas dimensões.

A dispersão geométrica das categorias no espaço definido pelas dimensões da análise de correspondência mostrará a natureza das associações entre as variáveis qualitativas do problema. Grupos de categorias próximas revelam similaridades nas associações, enquanto grupos distantes significam repulsão entre as categorias (HOFFMANN e FRANKE, 1986). Categorias próximas à origem de uma dimensão (centróide) significam baixas contribuições para a respectiva inércia principal, ou seja, suas frequências pouco se distinguem em relação à estrutura representada pela dimensão.

4.3.2 Análise de *Cluster*

As principais dimensões resultantes da análise de correspondência foram utilizadas pela análise de *cluster* para classificar as cooperativas e categorias de análise em grupos relativamente homogêneos de “Governança Cooperativa”. A análise de *cluster* procurou definir grupos hierárquicos de observações dentro de uma população.

Há uma série de métodos que podem ser empregados nesse processo, mas todos se baseiam no mesmo princípio de agrupamentos hierárquicos. No início do processo, cada

elemento da amostra representa um *cluster*. Os dois *clusters* mais próximos são unidos para formar um novo *cluster* que os substitui e assim sucessivamente, até que reste apenas um. A diferença entre os métodos está basicamente na maneira como a distância (ou dissimilaridade) entre os *clusters* é calculada (SAS, 2010).

O método de agrupamento adotado neste trabalho foi o de *Ward*, uma estratégia de agregação baseada na análise das variâncias dentro e entre os grupos formados. O objetivo do método de *Ward* é criar grupos hierárquicos de tal forma que as variâncias dentro dos grupos sejam mínimas, e as variâncias entre os grupos sejam máximas (CRIVISQUI, 1999). O critério de agregação de cada estágio dessa técnica consiste em encontrar a próxima classe que minimize a variabilidade dentro do novo grupo. Para facilitar a compreensão das somas dos quadrados dentro dos grupos (variabilidades dentro), estas costumam ser divididas pela soma total dos quadrados (variabilidade total) para representarem uma proporção da variabilidade máxima (R^2 semiparcial).

No início do processo, tem-se um grau zero de generalização (todas as observações são distintas entre si) e, ao final do processo, temos 100% de generalização (todas as observações são semelhantes entre si). Caberá ao pesquisador decidir entre o número de grupos que pretende definir na pesquisa, o grau de generalização que pretende adotar ou, ainda, uma interação entre as duas opções, analisando as perdas e ganhos de cada escolha.

4.3.3 Modelo de Fronteira Estocástica

Os modelos de fronteira estocástica foram inicialmente desenvolvidos por Aigner, Lovell e Schmidt (1977) e Meeusen e Van Den Broeck (1977) e permitem estimar a ineficiência associada a uma função de produção (ou custo) tradicional. Em outras palavras, seja y_i a produção (ou custo) de uma empresa i (saída) e $\mathbf{x}_i$ um vetor de K fatores explanatórios (entradas), a função de produção ou custos poderia ser dada por:

$$\ln y_i = \mathbf{x}_i' \boldsymbol{\beta} + e_i \quad i=1, \dots, n. \quad (1)$$

O modelo de fronteira estocástica permite desagregar o erro de previsão e_i em dois componentes específicos: i) choques aleatórios (v_i), resultantes, por exemplo, da omissão de

variáveis relevantes no vetor $\mathbf{x}_i$, erros de mensuração ou de aproximação da forma funcional; ii) componentes associados à ineficiência tecnológica (u_i). Em outras palavras:

$$\ln y_i = \mathbf{x}_i' \boldsymbol{\beta} + v_i - u_i \quad (2)$$

Assume-se que os choques v_i estejam independente e identicamente distribuídos (*i.i.d.*) de forma normal e sejam independentes de u_i . No caso de uma função de produção, u_i será positivo e representará a ineficiência tecnológica. Em outras palavras, u_i representará a redução em relação à produção de eficiência plena. Para a função de custos, u_i será negativo e representará a ineficiência de custo, ou seja, o incremento em relação ao custo mínimo. As funções usualmente utilizadas para representar a densidade de probabilidade de u_i são a meia-normal; normal truncada; exponencial ou gama (COELLI *et alli*, 1998).

Uma extensão do modelo de fronteira estocástica consiste em prever o componente associado à ineficiência (u_i) a partir de um vetor $\mathbf{z}_i$ de características da firma i , como experiência administrativa ou “Governança Cooperativa”, por exemplo (BATTESE & COELLI, 1995). Em outras palavras, teremos:

$$v_i \sim N(0, \sigma_v^2) \quad (3)$$

$$u_i \sim N^+(\mu_i, \sigma_u^2) \quad (4)$$

$$\mu_i = \mathbf{z}_i \boldsymbol{\delta} \quad (5)$$

onde u_i apresenta uma distribuição normal positiva com valor médio condicional às características da firma i ($\mathbf{z}_i$), e $\boldsymbol{\delta}$ é um vetor de coeficientes a ser estimado. A estratégia de estimação consiste em maximizar a função de log-verossimilhança associada aos coeficientes dos vetores $\boldsymbol{\beta}$ e $\boldsymbol{\delta}$ e aos parâmetros $\sigma^2 = \sigma_v^2 + \sigma_u^2$ e $\gamma = \sigma_u^2 / (\sigma_v^2 + \sigma_u^2)$ (BATTESE & COELLI, 1995).

Além de estabelecer a relação entre os fatores de controle e a produção, uma análise particularmente útil nos modelos de fronteira estocástica é a predição dos efeitos da ineficiência. A partir da função (2), pode-se derivar que um determinado nível de produção (ou custo) y_i seria dado pela conjugação de três componentes:

$$y_i = \underset{\text{determinístico}}{\exp(\mathbf{x}'_i \beta)} \times \underset{\text{choque}}{\exp(v_i)} \times \underset{\text{ineficiência}}{\exp(-u_i)} \quad (6)$$

O produto dos dois primeiros componentes (determinístico e choque) definiria a curva de fronteira de eficiência da produção, ou seja, a produção na hipótese de plena ineficiência produtiva. Por sua vez, o terceiro componente (ineficiência) seria o deslocamento em relação à fronteira de produção, representando a produção perdida em função da ineficiência. A partir dessa análise, é possível extrair uma das medidas mais comuns de eficiência técnica, o ET_i (COELLI *et alli*, 1998):

$$ET_i = \frac{y_i}{\exp(\mathbf{x}'_i \beta + v_i)} = \exp(-u_i) \quad (7)$$

Para uma função de produção, o ET_i assumirá um valor entre 0 e 1 e representará a relação entre a produção observada de uma empresa i e a produção em condição de plena eficiência. Em outras palavras, representará a parcela da máxima produção que é alcançada pela empresa. Para a função de custos, ET_i assumirá um valor entre 1 e infinito e representará a relação entre o custo praticado e o custo mínimo. Assim, quanto mais próximo ET_i estiver de 1, em ambas as situações, mais próxima estará a empresa da situação de plena eficiência.

4.4 Resultados

4.4.1 Grupos de “Governança Cooperativa”

A técnica de análise de correspondência foi aplicada isoladamente e independentemente a cada seção do questionário de “Governança Cooperativa” (APÊNDICE A)⁷⁶: i) Representatividade e Participação (RP); ii) Direção (DI); iii) Gestão e Fiscalização (GF). Posteriormente, as principais dimensões da análise de correspondência foram utilizadas pela

⁷⁶ O apêndice contém o questionário detalhado, no formato aplicado junto às instituições. Os resultados consolidados da pesquisa aplicada podem ser consultados em Ventura *et alli* (2009).

análise de *cluster* para agrupar as cooperativas relativamente homogêneas segundo padrões de “Governança Cooperativa”.

Em cada análise, selecionou-se a principal dimensão de cada análise de correspondência foi selecionada para representar os múltiplos relacionamentos entre as cooperativas e as respostas obtidas nos na respectiva seção do questionários. Os valores obtidos para as três dimensões resultantes dessas análises foram utilizadas pela análise de *cluster* como critério de classificação das cooperativas.

Embora a contribuição de uma única dimensão para explicar o universo de relacionamentos possa, a princípio, parecer baixa, deve-se considerar que a multiplicidade de situações impõe sérias dificuldades à discriminação do universo dos padrões de relacionamentos. Ademais, a opção por representar as dimensões mais importantes na discriminação dos padrões de governança impede que a posterior classificação das cooperativas pela análise de *cluster* gere grupos demasiadamente heterogêneos, sem um padrão evidente de discriminação para as variáveis mais relevantes do questionário.

