

Eixo Temático: Estratégia e Internacionalização De Empresas

GOVERNANÇA COOPERATIVA: UMA ABORDAGEM SOBRE A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

CORPORATE GOVERNANCE: AN APPROACH ON SEPARATION OF FUNCTIONS

Fernando Reichert Hass, Vitor Kochhann Reisdorfer e Marcia Helena Dos Santos Bento

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar uma abordagem sobre a segregação de funções através das práticas de governança cooperativa voltado a cooperativas do ramo de crédito, à luz da legislação e as recomendações do Banco Central do Brasil (BACEN) e Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). A crescente competitividade no mercado financeiro, vem impondo as cooperativas, a necessidade constante de evolução e profissionalização, seja em estrutura patrimonial e de *funding*, tecnologia, mecanismos de relacionamento com o quadro social e estrutura de governança, gestão adequada, que ofereça de forma segregada a adoção das diretrizes estratégicas emanadas das necessidades do seu quadro social, aliadas à gestão executiva profissional e eficaz. O foco principal é o desafio de implementação de um modelo de governança que atenda a legislação nas estruturas de governo das cooperativas de crédito, que passa a exigir a segregação de funções entre a diretoria executiva e a diretoria estratégica. A legislação em estudo é a lei complementar nº 130, de 2009 e a Resolução Conselho Monetário Nacional nº 3.589, de 2010, sendo que, a segregação de funções em estudo é uma das principais práticas recomendadas pelos organismos nacionais e internacionais.

Palavras-chave: cooperativas de crédito, governança corporativa, governança cooperativa, diretoria estratégica, diretoria executiva.

ABSTRACT

This article aims to present an approach to segregation of duties through the cooperative governance practices aimed at credit branch of cooperatives on light of the legislation and the recommendations of the Central Bank of Brazil (BACEN) and the Brazilian Institute of Corporate Governance (IBGC). The increasingly competitive environment in the financial market has been imposing cooperatives, the constant need for development and professionalization, whether in ownership structure and funding, technology, relationship mechanisms with social framework and governance structure, adequate management, which offers segregated the adoption of the strategic guidelines issued by needs of its membership, together with professional and effective executive management. The main focus is the challenge of implementing a governance model that meets the legislation in the governance structures of credit unions, which now requires segregation of duties between the executive management and strategic management. The legislation under consideration is the supplementary law No 130 of 2009 and the National Monetary Council Resolution No. 3589, 2010, and the segregation of duties in the study is one of the practices recommended by national and international organizations.

Keywords: credit cooperatives, corporate governance, cooperative governance, strategic management, executive board.

1 – INTRODUÇÃO

A expansão da atuação das cooperativas de crédito no mercado financeiro brasileiro e a exigência da implantação de uma política de governança, são alguns dos motivos que demandam uma profissionalização da gestão das cooperativas.

Mudanças significativas vem ocorrendo nos últimos anos na governança corporativa, e o setor do cooperativismo de crédito está incluso diretamente nesse processo de evolução. Em 2006, o Banco Central do Brasil (BACEN) elaborou um projeto para estudar este assunto. O trabalho foi desenvolvido em conjunto com as lideranças das cooperativas e, em 2007, o BACEN lançou uma cartilha com o título “Diretrizes para boas práticas de governança em cooperativas de crédito”. Em 2009, o projeto resultou no lançamento do livro “Diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito”.

Diante disso, o objetivo deste estudo é fazer uma abordagem geral sobre a governança cooperativa no que tange a segregação de funções entre a diretoria estratégica e diretoria executiva, além de expor os principais desafios para a consolidação desse modelo e trazer algumas contribuições para qualificar este modelo.

Este estudo é relevante pelos desafios presentes no meio cooperativo de crédito em implementar e adaptar-se a legislação bem como as recomendações práticas na estruturas de governança, que passa a exigir a segregação de funções entre a diretoria executiva e o presidente e vice presidente do conselho de administração. Vários estudos já foram realizados sobre governança corporativa a exemplo de Carvalho (2002) e Andrade e Rossetti (2007), assim como governança cooperativa e governança corporativa em cooperativas, tais como Schardong (2002), Pagnussatt (2004), Ventura (2008) e Meinen (2014).

A metodologia de pesquisa adotada neste estudo foi a abordagem qualitativa e a pesquisa bibliográfica narrativa, utilizando-se de leituras de livros, artigos científicos, legislações, entre outros.

O presente artigo estrutura-se em cinco sessões, a primeira aborda a estrutura introdutória, a segunda os fundamentos conceituais e os antecedentes na literatura, o terceiro capítulo, os procedimentos metodológicos, o quarto explora a descrição e análise do estudo propriamente dito e o quinto conclusões e bibliografia.

2 – REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 – Gestão de Cooperativas

Em sua essência, uma cooperativa tem objetivos sociais e econômicos, integrando pessoas na busca de uma vida melhor (ABRANTES, 2004). Para que esta missão seja de fato cumprida, é necessário dar-lhe um caráter profissional desde seu planejamento. É de grande importância planejar, criar legalmente, organizar, dirigir e controlar uma organização cooperativa. Com a forte concorrência interna e externa, torna-se fundamental administrar de forma eficiente e eficaz esse tipo de organização para a consecução de seus objetivos.

Na lei 5.764 de 1971, conhecida lei do cooperativismo, determina no artigo 47, a sociedade será administrada por uma diretoria ou Conselho de Administração, composto exclusivamente de associados eleitos pela Assembleia Geral, com mandato nunca superior a 4 (quatro) anos, sendo obrigatória a renovação de no mínimo 1/3 (um/terço) do Conselho de Administração. No entanto, ainda na mesma lei, no artigo 48, prevê que, os órgãos de administração podem contratar gerentes técnicos ou comerciais, que não pertençam ao quadro de associados, fixando-lhes atribuições e salários. Segundo o Código de Boas Práticas de Governança do IBGC (2009), que retoma e reforça a natureza jurídica das empresas do terceiro setor, explana como conceito de cooperativas as sociedades de pessoas, constituídas para prestar serviços aos associados, cuja distribuição de resultado, vinculada as operações efetuadas e desvinculada da

participação no capital; reforçando ainda que, os direitos políticos estão vinculados às pessoas e desvinculados da participação de capital (IBCG, 2009).

