



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

RAILSON SILVA OLIVEIRA

O COOPERATIVISMO FINANCEIRO E A ATUAÇÃO ESTATAL REGULATÓRIA NO
BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES

MACEIÓ – ALAGOAS

2017



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

RAILSON SILVA OLIVEIRA

O COOPERATIVISMO FINANCEIRO E A ATUAÇÃO ESTATAL REGULATÓRIA NO
BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

MACEIÓ - ALAGOAS

2017



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central

Bibliotecária Responsável: Janaina Xisto de Barros Lima

- O48c Oliveira, Railson Silva.
O cooperativismo financeiro e a atuação estatal regulatória no Brasil :
limites e possibilidades / Railson Silva Oliveira. – 2017.
78p. : il.
- Orientador: Antônio Carlos Silva Costa.
Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em
Rede Nacional) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação
Em Administração Pública, Maceió, 2017.
- Bibliografia: f. 71-74.
Apêndices: f. 75-78.
1. Cooperativismo – Brasil. 2. Cooperativismo de crédito –
Políticas públicas. 3. Economia social. 4. Microfinanças. I. Título.

CDU: 658.114.7(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

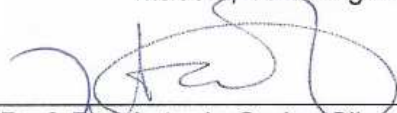
RAILSON SILVA OLIVEIRA

O COOPERATIVISMO FINANCEIRO E A ATUAÇÃO ESTATAL REGULATÓRIA NO
BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: 10 de agosto de 2017.


Maceió, 10 de Agosto de 2017.



Prof. Dr. Antonio Carlos Silva Costa (FEAC-UFAL).



Prof. Dr. Waldemar Antônio da Rocha de Souza (FEAC-UFAL)



Prof. Dra. Margarete Pereira Cavalcante (FSSO/UFAL)



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

À minha esposa Keila Cristina,
cujo brilho me ilumina e reflete de mim.



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, pelo que representa essa conquista, nessa altura da vida, para alguém que, até bem pouco tempo atrás, sequer possuía graduação. À minha esposa, meus filhos e minha mãe, que me aturaram nesses densos dias.

Ao professor Dr. Antônio Carlos Silva Costa, pela orientação nos últimos anos, que representou uma evolução contínua de minha admiração, iniciada nas jornadas em comum pelo cooperativismo. Sou-lhe grato pelos direcionamentos despidos de qualquer atitude ingerente e controladora, e pela atitude de não permitir que eu me deixasse vencer pela dificuldade do tema, motivando-me a não me resignar nos degrauscognitivos iniciais, mas a persistir até à análise.

Aos professores da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Alagoas, que buscaram sem reservas transformar-nos em verdadeiros pesquisadores da gestão pública. Aos membros das bancas avaliadoras, na qualificação e na defesa, minha gratidão pelas colaborações instigantes e desafiadoras, que só trouxeram aprimoramentos a este trabalho.

Aos administradores das cooperativas de crédito do grupo Sicredi Norte-Nordeste, pela solicitude e disponibilidade em participar desta pesquisa, com a esperança sincera de que os resultados aqui apresentados, nem sempre elogiosos, tragam uma maior reflexão sobre a regulação do crédito cooperativo no Brasil, contribuindo com o desenvolvimento do segmento.

Ao Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (DESIG) do Banco Central do Brasil, cujo zelo no levantamento, na compilação e na divulgação de informações do Sistema Financeiro Nacional permitiu um estudo censitário sobre a evolução dos números das cooperativas de crédito no Brasil nos últimos 26 anos.

Aos meus colegas da primeira turma do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), da Universidade Federal de Alagoas, pela riqueza dos momentos de estudo e debates teóricos compartilhados, de que jamais me esquecerei. Desejo-lhes todo o sucesso do mundo.



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

Co-operative banks should not ask for favors, but policy makers should take their features into account when designing and implementing policy measures.

Hans Groeneveld
*Professor de Cooperativismo Financeiro na Faculdade de Negócios e Sociedade da
Universidade Tilburg, Holanda.*



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

RESUMO

Esta dissertação tem o objetivo de analisar a regulação das cooperativas financeiras no Brasil e seu impacto no desenvolvimento dessas instituições. Por meio de uma pesquisa documental exploratório-descritiva, com utilização de *survey* e abordagem com enfoques qualitativo e quantitativo, buscou-se apontar as características do ramo de crédito e dos outros ramos do cooperativismo, discutir a atuação estatal junto ao setor sob o enfoque neoinstitucionalista, interpretar a percepção de gestores dessas organizações sobre a atuação estatal e as restrições impostas ao segmento pela legislação, e analisar o marco regulatório do setor no Brasil. Os resultados apontaram o cooperativismo financeiro como o único dentre os ramos que não opera como um intermediário entre os cooperados e o mercado em geral. Além disso, a atuação do principal órgão regulador revela-se dissociada dos objetivos das políticas públicas preconizadas para o setor, avança sobre a autonomia deste e destoa de boas práticas de regulação de outros países, embora na percepção dos gestores cooperativistas essa atuação prescritiva e ingerente seja positiva. O estudo conclui que é possível modificar o marco regulatório para o cooperativismo de crédito no Brasil, sem prescindir dos princípios e valores que regem o setor, conquanto essa alteração pareça demandar uma mudança prévia na visão gerencial de seus administradores.

Palavras-chave: Cooperativismo, cooperativismo de crédito, políticas públicas, economia solidária, microfinanças.



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the regulation of financial cooperatives in Brazil and its impact on the development of these institutions. By means of an exploratory-descriptive documentary research, with the use of a survey and approach with qualitative and quantitative focus, it was intended to point out the characteristics of the credit branch and of other branches of cooperativism, discuss the state's performance in the sector under the neoinstitutionalist approach, interpret the perception of managers of these organizations on the state's performance and the restrictions imposed on the segment by the legislation, and to analyze the regulatory scenario of the sector in Brazil. The results pointed the financial cooperativism as the only one among the branches that does not operate as an intermediary between the cooperative and the market in general. Moreover, the procedure of the main regulatory agency is dissociated from the objectives of the public policies established for the sector, it advances on its autonomy and it is dissonant of good practices of regulation of other countries, although in the perception of the cooperative managers this prescriptive and ingerent practices has been positive. The study concludes that it is possible to modify the regulatory framework for financial cooperativism in Brazil, without abandoning the principles and values that govern the sector, although this change seems to require a previous change in the management vision of its managers.

Keywords: Cooperativism, credit cooperative, public policies, microfinance and solidarity economy.



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Composição e segmentos do Sistema Financeiro Nacional no Brasil	17
Figura 2 – Participação de mercado do cooperativismo de crédito no Brasil em dez/2016 ...	21
Figura 3 – Operacionalização padrão dos ramos do cooperativismo	26
Figura 4 – Operacionalização das cooperativas de crédito	27
Figura 5 – Números consolidados do Sistema Sicredi Norte-Nordeste em dezembro/2015...	47
Figura 6 – O Sistema Sicredi no Brasil após a integração da Unicred Central NNE	48
Figura 7 – Evolução dos critérios para associação	54



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação das cooperativas de créditos nos empréstimos e depósitos do SFN, por região, em dezembro de 2015.....	19
Tabela 2 – Singulares do subsistema Sicredi Norte-Nordeste, em outubro de 2016	49
Tabela 3 – Indicadores calculados para as cooperativas de crédito no Brasil	52
Tabela 4 – Indicadores calculados para os bancos no Brasil	52
Tabela 5 – Respostas sobre a atuação do órgão regulador segundo o nível de gestão	62
Tabela 6 – Respostas sobre restrições e outras disposições regulatórias, segundo o nível de gestão	65



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Similaridades e diferenças nos regimes de gestão dos bancos cooperativos na Europa	40
Quadro 2 – Evolução normativa infralegal das cooperativas de crédito no Brasil	60



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos ativos dos bancos e cooperativas de crédito, de março/1992 a agosto/2015, em R\$ milhões	55
Gráfico 2 – Evolução do crédito dos bancos e cooperativas de crédito, de março/1992 a agosto/2015	56
Gráfico 3 – Evolução dos depósitos dos bancos e cooperativas de crédito, de março/1992 a agosto/2015	56
Gráfico 4 – Evolução do patrimônio líquido dos bancos e cooperativas de crédito, de março/1992 a agosto/2015	57



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI	Aliança Cooperativa Internacional
BCB	Banco Central do Brasil
BCE	Banco Central Europeu
BNCC	Banco Nacional de Crédito Cooperativo
CCUA	Associação Canadense de Cooperativas de Crédito
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC	Lei Complementar
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SCM	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SFN	Sistema Financeiro Nacional
WCM	World Cooperative Monitor, publicação da ACI



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Contextualização e Problemática.....	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1 Origens do cooperativismo, suas diretrizes e características organizacionais	22
2.2 Os ramos do cooperativismo e sua operacionalização.....	25
2.3 Autonomia e autogestão nas cooperativas.....	27
2.4 Políticas públicas e as cooperativas de crédito	31
2.5 A regulação dos sistemas financeiros e as cooperativas de crédito	35
2.6 Aspectos da regulação de cooperativas de crédito em outros países	38
3. METODOLOGIA	44
3.1 Diagnóstico organizacional	46
4. DADOS E DISCUSSÃO	51
4.1 A evolução das cooperativas de crédito sob o marco regulatório infralegal	51
4.2 Contrastes do marco legal brasileiro para as cooperativas de crédito	58
4.3 Percepção dos gestores sobre a atuação do órgão regulador e as restrições legais.....	62
4.4 Considerações finais.....	68
Referências	72
Apêndice A – Questionário de pesquisa de dissertação de mestrado.....	77
Apêndice B – Instrumento de coleta de dados para pesquisa.....	80



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

1. INTRODUÇÃO

As organizações cooperativas, entendidas como entidades empresariais de livre adesão, sem fins lucrativos e baseadas no benefício mútuo, representam um limitado, mas crescente fenômeno nas economias contemporâneas. Nos últimos anos, esses empreendimentos têm não apenas demonstrado notável resiliência aos impactos das sucessivas crises financeiras, como também aumentado a diversidade organizacional e fornecido respostas pró-ativas para eventuais deteriorações nas condições econômicas.

Desde a sua mais rudimentar origem conhecida¹, o cooperativismo modernizou-se e se expandiu, passando a atuar em praticamente todos os setores econômicos e subdividindo-se em 13 ramos ou segmentos. Dentre estes, um dos mais pujantes e, por conseguinte, mais regulado e supervisionado, é o ramo financeiro ou de crédito, constituído por entidades que atuam na oferta de produtos e serviços financeiros e que normalmente integram o sistema financeiro dos países em que operam.

No Brasil, a Constituição Federal garante às cooperativas considerável autonomia, ao estabelecer que sua criação, na forma da lei, independe de autorização, e ao vedar a interferência estatal em seu funcionamento². No entanto, o cooperativismo financeiro é o único ramo que depende de autorização prévia para seu funcionamento, e ao qual só é permitido operar – no caso, realizar operações financeiras ativas e passivas – exclusivamente com seus cooperados. Essa restrição, decorrente de histórica legislação infralegal dos órgãos reguladores, apenas recentemente inscrita em lei, resulta numa situação que é, a um só tempo, ímpar, dado que os conjuntos de cooperados e de clientes são iguais, e paradoxal, uma vez que a cooperativa de crédito deve “explorar” seus próprios sócios para obter maiores superávits.

Sob o prisma da atuação estatal junto ao segmento, o cooperativismo de crédito está inserido nas políticas públicas brasileiras voltadas ao fomento da economia solidária, especificamente em seu eixo Crédito e Finanças Solidárias, que propugnam basicamente pelo apoio e assessoramento governamental na constituição e no fortalecimento dessas e de outras entidades ligadas às finanças solidárias. Além disso, o Banco Central do Brasil, autarquia reguladora e fiscalizadora do Sistema Financeiro Nacional, possui papel preponderante na

¹ A criação das primeiras entidades associativas com características de cooperativas é atribuída aos trabalhadores dos estaleiros londrinos de Woolwich e Chatham em 1760 (DRIMER; DRIMER, 1981).