Respostas nulas no questionário podem estar associadas a: opção pela não-resposta em caso de inexistência do mecanismo adequado, falta de aplicabilidade do instrumento ou dispositivo de acordo com a realidade da governança e da gestão da instituição ou o desconhecimento técnico do responsável pelo preenchimento do questionário. Assim, por essas poderem também representar uma situação de baixa governança, adotou-se a estratégia de considerá-la como uma categoria à parte na análise de correspondência (GREENACRE, 1984). Apenas as cooperativas com excessivo número de respostas nulas foram desconsideradas para que a análise multivariada não fosse demasiadamente influenciada por valores extremos.

A principal dimensão obtida pela análise de correspondência para cada seção é brevemente descrita a seguir:

Dimensão 1 RP (6,7% da variabilidade total)

Positivamente associada: à elevada participação de cooperados nas pré-assembleias (percentual médio de cooperados que participam das pré-assembleias igual ou superior a 25%), à realização de reuniões periódicas e sistemáticas com cooperados, à existência de projeto

específico para formação de novas lideranças entre os cooperados, e à realização de programas de educação cooperativista e/ou financeira.

Por outro lado, negativamente associada à inexistência de medidas para estimular a participação dos cooperados nas assembleias e de associados que utilizam a cooperativa como qualquer instituição financeira. Em outras palavras, quanto maior o valor dessa dimensão, maior o comprometimento e participação dos associados e mais presentes as ações positivas da cooperativa no que se refere a programas de educação/capacitação dos cooperados.

Dimensão 1 DI (8,6% da variabilidade total)

Positivamente associada à inexistência de CA, e às respostas negativas ou não respondidas em relação, por exemplo, à condução dos assuntos administrativos por diretor ou executivo, à remuneração mensal dos membros do CA/Diretoria, à prestação de contas dos diretores executivos ou às deliberações do CA/Diretoria.

Dimensão negativamente associada à existência de mecanismos formais para avaliação periódica do CA e/ou diretor-presidente. Assim, quanto maior o valor dessa dimensão, mais a cooperativa estará associada a questões consideradas negativas ou não respondidas da seção de direção, situação que pode ter sido dada pela subjetividade das questões ou pela própria inexistência das estruturas. E, quanto menor seu valor, maior o comprometimento da cooperativa com mecanismos de avaliação periódica do CA e/ou diretor-presidente.

Dimensão 1 GF (8,1% da variabilidade total)

Positivamente associada à existência de estruturas de remuneração dos gestores – seja em relação ao número de associados, capital social, patrimônio líquido ou depósitos –, existência de estrutura própria de auditoria interna e a respostas não respondidas em relação à motivação dos membros para participação no Conselho Fiscal (CF) e ao estímulo à candidatura ao CF.

Negativamente associada à falta de treinamento específico para a preparação dos conselheiros fiscais, à inexistência de processo regular de apresentação dos novos conselheiros às atividades da cooperativa e à ausência de planejamento com definição de metas. Assim, quanto

maior o valor dessa dimensão, melhores serão os mecanismos da cooperativa para remuneração, preparo e efetividade de ação dos membros do CF e de estruturas de auditoria interna, áreas de fiscalização das ações da administração. Por outro lado, valores baixos para essa dimensão associam-se à inexistência de mecanismos de gestão e planejamento da administração e de treinamento, planejamento e outros aspectos indutores de efetividade às atividades dos conselheiros fiscais.

Dada a descrição sucinta das dimensões consideradas relevantes, estas foram utilizadas como critério de agrupamento pela análise de *cluster*, empregando-se o método de variância mínima de *Ward*. Baseado na contribuição parcial das diferenças entre os grupos para a variabilidade total das dimensões (R2 semiparcial) e na limitação imposta para análise dos resultados, optou-se pela seleção de 5 grupos de “Governança Cooperativa”.

As diferenças entre os grupos identificados representavam aproximadamente 69% da variabilidade total das dimensões. Embora a análise não permita quantificar as diferenças entre os grupos identificados, permitiu hierarquizá-los em grupos relativamente homogêneos no que se refere às variáveis mais importantes na discriminação dos padrões de governança, como descrito brevemente, a seguir:

a) **C1 – Alta Governança** (147 instituições, 12,4% do total): diferenciou-se positivamente nas três seções, apenas tendo performance algo inferior ao C3 na seção RP.

b) **C2 – Média-Alta Governança** (157 instituições, 13,3%): teve bom desempenho nas três seções.

c) **C3 – Média Governança** (147 instituições, 12,4%): em RP registrou a melhor performance, mas, nas outras duas seções, DI e GF, obteve resultado intermediário.

d) **C4 – Média-Baixa Governança** (523 instituições, 44,2%): o grupo apenas superou o C5 nas três seções do questionário.

e) **C5 – Baixa Governança** (210 instituições, 17,7%): *cluster* teve o resultado mais insatisfatório no questionário, em todas as suas três seções.

A seguir, as características obtidas das respostas aos questionários, especificidades que, em cada seção, comprovaram a discriminação entre os grupos. Importante observar que os grupos intermediários foram apresentados comparativamente ao grupo de governança mais baixa. Deve-se mencionar, ainda, que as características positivas que qualificam os grupos “médios” foram verificadas também nos melhores grupos. E, em alguns casos, os grupos mostraram resultados próximos, sendo apresentados de forma agregada.

Representatividade e Participação (RP)

- **C3 e C1**: C3 foi considerado mais avançado que os outros grupos em RP, tendo em vista a maior participação assemblear informada pelas entidades componentes. No entanto, os dois grupos se diferenciaram, positivamente, em relação ao restante, se considerados:

- a implementação de ações de estímulo à presença do associados em assembleias;
- a prática de reuniões prévias a AGOs e outros tipos de encontros com associados;
- a existência de canais de informação ao associado e de comunicação para viabilizar a sua participação, e;
- o predomínio de instituições que têm programas de educação cooperativa, financeira e de formação de futuras lideranças.

- **C2 e C4**: C2 teve desempenho semelhante ao C4, mas demonstrou alguns resultados melhores, como a maior presença de formalização de previsão de quarentena para dirigentes advindos de cargos político-partidários. Quanto a esses grupos, vale mencionar:

- a maior parte das instituições tomam algum tipo de ação para estimular a presença do associado em assembleias;
- aproximadamente 40% dos componentes dos grupos informam sobre a existência de comitês eleitorais para a escolha de altos administradores em AGOs.

- **C5**: Características que o diferenciaram negativamente:
 - a falta de ações visando ao aumento de participação de associados em assembleias;
 - a não divulgação, previamente às AGOs, dos nomes dos candidatos a cargos eletivos;
 - a não-promoção, por parte majoritária das instituições, de quaisquer ações de educação cooperativa, financeira ou de formação de lideranças.

Direção (DI)

- **C1/C2**: C1 obteve vantagem em relação a todos os outros grupos, pela maior presença de previsão regulamentar de limites à reeleição. Tais *clusters* se diferenciaram por:
 - predominância de regulamentação sobre transações com partes relacionadas;
 - controle da atuação de administradores e gerentes contratados.
- **C3/C4**: Tiveram desempenho próximo entre si, mas C3 registrou melhor nível, por exemplo, quanto à regulamentação da atuação dos órgãos estatutários. Características que diferenciam positivamente os grupos em relação ao C5:
 - existência de algum critério para definição de remuneração aos conselheiros de administração/diretores;
 - aproximadamente 35% de seus componentes regulam as transações com partes relacionadas;
 - existência de procedimentos de transmissão de informações a novos administradores das entidades.
- **C5**: Novamente destacam-se especificidades negativas que denotam baixa governança, como:
 - a falta de ações de regulamentação de transações com partes relacionadas;
 - a falta de acompanhamento das ações dos altos administradores e gestores, e;
 - a ausência de procedimentos de transmissão de informações aos novos administradores, em aproximadamente metade do grupo.

Gestão e Fiscalização (GF)

- **C1 e C2**: Tiveram diferenças pouco relevantes entre si, mas diferenciaram-se dos outros grupos por:
 - níveis mais adequados de controles internos e de gestão de operações de crédito;
 - melhores condições para o exercício efetivo da atividade de conselheiro fiscal.

- **C3**: registrou nível melhor que C4 e C5 em relação a:
 - existência de relatórios específicos direcionados aos associados;
 - predominância de ações de treinamento aos conselheiros fiscais;
 - participação programada de suplentes em reuniões do CF.

- **C4 e C5**: C4 registrou nível algo acima que o verificado em C5, como no que tange à existência de planejamento com definição de metas e do código de ética. O desempenho insatisfatório desses grupos se repetiu pela:
 - inobservância da promoção de programas associados à responsabilidade social e/ou ambiental;
 - a falta de previsão de participação programada de suplentes em reuniões de CF;
 - inadequação de estruturas de controles internos e dos procedimentos relacionados à gestão de operações de crédito.