A participação dos associados na organização, tanto utilizando seus produtos, como na construção e gestão da cooperativa está acima do capital financeiro investido.

Desde 1844, quando foi fundada a primeira cooperativa do mundo, na Inglaterra, a gestão democrática, está presente, compreendendo o segundo princípio do cooperativismo e continua atual, como ilustra a Figura 1.

Princípios cooperativistas	
1º - Adesão voluntária e livre	As cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas aptas a utilizar os seus serviços e assumir as responsabilidades como membros, sem discriminações de sexo, sociais, raciais, políticas e religiosas.
2º - Gestão democrática	As cooperativas são organizações democráticas, controladas pelos seus membros, que participam ativamente na formulação de tomada de decisões. Os homens e as mulheres, eleitos como representantes dos demais membros, são responsáveis perante todos. Nas cooperativas de primeiro grau os membros têm igual direito de voto (um membro, um voto), as cooperativas de grau superior são também organizadas de maneira democrática.
3º - Participação econômica dos membros	Os membros contribuem equitativamente para o capital das suas cooperativas e controlam-no democraticamente. Parte desse capital é, normalmente, propriedade comum da cooperativa. Os membros recebem, habitualmente, se houver uma remuneração limitada ao capital integralizado, como condição de sua adesão. Os membros destinam os excedentes a uma ou mais das seguintes finalidades: <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento das suas cooperativas, eventualmente por meio da criação de reservas, parte das quais, pelo menos será, indivisível. • Benefícios aos membros na proporção das suas transações com a Cooperativa. • Apoio a outras atividades aprovadas pelos membros.
4º - Autonomia e independência	As cooperativas são organizações autônomas, de ajuda mútua, controladas pelos seus membros. Se firmarem acordos com outras organizações, incluindo instituições públicas, ou recorrerem o capital externo, devem fazê-lo em condições propícias para manter o controle democrático pelos seus membros e a autonomia da cooperativa.
5º - Educação, formação e informação	As cooperativas promovem a educação e a formação dos seus membros, dos representantes eleitos e dos trabalhadores, com o objetivo de permitir-lhes maior participação e eficaz contribuição para o desenvolvimento das suas cooperativas. Informam o público em geral, particularmente os jovens e os líderes de opinião, sobre a natureza e as vantagens da cooperação.
6º - Intercooperação	As cooperativas servem de forma mais eficaz os seus membros e dão mais, força ao movimento cooperativo, trabalhando em conjunto, através das estruturas locais, regionais, nacionais e internacionais.
7º - Interesse pela comunidade	As cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentado das suas comunidades através de políticas aprovadas pelos membros.

Figura 1: Princípios Cooperativistas (OCB, 2008).

O cumprimento da missão da organização se dará, quando os princípios são observados e seguidos integralmente.

Para Zylbersztajn (1994), o desafio das estruturas cooperativas modernas é manter seu papel de sistema produtivo centrado no homem e, ao mesmo tempo, desenvolver organização capaz de competir com empresas de outras naturezas com orientação para o mercado.

Complementando, Rios (1998) faz uma reflexão pertinente, embora a finalidade da cooperativa não seja gerar lucro pelo lucro, seu desempenho precisa estar estruturado de maneira eficaz a fim de gerar resultados positivos que lhe permitam ter sua sobrevivência garantida hoje e estabelecer planos de crescimento sustentado que lhe permitam sobreviver amanhã. Cooperados e dirigentes precisam ter plena consciência de que a cooperativa deve ser administrada nos mesmos moldes que determinam a eficácia de qualquer empresa moderna bem sucedida, respeitando-se, no entanto, a filosofia que rege o cooperativismo.

Por fim, é preciso ter em mente que não são as pessoas a razão do sucesso ou fracasso das organizações cooperativas, mas sim a capacidade destas trabalharem juntas para construir algo maior que suas limitações e sonhos individuais.

2.2 –Gestão de cooperativas de crédito

Para Ventura (2008), a construção de diretrizes de boas práticas de governança para qualquer setor ou grupo de organizações deve se pautar em suas características próprias, nas forças e fraquezas nas relações entre proprietários, gestores e grupos de interesses (*stakeholders*). Não devem constituir simples adaptação de diretrizes elaboradas para outros setores, ou ser extraídas de códigos internacionais de boas práticas. Assim a definição de diretrizes para as cooperativas de crédito brasileiras deve considerar, as relações entre cooperados, os gestores, a comunidade em que se situam, as demais instituições do sistema financeiro, o Banco Central na qualidade de regulador e fiscalizador, as demais instituições do segmento cooperativista, como a confederação, e as organizações que apoiam as cooperativas, tais como empresas, associações ou órgão público. Para o segmento cooperativista de crédito, as diretrizes de boa governança devem contribuir para:

- Equilibrar os sistemas internos e externos de controle, de forma que se minimizem os custos e melhore a efetividade;
- Reduzir o custo da decisão coletiva e melhorar o processo decisório dos proprietários;
- Assegurar gestão eficiente e monitor a atuação dos gestores;
- Promover alinhamento de interesse dos gestores e dos técnicos com as prioridades da cooperativa;
- Preservar equidade no tratamento dos interesses dos diversos associados.

Schardong (2002), enumera em seu livro “Cooperativa de Crédito – Instrumento de Organização Econômica da Sociedade”, valores éticos e princípios de gestão que nortearão o destino das cooperativas de crédito, ilustrados pela Figura 2.