² A CF/88, em seu art. 5º, inciso XVIII, assevera: “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas, independe de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”.

vida dessas organizações. Nos eventos sobre a sua atuação junto ao setor, a autarquia atribuiu os avanços do cooperativismo de crédito nacional nas últimas décadas às sucessivas alterações empreendidas no marco regulatório do segmento, que promoveram mudanças na estrutura e no funcionamento dessas organizações. Paralelamente, pesquisas conduzidas nos últimos anos por técnicos da autarquia defenderam o aprimoramento da gestão dessas instituições, por meio da adoção de preceitos teóricos de governança corporativa, já consagrados pelo mercado, como alternativa de promoção de seu crescimento e ampliação de sua participação no sistema financeiro.

Este estudo tem o objetivo de analisar a regulação do cooperativismo financeiro no Brasil e o impacto desta no desenvolvimento do setor. Para tanto, em primeiro lugar, foi necessário arrolar as similaridades e as diferenças entre o ramo de crédito e os outros ramos do cooperativismo e discutir a atuação do Estado junto ao segmento, no contexto das políticas públicas para o setor, sob a perspectiva neoinstitucional. Em seguida, buscou-se examinar o marco legal e a evolução das cooperativas de crédito sob a regulação brasileira para o segmento. Por fim, passou-se a interpretar a percepção de gestores das cooperativas de crédito sobre a atuação do órgão regulador e sobre as restrições impostas a essas organizações pela legislação atual. Partiu-se da premissa de que todos esses elementos relacionam-se diretamente com o desenvolvimento dessas organizações, e seu desvelamento pode contribuir para que elas ampliem sua participação de mercado e alcancem o seu potencial de reguladoras de preços de produtos e serviços financeiros.

1.1 Contextualização e Problemática

O cooperativismo ocupa atualmente um papel de destaque na economia mundial. A Aliança Cooperativa Internacional³ (ICA, na sigla em inglês) publica anualmente, em parceria com o Instituto Europeu de Investigação sobre Empresas Cooperativas e Sociais (*Euricse*), o *World Co-operative Monitor* (WCM), um relatório que apresenta o impacto econômico das 300 maiores organizações cooperativas em todo o mundo. A edição 2016 do WCM revelou um volume global de negócios (*turnover*) de U\$ 2,533 trilhões em 2014 – maior que o PIB do Brasil, a sétima economia mundial à época. As cooperativas de seguros ocupam o primeiro

³ A Aliança Cooperativa Internacional (ICA ou *The Alliance*) é uma associação internacional constituída em 1895, cujo objetivo principal é o de promover o cooperativismo como modelo de empreendedorismo social. A Aliança é a organização global de representação cooperativa, congrega atualmente 292 federações cooperativas de abrangência nacional e organizações cooperativas individuais de 95 países e envolve cerca de 1 bilhão de pessoas em todo o mundo.

lugar, com 39% desse volume de negócios, seguidas pelas cooperativas agrícolas e indústrias de alimentação, com 32%, pelas cooperativas de comércio no atacado e no varejo, com 19%, e pelas cooperativas de crédito e serviços financeiros, com 6%. No entanto, apesar da quarta colocação no quadro geral, quatro das dez maiores cooperativas desse ranking são instituições financeiras, com o *Groupe Credit Agricole* francês, a *BVR* alemã e o *Grube BPCE*, também francês, ocupando as três primeiras posições, e o *Groupe Credit Mutuel* na oitava posição.

No contexto brasileiro, as cooperativas de crédito integram o Sistema Financeiro Nacional - SFN, constituído por órgãos normativos, supervisores e operadores (Figura 1). Estes últimos são compostos por 1.863 instituições supervisionadas, classificadas em bancárias (bancos comerciais, múltiplos, de desenvolvimento, de investimentos, caixas econômicas e outras) e não bancárias (cooperativas de crédito, sociedades de crédito imobiliário, sociedades de arrendamento mercantil, agências de fomento e outras), dentre as quais 1.113 são cooperativas de crédito (59,74% do total de operadores).

Figura 1 – Composição e segmentos do Sistema Financeiro Nacional no Brasil

Órgãos Normativos	CMN Conselho Monetário Nacional			CNSP Conselho Nacional de Seguros Privados	CNPC Conselho Nacional de Previdência Complementar
Supervisores	BCB Banco Central do Brasil	CVM Comissão de Valores Mobiliários	SUSEP Superintendência de Seguros Privados	PREVIC Superintendência Nacional de Previdência Complementar	
Operadores	Bancos e Caixas Econômicas	Administradoras de Consórcios	Bolsa de Valores	Seguradoras e Resseguradoras	Entidades fechadas de previdência complementar
	Cooperativas de crédito	Corretoras e distribuidoras	Bolsa de Mercadorias e Futuros - BM&F	Entidades abertas de previdência privada	
	Demais instituições não bancárias			Sociedades de capitalização	

Fonte: Banco Central do Brasil, 2010.

Apesar do elevado número de instituições, a participação das cooperativas de crédito no Sistema Financeiro Nacional do Brasil tem permanecido próxima dos 2% há vários anos

(BCB, 2016). Entretanto, segundo dados do Banco Central do Brasil, os volumes de operações de crédito e de depósitos captados por essas instituições chegam a percentuais de até 2 dígitos em alguns estados, conforme exposto na Tabela 1.

Essa forma de organização sistêmica do SFN permeia as discussões envolvidas na atuação do Estado no sistema financeiro, que ocorre precipuamente por meio de suas agências de regulação e supervisão, e constitui fator central no presente estudo, que analisa essa atuação junto a esse tipo específico de instituição financeira, que é a cooperativa de crédito. De fato, a atuação estatal na economia como um todo, e especificamente a edição dos marcos legais que regem cada setor, possuem papéis preponderantes na solidez e na sustentabilidade de qualquer empreendimento. Côncias dessa realidade, organizações globais como a própria Aliança Cooperativa Internacional têm atuado junto a escritórios governamentais e outras organizações interessadas no cooperativismo, buscando dentre outros objetivos estabelecer contextos legislativos propícios à formação e ao crescimento dessas organizações.

Ainda no contexto da atuação do Estado, importa destacar que, no Brasil, as cooperativas de crédito, juntamente com os fundos rotativos solidários e os bancos comunitários, compõem o rol de instituições relacionadas diretamente a um dos eixos de atuação da política pública para a economia solidária: o eixo de Crédito e Finanças Solidárias. No entanto, a atuação estatal junto ao setor é mais perceptível a partir do prisma regulatório, frente à documentada instabilidade das políticas de economia solidária no País (NAGEM; SILVA, 2013).

Como instituições componentes do sistema financeiro, reguladas e fiscalizadas pelos órgãos estatais de normatização e supervisão, as cooperativas de crédito brasileiras estão inexoravelmente inseridas num contexto econômico desafiador e volátil, razão pela qual têm constantemente buscado alternativas para se manterem competitivas. Dentre essas alternativas, se destacam os processos de fusões, incorporações e outros tipos de expansão de seu mercado, como as aberturas estatutárias para abranger novos segmentos profissionais ou nichos econômicos (BAUER; MILES; NISHIKAWA, 2009).

O marco legal brasileiro obriga as cooperativas de crédito a prestarem serviços financeiros apenas a seus associados, normalmente um segmento específico, estatutariamente delimitado. Tanto para a constituição de novas cooperativas de crédito, quanto para a alteração de seu público-alvo ou de sua área de atuação, a legislação exige a elaboração de um estudo de viabilidade econômico-financeira e de um plano de negócios, que abranjam um

horizonte de, no mínimo, cinco anos de funcionamento da cooperativa, a ser encaminhado para a avaliação prévia do Banco Central do Brasil⁴.

Tabela 1 – Participações das cooperativas de crédito nos empréstimos e depósitos do SFN, por região, em dezembro de 2015

Região/Estado	Operações de crédito totais no SFN	Operações de crédito nas cooperativas	%	Depósitos totais no SFN	Depósitos nas cooperativas	%
Centro-Oeste	182.301.893	10.798.543	5,92%	174.590.073	8.861.354	5,08%
Distrito Federal	61.166.323	1.841.851	3,01%	111.635.846	1.672.819	1,50%
Goiás	59.755.709	2.865.832	4,80%	32.066.930	2.449.772	7,64%
Mato Grosso	37.175.196	4.728.827	12,72%	17.202.734	3.254.412	18,92%
M. Grosso do Sul	24.204.665	1.362.033	5,63%	13.684.563	1.484.351	10,85%
Sudeste	1.470.604.178	22.238.863	1,51%	1.494.152.958	25.263.083	1,69%
Espírito Santo	27.716.290	3.233.602	11,67%	29.210.173	2.501.515	8,56%
Minas Gerais	162.486.855	8.862.328	5,45%	140.648.360	10.006.975	7,11%
Rio de Janeiro	158.584.325	718.107	0,45%	194.677.738	1.313.035	0,67%
São Paulo	1.121.816.708	9.424.826	0,84%	1.129.616.687	11.441.558	1,01%
Sul	368.864.571	34.138.135	9,25%	304.182.361	44.006.051	14,47%
Paraná	141.451.012	11.436.258	8,08%	103.537.727	12.037.445	11,63%
R. Grande do Sul	152.548.713	12.775.621	8,37%	134.214.649	15.560.279	11,59%
Santa Catarina	74.864.846	9.926.256	13,26%	66.429.985	16.408.327	24,70%
Nordeste	187.808.606	3.002.269	1,60%	188.795.166	3.233.863	1,71%
Alagoas	10.629.675	253.121	2,38%	8.396.903	302.321	3,60%
Bahia	49.098.784	522.348	1,06%	49.995.429	576.011	1,15%
Ceará	26.018.768	283.026	1,09%	39.181.257	481.730	1,23%
Maranhão	15.480.612	84.928	0,55%	11.163.708	51.731	0,46%
Paraíba	14.297.546	1.056.137	7,39%	11.834.276	897.602	7,58%
Pernambuco	37.953.996	468.318	1,23%	41.726.129	486.802	1,17%
Piauí	9.724.591	23.795	0,24%	7.044.422	47.891	0,68%
R. Grande do Norte	14.067.064	204.556	1,45%	10.065.908	294.185	2,92%
Sergipe	10.537.570	106.040	1,01%	9.387.134	95.590	1,02%
Norte	59.149.517	2.000.285	3,38%	46.072.146	1.498.775	3,25%
Acre	3.138.584	69.231	2,21%	2.518.184	69.726	2,77%
Amazonas	9.584.491	76.373	0,80%	10.653.630	68.094	0,64%
Amapá	2.743.740	8.228	0,30%	1.359.161	10.694	0,79%
Pará	21.498.711	320.115	1,49%	18.815.789	230.512	1,23%
Rondônia	9.480.302	1.442.316	15,21%	7.304.278	1.061.520	14,53%
Roraima	4.176.624	6.408	0,15%	1.620.566	10.596	0,65%
Tocantins	8.527.065	77.614	0,91%	3.800.538	47.633	1,25%
TOTAL	2.268.728.765	72.178.095	3,18%	2.207.792.704	82.863.126	3,75%

Fonte: Banco Central do Brasil e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo, 2016.

⁴ Artigos 2º e 6º da Resolução CMN nº 4.434, de 5 de agosto de 2015.