Os resultados obtidos na análise de *cluster*, demonstrados na presente seção, permitem avaliar os grupos de acordo com seu nível de governança observado. A seção seguinte incorpora o ordenamento obtido à composição dos grupos em relação a outras variáveis, de caráter geográfico, administrativo ou econômico-financeiro.

4.4.2 Análise da composição dos grupos de governança

Nesta etapa, os grupos/*clusters* de “Governança Cooperativa” foram analisados segundo a composição média de alguns indicadores: região de atuação, número de funcionários,

medidas de porte como número de associados ou valor de patrimônio líquido, e resultado contábil semestral sobre patrimônio líquido (ROE). (Tabela 1).

Inicialmente, a distribuição dos grupos nas cinco regiões brasileiras revelou dados interessantes, confirmando as diferenças regionais dos modelos cooperativistas de crédito brasileiro.

A região Sul apresentou os melhores resultados, concentrando as cooperativas nos grupos qualificados como de governança relativamente mais alta. Tal fato confirmou a percepção qualitativa, de maior desenvolvimento do segmento naquela região, pelo pioneirismo e presença da cultura de origem europeia, portadora do cooperativismo.

As instituições da região Centro-Oeste apresentaram, em média, desempenho mais interessante do que outras regiões, exceto quanto à região Sul. É importante salientar que, entretanto, que a região ainda tem um número relativamente pequeno de instituições, o que ocorre também nas regiões Norte e Nordeste. Mas confirma-se também a evolução do cooperativismo de crédito em áreas que receberam migração de descendentes de europeus.

A região Sudeste concentra a maior parte das instituições em atividade no país, movimenta valores relevantes em relação ao todo nacional, mas seus componentes se concentram nos grupos de média e baixa governança. Verificou-se que as respostas nos questionários tiveram qualificação média algo superior ao das regiões Norte e Nordeste, que concentraram instituições nos grupos de governança mais baixa.

O número de associados é uma medida de porte econômico-financeiro que deve interessar às cooperativas de crédito. As cooperativas devem abranger o maior público, para que tenha escala para viabilizar a competição com outros entes do mercado financeiro, mas com a ressalva de manter sempre o caráter cooperativo e equitativo nas relações econômicas com seus “proprietários-associados”.

Isso se confirmou, uma vez que cooperativas de crédito maiores devem, de fato, operar de maneira mais eficaz, procurando utilizar instrumentos de governança mais adequados. Ademais, o desenvolvimento, neste sentido de crescimento do corpo associativo, deve resultar em crescentes ganhos de aprendizagem dos gestores, no sentido desejado pelos estudos de governança corporativa.

Por outro lado, o número de funcionários não apresentou relação direta com o nível de governança observado, o que poderia levar à conclusão de existência de economias de escala

em entidades de maior porte. Nesse sentido, a variável número de associados/funcionários reforça a tese de ganhos de escala, quando maiores instituições têm relativamente menos funcionários que aquelas menores.

O valor de patrimônio líquido (PL) das instituições per se revelou também relação positiva com os graus de governança de suas estruturas de gestão e controle. Os dois grupos que refletem ambiente de governança mais baixa têm PL médio inferior aos três grupos de governança mais alta.

Outra característica importante verificada na análise das médias: conforme já mencionado, as cooperativas de crédito devem ter objetivo distinto à maior geração de lucros, sobras ou rendas, mas persiste um viés das instituições de persecução de maiores resultados contábeis positivos, por diversas motivações⁷⁷. Apesar da limitação de ordem conceitual já que são instituições sem fins de lucro, para fins estatísticos foram testados os dados de “saldo” semestral médio, em relação às informações obtidas de governança e a qualificação dos grupos de governança.

⁷⁷ A procura por resultados positivos em cooperativas de crédito pode ocorrer, de fato. Até mesmo a maximização de resultados poderia ser aferida, tendo em vista a tendência de gestores em buscar lucros. A discussão é importante, porém, escapa dos objetivos desta pesquisa. Gestões para a geração de resultado contábil positivo – sinônimo de lucro – ainda são justificáveis no caso da necessidade de fortalecimento patrimonial da instituição.

Tabela 1 – Percentuais e valores médios de características diversas segundo grupos de “Governança Cooperativa” (valores entre parênteses representam resultados dos testes estatísticos)

Variável	Cluster				
	1	2	3	4	5
No. Cooperativas	112	124	109	391	130
Região (% linha)					
Norte	4.7	14.0	18.6	55.8	7.0
Nordeste	8.6	10.3	12.1	58.6	10.3
Centro-Oeste	14.7	26.7	16.0	34.7	8.0
Sudeste	6.6	12.6	6.6	51.3	22.9
Sul	27.1	14.8	22.0	31.4	4.7
	$(\chi^2=155,1)^{***}$				
No. Associados	7,402	3,765	4,647	2,051	1,354
	(A)	(B)	(B)	(C)	(C)
No. Funcionários	41.2	23.7	32.0	16.8	30.1
	(A)	(AB)	(AB)	(B)	(AB)
No. Assoc./No. Funcion.	185.2	160.3	164.1	217.8	392.3
	(B)	(B)	(B)	(B)	(A)
No. Semestres Negativos	1.50	1.30	1.34	1.44	2.15
	(B)	(B)	(B)	(B)	(A)
No. Semestres Negativos Consecutivos	0.82	0.81	0.74	0.83	1.03
	(AB)	(AB)	(B)	(AB)	(A)
Patrimônio Médio (1.000 R\$)	9,916	7,151	10,941	5,062	2,939
	(AB)	(BC)	(A)	(DC)	(D)
Receita Média (1.000 R\$)	6,792	3,725	5,495	2,015	574
	(A)	(B)	(A)	(C)	(D)
Despesa Média (1.000 R\$)	-6,179	-3,186	-4,679	-1,678	-435
	(E)	(C)	(D)	(B)	(A)
ROE Médio (1.000 R\$)	0.044	-0.068	0.053	0.043	0.033
	(AB)	(B)	(A)	(AB)	(AB)

Fonte: dados de pesquisa

*** Significância a 0,01% pelo teste χ^2 para tabelas de contingência

(A) (B) (C) (D) (E): representam hierarquia dos valores médios. Médias com a mesma letra não são significativamente diferentes a um nível de significância de 5% pelo teste de Duncan

A medida adotada, que viabiliza a comparação dos saldos semestrais médios entre entidades de diferentes portes, é o ROE, ou retorno sobre o patrimônio líquido. De fato, na análise das médias do ROE, não foram observadas diferenças significativas entre os grupos.

Nesse caso, não foram reveladas diferenças relevantes entre resultados contábeis (saldos) em relação à determinação dessa variável pelos níveis de governança verificados na pesquisa empírica. Tal conclusão corrobora a tese, defendida nesta pesquisa, da inviabilidade de utilizar-se medidas de eficiência no sentido do desempenho econômico positivo, para análises estatísticas sobre o comportamento de instituições sem fins de lucro, como as cooperativas de crédito.

Embora, na prática, exista a preferência natural da alta administração em perseguir saldos positivos, de fato, o comportamento sob o objetivo de geração de lucros ou sobras não se materializou em instituições que tenham níveis maiores de gestão e governança.

Outra alternativa adotada para testar a determinação da performance econômico-financeira das entidades, pelo ambiente de governança verificado, foi separar as ocorrências de saldos contábeis negativos e relacioná-los à observância de níveis de governança inadequados. Isso ocorrer porque as instituições, embora não devam ter como finalidade de atuação a busca de geração de excedentes, devem ser geridas de modo a evitar a ocorrência de saldos negativos, principalmente de forma recorrente ou reiterada.

De fato, os saldos negativos para os grupos de governança se mostraram como relevantes, apesar de a diferenciação, no caso destas variáveis “semestres negativos” e “semestres negativos consecutivos”, não ter sido explícita para a totalidade dos grupos.

Um resultado bastante importante se verificou, na medida em que o grupo que se caracterizou fortemente pela governança mais pobre (C5) teve ocorrência mais significativa de saldos contábeis negativos, entre os dez exercícios semestrais analisados. Outrossim, quanto à presença de saldos contábeis negativos consecutivos, também se obteve a relação esperada, quando esse mesmo grupo de baixa governança se destacou negativamente.

4.4.3 Determinantes do desempenho financeiro

O conceito de alavancagem utilizado serve aos propósitos desta pesquisa, por se constituir em variável bastante interessante para mensurar a produção e o desempenho de uma cooperativa de crédito. O indicador de alavancagem aqui utilizado é obtido do valor de operações de crédito líquidas de provisão para perdas sobre o patrimônio líquido contábil das instituições.