Valores éticos e princípios de gestão
-Valorização inegociável da forma cooperativa de ser: todos os integrantes da instituição, associados, dirigentes, executivos contratados e colaboradores, deverão pautar suas ações no sentido de preservar e desenvolver o empreendimento cooperativo, diante do diferencial competitivo que lhe é próprio: “ser cooperativa”.
-Desenvolvimento assentado na valorização do associado: O objetivo final do sistema deverá o de atingir resultado econômico positivo às atividades dos sócios.
-Observância dos normativos oficiais e internos do Sistema: O princípio cooperativista da livre adesão deverá ser integralmente observado, desde que os valores éticos e profissionais da instituição não sejam afrontados.
-Transparência ao quadro social e de acionistas: Caberá aos administradores do sistema cooperativo, no exercício de suas atribuições, desenvolver e implementar instrumentos e processos que propiciem a divulgação dos atos relativos à gestão e administração, especialmente quanto à situação econômica, financeira, patrimonial e de desempenho.
-Neutralidade político-partidária dos Administradores, Executivos e Colaboradores: O exercício das funções operacionais e administrativas exige dos integrantes do sistema cooperativo abdicarem dos cargos decorrentes da atividade política, enquanto titulares.
-Concentração do poder decisório nas Cooperativas de Crédito Singulares: em se tratando de decisões estratégicas, que implicarem a realização de investimentos, assunção de riscos e outras que a todos vinculam, no seio da instituição sistêmica, caberá às Cooperativas Singulares, por maioria absoluta, decidir sobre o assunto. As Cooperativas de segundo e terceiro grau (centrais e confederações), o Banco Cooperativo e as demais instituições que integram o Sistema deverão atuar na elaboração de projetos, dando à eles consistência científica e técnica, alinhando-os com os objetivos do empreendimento.

Figura 2: Valores éticos e princípios de gestão (SCHARDONG, 2002).

Todos esses valores e princípios, aliados ao consentimentos e contribuição dos associados, que por sua vez, devem participar ativamente das instâncias decisivas da

cooperativa, as assembleias. Aliás, a melhor definição da importância da assembleia geral na gestão das sociedades cooperativas está expressa na própria Lei nº 5.764/71, que, em seu artigo 38, estabelece os poderes da Assembleia Geral dos Associados, que, como órgão supremo da sociedade, tem poderes para decidir os negócios relativos ao objeto da sociedade e tomar as resoluções convenientes ao desenvolvimento e defesa desta, dentro dos limites legais e estatutários. As deliberações da Assembleia Geral vinculam a todos, ainda que ausentes ou discordantes.

Sobre a segregação de funções entre diretoria estratégica e diretoria executiva, inclusive tratando especificamente de cooperativas de crédito, o estudo de Pagnussatt (2004) esclarece que, embora a lei permita a existência de conselho ou diretoria, para uma melhor segregação das atividades, é usual a adoção de um Conselho de Administração com atividades de natureza deliberativa e de governança (relacionamento entre associados, executivos, conselho fiscal, comunidade, demais instituições interessadas, etc.) e uma diretoria executiva para a atividades de administração. A Figura 3 ilustra o que Pagnussatt (2004) considera as atribuições de cada uma das diretorias.

Competências das diretorias	
Conselho de administração	I – fixar a orientação geral e estratégica e os objetivos da Cooperativa, em especial aqueles que visem à perenidade dos negócios, examinar e aprovar os planos de trabalho e respectivos orçamentos, acompanhando mensalmente a sua execução, a política de governança e a homologação do planejamento estratégico;
	II - acompanhar o desempenho da Diretoria Executiva da Cooperativa em face dos objetivos e metas definidos para a Sociedade;
	III - aprovar o(s) regulamento(s) e regimento internos da Cooperativa, que não poderão contrariar as disposições do Regimento Interno (RI);
	IV - eleger e destituir os membros da Diretoria Executiva, bem como fixar suas atribuições e competências e a remuneração individual dos Diretores estatutários;
	V - autorizar a contratação de operações de crédito com instituições financeiras, destinadas ao financiamento das atividades dos associados, obedecido ao disposto no Regimento Interno (RI);
	VI - deliberar acerca do pagamento da remuneração anual sobre as quotas-partes de capital, estipulando a remuneração, nos termos da legislação em vigor;
	VII – autorizar a alienação ou oneração ou doação de bens imóveis não de uso próprio da Cooperativa, e tomar quaisquer outras providências com vista à concretização de tais negócios, e encaminhar à assembleia geral proposta para a aquisição, alienação, doação ou oneração de bens imóveis de uso próprio da Cooperativa, na forma da regulamentação em vigor;
	VIII - examinar e apurar as denúncias de infrações praticadas no âmbito da Sociedade, inclusive as que lhes forem encaminhadas pela Diretoria Executiva e pelo Conselho Fiscal, e determinar a aplicação das penalidades cabíveis;
	IX – deliberar sobre a eliminação e exclusão de associados;
	X – deliberar sobre a convocação de assembleia geral para destituição do cargo de conselheiro, bem como sobre as demais hipóteses de vacância;
	XI – autorizar, previamente, participações de capital em outras empresas/entidades, atendidos aos propósitos sociais da Cooperativa e respeitadas a legislação e a regulamentação vigentes, além das deliberações e orientações sistêmicas a respeito;
	XII – avaliar e aprovar as políticas e diretrizes relativas aos controles internos, à segurança e a gestão de riscos e os planos de contingência para os riscos da Cooperativa, propostos pela Diretoria Executiva;
	XIII – autorizar a alteração do endereço da sede, dentro do mesmo município, bem como a abertura, o fechamento, a transferência ou a mudança de endereço das demais dependências da Cooperativa, nos termos da legislação vigente;
	XIV – cumprir e fazer cumprir o Estatuto, o Regimento Interno (RI) e os demais normativos oficiais e do próprio Sistema, bem assim as deliberações da assembleia geral, do Conselho de Administração e de outros colegiados deliberativos sistêmicos, formalmente instituídos, relativamente a matérias estratégico-corporativas de interesse do conjunto das cooperativas singulares e respectivas centrais integrantes do sistema;
	XV - definir política de recuperação de crédito da Cooperativa, estabelecendo valores, taxas, prazos, descontos, garantias, entre outros;

XVI - deliberar sobre assuntos específicos de interesse da Cooperativa, bem como sobre os casos omissos e todas as demais atribuições previstas neste Estatuto Social e na legislação pertinente, até posterior deliberação da assembleia geral.