Quais são as dinâmicas⁵envolvidas na atuação regulatória do Estado junto às cooperativas financeiras no Brasil? O presente estudo busca responder a essa questão, a partir dos pressupostos de que a atuação do principal órgão regulador do cooperativismo de crédito tem reduzido a autonomia dessas organizações e de que os gestores das cooperativas financeiras carecem de uma visão mais crítica sobre a atuação regulatória no País. Caso essas expectativas venham a se confirmar, torna-se premente a transição de um materialismo ideal, que parece imperar atualmente no setor, para um materialismo social (DALE, 2005), capaz de resultar mais rapidamente na convergência da realidade atual do segmento para uma mais desejável, na qual as cooperativas de crédito sejam capazes de se desenvolverem e alcançarem uma participação de mercado tal que as torne reguladoras de preço em serviços financeiros.

Este relatório técnico está dividido em quatro capítulos, incluindo esta introdução e contextualização da pesquisa, que integram o Capítulo 1 e nas quais são apresentados os objetivos geral e específicos e o problema de pesquisa.

No Capítulo 2, desenvolve-se o referencial teórico, familiarizando os leitores com a temática estudada e buscando estabelecer bases sólidas para as investigações da presente pesquisa. A primeira seção desse capítulo trata sobre a origem, as características e as diretrizes das sociedades cooperativas e se dedica a apontar a razão de existir dessas organizações, sublinhar os elementos que as diferenciam de outros tipos de empreendimentos e pontuar brevemente sua evolução no Brasil. A segunda seção nomeia os ramos do cooperativismo e suas características, e busca demonstrar semelhanças e as diferenças de operacionalização entre as cooperativas de crédito e as cooperativas de outros ramos de atividade. A terceira seção examina os conceitos de autonomia e de autogestão, bem como a importância destes para as organizações cooperativas. Na quarta seção, são abordadas as políticas públicas, desde sua evolução como área de estudo, passando pela enumeração das diversas abordagens utilizadas pelos pesquisadores, até às interseções entre o cooperativismo e a economia solidária, que constituem o enfoque das políticas públicas que abarcam as cooperativas de crédito. A quinta seção descreve a regulação das instituições financeiras de modo geral, e das instituições de microfinanças em particular, onde se inserem as cooperativas de crédito. Fechando o capítulo, a seção 6 enuncia características da ação estatal regulatória de alguns países de expressão mundial no cooperativismo de crédito, no sentido de expor alternativas ao modelo brasileiro.

⁵ Dinâmica aqui é utilizada no seu sentido metafórico de “movimento interno responsável pelo estímulo e pela evolução de algo”.

O Capítulo 3 apresenta a metodologia empregada na pesquisa e sua classificação segundo os objetivos, os procedimentos e as abordagens utilizadas. Além disso, enuncia-se o plano de ação da pesquisa e registra-se o diagnóstico organizacional do grupo de cooperativas de crédito a ser estudado.

No último capítulo, são apresentados os dados e a discussão, divididos em quatro seções. A seção 1 debate a evolução patrimonial das cooperativas de crédito no Brasil sob diferentes marcos regulatórios infralegais do segmento, comparativamente à observada nos bancos comerciais. Por sua vez, a seção 2 contrasta as disposições dos principais normativos que regem o cooperativismo financeiro no país. A seção 3 interpreta a percepção dos gestores das cooperativas de crédito sobre a atuação do regulador e sobre as restrições impostas ao segmento pela legislação do cooperativismo financeiro. Por fim, a seção 4 apresenta as considerações finais do estudo.

Figura 2 – Participação de mercado do cooperativismo de crédito no Brasil em dezembro/2016

Instituição Financeira	Ativos Totais	% de	Depósitos	% de	Patrimônio Líquido	% do	Operações de Crédito	% das
		Ativos Totais		Depósitos		Patrimônio Líquido		Operações de Crédito
Banco do Brasil	1.436.765.379	17,33%	447.949.127	20,97%	77.040.362	11,69%	622.312.167	19,46%
Itaú	1.331.840.737	16,06%	369.390.258	17,29%	129.934.938	19,72%	440.538.388	13,78%
Caixa Econômica Federal	1.256.172.164	15,15%	513.098.225	24,02%	27.179.943	4,12%	696.727.941	21,79%
Bradesco	1.081.374.701	13,04%	235.821.329	11,04%	101.221.022	15,36%	344.946.899	10,79%
Santander	705.061.403	8,50%	146.962.603	6,88%	60.008.577	9,11%	212.803.654	6,66%
Cooperativismo Financeiro **	295.901.295	3,57%	141.876.258	6,64%	39.186.275	5,95%	109.254.405	3,42%
Safra	148.391.008	1,79%	12.588.744	0,59%	9.507.705	1,44%	42.865.462	1,34%
Citibank	72.024.491	0,87%	19.374.446	0,91%	8.411.261	1,28%	13.988.425	0,44%
Banrisul	68.235.459	0,82%	42.782.849	2,00%	6.441.339	0,98%	27.150.479	0,85%
Banco do Nordeste	46.321.128	0,56%	10.607.320	0,50%	3.362.495	0,51%	12.373.958	0,39%
Total do SFN	8.290.875.227		2.136.563.602		658.951.392		3.197.491.576	

Elaboração: Portal do Cooperativismo Financeiro

Fonte: BACEN – IF.data – posição de dez/2016

* Consideradas apenas as instituições financeiras de varejo (que possuem agências para atendimento aos clientes)

** Incluídos os Bancos Cooperativos

*** Depósitos: não inclusos títulos e valores mobiliários e letras financeiras

O tema desta pesquisa foi escolhido em razão da sua atualidade e importância, e pela experiência de mais de 25 anos deste autor na gestão de organizações de crédito cooperativo, que inclui viagens internacionais de estudos e interações frequentes com as áreas de normas e de supervisão de cooperativas do Banco Central do Brasil. Convém destacar também o ineditismo da presente pesquisa, em investigar o tema da regulação das cooperativas de crédito no Brasil sob o enfoque da ciência administrativa, bem como a sua inequívoca relevância, dada a participação dessas organizações no mercado nacional, que alcançaram cerca de 8,3 milhões de cooperados e R\$ 295,9 bilhões em ativos (BCB, 2016), posicionando-se – de modo consolidado – como o 6º maior conglomerado financeiro do País (Figura 2).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Origens do cooperativismo, suas diretrizes e características organizacionais

Cooperativa é “uma associação autônoma de pessoas unidas voluntariamente para satisfazer suas necessidades econômicas, sociais e culturais comuns e suas aspirações, por meio de uma empresa de propriedade conjunta e democraticamente gerida”. Essa definição da Aliança Cooperativa Internacional – ICA(1995, tradução nossa) evidencia características essenciais desse tipo de organização, expressas precipuamente na intenção de seus integrantes – normalmente de pouca expressão econômica individual – de promoverem sua inserção no mercado de forma competitiva, por meio da união de esforços e da autogestão coletiva.

A origem do cooperativismo moderno é atribuída a operários do bairro de Rochdale, em Manchester, na Inglaterra, que constituíram em 1844 uma cooperativa de consumo denominada *Rochdale Equitable Pioneers Society Limited*⁶. O sucesso do empreendimento levou a uma rápida disseminação do seu modelo de negócios, e uma década depois já haviam sido constituídas cerca de 1000 cooperativas similares no Reino Unido (WALTON, 1997).

O caráter inovador do cooperativismo emergente não é reconhecido por todos. Um registro breve de Schumpeter (1961) posiciona o então nascente cooperativismo como contemporâneo do surgimento da doutrina marxista. Num texto cujo enfoque é o de ressaltar a importância da contribuição de Marx para a sua época, o autor enuncia para o recém-criado movimento, de forma lacônica, um potencial de inovação que, em sua opinião, não chegou a se concretizar:

As realizações da burguesia estavam no zênite, enquanto sua civilização estava no nadir. Era o tempo do materialismo mecanicista, de um meio cultural que ainda não havia dado sinal de conter nova arte e nova maneira de viver, e que se entregava a mais repulsiva banalidade. A confiança no verdadeiro bom senso desaparecia de todas as classes sociais e, com ela, o único raio de luz (salvo o que poderia ter resultado de Rochdale e das Caixas Econômicas) desaparecia do mundo dos trabalhadores... (1961, p. 22).

Como alguém que enxergava o “ato empreendedor” apenas quando objetivava o lucro, e este como “o motor de toda a atividade empreendedora”, Schumpeter não vislumbrou no surgente cooperativismo uma inovação econômica de fato. Entretanto, para autores mais modernos, as cooperativas representaram desde o início um novo e crescente (embora limitado) fenômeno nas economias contemporâneas. E nos últimos anos, esses

⁶ O nome empresarial foi traduzido no meio cooperativista brasileiro como a Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale, provavelmente em razão dos valores defendidos pelos seus idealizadores, mas a palavra *Equitable*, no entender deste autor, parecia expressar um sentido de equidade ou igualdade entre os associados, ao invés da probidade no comportamento dos membros.

empreendimentos têm não apenas demonstrado notável resiliência aos impactos das sucessivas crises financeiras, como também ampliado a diversidade organizacional e fornecido respostas pró-ativas para eventuais deteriorações nas condições econômicas. Enquanto os mercados competitivos enfrentem sérias dificuldades na maioria dos países, as cooperativas têm demonstrado maior estabilidade e reatividade (STIGLITZ, 2009; BIRCHALL, 2010; SABATINI; MODENA; TORTIA, 2013). Isto se deve principalmente a sua reduzida dependência de apoio financeiro externo e da natureza socializada do seu capital.

Desde o início, os precursores dessas organizações estabeleceram princípios e valores que deveriam regê-las, evidenciando a clareza que possuíam desde então de tratar-se de um movimento inovador, que rompia com o *status quo* vigente. Esses princípios foram ratificados 150 anos depois, no XXXI Congresso da Aliança Cooperativa Internacional ocorrido em Manchester, Inglaterra, em novembro de 1995, que também estabeleceu a definição de cooperativa, exposta acima, e os valores do cooperativismo.

Segundo a Aliança, as cooperativas baseiam-se nos valores de autoajuda, autorresponsabilidade, democracia, igualdade, equidade e solidariedade. Além disso, “na tradição de seus fundadores”, a organização persegue os valores éticos da honestidade, transparência, responsabilidade social e solidariedade. Os princípios cooperativos, diretrizes pelas quais as cooperativas exercitam seus valores, são os seguintes:

1. Adesão Voluntária e Livre: as cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas que desejem utilizar seus serviços e aceitar as responsabilidades de sócios, sem discriminação social, racial, religiosa, política ou de gênero.

2. Controle Democrático pelos Membros: as cooperativas são organizações democráticas geridas por seus associados, que participam ativamente na definição de suas políticas e na tomada de decisões. Seus representantes eleitos são responsáveis perante os associados. Nas cooperativas singulares⁷, os membros têm igual direito de voto (um membro, um voto) e as cooperativas de outros níveis também são organizadas de maneira democrática.

3. Participação Econômica dos Membros: os associados contribuem do modo equitativo para o capital de sua cooperativa e democraticamente controlam o seu capital. Os associados geralmente recebem um retorno limitado, se houver, sobre o capital integralizado

⁷ Segundo a Lei 5764/71, art. 6º, as cooperativas podem ser: singulares, constituídas pelo número mínimo de vinte pessoas físicas e por pessoas jurídicas que tenham atividades iguais ou correlatas às pessoas físicas ou sem fins lucrativos; centrais ou federações de cooperativas: constituídas de, no mínimo, três singulares; e confederações: constituídas, pelo menos, de três federações de cooperativas ou cooperativas centrais, da mesma ou de diferentes modalidades.

como condição de adesão. Os associados destinam os resultados excedentes para uma ou todas as seguintes finalidades: desenvolver a sua cooperativa, possivelmente através da constituição de reservas, parte das quais, pelo menos, seriam indivisíveis; beneficiar os associados na proporção de suas operações com a cooperativa; e apoiar outras atividades aprovadas pelos próprios associados.