A observação empírica do conjunto de cooperativas de crédito no Brasil poderia demonstrar que elas operam em níveis de alavancagem mais baixos que as instituições tradicionais voltadas ao crédito. Tal cenário se configura em situação competitiva desfavorável, uma vez que os ganhos mais altos de agentes representativos da atividade financeira mais tradicional devem estar associados a um nível eficiente de alavancagem.

Feita essa qualificação, adota-se a premissa de que uma maior alavancagem representaria aproximação de melhor produção ou, ainda, de mais alta performance econômico-financeira⁷⁸.

Os resultados apresentados na Figura 2 oferecem uma preliminar da relação entre os grupos de governança e o desempenho das cooperativas. Para cada grupo de governança, elaborou-se a distribuição de frequências para a alavancagem das cooperativas.

Há uma evidente concentração de melhores resultados de alavancagem para as cooperativas dos grupos de melhor governança. Cooperativas do C1 apresentam maiores alavancagens com maior regularidade que as dos demais grupos. Isso não elimina, entretanto, a ocorrência de baixa alavancagem em cooperativas desse mesmo grupo, que aparecem em uma frequência inferior à dos demais grupos.

Cooperativas do C3 apresentaram um desempenho semelhante ao do C1, com valores modais próximos e uma menor dispersão das alavancagens nos extremos inferior e superior. Com desempenho também semelhante, as cooperativas do C2 diferenciam-se pela maior dispersão das alavancagens e a concentração das ocorrências em valores inferiores aos dos C1 e C3.

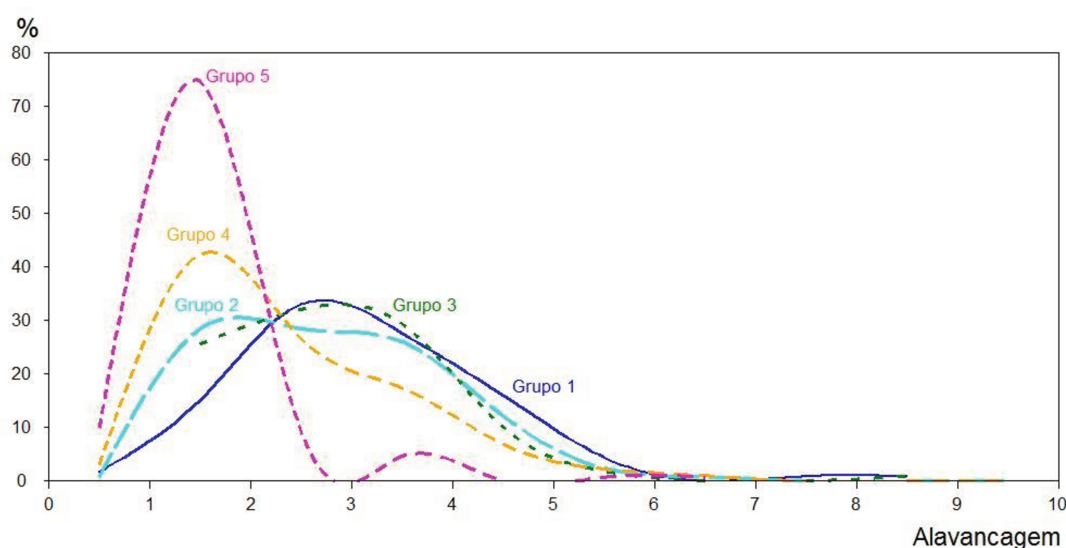
Os dois piores grupos apresentam desempenhos claramente inferiores aos dos demais, com elevadas frequências de baixas alavancagens, sobretudo para as cooperativas do C5. A dispersão no C4 é maior, ou seja, embora haja uma elevada concentração de baixas alavancagens, há, em comparação com o C5, uma maior participação de cooperativas com alavancagem superior.

Algumas observações, mais específicas, sobre os resultados demonstrados na Figura 2:

⁷⁸ Os dados contábeis das instituições para a medida de alavancagem foram obtidos dos valores contábeis registrados pelas instituições nas contas 1.6.0.00.00-1 Operações de crédito e 6.1.0.00.00-1 Patrimônio Líquido. Assim, Alavancagem = Operações de Crédito / PL. Interessante observar que o montante de operações de crédito utilizado é líquido de provisões para devedores duvidosos, o que incorpora a este conceito de alavancagem uma variável de qualidade das operações de crédito. Sobre provisões para operações de crédito, ver Resolução CMN 2.682/99.

- o maior nível de alavancagem do C3, em relação ao C2, pode estar associado ao maior porte das instituições do primeiro quanto ao número de associados;
- aproximadamente 5% dos componentes do C5 têm alta alavancagem, o que demonstra que certas instituições operam mais, sem apresentar, no entanto, um nível adequado de governança;
- dados tais resultados, espera-se que uma atuação mais eficiente das instituições resultem em uma carteira líquida de crédito aproximadamente seis vezes maior que seu patrimônio líquido.

Figura 2 – Distribuição de frequências para alavancagem segundo grupos de “Governança Cooperativa”



Fonte: dados de pesquisa

O próximo passo da análise do desempenho econômico das cooperativas baseou-se nos resultados de um ajuste de fronteira estocástica para a variável dependente média das operações de crédito no período. Como determinantes das operações de crédito na função de produção (equação 2), consideraram-se os seguintes fatores explanatórios:

- associados: variável dada pelo logaritmo natural do número de associados e que representa uma medida de porte da cooperativa;

- funcionários: variável dada pelo logaritmo natural do número de funcionários e que representa uma medida dos investimentos em trabalho da cooperativa;
- patrimônio: variável dada pelo logaritmo de uma transformação do patrimônio líquido médio da cooperativa no período (patrimônio médio + menor valor médio + 1), e que permite a consideração de cooperativas com patrimônio negativo. Representa uma medida de capital da cooperativa.

Pressupõe-se que o componente de ineficiência desse modelo (u_i) apresente apenas valores positivos, já que a ineficiência seria responsável pela redução das operações de crédito em relação à situação de plena eficiência determinada pelo porte, capital e trabalho da cooperativa. Considerou-se ainda que esse componente de ineficiência seja condicional aos seguintes fatores explanatórios:

- região: representado por quatro variáveis binárias para discriminar 5 grandes regiões de procedência da cooperativa (NO: 1 para Norte e 0 c.c.; NE: 1 para Nordeste e 0 c.c.; SE: 1 para Sudeste e 0 c.c.; CO: 1 para Centro-Oeste e 0 c.c.; Sul utilizado como referência de análise);
- Grupo de governança: representado por quatro variáveis binárias para discriminar 5 grupos de governança (C1: 1 para C1 e 0 c.c.; C2: 1 para C2 e 0 c.c.; C3: 1 para C3 e 0 c.c.; C4: 1 para C4 e 0 c.c.; C5 utilizado como referência de análise);

Como se tratam de ajustes com variável dependente em logaritmo, as estimativas dos coeficientes associados aos logaritmos das variáveis *Associados*, *Funcionários* e *Patrimônio* indicarão a elasticidade do desempenho em relação a porte, capital e trabalho da cooperativa. Para as variáveis independentes do modelo de ineficiência (região e grupos de governança), que assumem apenas valores 0 e 1, a variação percentual no componente de ineficiência associada à dicotomia estabelecida será equivalente a $100[\exp(\beta_j)-1]\%$ (HALVORSEN; PALMQUIST, 1980).

A Tabela 2 apresenta os resultados das estimativas obtidas pelo programa FRONTIER 4.1:

Tabela 2 – Estimativas de máxima verossimilhança para coeficientes do modelo de fronteira estocástica

Variável	Função de Produção LTN (Operações de Crédito - Provisão)			
	β	S_{β}	t	P
Constante	-2.707	0.505	-5.361	**
ln (Associados)	0.024	0.023	1.044	0.297
ln (Funcionários)	0.492	0.020	24.203	**
ln (Patrimônio)	1.099	0.034	31.928	**
	Modelo de Ineficiência (u)			
	Z	S_Z	t	P
Constante	-8.192	4.962	-1.651	0.099
Região				
CO	6.641	3.116	2.131	**
NE	7.811	3.562	2.193	**
NO	5.403	2.421	2.231	**
SE	4.737	2.272	2.085	**
Grupo				
1	-7.732	3.418	-2.262	**
2	-9.940	4.574	-2.173	**
3	-6.831	3.016	-2.265	**
4	-4.859	2.072	-2.345	**
σ_v^2	4.966	2.374	2.092	**
γ	0.982	0.009	109.721	**
n cooperativas		807		
log-verossimilhança		-610.102		
teste LR para u		297.352		
Eficiência media		0,670		

Fonte: dados de pesquisa

** Significância a 5%

Em um primeiro momento, observa-se que, independente dos demais fatores, as operações de crédito tendem a crescer mais que proporcionalmente ao patrimônio da cooperativa. A elasticidade associada a essa variável indica um crescimento médio das operações em 1,1% para cada crescimento de 1% no patrimônio.