Diretoria executiva	I - administrar operacionalmente a Cooperativa, inclusive contrair obrigações, transigir, firmar acordos em processos judiciais, acordos ou convenções coletivas, ceder e empenhar ou renunciar direitos, bem assim acompanhar o estado econômico-financeiro da sociedade, observado o disposto neste Estatuto;
	II - nomear procuradores, fixando-lhes, em instrumento de mandato hábil, atribuições, alçadas e responsabilidades e forma de representação, que poderá ser isolada ou em conjunto, nos limites deste Estatuto. Os instrumentos de mandato deverão ter poderes mínimos necessários para práticas de atos específicos e por prazo determinado, salvo os que contemplam os poderes da cláusula “ad judicium”, que poderão ser outorgados por prazo indeterminado de validade.
	III - firmar todos os documentos, inclusive contratos e escrituras públicas, e tomar quaisquer outras providências com vista à concretização e a execução da aquisição, alienação, doação ou oneração, conforme o caso, de bens móveis ou imóveis da Cooperativa, observado o disposto no presente Estatuto;
	IV - decidir sobre a contratação e a demissão de empregados;
	V - supervisionar, orientar e avaliar os profissionais contratados;
	VI - implementar as normas de controle interno das operações e serviços, verificando rotineiramente o estado econômico-financeiro da Cooperativa e o desenvolvimento das operações e atividades em geral;
	VII - fornecer relatórios mensais ao Conselho de Administração, informando sobre o estado econômico-financeiro da Cooperativa e o desenvolvimento das operações e atividades em geral;
	VIII - examinar os planos de trabalho e respectivos orçamentos, acompanhando mensalmente a sua execução.
	IX - fazer cumprir os apontamentos apresentados nas auditorias e inspetorias internas e externas, visando a segurança e o respeito às normas internas e a legislação. Assim como assegurar as práticas de controles internos para evitar ressurgimento ou novos apontamentos de auditoria;
	X - cumprir as demais atribuições definidas na Política de Governança.

Figura 3: Atribuições das diretorias executiva e de administração (PAGNUSSATT, 2004).

2.3 Governança Organizacional (governança cooperativa e a governança corporativa.)

A implementação das boas práticas de governança corporativa possibilita uma gestão mais profissionalizada e transparente, ou seja, não se concentra apenas em disciplinar as relações entre as diversas áreas de uma organização ou com partes externas, mas, também, convergir os interesses de todas as partes relacionadas, buscando maximizar a criação de valor na empresa.

Carvalho (2002) afirma que, muito da literatura sobre governança corporativa baseia-se no princípio de que as empresas pertencem aos acionistas e que, portanto, a sua administração deve ser feita em benefício deles. O predomínio, por décadas, da visão descrita por Berle e Means (1932), segundo a qual as grandes empresas modernas possuem propriedade acionária dispersa, moldou o debate sobre a governança corporativa: o grande problema de agência era visto como conflito entre administradores (agentes executivos) e acionistas (agentes principais). O oportunismo consistia de decisões dos administradores que não visassem à maximização do valor das ações. Dentro deste paradigma, boa governança empresarial significaria a adoção de mecanismos que forçassem os administradores (não acionistas) a proteger os interesses dos acionistas.

Andrade e Rossetti (2007) também diz que a teoria já consagrada da governança corporativa denomina-os de conflitos de agência, associando-os a dois axiomas fundamentais: a inexistência do contrato completo e a inexistência do agente perfeito. Estabelece-se assim entre os dois agentes, os acionistas e os gestores, uma relação de agência, fundamentada na contratação de decisões que maximizem o valor do empreendimento, a riqueza dos acionistas e o retorno de seus investimentos.

Segundo BACEN (2008), governança cooperativa compreende o “Conjunto de mecanismos e controles, interno e externos, que permite aos cooperados definir e assegurar a execução dos objetivos da cooperativa, garantindo sua continuidade e os princípios cooperativistas”. Ou seja, tem a finalidade de combater as relações desiguais de trocas e de financiamento nas atividades rurais e urbanas e, principalmente, para a concessão de crédito mais compatível com a realidade dos trabalhadores dessas áreas

Segundo conceito do IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Cooperativa), Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo as práticas e os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, 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.

A Figura 4 ilustra os princípios básicos, segundo o IBGC (2015), do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa.

Princípios básicos do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa	
1. Transparência (disclosure)	Mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor. A Diretoria deve buscar uma linguagem acessível ao público-alvo em questão com informações equilibradas e de qualidade. A comunicação deve abordar tanto os aspectos positivos quanto os negativos, de modo a oferecer aos interessados uma correta compreensão da organização. Toda informação que possa influenciar decisões de investimento deve ser divulgada imediata e simultaneamente a todos os interessados. Internet e outras tecnologias devem ser exploradas para buscar a rapidez e a ampla difusão de tais informações.
2. Equidade	Caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (stakeholders). Atitudes ou políticas discriminatórias, o, são totalmente inaceitáveis.
3. Prestação de Contas (accountability)	Os agentes de Governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.
4. Responsabilidade Corporativa	Os agentes de Governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

Figura 4: Princípios básicos do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2015).

É importante mencionar ainda o posicionamento da CVM (Comissão de Valores Mobiliários) que estabelece a governança corporativa como um conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas.

O Banco Central acredita que, a solidez e a eficiência do sistema financeiro, de forma geral, e a do segmento de cooperativas de crédito, particularmente, passa por uma boa governança. Nesse sentido, um adequado sistema de governança pode viabilizar o crescimento sustentado do segmento de cooperativas de crédito no Brasil, o que irá contribuir para garantir tanto sua solidez quanto a de todo o Sistema Financeiro Nacional (SFN), que é a missão do Banco Central. Ressalta-se que quanto melhor a governança dessas instituições, mais efetivo torna-se o monitoramento pelo Banco Central.

2.4 Desafios da gestão e da governança corporativa em organizações cooperativas.

Os desafios da governança em cooperativas e também uma reflexão sobre modelo ideal é abordado com propriedade por Ênio Meinen e Márcio Port, ambos profissionais de cooperativas de crédito.