4. Autonomia e Independência: as cooperativas são organizações autônomas de autoajuda controladas por seus membros. Os acordos eventualmente firmados com outras organizações, inclusive governamentais, ou os recursos captados de fontes externas, são contratados em condições que garantam o controle democrático de seus membros e mantenham a sua autonomia.

5. Educação, Formação e Informação: as cooperativas oferecem educação e capacitação para seus membros, representantes eleitos, gerentes e funcionários, com o objetivo de que estes possam contribuir efetivamente para o desenvolvimento de suas cooperativas, bem como disseminar entre o público em geral - especialmente os jovens e os formadores de opinião - a natureza e os benefícios da cooperação.

6. Cooperação entre as Cooperativas: ao trabalharem em conjunto, formando redes de estruturas locais, nacionais, regionais e internacionais, as cooperativas servem de modo mais eficaz os seus associados e consolidam o movimento cooperativo.

7. Interesse pela Comunidade: as cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável de suas comunidades, por meio das políticas aprovadas por seus associados.

As cooperativas são sociedades de pessoas (em oposição à sociedade de capitais, que caracteriza as organizações com fins lucrativos), com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil e não sujeita à falência. São empreendimentos coletivos, de controle democrático, cujo objetivo é a prestação de serviços (BRASIL, 1971). Administradas por um conselho eleito democraticamente dentre seus associados, visam oferecer produtos e serviços aos seus cooperados, sem o objetivo de lucro e, portanto, com preços competitivos e resultados econômicos compartilhados (RUBIN et al, 2012).

Outra clara diferença entre as cooperativas e os outros tipos de organização pode ser evidenciada em relação à propriedade dos investidores nas empresas com fins lucrativos. Enquanto essas últimas são altamente compatíveis com a propriedade concentrada, ou mesmo exclusiva (uma única pessoa ou organização pode possuir a totalidade do capital de uma empresa de propriedade do investidor), o mesmo não acontece em cooperativas, onde, desde o início de suas atividades, uma pluralidade de membros partilham direitos de controle em igualdade de condições (CRESPO, 2009).

2.2 Os ramos do cooperativismo e sua operacionalização

Passemos então a tratar sobre as semelhanças e diferenças entre o ramo de crédito e os outros ramos do cooperativismo. No Brasil, o cooperativismo é dividido em 13 ramos ou segmentos, que são: agropecuário, consumo, crédito, educacional, infraestrutura, habitacional, produção, trabalho, mineral, saúde, turismo e lazer, transporte e especial. Segundo a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), existem no país 6.582 organizações cooperativas, com 12,7 milhões de associados e 361 mil empregados. Os ramos com maior expressão são o de crédito, o de consumo, o agropecuário e o de infraestrutura (OCB, 2016). Um dos ramos mais regulados e supervisionados é o de crédito ou financeiro, que abriga as cooperativas de crédito.

Sob o prisma estrutural, o ramo de crédito organiza-se internamente em três níveis, exatamente como os outros ramos cooperativos: primeiramente em singulares locais, que podem se agrupar em federações estaduais ou regionais, e estas em confederações nacionais. Alguns países de expressão no cooperativismo de crédito, como Alemanha, Canadá e Espanha, atuam em apenas dois níveis. A justificativa apresentada na literatura para a adoção, no Brasil, da estrutura em três níveis é a da grande extensão territorial do País (PAGNUSSATT, 2004, p.51), mas uma análise mais apurada não parece sustentar essa afirmação⁸.

Do ponto de vista da operacionalização, surge entre as cooperativas de crédito e as cooperativas de outros ramos de atividade o diferencial que decorre do marco legal específico e marcaas discussões do presente trabalho. Diferentemente dos outros ramos do cooperativismo, onde a produção ou o trabalho de seus integrantes é ofertado, de modo geral, para toda a comunidade, na cooperativa de crédito, por força do marco regulatório brasileiro⁹, os próprios cooperados são a origem e o destino dos seus produtos e serviços.

A prerrogativa recente da possibilidade de livre admissão de associados, concedida a essas organizações pelos órgãos reguladores, não muda essa realidade. Enquanto Bressam (2015, p. 96) assinala que a maior inserção de mercado das modernas cooperativas de livre admissão foi capaz de ampliar significativamente o volume de negócios e, por conseguinte, o resultado positivo dessas cooperativas, Matias (2014), por sua vez, alerta para o problema da

⁸ O citado autor exclui inexplicavelmente de suas análises o pujante *Sistema Desjardins*, representante do cooperativismo de crédito canadense, que após 10 anos de intenso debate interno, decidiu extinguir o terceiro nível, avocando para as Federações as funções da Confederação (POULIN & TREMBLAY, 2005).

⁹ Art. 2º, § 1º da Lei Complementar 130, de 17 de abril de 2009.

remuneração do capital social nas cooperativas de crédito, que sangra mais a cada ano os resultados econômicos dessas instituições, na medida em que a ampliação de seu grupo de clientes significa atualmente a ampliação de seus sócios e, por conseguinte, do seu capital social. Em outras palavras, quanto maior o número de associados, maior o capital social, e maior o esforço a ser empreendido para gerar superávits suficientes, que permitam remunerar adequadamente esse investimento.

Figura 3 – Operacionalização padrão dos ramos do cooperativismo



Fonte: Elaborada pelo autor

A Figura 3 apresenta uma esquematização sobre a operacionalização regular das organizações cooperativas. Basicamente, a cooperativa recebe os insumos dos cooperados, os industrializa e oferta os produtos resultantes ao mercado em geral. Essa comercialização gera receitas para as cooperativas, que após abaterem seus custos estruturais e suas despesas, devolvem aos cooperados o resultado econômico apurado anualmente.

Tomemos como exemplo uma cooperativa do ramo de produção agropecuária, que atue no mercado lácteo. Nesse tipo de empreendimento, os cooperados fornecem leite à cooperativa, naturalmente por um preço mais vantajoso do que aquele geralmente praticado pelo mercado. A cooperativa então industrializa esse insumo, transformando-o em produtos como leite longa vida, queijo, manteiga, doce etc. Esses produtos são comercializados com a comunidade em geral, geram receitas, que retornam à cooperativa. Após cobrir seus custos e despesas, a cooperativa distribui o resultado apurado aos cooperados, em rateio proporcional à operação de cada um deles com a cooperativa. Esse rateio se dá tanto se for apurado superávit quanto se for apurado déficit.

Algo parecido ocorre com as cooperativas de trabalho: os cooperados prestam serviços ao mercado por meio da cooperativa, e também são partícipes dos seus resultados anuais. Em ambos os casos, é possível beneficiar duplamente os cooperados, tanto em seu relacionamento contínuo com a cooperativa, remunerando melhor pelos insumos ou serviços fornecidos,

quanto anualmente, com a distribuição dos superávits alcançados. Permanece o fato de que essas organizações funcionam como intermediárias entre seus associados e o mercado, atuando exatamente na consecução dos objetivos para os quais foram constituídas.

Figura 4 – Operacionalizações das cooperativas de crédito



Fonte: Elaborada pelo autor

O mesmo não se observa nas cooperativas do ramo de crédito. Em razão da restrição legal que as obriga a operarem exclusivamente com seus cooperados, essas organizações acabam funcionando como intermediárias entre eles. A Figura 4 apresenta a operacionalização dessas instituições financeiras. Observa-se que os cooperados constituem a origem e o destino dos produtos e serviços financeiros que as cooperativas de crédito oferecem. A intermediação é feita internamente, principalmente a partir dos perfis dos cooperados, que podem ser poupadores (fornecedores do insumo que, nesse tipo de cooperativa, é o dinheiro) ou tomadores (usuários de empréstimos).

Nesse caso, não ocorre o benefício duplo observado nas cooperativas dos outros ramos¹⁰, pois qualquer benefício inicial oferecido por essas organizações aos seus cooperados, seja na melhor remuneração dos associados investidores ou na cobrança de juros menores para os associados tomadores, pode significar redução dos superávits a serem distribuídos após a apuração do resultado anual, ou até em déficits a serem rateados.

2.3 Autonomia e autogestão nas cooperativas

¹⁰ Uma exceção pode ser atribuída às cooperativas do ramo educacional, em que os associados são pais e professores com interesses, por vezes, conflitivos, relacionados aos preços dos serviços educacionais prestados. No entanto, essas cooperativas também podem operar no mercado em geral, recebendo alunos cujos pais não são associados.

Reveste-se da maior importância para o crédito cooperativo, cujas instituições compõem o rol de entidades de microfinanças, a atuação dos órgãos governamentais ligados à supervisão e à regulação. De fato, a definição de limites para essa atuação pode representar um maior ou um menor espaço nas cooperativas de crédito para a autogestão, que constitui, como veremos, um pilar importante para o segmento. Klechen, Barreto e De Paula (2011) afirmam que:

Nesses empreendimentos, os ideais de solidariedade humana, conduta ética e justiça social são presentes e orientam uma produção equitativa, subordinando os motivos econômicos. Além desses fundamentos, existem sete princípios orientadores da proposta, entre os quais se destaca o controle democrático pelos membros. Neste sentido, a autogestão aparece relacionada com a proposta cooperativista como um todo, além de estar entre os princípios norteadores da mesma. (p.672).

Importa ressaltar que, nos empreendimentos cooperativos em geral (e isso não é diferente no ramo financeiro) o controle sobre a organização e a apropriação do seu valor residual constituem direitos pessoais de seus sócios e, em regra, são oferecidos em igualdade de condições a todos os seus participantes (consubstanciado no princípio “um sócio, um voto”). Para Carvalho (2011), igualdade de condições, nesse caso, implica fundamentalmente em poder de decisão equânime e igual poder de eleger representantes nos seus órgãos de administração e fiscalização. Esse modelo de gestão inerente às cooperativas, ao privilegiar essa espécie de horizontalização do poder, abraça o paradigma da autogestão, opondo-se à heterogestão característica dos outros tipos de organizações. Deste modo, é possível inferir que as cooperativas de crédito, como suas coirmãs de outros ramos, têm na autogestão não uma diretriz adotada ao acaso, mas uma característica que constitui sua essência desde a sua origem e perpassa sua proposta organizacional de empreendimento democrático.

Taille e Debaco (2002) trataram da autogestão no cooperativismo a partir de uma inovadora perspectiva dialética. Para os autores, as organizações cooperativas nasceram e evoluíram na esteira do próprio desenvolvimento da teoria das organizações (fordismo, taylorismo, toyotismo), a partir de sua busca por mitigar a alienação do trabalho e por retomar parte do controle sobre os meios de produção que o capitalismo usurpou do trabalhador. Desse modo, a autogestão nessas instituições representa um modo de superar o que Marx chamou de subsunção real ou formal do trabalho e, no pensamento dos autores, talvez até o próprio capitalismo, por meio da criação de formas coletivas de propriedade de capital.

Além dos aspectos já tratados, para existir gestão autônoma da organização é necessário haver simetria de poder no âmbito intraorganizacional, impedindo a “formação de subgrupos que atuem unilateralmente em defesa de interesses não coletivos”, e autonomia decisória no âmbito interorganizacional, capaz de “determinar e realizar interesses que lhe são

pertinentes” frente a entidades, instituições, grupos e classes com os quais se relaciona a organização (KLECHEN; BARRETO; DE PAULA, 2011, p. 676).

Para Glass, McKillop e Raxxaratnam (2010, p. 67, tradução nossa), “um elemento crítico no desenvolvimento bem sucedido e no bom funcionamento de uma cooperativa de crédito é que se tenha infraestruturas de regulação e supervisão apropriadas”. Por essa razão, os órgãos governamentais precisam atentar para as características das cooperativas de crédito, aprimorando continuamente os instrumentos de supervisão dessas instituições.