O número de funcionários é também um importante determinante das operações de crédito. Quando controlados os demais fatores, as operações tendem a crescer 0,5% para cada acréscimo de 1% no número de funcionários. Sem dúvida, as cooperativas devem registrar maior número de funcionários quando adquirem maior porte; entretanto, tal conclusão não prejudica as

observações de ganhos de escala extraídas da análise de médias: terão mais funcionários, mas devem ter proporcionalmente cada vez menos.

Por sua vez, o coeficiente associado ao número de associados mostrou-se insignificante no *frontier*, possivelmente devido à forte colinearidade com o patrimônio da cooperativa, outra variável explanatória adotada no modelo.

No que se refere à decomposição dos resíduos do ajuste ($\hat{e}_i = \hat{v}_i + \hat{u}_i$), as estimativas dos erros padrão de v_i e u_i indicam que a contribuição da variabilidade do componente de ineficiência é significativa (γ). Em outras palavras, a variabilidade dos resíduos deve-se não somente aos choques aleatórios da função de produção, mas, também, a componentes de ineficiência do modelo.

A eficiência média das cooperativas seria de aproximadamente 67%, com importantes diferenciações em relação aos grupos de governança e grandes regiões.

Em primeiro lugar, os resultados sugerem um evidente ganho de eficiência associados à boa governança. As cooperativas dos 4 primeiros grupos apresentam eficiência substancialmente superiores à do último e mais precário grupo de governança. A eficiência é maior, sobretudo, para as cooperativas dos grupos 2 e 1.

No que se refere à localização geográfica, as cooperativas da região Sul tendem a apresentar os melhores resultados de eficiência, seguidas pelas cooperativas do SE. As mais ineficientes seriam aquelas das regiões NE e CO.

4.5 Discussão dos resultados e comentários finais

Embora a subjetividade e a amplitude dos temas ligados ao estudo da governança corporativa, e as dificuldades relacionadas à avaliação e comparação empírica da performance financeira das cooperativas de crédito, tenham imposto obstáculos a esta pesquisa, podem-se julgar os resultados deste trabalho como muito satisfatórios.

Primeiramente, no que se refere à identificação de características relevantes para a discriminação de boas práticas de governança das entidades em relação à representatividade e participação, direção e gestão e fiscalização. A análise de correspondência viabilizou a eleição de “dimensões” consideradas mais importantes no sentido de permitir a diferenciação entre as

cooperativas de crédito, o que resultou na possibilidade de construção de grupos de governança diferenciados, que se qualificaram de maneira bastante razoável.

De forma ainda mais ampla, a análise de correspondência abre uma possibilidade paralela de continuidade de pesquisas, ao demonstrar quais os itens dos questionários que se destacaram para a avaliação da governança das cooperativas de crédito no país, em detrimento de outros aspectos que não permitiram diferenciar as instituições de acordo com os objetivos deste estudo.

A utilização e possível reavaliação do questionário primário, somada aos resultados aqui trabalhados, devem ser ferramentas úteis para desenvolvimento futuro da mensuração de governança corporativa e eficiência econômica da atividade de cooperativas de crédito. A base de dados deste trabalho não tinha, na época de aplicação da pesquisa, a preocupação primordial de atender a estudos posteriores relacionados a métodos estatísticos multivariados. Sua finalidade precípua era oferecer subsídios sobre a situação do segmento ao órgão regulador de instituições financeiras no Brasil.

A partir das questões que se destacaram na análise de correspondência e na discriminação dos *clusters*, por exemplo, pode-se evoluir a um modelo de questionário mais adequado aos objetivos de comparabilidade e estatística. A seção Direção (DI) do questionário, por exemplo, revelou possibilidade de evolução, resposta que pode vir a ser encontrada em uma análise mais detida sobre as dimensões obtidas pela aplicação da análise de correspondência.

Voltando ao desenvolvimento aqui alcançado, o uso conjunto das técnicas de análise de correspondência e análise de *cluster* permitiu identificar padrões relativamente homogêneos de governança, os quais apresentaram relações razoavelmente consistentes com indicadores diversos selecionados, como medidas de porte, ocorrência e recorrência de resultados contábeis negativos, alavancagem sobre capital próprio.

Partindo-se do ordenamento em grupos de governança obtido na avaliação dos *clusters*, destacou-se a análise das médias dos grupos, que gerou resultados muito interessantes, ao demonstrar diversos aspectos que servem para suportar empiricamente e avançar quanto às visões qualitativas existentes sobre o segmento cooperativista de crédito em atividade no Brasil.

Destacaram-se pontos importantes como:

- a existência de maiores níveis de governança de entidades localizadas em regiões culturalmente mais afeitas aos preceitos do cooperativismo;

- a percepção de qualidade de medidas de porte econômico como número de associados e montante de patrimônio líquido, em detrimento de outras, como número de funcionários;
- a observância de maiores níveis de governança de entidades de maior porte vis-à-vis à percepção de existência de economias de escala;
- as limitações para avaliar a eficiência, em entidades sem fins lucrativos, com o uso de variáveis de desempenho econômico-financeiro positivo de tais entidades;
- a consecução do objetivo de demonstrar a determinação de resultados econômicos negativos por ambientes de governança inadequados.

Em seguida, dados os procedimentos de análise das frequências de níveis de alavancagem dos grupos e de ajuste do modelo de fronteira estocástica, pôde-se identificar padrões significativos e relativamente consistentes de relacionamento entre práticas de boa governança e o desempenho das cooperativas de crédito, com a incorporação de uma variável muito, senão a mais importante: montante de operações de crédito concedidas.

Primeiro, o gráfico de frequências incorpora a análise comparativas dos grupos sob o conceito de alavancagem, ou de operações de crédito concedidas sobre o capital próprio, quando foram alcançados resultados bastante acurados, em linha ao que se esperava desde a avaliação da governança dos grupos.

A ligação estreita entre a maior alavancagem, variável representativa da produção média de uma instituição financeira especializada em crédito, e o nível de governança detectado, resulta na percepção de que as cooperativas de crédito devem, de fato, operar de maneira mais extensiva na concessão de crédito, sua atividade primordial, para viabilizar a geração de rendas e seu desenvolvimento econômico-financeiro em um mercado competitivo.

Os resultados descritos a partir daí foram obtidos do modelo construído de fronteira estocástica, método aplicado que permitiu verificar o efeito isolado das características dos grupos selecionados sobre o montante de operações de crédito concedidas pelas instituições. Os resultados demonstraram que os grupos de maior governança e as regiões que apresentam maior suscetibilidade ao sucesso do cooperativismo, de fato, operam de forma mais eficiente, utilizado o conceito de maior nível de operações de crédito por instituição.

Ligados a essa última conclusão, os testes realizados no decorrer da pesquisa destacam, e isto tem de ser mencionado, a percepção da importância do porte das cooperativas de crédito, o que redundará na observação da necessidade da busca pelo crescimento constante das instituições, para a obtenção e a viabilidade de construir estruturas interessantes de gestão e governança e, assim, recolher frutos melhores no futuro.

Em suma, foram bastante efetivos os resultados apresentados ao longo deste artigo, oferecendo observações que demonstram as possibilidades que o cooperativismo de crédito tem para se fortalecer, por meio da montagem e o desenvolvimento de suas estruturas de gestão e governança. E o objetivo de consolidação do setor ganha maiores possibilidades de ser alcançado, a partir de resultados científicos, quando se delineiam os caminhos a serem percorridos até um grau esperado de desenvolvimento dessas estruturas econômicas.

Esse cenário de evolução potencial se reforça, em um momento em que o ambiente econômico e institucional do país parece, de fato, se desenvolver. Os avanços relacionados à melhor distribuição de renda e ao crescimento da massa salarial no país se traduzem também na inclusão financeira de parcela importante da população. Isso interessa ao segmento de instituições financeiras, principalmente àquelas que têm margem de grande desenvolvimento, como as cooperativas de crédito.

Para absorver uma maior fatia do mercado, seus altos gestores devem trabalhar, pelas diversas vias, pela constituição de novas cooperativas ou pela evolução das já existentes, pela atuação institucional adequada junto às autoridades, pela promoção da educação e da cultura cooperativistas e pelos diversos campos possíveis, muitos deles explorados nesta pesquisa.