Assim, Meinen (2014) relata, a preocupação mais aguda com a governança nas instituições financeiras cooperativas, considerando especialmente o plano da composição e do funcionamento dos órgãos de administração, é tema relativamente recente na ordem do dia do setor, tendo recebido os últimos impulsos pelos debates liderados pelo Bacen, que resultaram na publicação de estudo específico pela autarquia, em 2009, e com a edição, no mesmo ano, a Lei Complementar nº130.

Ainda Meinen (2014), apesar da novidade da pauta, já há um ponto sobre o qual parece existir uma espécie de unanimidade: as cooperativas, na medida que se expandem no número de associados, no volume de negócios e na complexidade operacional, requerem conselho de administração cada vez mais atuante (protagonista), avocando e liderando assuntos da ordem estratégica no interesse dos associados, e dirigentes executivos cada vez mais capacitados tecnicamente, em condições de conduzir a operação.

No decorrer dos anos o principal modelo adotado pelas cooperativas era o modelo em que o presidente e muitas vezes também o vice, além do papel estratégico também acumulavam a diretoria executiva. Existem grandes cooperativas consolidadas no mercado, no entanto existem tantas outras com problemas de gestão.

Para Meinen (2014), admitindo que o modelo dual virá a prevalecer e se perpetuar – já que é o formato mais adotado mundo a fora - parece desejável que as centrais e as confederações, espontaneamente, também o pratiquem e o testem, contribuindo para o seu aperfeiçoamento, e, ademais servindo de referência às entidades filiadas.

3 – METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa adotada neste estudo foi a abordagem qualitativa e a pesquisa bibliográfica narrativa, utilizando-se de leituras de livros, artigos científicos, legislações, entre outros.

De acordo com Vergara (2007), os tipos de pesquisa podem ser definidas por dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios. Neste caso, quanto aos fins a pesquisa se caracteriza como descritiva, e quanto aos meios como bibliográfica e documental de fontes primárias e secundárias.

As fontes primárias sustentadas em entrevistas informais com líderes cooperativos e corporativos, na análise de documentos e relatórios, visita e acesso a estatuto, políticas, manuais, resoluções, regimentos, disponíveis impressos ou em meio virtual. Como fonte secundária, livros, publicações, revistas, legislações e outros materiais de apoio.

Quanto a sistematização e análise, os dados foram organizados de acordo com os objetivos do trabalho, uma vez descritos, foi feita a análise a luz dos objetivos do estudo, visando identificar além de sua caracterização, a análise de aspectos positivos e desafios, bem como, ao final as respectivas proposições.

Cabe ressaltar que o pesquisador trabalha em uma cooperativa de crédito a 15 anos e por esse motivo há pesquisa se torna mais facilitada, desde a busca de informações até a análise e interpretação dos dados.

4 – DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO ESTUDO

4.1 Legislação brasileira sobre governança em cooperativas de crédito

Este trabalho propõe um estudo sobre as mudanças e seus impactos à adequação frente as exigências da legislação brasileira. Foram dois grandes marcos na legislação no que tange ao novo momento das cooperativas de crédito sob a questão da governança cooperativa. A Lei Complementar nº 130/09 e a resolução CMN nº 3.859/10.

As mudanças exigidas pela Lei Complementar nº 130/09 e pela resolução CMN nº 3.859/10 aperfeiçoam a estrutura de governança das Cooperativas de Crédito, com o objetivo de garantir a legítima representação dos associados e a segregação das funções estratégicas em relação às funções executivas. (SICREDI,2011)

4.1.1 Alterações na governança promovidas pela Lei complementar nº 130/09

Dentre inúmeras alterações promovidas por essa Lei complementar, a mudança em estudo neste trabalho é o artigo 5º da Lei Complementar nº 130/09, o qual determina que “as cooperativas de crédito com conselho da administração, podem criar diretoria executiva a ele subordinada, na qualidade de órgão estatutário composto por pessoas físicas associadas ou não, indicadas por aquele conselho”.

O impacto desta mudança permite a inovação do modelo de governança, adequando ao modelo de melhores práticas de mercado, determinando a segregação de papéis estratégicos e executivos. (BACEN, 2009)

4.1.2 Regulamentações promovidas pela Resolução CMN nº 3.859/10

Acerca dessa regulamentação, Schardong (2010) comenta que como instituição financeira, a cooperativa de crédito está sujeita aos riscos decorrentes da sua atividade fim: risco de liquidez, de crédito, de mercado, operacional e de imagem.

Além disso, Schardong (2010) enfatiza que mitigar estes riscos e alinhar o processo de gestão às características próprias do tipo societário é desafio presente dos seus líderes e administradores.

Neste foco, a nova legislação (Lei complementar nº 130/09 e a Resolução CMN nº 3.859/10), estabelecem condições específicas para as cooperativas de crédito, relativamente à estrutura organizacional e de gestão, exigindo a modernização da estrutura de gestão. Portanto, as boas práticas de governança nas cooperativas de crédito não estão disponíveis aos seus líderes e administradores, elas se impõem como pressupostos à competitividade, credibilidade e sucesso do empreendimento. (SCHARDONG, 2010)

A resolução CMN nº 3.859/10 regulamenta a formação da Diretoria Executiva. Prevê no mínimo dois diretores estatutários, que devem ser eleitos pelo Conselho de Administração (BACEN, 2010). Segue fundamentação legal:

Art. 18. As cooperativas singulares de livre admissão, de empresários, de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores [...] devem adotar estrutura administrativa integrada por conselho de administração e por diretoria executiva a ele subordinada, cujos membros sejam eleitos pelo referido conselho [...] admitida a acumulação de cargos entre os dois órgãos para, no máximo, um dos membros do conselho, vedada a acumulação das presidências.

Desta forma a diretoria executiva é tratada como órgão, como colegiado, e não mais como função, e também se refere aos membros no plural e que serão eleitos pelo conselho de administração. O que requer no mínimo dois integrantes que não poderão acumular as presidências. Se o presidente do Conselho de Administração for eleito para compor a diretoria, não poderá ser o presidente da diretoria. (BACEN, 2010)

Determina a extinção do duplo comando administrativo, cabendo ao conselho de administração atuar no nível estratégico e no controle das atividades da diretoria, e a diretoria ao desempenho das atividades operacionais da Cooperativa. (BACEN, 2010)

Estabelece o prazo máximo para as adequações acima, fixando que a primeira eleição de administradores realizada do ano 2012 em diante “[...] devem adotar a estrutura e observar as condições nele indicadas...” (BACEN, 2010)

4.2 Estrutura de governança cooperativa conforme a Lei nº 5.764/71

A Lei nº 5764/71 é a legislação existente anterior a implantação da governança consoante a determinação da Lei complementar nº 130/09 e resolução CMN nº 3.859/10.