Cabe ainda ressaltar que alguns estudiosos têm reconhecido a necessidade da adoção de uma abordagem de fiscalização pelos órgãos reguladores que se concentre mais na permissão gradual do que no controle; em bom senso e motivação ao invés de *compliance*; na contribuição para o florescimento humano, ao invés da maximização do ganho do acionista. (GRANT; MCGHEE, 2014, p. 134). Apesar do claro direcionamento liberal dessa acepção, seus preceitos adequam-se perfeitamente aos princípios e valores do cooperativismo.

No Brasil, as cooperativas de crédito operam atualmente sob os padrões de gestão preconizados pelo projeto Governança Cooperativa, concebido em 2009 por técnicos do Banco Central do Brasil e cujas conclusões serviram de base para inovações normativas para o segmento. Essas novas regras de gestão baseiam-se em práticas de administração já consagradas pelo mercado. Basicamente, o órgão regulador empreendeu uma ampla pesquisa junto ao setor e, a partir daí, desenvolveu um arcabouço teórico que estabelece como essenciais ao aprimoramento da gestão das cooperativas de crédito os seguintes pilares (VENTURA; FONTES FILHO; SOARES, 2009):

I - Representatividade e Participação: estatui basicamente que a administração das cooperativas de crédito devem empreender esforços no sentido de promover maior participação dos associados nas assembleias gerais, de modo a resolver um problema identificado na pesquisa. Além disso, estabelece que cabe aos gestores garantir que haja a maior representação possível dos segmentos abrangidos pela cooperativa nos seus órgãos de gestão e fiscalização;

II - Direção Estratégica: o Conselho de Administração é o órgão responsável por estabelecer as diretrizes e os objetivos da cooperativa de crédito, e por isso deve atuar de modo independente da Diretoria, bem como cobrar desta o atingimento desses objetivos.

III - Gestão Executiva: A Diretoria possui um papel executivo e, portanto, deve ser segregada do Conselho de Administração e subordinada a este. Além disso, deve definir as linhas de ação para consecução dos objetivos fixados pelo órgão estratégico, responsabilizando-se por eventuais fracassos.

IV - Fiscalização e Controle: o Conselho Fiscal deve possuir total autonomia e operar em um ambiente que promova e valorize a atividade fiscalizatória e os controles.

Esse modelo de governança foi incorporado no ano seguinte (2010) ao novo marco legal para o segmento, que passou a exigir a observância geral desses pilares por todas as cooperativas de crédito, e no caso das de livre admissão de associados, o pilar específico da segregação obrigatória entre os órgãos estratégico e tático¹¹. Também foi inserido na norma um capítulo específico para tratar do tema da governança, e este voltou a integrar o marco legal posterior, que vigora até o momento atual.

Essas descrições são fundamentais para a compreensão da relevância da autogestão para as cooperativas, que é inata ou intrínseca à própria essência dessas organizações, fato reconhecido pela Constituição Federal do Brasil, que propugna pelos aspectos da livre associação e da autonomia nessas entidades associativas. Numa acepção liberal, isso deveria funcionar como uma espécie de barreira à interferência estatal na autodeterminação do segmento.

Nesse sentido, o fim da tutela estatal do cooperativismo no Brasil ocorre ou deveria ocorrer com o advento da Constituição Federal de 1988. Alves e Milani (2003, p. 15) ressaltam que, ao estatuir a inovação legislativa da inexigibilidade de autorização para criação das organizações cooperativas e vedar a interferência estatal em seu funcionamento, a Constituição Cidadã optou por assegurar a autogestão e a autonomia dessas entidades associativas, reservando ao Estado o papel de indutor de seu desenvolvimento. De fato, esse objetivo é expressamente declarado na Constituição Federal de 1988, que assevera: “A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo” (art. 174, § 2º).

Borba e Borba (2009) trataram sobre o aparente paradoxo entre essa disposição liberalizante da atual constituição brasileira em relação às cooperativas e o regramento em sentido contrário dos órgãos reguladores estatais. Para esses autores, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter prestado “a esta forma de organização amparo e incentivo antes jamais propostos por nenhuma constituição” e ter dado “início à fase autogestionária para o cooperativismo brasileiro”, não existe conflito entre as normas constitucionais e as infraconstitucionais, nem desrespeito à determinação constitucional. A autorização prévia de funcionamento e a regulação impõem-se, segundo esses autores, pelo fato de que, além de serem cooperativas, essas organizações também são instituições financeiras e, portanto, devem estar sujeitas aos regramentos e controles aplicáveis a estas.

¹¹ Capítulo IV da Resolução CMN nº 3.859, de 27 de maio de 2010, posteriormente revogada.

Esse argumento não se sustenta diante de uma análise mais aprofundada. O fato de o Estado ter identificado nessas organizações, como expressa nossa Carta Magna, características que as distinguem de outras sociedades e, portanto, considerá-las dignas de tratamento jurídico diferenciado, sobrepõe-se, inclusive hierarquicamente, aos ditames legais em contrário aplicáveis ao setor econômico ou ao tipo de atividade que exercem. Uma cooperativa não deveria, apenas por integrar este ou aquele setor econômico, ser obrigada por seus reguladores a prescindir de sua prerrogativa constitucional de autogestão, submetendo-se a regras que, por exemplo, restrinjam sua operacionalização e definam seu modelo e estrutura de governança. Em outras palavras, o regulador pode e deve controlar o exercício da atividade econômica, no melhor interesse da sociedade, mas claramente excede suas prerrogativas quando adentra a seara da autonomia das cooperativas, preceituando como estas devem se organizar internamente. Ao agir desse modo, o regulador brasileiro arrebatou as cooperativas de crédito de seu segmento original e as reposiciona arbitrariamente junto às instituições financeiras com fins lucrativos.

2.4 Políticas públicas e as cooperativas de crédito

Na busca por compreender a atuação estatal e seus efeitos junto a esse mercado, é oportuno traduzir sua posição no âmbito das políticas públicas. Apesar de sua origem recente, o estudo das políticas públicas, incluindo os métodos de análise política, constitui-se em um dos campos de maior desenvolvimento nas ciências sociais das últimas décadas (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007, p. XIX). Isso se justifica pela crescente complexidade da sociedade moderna, que amplia consideravelmente a necessidade de obtenção de informações pelos decisores públicos. Na busca por provê-las, Harold Laswell, considerado o fundador das ciências políticas, foi o precursor do enfoque no estudo do papel do conhecimento e do processo político, seguido por Herbert Simon, que expôs o problema da formulação das políticas públicas, por Charles Lindblom, que inseriu na análise as eleições, os grupos de interesse e os partidos políticos, e por David Easton, que definiu as políticas públicas como um sistema, uma relação entre a formulação da política, os resultados desta e o ambiente de sua implantação (SOUZA, 2007).

Outro mecanismo bastante utilizado para subsidiar a gestão pública é a análise política. Dunn (2011) definiu análise política como “uma disciplina das ciências sociais aplicadas que se utiliza de métodos múltiplos de investigação para produzir e transformar informações relevantes que possam ser utilizadas em cenários políticos para resolver problemas de política”. Na análise de políticas públicas, Frey (2000) preocupa-se

precipuaente em conceituar as suas dimensões, que são os processos políticos (politics), os conteúdos da política (policy) e as instituições políticas (polity), cuja diferenciação é considerada fundamental para a estruturação de um projeto de pesquisa que busque compreender adequadamente alguma política pública. Por sua vez, Fronza e Nogueira asseveram que:

O enfoque de análise das políticas públicas... preocupa-se com a complexidade dos processos democráticos, das relações de poder e de interesses que circundam as definições dos programas, projetos e ações, assim como os resultados futuros das ações públicas nas condições de produção e reprodução da vida e nas relações sociais (2015, p. 115).

Souza (2007) apresenta nove modelos diferentes para análise das políticas públicas: modelo de Lowi, incrementalismo, ciclo da política pública, modelo *garbagecan*, coalizões de defesa, arenas sociais, modelo “equilíbrio interrompido”. “gerencialismo político” e neoinstitucionalismo. Para o estudo em questão, o modelo neoinstitucionalista configura-se como um dos mais adequados, pois, segundo a autora, ele assinala que a luta pelos recursos e pelo poder pode ser medida pelas instituições (que privilegiam certos grupos), bem como enfoca a relevância destas e de suas regras em moldar o comportamento dos atores políticos.

Rocha considera que “o modelo neoinstitucional é hoje, indiscutivelmente, uma referência fundamental para o estudo das políticas públicas” (2005, p. 24). Para o autor, ele contempla fatores como o papel das ideias e a mudança das instituições, que possuem “grande importância analítica” e “grande poder explicativo” para a compreensão dos processos de tomada de decisões públicas. Além disso, as análises neoinstitucionais “buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL; TAYLOR, 2003). Nesse sentido, os teóricos buscam compreender a relação das organizações estudadas com a temática da política pública envolvida, bem como evidenciar os principais problemas nessa relação. Essa construção vem ao encontro do objetivo do presente estudo, porquanto busca compreender os padrões resultantes da atuação estatal (por meio de sua burocracia) no comportamento de agentes do mercado, no caso, as organizações de crédito cooperativo.

Após essas considerações iniciais, examinaremos as cooperativas de crédito na perspectiva das políticas governamentais. Os princípios humanizados que regem essas organizações associativas fazem com que elas sejam focos de políticas públicas de fomento à economia solidária, em todo o mundo. Singer (2008) definiu economia solidária como um modo de produção caracterizado pela igualdade, no sentido da posse coletiva dos meios de produção, e autogestionados, ou seja, geridos de forma democrática pelos seus membros (p.

289). De fato, a diversidade de empreendimentos cooperativos enseja a existência tanto de cooperativas “empresariais” quanto de cooperativas de economia solidária (STAHL e SHNEIDER, 2013, p. 205).

Sob o prisma ideológico, a economia solidária tem sido traduzida como uma reação dos trabalhadores às consequências nefastas do capitalismo (RAZETO, 1993; SINGER, 2008; ZUCHETTI; MOURA; MENEZES, 2011; SANTOS; VIEIRA; BORINELLI, 2013). Caracterizada pela possibilidade de democratização econômica e por promover vínculos de ajuda mútua (LAVILLE, 2009), bem como pela busca de objetivos sociais por meio de atividades econômicas (FRANÇA FILHO, 2004), a economia solidária surgiu na luta de socialistas utópicos, como Robert Owen e Pierre Proudhon, por uma reestruturação da sociedade baseada na autonomia comunitária.

Os primeiros empreendimentos solidários de que se tem notícia são exatamente as cooperativas, mas houve uma expansão para outros tipos de experiências econômicas, que evidenciavam características de mutualidade, autogestão e intercooperação, como os balcões alimentícios, as empresas sociais, as sociedades de microcrédito e outras (BRAZ; CARDOSO, 2013).

Laville (2009) demonstrou a transnacionalidade da evolução das práticas relacionadas à economia solidária. Observou que a economia solidária é uma área importante da ação pública estatal, com potencial de promoção de desenvolvimento econômico e redução de desigualdades sociais. Concluiu que, com origens muitas vezes similares, mas configurações distintas, as práticas de economia solidária são comuns a diversos países, em estágios diferentes de desenvolvimento. Também, que a administração pública deve dedicar maior atenção ao desenvolvimento de políticas públicas para o fomento da economia solidária.

Para Monje-Reyes (2011), elementos centrais do cooperativismo determinam a vinculação conceitual entre este, a economia solidária e a descentralização estatal.

Primeiro, a cooperativa como um meio de produção caracteriza-se como um modelo que alivia os valores da solidariedade, da igualdade e da integração de proprietários da força de trabalho, elementos da discussão conceitual da economia solidária. Segundo, a participação direta dos produtores nas decisões de uma cooperativa, logrando com isso fortalecer o conceito de descentralização, entendida como autonomia de decisão e capacidade própria de desenvolvimento, dos atores frente ao Estado centralizador e autocrático (p. 721, tradução nossa).