É conhecido o desenvolvimento alcançado pelas cooperativas de crédito e suas formas mais avançadas, como os bancos cooperativos, em outros países do mundo. Então, existe um horizonte a ser perseguido. A evolução e o protagonismo do cooperativismo de crédito em uma economia nacional se constituem, portanto, em umas das importantes peças para o quebra-cabeça do desenvolvimento econômico. Logo, não se pode prosseguir sem que este importante segmento de instituições financeiras tenha sua devida relevância.

Pelo aqui exposto, este trabalho julga ter cumprido seus objetivos, com o imprescindível apoio dos insumos obtidos do Projeto Governança Cooperativa do Banco Central do Brasil e de fontes alcançadas de outros trabalhos prévios, tendo cumprido de forma plena seu

objetivo mais abrangente, de adicionar elementos materiais às discussões que visam ao desenvolvimento futuro do cooperativismo de crédito no Brasil.

5. Referências bibliográficas

AIGNER, C.; LOVELL, C. A. K.; SCHMIDT, P. Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models. **Journal of Econometrics**, v. 6, n.1, pp. 21–37, 1977.

ARROW, K., Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care **The American Economic Review**, Vol. 53, No. 5., pp. 941-973, 1963.

ARROW, K., **Essays in the Theory of Risk- Bearing**. Chicago: Markham, 1971.

BARROSO, M. F.G. **Distribuição de resultados e desempenho de cooperativas de crédito: estudo comparativo no Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, USP, Ribeirão Preto, 2009.

BIS (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS) “**Enhancing corporate governance for banking organisations**”, February, 2006. Disponível em: www.bis.org/publ/bcbs122.pdf

BRESSAN, V. G. F. **Seguro Depósito e Moral Hazard nas cooperativas de crédito brasileiras**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Viçosa, 2009.

CATTELL, R. B. The Scree Test for the Number of Factors. **Multivariate Behavioral Research**, n. 1, pp. 245–276, 1966.

COASE, R., The Nature of Firm. **Economica**, v.4, p. 386-405, 1937

COELLI, T. J.; RAO, D. S.; O'DONNELL, C. J.; BATTESE, G. E. **An introduction to efficiency and productivity analysis**. Springer: Nova Iorque, 1998.

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

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

CRIVISQUI, E. **Presentación de los métodos de clasificación**. Programa Presta, ULB, 1999.

CUADRAS, C. M. **Métodos de análisis multivariante**. Barcelona: EUNIBAR – Editorial Universitária de Barcelona S. A., 1981.

DEMBE, A. E. e BODEN, L. I. (2000). **Moral Hazard: A Question of Morality?**, New Solutions, 2000.

DI MICELI, A., **Governança Corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil**, Dissertação de Mestrado em Administração, FEA-USP, 2002.

FAMA, E.. Agency Problems and the Theory of the Firm. **Journal of Political Economy** 88: 288-307, 1980.

FAMA, E., JENSEN, M., "Separation of Ownership and Control." **Journal of Law and Economics** 26: 301-25, 1983.

FERREIRA, M. A. M., GONÇALVES, R. M. L.; BRAGA, M. J. Investigação do desempenho das cooperativas de crédito de Minas Gerais por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA). **Economia Aplicada**, vol. 11, no.3, Ribeirão Preto, Julho/Setembro 2007.

FREEMAN, R., **Strategic management: A stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

GREENACRE, M. J. **Theory and application of correspondence analysis**. London: Academic Press Inc, 1984.

GREENACRE, M. J., HASTIE, T. The geometric interpretation of correspondence analysis. **Journal of the American Statistical Association**, v. 82, n. 398, p. 437-447, 1987.

HALVORSEN, R.; PALMQUIST, R. (1980). The interpretation of dummy variables in semilogarithmic equations. **The American Economic Review**, v. 70, n. 3, p. 474-475, jun. 1980.

HANSMANN, H., **The ownership of enterprise**. Cambridge: Harvard University Press, cap.4, 1996.

HERMALIN, B., WEISBACH, M., Board of Directors as an endogenously determined institution: a survey of the economic literature. **NBER Working Paper n. 8161**, Cambridge, Massachusetts, 2001.

HOFFMANN, D. L.; FRANKE, G.R. Correspondence analysis: graphical representation of categorical in marketing research. **Journal of Marketing Research**, v. 23, n. 3, p. 213-227, aug. 1986.

HOLMSTRÖM, B., Moral Hazard and Observability. **The Bell Journal of Economics**, Vol. 10, No. 1, pp. 74-9, Spring, 1979.

HUNG, H., A typology of the theories of the roles of governing boards. **Corporate Governance: an international review**, v.6, n.2, p. 101-111, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**, 4^a. Edição, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>. Acesso em 10.8.2010.

JENSEN, M, MECKLING, W., Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure.” **Journal of Financial Economics**, v.3, p. 305-360, 1976.

KHIARI, W., KARAA, A and OMRI A. “Corporate governance efficiency: an indexing approach using the stochastic frontier analysis”. **Corporate Governance** vol. 7, no. 2, 2007, p. 148-161.

KRIEG, J. M. Credit Unions: Who is in control? **Forthcoming: Northwest Journal of Business and Economics** Western Washington University. Sítio consultado em 23.5.2010: www.cbe.wvu.edu/krieg/Econ.%20Documents/Credit%20Unions5b.pdf

LETHBRIDGE, E., Governança corporativa. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 209-232, dez. 1997.

LODI, J. B., Governança Corporativa. **O Governo da Empresa e o CA**, Rio de Janeiro, Campus, 2000.

MEINEM, E., As sociedades cooperativas na Constituição federal. In DOMINGUES, J. A. S. (org.). **Aspectos Jurídicos do Cooperativismo**, Porto Alegre: Ed. Sagra Luzzatto, p. 11-47, 2002a.

MEINEM, E.. Cooperativismo de Crédito: raízes, evolução e particularidades. In DOMINGUES, J. A. S. (org.). **Cooperativas de Crédito no Direito Brasileiro**, Porto Alegre: Ed. Sagra Luzzatto, p. 11-20, 2002b.

MEEUSEN, W.; VAN DEN BROECK, J. Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error. **International Economic Review**, v. 18, n. 2, pp. 435–444, 1977.

PA Consulting Group. **Mutually Assured destruction?** 2003. Disponível em: <http://online.ebs.ie/internet/pdf/files/public/pamutuality.pdf>. Sítio consultado em 15.10.2009.

PAGNUSSATT, A., **Guia do Cooperativismo de Crédito: organização, governança e políticas corporativas**. Porto Alegre: Ed. Sagra Luzzatto, 2004.

PATIN, R. P., and D. W. MCNIEL, Benefit Imbalances Among Credit Union Member Groups: Evidence of Borrower-Dominated, Saver-Dominated, and Neutral Behaviour? in **Applied Economics**, vol. 23, no. 4B, 1991, p. 769-779.

ROSS, S. A. “The economic theory of agency: the principal’s problem. **American Economic Review**, n.63, p.134-139, 1973.

SAS. **SAS OnlineDoc® 9.2**, Cary, NC: SAS Institute Inc. Disponível em <<http://support.sas.com/documentation/>>. Acessado em julho de 2010.

SHLEIFER, A. e VISHNY, R. A survey of corporate governance. **Journal of Finance**, v. 52, n.2, p.737-783, 1997.

SIFFERT FILHO, N. “Governança Corporativa: Padrões Internacionais e Evidências Empíricas no Brasil nos Anos 90” - **Revista do BNDES**, 1998.

STREECK, W. & YAMAMURA, K. **The origins of nonliberal capitalism: Germany and Japan in comparison**”, Cornell University Press, 2001.

VASCONCELOS, R. W. B. **Modelo de Análise Qualitativa dos Fatores de Risco nas Cooperativas de Crédito Singulares: Governança Corporativa e Controles Internos**. Monografia. MBA Finanças Bancárias PUC/MG, Belo Horizonte, 2006.

VENTURA, E. C. F. (coord. geral). **Governança cooperativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito** – Brasília: BCB, 2009.

APÊNDICE A

Questionário às cooperativas: Governança Cooperativa ⁷⁹

SEÇÃO 1: Representatividade e Participação

1. A Assembléia Geral Ordinária (AGO) da cooperativa ocorre em regime de representação por delegados?

Sim ☐ Não ☐

- 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.

☐ 5% ou menos

☐ de 5,01% a 10%

☐ de 10,01% a 15%

☐ de 15,01% a 20%

☐ de 20,01% a 50%

☐ acima de 50%

- 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.