A Figura 5 representa o organograma que demonstra a estrutura de governança com base na Lei nº 5764/71.

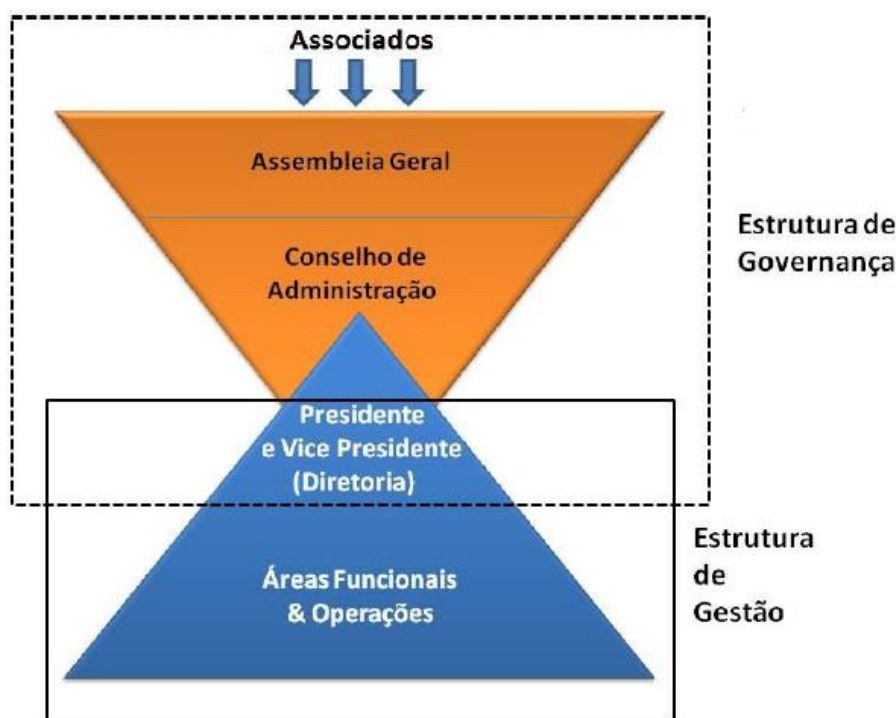


Figura 5: Estrutura de Governança Cooperativa – Lei 5.764/71 (BACEN, 2015)

A parte superior do organograma é representada pela Assembleia Geral Ordinária, por todos os associados da Cooperativa. Estes elegem o Conselho de Administração, que é composto por um presidente, um vice-presidente, e no mínimo três conselheiros efetivos e conselheiros suplentes de número não elevado. O presidente e vice-presidente têm funções executivas na cooperativa e coordenam o conselho de administração. A Assembleia Geral Ordinária elege também o conselho fiscal, que é formado por três conselheiros efetivos e três conselheiros suplentes. Abaixo da diretoria estão os cargos executivos contratados conforme a Consolidação das Leis do Trabalho.

Nesta estrutura de governança o Presidente e Vice-Presidente têm a responsabilidade de conduzir juntamente com o Conselho de Administração as funções estratégicas e também as funções executivas, havendo sobreposição dos dois papéis.

4.3 Estrutura de governança cooperativa com a implantação da Lei complementar nº 130/09 e resolução nº 3.859/10

A Figura 6 apresenta o organograma com a implantação da Governança conforme determinação da Lei complementar nº 130/09 e Resolução CMN nº 3.859/10.

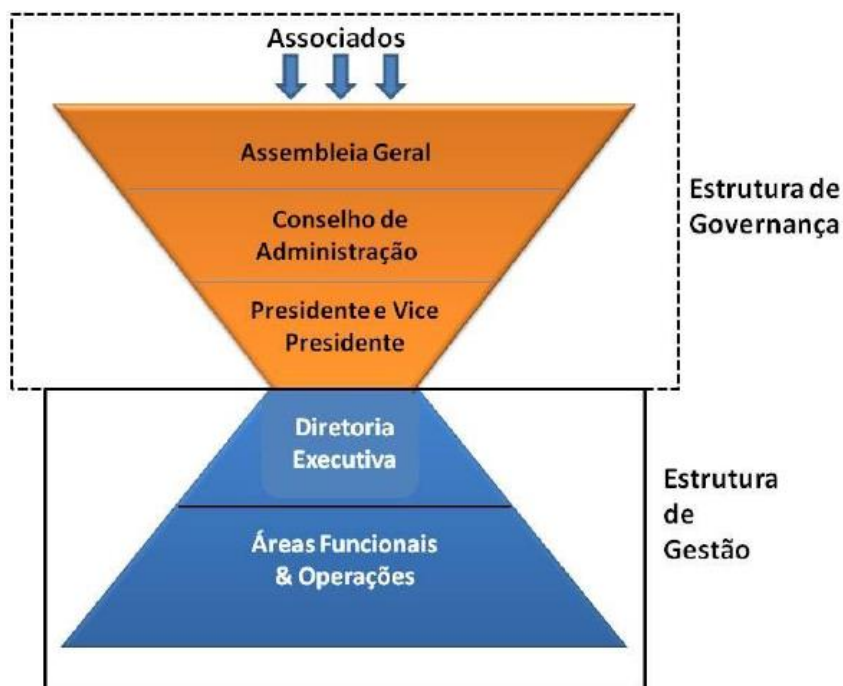


Figura 6: Estrutura de Governança Cooperativa – LC 130/09 (BACEN, 2015)

A parte superior do organograma é representada pela Assembleia Geral Ordinária, por todos os associados da Cooperativa. Estes elegem o Conselho de Administração, que é composto por um presidente, um vice-presidente, e no mínimo três conselheiros efetivos e conselheiros suplentes. O Conselho de Administração elege a diretoria executiva, formada por no mínimo um diretor superintendente e um diretor de operações, ou um diretor superintendente, um diretor de operações e um diretor de desenvolvimento, sendo a diretoria executiva responsável pelas funções executivas na cooperativa. (SICREDI, 2011)

A Assembleia Geral Ordinária elege também o Conselho Fiscal, que é formado por três conselheiros efetivos e três conselheiros suplentes. Abaixo da diretoria executiva estão os cargos executivos contratados conforme a CLT.