No Brasil, apesar do surgimento do cooperativismo ter ocorrido no final do Século XIX, a literatura aponta como ponto de partida dos empreendimentos solidários as décadas de 1980 e 1990. Nesse período, o elevado nível de desemprego levou, num primeiro momento, os movimentos sociais, e em seguida o setor acadêmico, a promover a criação de alternativas

de geração de emprego e renda para os setores sociais mais afetados pela situação econômica desfavorável, e a criar incubadoras e centros de assessoramento para esses empreendimentos. Esse movimento evoluiu e se consolidou com a criação, em 2003, do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) e da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), ligados ao Ministério do Trabalho e Emprego, e com a realização de três edições da Conferência Nacional de Economia Solidária, ocorridas em 2006, 2009 e 2014.

Os eventos acima conceberam a economia solidária como uma estratégia emancipatória para os trabalhadores, essencial à construção de uma cultura voltada ao desenvolvimento sustentável, a ser alcançado por meio da mobilização social e da disseminação de empreendimentos econômicos solidários. Além disso, buscaram reforçar a conscientização de que a acumulação de capital, os monopólios e os incentivos estatais às grandes corporações, a exploração de mão de obra e as condições precarizadas de trabalho, dentre outras circunstâncias que geram crescimento econômico sem desenvolvimento social, ameaçam o fortalecimento e a expansão da economia solidária no país.

Leite (2009) buscou delimitar a discussão teórica sobre o tema da economia solidária, apresentando o modelo argentino de difusão do cooperativismo e propondo uma análise da experiência brasileira. Por meio de uma revisão integrativa de literatura, observou que os empreendimentos cooperativos vinculados à economia solidária podem constituir-se em alternativas de inserção social, com capacidade de se tornarem experiências importantes de resistência ao desemprego, apontando para novas formas de sociabilidade. Pode também configurar-se como uma reação dos trabalhadores ao desemprego aberto pela nova realidade do mercado de trabalho, ou seja, uma experiência de mobilização e organização dos trabalhadores. Sua pesquisa concluiu que a economia solidária no Brasil compõe uma realidade complexa e heterogênea, que inclui experiências bastante diversificadas, desde formas de assalariamento disfarçado até exemplos interessantes com experiências sociais muito significativas.

Nagem e Silva (2013) também investigaram a política pública de economia solidária no governo brasileiro, analisando com que mecanismos a temática se converte em política pública no âmbito da administração pública federal. Os autores aplicaram o modelo teórico de Kingdom de definição de agenda de políticas públicas, e analisaram as dotações e a execução orçamentária no período de 2004 a 2010, bem como os convênios celebrados com organizações da sociedade civil. A pesquisa demonstrou que as parcerias institucionais, embora sejam importantes, são frágeis e resultam em ações de pouco vulto para o fortalecimento político-institucional da economia solidária como marca política no governo

federal. Além disso, a política de economia solidária no Brasil não corresponde às suas próprias diretrizes, o marco regulatório do cooperativismo segue beneficiando as grandes cooperativas agrícolas e restringindo de diversas formas a maior popularização do cooperativismo no país, e o governo federal não parece estar disposto a ver embates em sua base partidária de sustentação, por algo que não lhe seja prioritário. Os autores concluíram que a política pública brasileira para a economia solidária é instável, podendo ser descartada ou relegada a um papel cada vez mais marginal na estrutura político-administrativa e que, após oito anos de implantação, não se observou real intervenção do governo federal em consolidar as práticas socioeconômicas difundidas pela economia solidária como estratégia real para a inserção no mundo do trabalho, ou mesmo para a criação de um ambiente institucional que incentive a formalização dos grupos econômicos associativos existentes e os que ainda estariam por surgir.

Observa-se um crescimento considerável dos estudos acadêmicos sobre a economia solidária na última década no Brasil, além dos avanços estruturais trazidos pelos últimos governos de esquerda. Entretanto, a crise econômica mundial iniciada em 2007 e suas recentes consequências políticas e fiscais para o país sinalizam um futuro menos promissor para a economia solidária nos próximos anos. De todo modo, na direção de uma atuação estatal cuja abordagem é mais consonante com as características das cooperativas de crédito, as políticas públicas de economia solidária propugnam exatamente pelo que a Constituição Federal de 1988 estatui para essas organizações, a saber, a prevalência da autogestão e a promoção de sua inserção socioeconômica. Essa convergência se deve ao fato de que as organizações cooperativas se constituem em empreendimentos solidários por excelência e traduzem uma espécie de complementaridade em relação à atuação do Estado, na promoção da solidariedade e mitigação da desigualdade social.

2.5 A regulação dos sistemas financeiros e as cooperativas de crédito

A regulação e a supervisão bancárias constituem-se atualmente em objeto de grande discussão, por estarem intrinsecamente ligadas às origens da última crise financeira internacional (CIHAK et al., 2013). De fato, deficiências e inadequações na regulação e na supervisão das instituições financeiras são apontadas como alguns dos fatores que conduziram à crise global (MERROUCHE; NIER, 2010; DAN, 2010).

Diante disso, e em face da importância do sistema financeiro na economia e do custo que os Estados nacionais tiveram de suportar em função das consequências da crise, tem sido considerada legítima uma maior intervenção estatal nesse segmento. Órgãos reguladores de

diversos países têm buscado o aprimoramento constante da regulação bancária, visando principalmente ao fortalecimento dos sistemas financeiros nacionais.

A propósito de sua relevância na análise do cenário regulatório atual, cumpre salientar que, para Davies (2013), a crise financeira originou-se de “um arranjo totalmente inadequado” dos órgãos supervisores americanos e da “paralisação institucional” causada pela falta de uma alternativa convincente aos arranjos que, à época que antecedeu a crise, “fez vista grossa para o surgimento de tensões fatais no início de 2000”. A integração regulamentar era a tendência global nos anos que antecederam à crise de 2007, mas a diversidade e falta de racionalização na supervisão bancária mundial ainda persistem.

Não há consenso sobre o papel do Banco Central: em cerca de um terço dos países, é o jogador dominante, em outro terço tem responsabilidades apenas sobre os bancos, enquanto no terço restante é o único sistema supervisor. Podemos ver isso como uma experiência controlada para tentar identificar um modelo adequado. Afinal, os sistemas financeiros não são tão diferentes um do outro, especialmente em países da OCDE. (DAVIES, 2013).

O autor argumenta ainda que não é fácil identificar correlação entre a estrutura de regulação e a adoção de respostas bem sucedidas asituações de crise. A conclusão é que a movimentação global em prol do aperfeiçoamento regulatório não parece estar apresentando ainda resultados satisfatórios.

De modo geral, as medidas de controle estatal sobre as atividades bancárias a partir dos chamados Acordos de Basiléia¹², baseiam-se precipuamente na adoção da chamada regulação prudencial (que conceituaremos mais adiante), na qual são estabelecidas exigências mínimas de capital próprio¹³, restrição de operações, empoderamento do regulador ou supervisor oficial e monitoramento do mercado.É possível contrapor essas medidas governamentais à visão privada, visto que, em razão do aumento dos custos e do conseqüente impacto negativo imediato nos resultados econômicos que potencialmente representam, elas geralmente encontram resistência das instituições financeiras supervisionadas.

Barth, Caprio Jr. e Levine (2013), num estudo que analisa a relação entre a regulação e a eficiência bancárias, opõem a visão do interesse privado e a do interesse público quanto a

¹² Acordos firmados entre bancos centrais de diversos países, reunidos na cidade suíça de Basiléia, contendo diretrizes para o aprimoramento da supervisão e a mitigação dos riscos bancários. As primeiras diretrizes, denominado de Basileia I, foram estabelecidas em 1988, mas foram aprimoradas e ampliadas em 2004 (Basiléia II) e logo após a última crise financeira, em 2008 (Basiléia III).

¹³ Uma informação pouco difundida é que a escolha dos comitês de Basiléia em estabelecer a estrutura de capital como o principal indicador de estabilidade das instituições dos sistemas financeiros baseia-se nas conclusões de Franco Modigliani, laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1985, e de seu colega Merton Miller.

essas medidas. Os autores apontam que, para os órgãos reguladores, o requerimento de capital próprio adequado aos riscos assumidos pelas instituições financeiras exerce um papel crucial no alinhamento entre os interesses dos acionistas bancários e os dos depositantes e outros credores, resultando em empréstimos mais seguros e melhor desempenho dessas instituições. No entanto, tal visão pode ignorar possíveis custos de regulação resultantes de exigências maiores de capital e, por essa razão, enfrenta a oposição dos acionistas bancários (interesse privado), que desejam saber se os benefícios dessas medidas excedem os seus custos.

No que diz respeito à restrição das atividades, a atuação estatal centra esforços em reduzir a complexidade e o volume exacerbado das operações bancárias, que as tornam mais difíceis de controlar e disciplinar, e ampliam os riscos do negócio. Por sua vez, na visão privada, as restrições operacionais podem limitar a oferta de serviços aos clientes, a exploração de economias de escala e a diversificação dos fluxos de renda, reduzindo a eficiência dessas instituições.

Ao discutir o modelo mais adequado para a supervisão estatal do sistema financeiro, Toledo (2014) defende que é necessário prover os órgãos normativos e supervisores com instrumentos mais eficientes, equipando os reguladores com ferramentas adequadas a uma atuação efetiva no suporte aos usuários de produtos e serviços financeiros. Segundo o autor, isso seria mais importante do que buscar adequar a estrutura regulatória às características de cada nação.

Uma agência estatal de supervisão bancária poderosa, que monitore e discipline diretamente as instituições financeiras, pode melhorar a governança corporativa e aumentar a sua eficiência. Mas os acionistas temem que possa haver desvio de poder, visto que supervisores podem forçar a alocação de recursos em benefícios de seus próprios interesses, sejam privados ou políticos, ao invés de buscarem superar as falhas do mercado (BECK; DEMIRGUC-KUNT; LEVINE, 2006).

No que tange ao monitoramento do mercado, as políticas de supervisão das instituições financeiras incluem exigências de divulgação de informações confiáveis, abrangentes e consolidadas sobre suas atividades, bem como dos procedimentos de gestão dos seus riscos, assegurando também a responsabilidade de seus gestores pela precisão dessas informações. Por seu lado, o interesse privado defende maior independência e menor controle oficial sobre essas instituições, arguindo que os supervisores não possuem participação acionária nesses negócios e, por conseguinte, atuam sob motivações muitas vezes conflitantes com os interesses dos acionistas (BARTH; CAPRIO JR.; LEVINE, 2013, p.118). Observa-se no sistema financeiro uma reprodução dos embates de outros setores regulados: as agências

governamentais buscam restringir as atividades e ampliar seu controle e os supervisionados lutam por obter maior autonomia em suas operações.

Após esse olhar geral sobre a supervisão estatal sobre instituições financeiras, cabe destacar algumas especificidades de um subconjunto do sistema financeiro, que abrange as cooperativas de crédito e possui características próprias relacionadas à regulação: as instituições de microfinanças. Um estudo de 2005 sobre o acesso a serviços financeiros no Brasil, empreendido pelo Banco Mundial e liderado pela economista Dra. Anjali Kumar, discute o tema da regulação especificamente no âmbito das microfinanças. Defende que o debate teórico sobre esse assunto pode ser facilitado com a distinção conceitual básica entre regulação prudencial (protetiva) e regulação não prudencial (preventiva ou por permissão). A primeira está preocupada com a segurança do sistema financeiro e dos depósitos em instituições que intermediam recursos e compreende, por exemplo, o estabelecimento de capital mínimo, reservas adequadas, limites de alavancagem e de liquidez. Este tipo de regulação é complexo e sua implementação requer a presença de um regulador financeiro. Já a regulação não prudencial restringe-se, basicamente, a exigências de divulgação (*disclosure*) de propriedade e controle, taxas, tarifas e desempenho financeiro, além de informações ligadas à defesa do consumidor, que podem ser, em grande parte, autoexecutáveis.