☐ dificuldade de deslocamento da residência do cooperado para o local de realização da assembléia

☐ confiança do cooperado na administração da cooperativa

☐ não realização de festividades e/ou sorteio de brindes

☐ falta de conhecimento do cooperado a respeito da sua importância na assembléia

⁷⁹ O presente questionário é propriedade do Banco Central do Brasil, tendo sido utilizado no escopo do Projeto Estratégico Governança Cooperativa. Os resultados de sua aplicação foram o insumo básico da pesquisa estatística desenvolvida e descrita na presente Dissertação de Mestrado. Versão gentilmente cedida pela coordenação do projeto citado.

- ☐ falta de mobilização ou de convite dirigido
- ☐ a assembléia ocorrer em regime de representação por delegados
- ☐ outra:
-

2. Que medidas são adotadas pela cooperativa com o objetivo de estimular a participação dos cooperados nas assembléias? Marque mais de uma, se necessário.

- ☐ não há ação específica
- ☐ oferta de transporte, por parte da cooperativa, para levar os cooperados ao local de realização da assembléia
- ☐ realização de festividades e/ou sorteio de brindes
- ☐ realização de programas de educação cooperativista
- ☐ realização de programas de educação financeira
- ☐ outras:
-

2.1 Qual o percentual médio de cooperados que participou das pré-assembléias (ou reunião para escolha dos delegados) em 2007?

- ☐ a cooperativa não realiza pré-assembléias (ou reunião para escolha dos delegados)
- ☐ 10% ou menos
- ☐ de 10,01% a 25%
- ☐ de 25,01% a 50%
- ☐ de 50,01% a 75%
- ☐ acima de 75%

2.2 A cooperativa realiza reuniões periódicas com seus cooperados, de forma sistemática?

Sim ☐ Não ☐

3. Com base na experiência, quais os DOIS fatores que melhor explicam a motivação dos cooperados a comparecerem às assembleias?

☐ eleição com a existência de chapas concorrentes

☐ realização de festividades e/ou sorteio de brindes

☐ comunicação do rateio de perdas e/ou despesas

☐ comunicação do rateio das sobras

☐ aprovação das contas e destinação do Fates

☐ outros:

4. As pautas das assembleias gerais incluem os itens “Outros Assuntos”, “Assuntos Gerais” ou similares?

Sim ☐ Não ☐

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?

Sim ☐ Não ☐

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)?

☐ não há leitura desses pareceres

☐ somente é feita a leitura do parecer da auditoria externa

☐ somente é feita a leitura do parecer do CF

☐ são lidos os dois pareceres, da auditoria externa e do CF

7. Há mecanismos formais que permitam aos cooperados ou delegados incluírem itens nas pautas das assembleias, previamente à sua realização?

Sim ☐ Não ☐

8. Na AGO de 2007, houve caso de inclusão de itens pelos cooperados ou delegados?

Sim ☐ Não ☐

9. Existe um comitê eleitoral formalizado e com independência para conduzir os processos eletivos na cooperativa?

Sim ☐ Não ☐

10. Qual o mecanismo de votação utilizado pela cooperativa nas assembleias?

☐ votação realizada nas pré-assembleias, para ratificação posterior da assembleia

☐ voto por delegação

☐ votação realizada na própria assembleia

☐ outro:

11. Nas deliberações das assembleias ocorre contagem dos votos COM registro em ata do resultado?

Sim ☐ Não ☐

12. Os nomes dos candidatos a cargos eletivos são divulgados previamente (pelo menos uma semana) à realização da assembleia que fará a escolha?

Sim ☐ Não ☐

- 12.1 O perfil (formação técnica e currículo) dos inscritos como candidatos aos cargos eletivos é divulgado antes ou durante a AGO?

☐ Antes da AGO

☐ Durante a AGO

☐ Antes e durante a AGO

☐ Não é divulgado

13. Os membros do CF são votados:

☐ Individualmente

☐ Por chapas

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?

Sim ☐ Não ☐

15. Em alguma das últimas três eleições para o CA/Diretoria ocorreu a candidatura de mais de uma chapa?

Sim ☐ Não ☐

16. O estatuto contempla requisitos sobre tempo de afastamento obrigatório entre o exercício de cargo eletivo político partidário e na cooperativa (quarentena)?

Sim ☐ Não ☐

17. Quais as DUAS formas mais utilizadas pelos cooperados para expressar sua opinião sobre a cooperativa?

☐ pré-assembléias

☐ caixa de sugestões na sede e/ou nos Pac's

☐ espaço/local para sugestões no site

☐ pesquisa periódica de opinião/satisfação

☐ conversas informais (não documentadas) com dirigentes

☐ conversas informais com gerentes e funcionários

☐ 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)

☐ sim, cada segmento possui um representante no CA/Diretoria e/ou no CF

- ☐ sim, cada segmento se reúne em pré-assembléias para discutir seus interesses e eleger delegado que o representará nas assembléias gerais
- ☐ sim, os representantes de cada segmento se reúnem periodicamente com o CA/Diretoria para discutir e levar as reivindicações de seus grupos
- ☐ não existe preocupação com relação à representatividade dos diferentes segmentos
- ☐ sim, outra forma:
-

19. Que canais são utilizados pela cooperativa para prover aos cooperados acesso às informações? Marque mais de uma alternativa, se necessário.

- ☐ mural
- ☐ internet/intranet
- ☐ boletim/jornal próprio
- ☐ pré-assembléias
- ☐ mídia externa (jornais, revistas, rádio ou TV)
- ☐ 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
2.	☐	
3.	☐	
4.	☐	
5.	☐	Participa, defende e se identifica com os princípios cooperativistas

↓

21. A cooperativa promove programas de educação cooperativista?

Sim ☐

Não ☐

Em caso positivo:

21.1 Quantos cooperados participaram de programas de educação cooperativista em 2006?

21.2 Existem programas de educação cooperativista específicos para os novos cooperados?

Sim ☐

Não ☐

22. A cooperativa promove programas de educação financeira?

Sim ☐

Não ☐

Em caso positivo:

22.1 Quantos cooperados participaram de programas de educação financeira em 2006?

22.2 Existem programas de educação financeira específicos para os novos cooperados?

Sim ☐

Não ☐

23. A cooperativa tem projeto específico para a formação de novas lideranças entre os cooperados?

Sim ☐

Não ☐

24. O cooperado, quando de sua admissão na cooperativa, recebe ou tem acesso ao estatuto social?

Sim ☐

Não ☐

SEÇÃO 2: Direção

1. Quantos membros, efetivos e suplentes, compõem o órgão de administração da cooperativa? Caso a cooperativa tenha diretores executivos que também são 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?

Sim Não

3. Quantos membros estatutários do CA/Diretoria cumprem expediente diário na cooperativa?

4. A condução dos assuntos administrativos do dia-a-dia da cooperativa é executada principalmente por: (marque somente uma alternativa)

um diretor eleito, com funções executivas

um executivo contratado

5. A cooperativa possui regulamento ou regimento interno que dispõe sobre as atribuições E responsabilidades dos órgãos estatutários, além do disposto no estatuto social?

Sim Não

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%:

Definir ou analisar estratégia

	Acompanhar atuação dos diretores executivos	
	Atender cooperados	
	Verificar números e operações	
	Realizar contatos externos	
	Atividades operacionais	
	Outras	

100% Total

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:

☐ não há remuneração pela função de conselheiro de administração

☐ representa cerca de 5% (ou 1/22) da remuneração do diretor-presidente

☐ situa-se entre 5% e 10% da remuneração do diretor-presidente

☐ representa mais de 10% da remuneração do diretor-presidente

☐ não há relação direta com a remuneração do diretor-presidente

8. Quantos membros do CA/Diretoria (titulares e suplentes) estão atualmente:

no primeiro mandato eletivo

no segundo mandato eletivo consecutivo

no terceiro mandato eletivo consecutivo

no quarto mandato eletivo consecutivo

no quinto mandato eletivo consecutivo ou acima

9. Existe limitação formal (estatuto ou regimento) para o número de reeleições de um mesmo membro dos órgãos estatutários?

Sim ☐ Não ☐

Em caso positivo:

9.1 Quantas reconduções são permitidas?

10. O CA/Diretoria, em suas reuniões ordinárias, toma conhecimento das deliberações do CF na reunião imediatamente anterior?

Sim ☐ Não ☐

11. Como é o processo de escolha do diretor-presidente da cooperativa?

☐ os conselheiros são eleitos pela assembléia e, em seguida, escolhem o diretor-presidente

☐ a assembléia vota em separado os nomes de conselheiros e do diretor-presidente

☐ a chapa é submetida à assembléia com a definição dos nomes dos conselheiros e do diretor-presidente

☐ os conselheiros eleitos escolhem o diretor-presidente e este escolhe os diretores

☐ outro:

12. Os cargos de diretor-presidente e presidente do CA são ocupados pelo mesmo dirigente?

☐ Sim

☐ Não

☐ A cooperativa não tem CA

13. Os membros do CA/Diretoria têm acesso, individualmente, a todos os documentos e informações necessários ao exercício de sua função?