Nesta estrutura de governança fica clara a mudança determinada pela legislação - a segregação de papéis. O Presidente do Conselho de Administração desempenha as funções estratégicas, e Diretoria Executiva, as funções executivas.

4.4 Segregação de funções entre Diretoria Executiva e Conselho Administração

A Resolução do BACEN 3.859 de 2010, prevê:

Art. 17. As cooperativas de crédito devem observar política de governança corporativa aprovada pela assembleia geral, que aborde os aspectos de representatividade e participação, direção estratégica, gestão executiva e fiscalização e controle, e que contemple a aplicação dos princípios de segregação de funções na administração, transparência, equidade, ética, educação cooperativista, responsabilidade corporativa e prestação de contas.

Deve haver clara separação entre os papéis desempenhados pelos administradores com funções estratégicas (conselho de administração ou diretoria) e por aqueles com funções executivas (diretoria executiva, superintendência ou gerência). (BACEN 2010)

O modelo apresentado na Figura 7 ilustra um caso prático de governança cooperativa de uma proposta adotadas por cooperativas do sistema SICREDI, com contribuição de vários dos autores aqui citados como, Schardong, Meinen, Pagnussatt e Port, que evidencia como o ponto de convergência está na segregação das funções estratégica e executiva.



Figura 7: Estrutura de Governança Cooperativa – Sicredi (SICREDI, 2016)

O Conselho de Administração é o representante direto do associado na gestão, é quem decide os rumos do negócio, conforme o melhor interesse da organização e dos associados, é o guardião do objeto social e do sistema de governança, é o elo entre propriedade e gestão.

Ventura (2008) afirma que, o conselho de administração é também o responsável por apoiar e supervisionar, continuamente, a gestão da organização com relação aos negócios, aos riscos e às pessoas. Não deve interferir em assuntos operacionais, mas deve ter a liberdade de solicitar as informações necessárias ao cumprimento de suas funções, inclusive a especialistas externos, quando necessário.

Cabe à Diretoria Executiva a responsabilidade direta pela gestão operacional e pela execução das diretrizes fixadas pelo órgão de administração estratégica. Também é sua função levantar e expor ao órgão de administração estratégica as vulnerabilidades e os riscos da cooperativa.

4.3 Principais desafios à governança cooperativa

Mesmo que o tema da governança cooperativa venha sendo abordado de longa data (meados de 2006) e acompanhado de perto por órgãos de fiscalização e controle com o Banco Central do Brasil e também por institutos como o IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), ainda é um desafio enorme a ser desenvolvido no cooperativismo de crédito brasileiro. Está distante de ser maduro e consolidado.

Uma pesquisa realizada pelo Departamento de Supervisão de Cooperativas do Banco Central do Brasil nos anos de 2013/2014, apontou um status da governança, especialmente no quesito da segregação de funções conforme dados apresentados na Figura 8.

(Q35) A estrutura administrativa da cooperativa é composta por:	CA e Diretoria Executiva (Direx), sem qualquer repetição de membros entre tais órgãos	11,9
	CA e Direx segregados parcialmente, conforme art. 18 da Res. 3.859/10	13,8
	CA e Direx (Direx composta por membros participantes do CA)	40,3
	Apenas CA ou Diretoria	27,8
	Apenas Direx	6,3

Figura 8: Status da Governança Cooperativa do Banco Central do Brasil (BACEN, 2014)

A pesquisa demonstrou que apenas 25,7% das cooperativas de crédito respondentes mantêm segregação de funções em alta administração. Aproximadamente 3/4 das instituições locais apresentam estruturas concentradoras de atribuições executivas e estratégicas, cenário ao qual os estudos de governança corporativa podem associar os seguintes fenômenos negativos correlacionados entre si:

- Prejuízo às funções estratégicas, notadamente o planejamento, a verificação e os incentivos ao cumprimento de metas e a fiscalização da gestão executiva;
- Concentração de poder, potencial estímulo a conflitos de interesse;
- Fomento à assimetria de informações entre CA/Diretoria e corpo associativo;
- Enfraquecimento e potencial excessiva submissão de Conselhos Fiscais e de outras estruturas de fiscalização, como as auditorias e o corpo associativo.

A necessária ênfase ao tema da segregação em alta administração é mantida como premissa central nessa descrição qualitativa dos resultados desta pesquisa.

As cooperativas enfrentem em especial alguns desafios, principalmente decorrentes do curto prazo da implantação de sua política de governança, quais sejam algumas das principais citadas abaixo:

- A disciplina para adequar-se à nova proposta, deixando de lado o método antigo de trabalho, uma vez que as pessoas não mudaram, o que mudou foi o modelo de gestão e governança;
- O entendimento claro da função de cada um dos dirigentes, sejam estratégicos ou executivos, de modo, que não ocorra sobreposições de papéis;
- A falta em alguns casos de conhecimento desta nova proposta/modelo, especialmente por parte dos conselheiros de administração que não possuem expediente e contato no dia a dia da organização;
- Controle da ansiedade, pois uma mudança de um processo tão complexo não se dá em dias ou meses, mas o passar do tempo e a efetiva apropriação da proposta e assimilação dos papéis.