O estudo da Dra. Kumar afirma ainda que há um consenso internacional crescente quanto a diversas questões que envolvem a regulação e a supervisão de instituições de microfinanças. Um deles é de que a estrutura do passivo dessas organizações é que determinam se elas deverão ser reguladas ou não, e mesmo a extensão em que elas deverão ser supervisionadas e fiscalizadas. As instituições de microfinanças que só operam com crédito não necessitam, geralmente, de regulação prudencial, pois se entende que os limitados recursos da autoridade bancária seriam desperdiçados, ao serem direcionados à supervisão de uma instituição em que o interesse público não está em jogo (KUMAR, 2005).

2.6 Aspectos da regulação de cooperativas de crédito em outros países

Uma análise das características da regulação estatal de cooperativas financeiras em outros países também pode contribuir para uma visão mais abrangente da supervisão dessas organizações, apontando para outras possibilidades na regulação brasileira do segmento.

As cooperativas de crédito europeias constituem a maior categoria de cooperativas financeiras de todo o mundo e contribuem para a diversidade do sistema financeiro global (GOGLIO; ALEXOPOULOS, 2014). Os grupos bancários cooperativos do continente podem ser classificados, segundo a ACI(2016), pelo nível de integração entre suas componentes:

- Grupos cooperativos básicos: possuem funções centralizadas bastante limitadas, não possuem proteção institucional ou garantias cruzadas;
- Grupos cooperativos descentralizados: também possuem funções centralizadas limitadas, mas organizam-se por meio de bancos cooperativos locais independentes, supervisionados pelo regulador nacional, e por um organismo central (federação ou confederação) que não pode emitir instruções aos bancos locais. Possuem regime de proteção institucional e estão sujeitos a exigências legais mínimas de capital;
- Grupos bancários cooperativos consolidados: possuem estatuto jurídico próprio, muitas funções centralizadas, garantias cruzadas (responsabilidade solidária) e são supervisionadas diretamente pelo Banco Central Europeu. A entidade sistêmica pode emitir instruções aos bancos locais e suas decisões são vinculativas;
- Grupos bancários cooperativos totalmente integrados: caracterizados por uma única autorização bancária para todo o grupo cooperativo, supervisão consolidada, representação dos sócios nos níveis local e regional, e produtos e serviços bancários totalmente integrados. Em 2016, apenas o Rabobank holandês e o Cooperative Bank do Reino Unido estavam enquadrados nesse tipo de conglomerado.

A Zona do Euro reagiu à crise financeira mundial iniciada em 2007 com o aumento do rigor na regulação bancária do bloco. A emissão de diversos normativos direcionados às instituições financeiras culminou com a edição do Regulamento (EU) n° 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013. Esse regulamento constitui-se num compêndio de normas com 521 artigos bastante descritivos, cujo objetivo foi o de fixar requisitos prudenciais para as instituições creditícias e empresas de investimento.

Nas considerações iniciais, o citado regulamento atribui a iniciativa legislativa a recomendações do G-20¹⁴ no sentido de que os órgãos supervisores internacionais promovam o reforço à transparência, à obrigação de prestar contas e à regulação, bem como a um esforço do Conselho Europeu em estabelecer um conjunto padronizado de regras aplicáveis às instituições financeiras que atuam no mercado interno da região, incluindo as cooperativas de crédito. Na Europa, de modo geral, as cooperativas de crédito operam como instituições

¹⁴ Também chamado de G20 Financeiro, é composto pelos ministros de finanças e dirigentes dos bancos centrais das 19 maiores economias mundiais e da União Européia, constituído em 1999 como resposta às sucessivas crises financeiras mundiais da década de 1990.

bancárias completas, e como tais estão sujeitas a legislação aplicada ao sistema financeiro, tendo o Banco Central Europeu (BCE) como principal agente regulador e supervisor do bloco.

Quadro 1 – Similaridades e diferenças nos regimes de gestão dos bancos cooperativos na Europa

	Similaridades	Diferenças	Comparação com bancos não cooperativos
Estrutura	Cooperativas financeiras locais são entidades bancárias completas	<ul style="list-style-type: none"> Tamanho e número de bancos e agências locais Estruturação dos grupos em 1, 2 ou 3 níveis Grau de integração do grupo 	Entidades locais ou regionais não possuem licença para operar como banco
	Os conglomerados são constituídos por bancos locais ou pelos sócios	<ul style="list-style-type: none"> Natureza da entidade no nível de grupo (associação, cooperativa, corporação) Natureza e dimensão das atividades nacionais das entidades nos níveis de grupo 	Entidades de nível de grupo estabelecem e controlam as entidades locais ou regionais, se houver
Sistemas de governança	<ul style="list-style-type: none"> Opção pelo número de níveis de governança Representação dos sócios (=clientes) em todos os níveis de governança 	<ul style="list-style-type: none"> Número atual de níveis de governança (1 a 3) 	<ul style="list-style-type: none"> Um nível principal de governança Representação dos acionistas/proprietários na governança
	<ul style="list-style-type: none"> Os clientes não são automaticamente membros, mas a adesão está aberta a todos os clientes Sistema democrático para eleger conselhos ao nível do banco (1 sócio, 1 voto) A capitalização ocorre principalmente através de lucros acumulados O capital está em "mãos mortas": os membros atuais não têm direito de propriedade nas reservas Os bancos locais e regionais são predominantemente financiados por captação local de depósitos de varejo 	<ul style="list-style-type: none"> Responsabilidade financeira nula ou limitada dos sócios (ações ou certificados de sócio que variam de 5 a 100 euros) Eleição do conselho das entidades do nível de grupo diretamente pelos sócios Grau de dependência em financiamento externo e / ou capital externo (nível 1, 2 ou 3) Existência de terceiros investidores e / ou acionistas (por meio de cotadas ou não cotadas) 	<ul style="list-style-type: none"> Os conselhos são eleitos diretamente pelos acionistas com base na quantidade de ações Os acionistas capitalizam o banco, dificilmente através de lucros retidos Maior dependência do financiamento por grosso Os acionistas determinam a política de dividendos e fornecem instruções para retornos sobre investimentos
	<ul style="list-style-type: none"> Os membros eleitos são administradores não executivos em conselhos de administração (a título de supervisão) ou membros do Conselho Fiscal Diversidade dos antecedentes dos administradores não executivos 	<ul style="list-style-type: none"> Órgãos de governança ao nível de grupo (sistema ou subsistema) Composição dos órgãos de administração (membros, administradores, fora do conselho de administração) Requisitos de elegibilidade para administradores não executivos Membros obrigatórios ou não obrigatórios Peso do ajuste e testes adequados (leves ou pesados) 	<ul style="list-style-type: none"> Os diretores não executivos de nível superior são principalmente escolhidos pela sua reputação e capacidade profissional Perfil um pouco unidimensional dos não executivos, favorecendo experiência/expertise bancária e financeira
	Variação do grau de autonomia dos bancos locais quanto à expressão da identidade cooperativa, das decisões empresariais e prudenciais (dentro do âmbito	<ul style="list-style-type: none"> Função de supervisão e regulação das entidades de nível de grupo em relação aos bancos locais Controle versus não-controle em relação aos reguladores / supervisores oficiais 	<ul style="list-style-type: none"> Autonomia muito limitada das entidades locais / regionais em relação às decisões prudenciais Espaço muito limitado para as entidades locais

acordado)	• Dividir decisões e responsabilidades	diferenciarem os preços e serviço
-----------	--	-----------------------------------

Fonte: Aliança Cooperativa Internacional, 2016.

O desenvolvimento regulatório dos últimos anos naquele continente levou estudiosos do segmento a propor alterações em sua governança, cujo objetivo é o de fortalecer a natureza e o perfil cooperativo. Nesse e no aspecto estrutural, é possível apontar as semelhanças e as diferenças entre os bancos cooperativos e as outras instituições bancárias europeias. O Quadro 1 resume esses aspectos, de acordo com sistematização da Aliança Cooperativa Internacional. Suas informações traduzem um modelo de atuação regulatória estatal rígida, que estende às cooperativas financeiras as exigências legais comuns aos bancos, conquanto respeite suas características – principalmente aquelas relacionadas aos seus princípios de autonomia e de gestão democrática – e não restringe sua atuação operacional.

Outro exemplo de atuação estatal que ilustra uma visão diferenciada do cooperativismo de crédito pelos órgãos reguladores é a canadense. A supervisão bancária no Canadá tem registrado, nas últimas décadas, um aumento relevante na complexidade e no número das expectativas dos órgãos reguladores locais quanto à conformidade regulatória de suas instituições financeiras, motivada em muitos casos por pressões internacionais. O cooperativismo de crédito local é representado por dois grandes grupos: o Sistema Desjardins, que atua basicamente na região francófona da província de Quebec, integrado nos níveis de centrais e singulares; e as *Credit Union*, que operam no resto do país, particularmente nas províncias de Ontário e British Columbia, e que são caracterizadas por atuarem em três níveis e possuírem maior autonomia individual.

Segundo a *Canadian Credit Union Association* (CCUA - Associação Canadense de Cooperativas de Crédito), normativos sobre a prevenção e o combate aos crimes de lavagem de dinheiro e ao terrorismo, a legislação “anti-spam” (proteção à privacidade e fixação de regras para envio de publicidade bancária aos clientes a partir de seus bancos de dados) e a chamada Lei de Cumprimento do Imposto sobre Contas Estrangeiras (FATCA), que é americana mas estende-se às instituições financeiras canadenses, são os mais conhecidos. Mas existe ainda grande número de leis, regulamentos e exigências de informações em relatórios, além de diretrizes e códigos de conduta autoinfligidos a serem observados pelas componentes do sistema financeiro local (CCUA, 2016). Observa-se claramente a influência do vizinho mais rico no marco regulatório do sistema financeiro canadense.

No Canadá, existem também as chamadas “Leis de Privacidade”, que além de regular as organizações que coletam, utilizam e publicizam informações pessoais, permitem que os

cidadãos tenham acesso e possam gerenciar seus dados. As cooperativas de crédito estão entre essas organizações controladas, e precisaram desenvolver ferramentas para gerenciamento de suas obrigações sob as leis que protegem as informações pessoais de seus associados e clientes.

Além disso, as cooperativas de crédito canadense podem operar com associados e com não associados. De fato, na região de Quebec, o Sistema Desjardins atua exatamente como um banco, financiando as atividades produtivas de empresas de pequeno, médio e grande porte, além das operações de crédito direcionadas às pessoas físicas.

Outro diferencial regulatório canadense em relação ao brasileiro é que as cooperativas de crédito não são reguladas por lei federal como os bancos, mas devem obediência apenas às leis das províncias onde atuam. Para fazer face a esse ambiente crítico e de rápida mudança, os sistemas cooperativos contam com especialistas em conformidade contratados pelas centrais para atender às singulares.

Tremblay (2006), ao tratar sobre o relacionamento entre o banco central canadense e as integrantes do sistema de crédito cooperativo Desjardins, expressa com orgulho a postura democrática do órgão regulador daquele país, quando afirma que “*lorsque Desjardins parle, le Banque du Canada à l'écoute*” (“Quando o Sistema Desjardins fala, o Banco Central canadense escuta”). Essa interlocução permanente e respeitosa entre os órgãos reguladores e as cooperativas de crédito supervisionadas surge como um importante exemplo a ser seguido pelo setor no Brasil, em prol do desenvolvimento do segmento e da ampliação da oferta de seus benefícios à sociedade brasileira.