Sim ☐ Não ☐

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?

Sim ☐ Não ☐

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?

Sim ☐ Não ☐

16. Nas atas das reuniões do CA/Diretoria são registradas as fundamentações que nortearam as decisões desse órgão?

Sim ☐ Não ☐

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?

Sim ☐ Não ☐

18. Os diretores executivos prestam contas formalmente de suas atividades ao CA/diretores não executivos?

Sim ☐ Não ☐

19. Existe mecanismo formal utilizado para avaliação periódica da atuação do:

Conselho de Administração:

Sim ☐ Não ☐

Diretor-presidente:

Sim ☐ Não ☐

Gerente contratado:

Sim ☐ Não ☐

SEÇÃO 3: Gestão e Fiscalização

1. A cooperativa estabelece planejamento com definição de metas?

Sim ☐ Não ☐

2. A remuneração dos gestores está associada a que tipo de desempenho? Marque mais de uma alternativa, se necessário:

- ☐ não está vinculado a desempenho
- ☐ proporcional ao número de cooperados
- ☐ proporcional ao aumento do capital social
- ☐ proporcional ao aumento do patrimônio líquido
- ☐ proporcional às sobras
- ☐ proporcional ao aumento dos depósitos
- ☐ outros:
-

3. A cooperativa dispõe de código de ética ou conduta?

Sim ☐ Não ☐

4. A cooperativa possui programas de responsabilidade social e/ou responsabilidade ambiental?

Sim ☐ Não ☐

5. Relativamente aos controles internos, marque as alternativas que se aplicam à sua cooperativa:

- ☐ existência de manuais com definição de responsabilidades dos cargos e órgãos/áreas da cooperativa
- ☐ existência de manuais que contemplam a segregação de funções
- ☐ existência de manuais de procedimentos operacionais
- ☐ existência de manuais de procedimentos que identifiquem e avaliem a existência de fatores internos e externos que possam afetar adversamente a realização dos objetivos da cooperativa

- ☐ existência de relatórios gerenciais de avaliação da qualidade e adequação dos controles internos
- ☐ ampla divulgação e acessibilidade dos manuais a todos os funcionários
- ☐ existência de área responsável pela verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos dispostos nos manuais e nas normas legais (*compliance*)
- ☐ a cooperativa central é responsável pelas funções de verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos dispostos nos manuais e nas normas legais (*compliance*) por parte de suas filiadas
6. Relativamente às operações de crédito, marque as alternativas que se aplicam à sua cooperativa:
- ☐ existência de política de gestão de risco de crédito
- ☐ existência de manuais que disciplinam a política de gestão de risco de crédito
- ☐ existência de manuais de procedimentos para análise, aprovação (política de alçadas) e controle das operações de crédito
- ☐ existência de manuais com critérios estabelecidos para classificação das operações deferidas, com respectivas provisões, de acordo com o risco
- ☐ existência de manuais de procedimentos de cobrança e recuperação de créditos
- ☐ existência de ferramentas automatizadas (travas) para impedir que operações informais, irregulares ou criminosas possam ocorrer
- ☐ acompanhamento sistemático dos limites operacionais
- ☐ controle de remessa de documentos obrigatórios às entidades supervisoras
- ☐ monitoramento de indicadores econômico-financeiros, taxas e prazos
- ☐ ampla divulgação e acessibilidade dos manuais de crédito a todos os funcionários da área
7. Qual a principal motivação para a candidatura a membro do CF? (marque somente uma alternativa)
- ☐ iniciativa e interesse pessoal

- ☐ estímulo de um subgrupo de cooperados (pressão das bases)
- ☐ indicação/convite de diretores ou conselheiros
- ☐ remuneração
- ☐ outra:

7.1 A cooperativa incentiva a candidatura de cooperados ao CF, visando preservar a representatividade das regiões, segmentos econômicos ou sociais nesse conselho?

Sim ☐ Não ☐

8. Há pré-requisito de capacitação técnica para membros do CF?

Sim ☐ Não ☐

9. Existe processo regular de apresentação da cooperativa aos novos conselheiros fiscais, contemplando tanto informações internas quanto as descrições E responsabilidades de sua função?

Sim ☐ Não ☐

10. O que se pode afirmar a respeito da remuneração média mensal de cada membro do CF, incluindo cédula de presença, é que:

- ☐ não há remuneração pela função de conselheiro fiscal
- ☐ representa cerca de 5% (ou 1/22) da remuneração do diretor-presidente
- ☐ situa-se entre 5% e 10% da remuneração do diretor-presidente
- ☐ representa mais de 10% da remuneração do diretor-presidente
- ☐ 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?

Sim ☐ Não ☐

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:

- ☐ fiscalização e auditoria

- ☐ contabilidade
- ☐ controles internos
- ☐ educação cooperativista
- ☐ planejamento e administração
- ☐ liderança
- ☐ outro:
-

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:

- ☐ falta de recursos por parte da cooperativa
- ☐ não existência de treinamento específico na região onde está localizada a cooperativa
- ☐ dificuldade de disponibilidade de tempo dos conselheiros fiscais eleitos
- ☐ os conselheiros fiscais já possuem conhecimentos específicos necessários para exercício do cargo, uma vez que são pré-requisito para sua candidatura
- ☐ outro:
-

12. Existe estrutura própria de auditoria interna?

Sim ☐ Não ☐

Em caso positivo:

12.1 Quantas pessoas integram essa estrutura?

12.2 Qual área/cargo é responsável por definir as diretrizes de atuação da auditoria interna? (marque somente uma alternativa)

☐ Conselho de Administração

- ☐ Conselho Fiscal
- ☐ diretor-presidente ou diretoria executiva
- ☐ diretor financeiro
- ☐ outro:
-

13. Há participação programada dos membros suplentes nas reuniões do CF, mesmo quando todos os titulares estão presentes?

Sim ☐ Não ☐

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%:

☐ Acompanhar atuação de conselheiros de administração e diretores

☐ Atender cooperados

☐ Analisar relatórios financeiros/contábeis

☐ Verificar operações

☐ Produzir e divulgar relatórios

☐ Outro:

100% Total

15. Os membros do CF têm acesso, individualmente, a todos os documentos e informações necessários ao exercício de sua função?

Sim ☐ Não ☐

16. Quais são os TRÊS principais documentos/relatórios analisados pelo CF?

☐ relatório de auditoria interna

- ☐ relatórios de controles internos
- ☐ principais contratos de prestação de serviços
- ☐ relatórios gerenciais de plano de metas
- ☐ relatórios gerenciais de crédito (inadimplência, recuperação de crédito, evolução de crédito, rating, concentração de crédito por cliente, principais devedores etc.)
- ☐ relatórios gerenciais sobre captação (principais aplicadores, dados sobre a conta de obrigações por empréstimos e repasses etc.)
- ☐ relatórios gerenciais sobre carteira de títulos (principais títulos, extrato da Cetip, Selic etc.).
- ☐ demonstrativos contábeis
- ☐ outro:
-

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?

Sim ☐ Não ☐

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?

Sim ☐ Não ☐

19. As demonstrações contábeis e os relatórios gerenciais estão disponíveis para os cooperados?

Sim ☐ Não ☐

20. Existem relatórios diferenciados, em linguagem mais acessível, para os cooperados?

Sim ☐ Não ☐

21. Como você avalia a compreensão que os cooperados têm dos resultados e dos demais números da cooperativa?

☐ muito boa, porque

☐ boa, porque

☐ regular, porque

☐ ruim, porque

☐ muito ruim, porque

22. Algum membro de órgão estatutário da cooperativa também é membro de órgão estatutário na central ou na confederação?

Sim ☐

Não ☐

23. Quais são as duas principais vantagens da filiação a uma cooperativa central? Responda mesmo que a cooperativa não seja filiada.

(a)

(b)

24. Quais são as duas principais desvantagens da filiação a uma central? Responda mesmo que a cooperativa não seja filiada.

(a)

(b)

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%:

Centralização financeira

Formação e capacitação

Supervisão

Representatividade

Desenvolvimento de novos produtos e convênios

Outro:

100% Total

26. Qual a principal instituição bancária que atende a sua cooperativa?

Bancoob

Bansicredi

Banco do Brasil

☐ outro banco oficial

☐ outro banco privado

27. Com base na experiência, quais são os DOIS principais fatores de gestão ou governança que chamam a atenção para possíveis problemas em uma cooperativa?

(a)

(b)