4.4 – Proposições para a qualificação da estrutura de governança

Frente a realização do estudo, o referencial teórico, as análises realizadas, são apresentadas proposições que visam qualificar a estrutura da governança das cooperativas de crédito onde destacam-se os seguintes pontos:

- Implantação de um comitê de políticas de governança, formado por integrantes da alta administração (conselho e diretoria executiva) que tenha como objetivo a discussão permanente e a implementação do modelo de governança adequado a legislação vigente e as boas práticas de governança;
- Aumentar a capacitação de associados, para que estejam cada vez mais qualificados para participar, questionar e contribuir com a gestão e desenvolvimento da cooperativa. Além de ampliar as alternativas de escolhas para novas lideranças, uma vez que a capacitação é requisito para tal;

3. Capacitação continuada dos conselheiros, tanto sobre o seu papel e atribuições inerentes ao seu cargo quanto, conhecimento de mercado financeira e cooperativismo para que consigam atuar e cumprir o papel que lhes cabe;
4. Conselho de Administração realizar viagens de estudos que propiciem troca de conhecimento e experiências com outras cooperativas que possuem destaque, ou que estejam mais avançadas no processo de gestão e governança;
5. Promover fóruns internos e com associados para promover o entendimento do coletivo, sobre a estrutura de governança;
6. Incentivar os momentos de interação do quadro social com o quadro funcional (ponto de convergência) e a plataforma de negócios.

5 – CONCLUSÕES

A consolidação do sistema cooperativo de crédito de forma sustentável, como participante significativo do sistema financeiro nacional, sendo um agente de desenvolvimento regional nos aspectos econômicos e sociais, passa pela profissionalização de sua gestão através dos mecanismos de fortalecimento das estruturas de governança.

As cooperativas, quanto mais crescem e se fortalecem, mais qualificada precisa ser sua estrutura de gestão, assim como sua estrutura de governança, reforçando os papéis da governança corporativa, não presente apenas nas empresas convencionais, mas, muito especialmente nas organizações cooperativas. O fortalecimento e aprimoramento dos instrumentos de gestão, bem como, a clareza e consolidação da cultura corporativa e da respectiva estrutura corporativa são altamente impactantes na perpetuação das organizações e na longevidade das respectivas cooperativas.

Os objetivos propostos para este estudo foram plenamente alcançados, sendo que contribuíram para o melhor entendimento dos desafios e do papel da gestão através da governança cooperativa como sustentabilidade dos empreendimentos cooperativos.

A principal limitação encontrada foi a recente implantação do modelo nas cooperativas, desta forma, não foi possível avaliar claramente quais os impactos sejam eles positivos ou negativos, uma vez que o modelo ainda encontra-se em fase de consolidação, adaptação e maturação.

A partir deste estudo sugere-se a realização de novos estudos dando continuidade da exploração da estrutura corporativa, com a exploração de estudos comparativos entre cooperativas ou estudos comparativos entre sistemas, assim como, em outros segmentos do cooperativismo, tais como agropecuário, para avaliar se esta estrutura corporativa também se aplica nestas outras cooperativas, seja de créditos ou demais ramos.

BIBLIOGRAFIA:

ABRANTES, José. **Associativismo e cooperativismo: como a união de pequenos empreendedores pode gerar emprego e renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007

BACEN. **Resolução nº 3859 de 2010**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2010/pdf/res_3859_v5_P.pdf>. Acesso em: 20 dezembro 2015.

BACEN. **Lei Complementar nº 130**, de 17 de Abril de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp130.htm> Acesso em: 20 dezembro de 2015.

BACEN. **Governança Cooperativa: Diretrizes para boas práticas de governança em Cooperativas de Crédito.** Brasília, 2007.

BACEN. **Governança Cooperativa: Diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito.** Brasília, 2009.

BACEN. **Fortalecimento do cooperativismo de crédito no Brasil. Pesquisa governança em cooperativas de crédito 2013/2014:** Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/pec/appron/apres/pesquisa_governanca_2013_2014_internet.pdf>
Acesso em: 18 dezembro 2015.

BERLE, A.; MEANS, G. **The Modern Corporation and Private Property.** New York: Macmillan, 1932.

BRASIL. **Lei Nº 5.764**, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm>. Acesso em: 20 dezembro 2015.

CARVALHO, Antonio Gledson de. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 37, n. 3, 2002.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em:
<<http://www.ibgc.org.br/>>. Acesso em: 21 de dezembro 2015.

IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa.** 4. ed. 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Codigo_Final_4a_Edicao.pdf>. Acesso em 18 dezembro 2015.

MEINEN, Ênio; PORT, Márcio. **Cooperativismo de Crédito – Percurso Histórico, Perspectivas e Desafios.** Brasília, 2014.

OCB - ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. Disponível em
<<http://www.ocb.org.br/site/cooperativismo/index.asp>>. Acesso em: 10 dezembro 2015.

PAGNUSSAT, Alcenor. **Guia do Cooperativismo de Crédito – Organização, Governança e Políticas Corporativas.** Porto Alegre, 2004.

PORTAL DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO.
<<http://www.cooperativismodecredito.coop.br>> Acesso em 13 dezembro 2015.

RIOS, Luiz Oliveira. **Cooperativas brasileiras: manual de sobrevivência & crescimento sustentável.** São Paulo, editora. STS, 1998

SCHARDONG, Ademar. **Cooperativa de Crédito – Instrumento de Organização Econômica da Sociedade.** Porto Alegre, Rigel, 2002.

SCHARDONG, Ademar. **Ex-presidente Executivo do Sistema Sicredi fala sobre Governança Cooperativa**, entrevista, 2010. Disponível em:
<<http://cooperativismodecredito.coop.br/2010/11/18/ademar-schardong-fala-sobregovernanca-corporativa/>>. Acesso em 15 dezembro de 2015.

SICREDI. **Programa de revisão organizacional do SICREDI**, de julho de 2011. Disponível em: <<https://portal.sicredi.com.br>>. Acesso em: 03 janeiro 2016.

SICREDI. **Histórico das Cooperativas de Crédito.** Disponível em:
<<http://www.sicredi.com.br/websitesicredi/sicredi/psmId/14?documentId=31215666>>. Acesso em: 03 janeiro 2016.

VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira. **Governança Cooperativa – Diretrizes para boas práticas de Governança em Cooperativas de Crédito.** Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 9 ed. São Paulo: Atlas, 2007

ZYLBERSZTAJN, Decio – **Revista de Administração**, São Paulo v.29, n.3, p. 23-32, julho/setembro 1994