O fator cultural também está presente na questão da atuação estatal junto às cooperativas de crédito. Diversos estudos apontam a correlação entre uma cultura cooperativista forte e o desenvolvimento econômico do segmento (SMITH; CARGILL; MEYER, 1981; KIM, 1986). Nos países que ainda mantêm restrições quanto à operacionalização das cooperativas de crédito com não cooperados, a pujança do segmento está relacionada a indicações de uma elevada cultura cooperativista local. As legislações norte-americana e alemã se aproximam mais da brasileira, ao instituir que essas cooperativas só podem realizar operações de crédito com seus cooperados. No caso das operações passivas, os órgãos reguladores dos EUA vedam a captação de recursos junto a não cooperados, exatamente como no Brasil, enquanto a lei cooperativista da Alemanha não impede suas instituições de fazê-lo. Nesses países, além de uma economia de grande porte, a cultura cooperativista é bastante acentuada, o que permite que as restrições impostas tenham pouco impacto no volume de operações realizado pelas cooperativas de crédito, principalmente na

Alemanha, um dos berços do cooperativismo de crédito mundial (ARMBRUSTER; ARZBACH, 2004).

O marco regulatório do Canadá e da Espanha já autorizam suas cooperativas de crédito a realizarem operações ativas e passivas com não cooperados, mantendo como sócios apenas aqueles que ingressaram nessas instituições nos seus primeiros anos de atividade, com raras exceções. Nesse diapasão, a maior parte da captação dos recursos e das operações de crédito das integrantes do sistema de crédito cooperativo canadense Desjardins – sediadas na região de Quebec e Montreal e disseminadas por todo o país – provêm de empresas dos mais diversos ramos. No caso espanhol, o Complexo Cooperativo Mondragón está envolvido na intermediação financeira de boa parte dos empreendimentos industriais e comerciais do País Basco, movimentando a economia da região de forma significativa (LARRAÑAGA, 2009).

Redondo, Santa Cruz e Rotger (2011) analisaram as razões para o sucesso do Complexo Cooperativo de Mondragón - CCM, no país basco, em superar as desigualdades sociais, apesar da recente crise econômica. Com a realização de um estudo de caso e entrevistas, e com a utilização de uma metodologia comunicativa crítica, observaram que o sucesso do CCM reside na forte cultura cooperativista desenvolvida entre os associados, na disseminação dos valores da solidariedade e na interlocução contínua com os associados. A conclusão dos pesquisadores é que o Complexo Cooperativo Mondragón serve ao objetivo de justiça social, visando à transformação de desigualdades sociais, econômicas, políticas e educativas, e é uma forma eficaz de análise dessas dimensões.

A presente revisão de literatura buscou esclarecer diversos aspectos relacionados às cooperativas de crédito. Foram descritas sua origem, diretrizes, características organizacionais e operacionais, e foram examinadas duas das principais formas de atuação governamental que afetam essas organizações. A primeira, constituída pelas políticas públicas de economia solidária, foi traduzida como instável e inconsistente, o que dificulta o exame da atuação estatal junto ao segmento por intermédio da análise dessa política pública. A segunda refere-se à atuação estatal regulatória, em que a literatura evidencia características de evidente conflito entre o anseio privado por autonomia e a necessidade do Estado de regulação, o que no caso das cooperativas significa uma oposição direta à autogestão inerente a esses tipos de empreendimentos solidários. A análise desse último tipo de atuação estatal, mais abrangente e universal, foi escolhida para consubstanciar o presente trabalho, face ao objetivo do mesmo de analisar a regulação estatal e seu impacto no cooperativismo financeiro do Brasil.

3. METODOLOGIA

Para o atingimento dos objetivos da pesquisa, foram realizados estudos documental e exploratório-descritivo, com o uso de *survey* e abordagem com enfoques qualitativo e quantitativo. Pesquisas exploratórias são adequadas a estudos preliminares ou iniciais, quando existe um conhecimento limitado sobre o problema de pesquisa. A análise documental, por sua vez, objetiva a seleção, o tratamento e a interpretação das informações escritas, obtidas a partir de fontes primárias ou secundárias, que ainda não tenham sido profundamente analisadas ou que tenham de ser reelaborados face aos objetivos da pesquisa (BEUREN, 2006).

Os critérios para a escolha dos métodos de pesquisa consideraram não apenas a tendência da literatura no estudo de temas afins, como também a abrangência e a complexidade inerentes ao problema sob análise, que demandaram a utilização de métodos diversificados e adequadamente articulados para a consecução dos objetivos da pesquisa.

A decisão por uma pesquisa exploratória refletiu um levantamento preliminar da literatura, utilizando-se os descritores selecionados (cooperativismo, cooperativismo de crédito, políticas públicas, economia solidária, microfinanças), que demonstrou ser praticamente inexistente o debate sobre a atuação regulatória junto o cooperativismo de crédito no Brasil. Aplicaram-se procedimentos de análise documental porque os estudos relacionados às cooperativas de crédito são geralmente realizados a partir de fontes secundárias de dados (SILVA; RATZMANN, 2013; CARVALHO et al, 2015; MATIAS, 2014).

Com o objetivo de enunciar o estado atual da arte sobre o cooperativismo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica de artigos, teses, dissertações e outros documentos, publicados nos últimos cinco anos, no portal de periódicos da CAPES, que contém importantes bases de dados indexadas. Além disso, foram analisadas publicações da Aliança Cooperativa Internacional – ACI, da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB e de confederações de cooperativas de produção, de consumo, de trabalho e de crédito.

A análise da atuação estatal junto ao setor foi realizada sob a abordagem neoinstitucional (FREY, 2000; ROCHA, 2005), enfocando a influência da burocracia estatal e suas decisões políticas e normativas na busca pela explicação de fenômenos com resultados concretos. Realizou-se, também, um exame comparativo da evolução patrimonial das instituições bancárias e das cooperativas de crédito no Brasil, sob o marco legal destas últimas no período de 1992 a 2015, que compreende a fase contemporânea do cooperativismo de crédito brasileiro, desde a extinção do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) até a atualidade. Os números foram coletados junto à base de dados do Banco Central do Brasil, que contém as demonstrações contábeis de todas as instituições financeiras supervisionadas, apresentadas mês a mês e por grupos de instituições, em formato compatível com a armazenagem em planilhas do Microsoft Excel.

Também para efeito de comparabilidade, foi empreendida pesquisa documental nas legislações que regem o cooperativismo de crédito em alguns países onde o segmento possui participação de mercado significativamente maior que a brasileira. A breve descrição de legislação internacional, com enfoque nos aspectos relacionados à regulação do sistema financeiro local e à operacionalização de suas cooperativas de crédito, objetivou contrastá-los com a realidade brasileira do segmento e identificar a existência de normas que traduzam modelos diferentes de atuação estatal regulatória e de operacionalização dessas organizações.

Em seguida, foram selecionados os indicadores e os itens das entrevistas a serem aplicadas aos executivos das cooperativas. Para isso, foram realizadas reuniões com o orientador da pesquisa, na Universidade Federal de Alagoas, visando à elaboração do questionário, a escolha do grupo de cooperativas a ser estudado e os critérios para a realização do *survey*.

Formulou-se um questionário fechado para interpretar a percepção da alta administração das organizações escolhidas sobre a atuação do Banco Central do Brasil junto ao segmento de crédito cooperativo, bem como sobre as restrições impostas ao segmento pela legislação vigente. O questionário foi composto por grupos de perguntas divididos em três blocos:

- I. Grupo 0 - Formação e experiência profissional;
- II. Grupo 1 - Concepções sobre o papel do órgão regulador; e
- III. Grupo 2 - Concepções sobre o marco regulatório atual.

O primeiro bloco de perguntas estabeleceu as variáveis independentes, relacionadas aos níveis de gestão que estes ocupam nas organizações – estratégico, tático ou operacional. Por sua vez, as questões do segundo e terceiro blocos foram estruturadas de forma que a opção

pelas alternativas “a” representasse uma postura de condescendência com o modo de atuação do órgão regulador e quanto às restrições legais atualmente existentes; que a opção pelas alternativas “b” demonstrasse estarem os respondentes contrários aos direcionamentos do regulador e ao ambiente de regulação atual; e que a opção pelas alternativas “c” evidenciasse uma opinião neutra sobre essas questões, no sentido de que elas não chegam a interferir significativamente no bom funcionamento ou no desenvolvimento das cooperativas de crédito.

Foram aplicados os questionários *dosurvey* aos executivos do sistema de crédito cooperativo escolhido. Para a aplicação do referido questionário, foi necessária a participação do pesquisador na reunião bimestral do Conselho de Administração da Sicredi Central Norte-Nordeste, conglomerado de cooperativas de crédito escolhido para a realização do *survey*, descrito na seção seguinte de diagnóstico organizacional. A reunião ocorreu em 28 de janeiro de 2016 na cidade de Recife, com a participação de conselheiros e executivos de todas as integrantes do sistema. Na oportunidade, foi obtida a autorização formal para a pesquisa e exposta a proposta *dosurvey*, que foi respondida por todos os participantes – 51 gestores, dos quais 26 do nível estratégico e 25 do nível tático. Desse modo, a amostragem utilizada neste estudo foi a não probabilística por acessibilidade e conveniência.

Os dados foram coletados e posteriormente armazenados em uma planilha eletrônica de dados Microsoft Excel. Depois de armazenados, foram analisados utilizando o teste do Qui-quadrado, com intuito de verificar a significância entre as proporções das respostas dos tópicos, em relação ao nível de gestão dos respondentes (estratégico, tático ou operacional), sendo estabelecido como parâmetro $\alpha = 0,10$. O programa de análise utilizado foi o *software* estatístico Bioestat 5.0. O passo seguinte foi o de organizar e apreciar os resultados das entrevistas.

Passou-se então à análise do marco regulatório para o cooperativismo de crédito no Brasil, realizada por meio da leitura e sistematização dos normativos emanados do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, expondo as principais alterações empreendidas pelos reguladores nas regras para o setor.

3.1 Diagnóstico organizacional

Burton e Obel (1998) conceituam o diagnóstico organizacional como a descrição da organização e de seu funcionamento, analisando se a organização é eficiente, eficaz e viável. Por sua vez, Araújo (2006) o define como a análise da situação organizacional como um todo, que permita identificar soluções para os problemas eventualmente identificados.

Para examinar a percepção de dirigentes e executivos do setor sobre a atuação regulatória estatal e as restrições legais do segmento, selecionou-se o subsistema Sicredi Norte/Nordeste, um conglomerado criado em 1993 e atualmente constituído por uma central, a Sicredi Central Norte/Nordeste, 25 cooperativas de crédito singulares, além de 5 federações e 1 confederação de Unimed (cooperativas de trabalho médico), situadas em 11 estados da Região Norte e Nordeste. As cooperativas que integram o subsistema são constituídas majoritariamente de profissionais da saúde de nível superior, mas também existem cooperativas de servidores públicos, empresários, profissionais autônomos e de livre admissão, conforme demonstrado na Tabela 2.

A estrutura de governança da Sicredi Central Norte-Nordeste, que administra o sistema, é constituída por um Conselho de Administração, formado por 31 membros (um representante de cada integrante do sistema, normalmente o seu Presidente do Conselho de Administração); 1 Diretoria Executiva e 4 Comitês permanentes colegiados: de Investimentos, de Controles Internos, de Marketing e de Negócios Suportados por Tecnologia. A Diretoria Executiva é composta pelo Diretor Presidente, Diretor Administrativo e Diretor Financeiro.

Figura 5 – Números consolidados do Sistema Sicredi Norte-Nordeste em dezembro/2015



Fonte: Unicred Central Norte-Nordeste, 2016.

Os dados consolidados do sistema demonstram que o grupo, individualmente, congregava mais de 107.000 cooperados em 2015, e administrava ativos superiores a R\$ 3,9 bilhões, tendo alcançado superávit de R\$ 196 milhões naquele ano. Esses números posicionam esse subsistema como o maior conglomerado de cooperativas das regiões Norte e Nordeste, e um dos maiores e mais rentáveis do País (BCB, 2016).

No início da pesquisa, o grupo denominava-se Sistema Unicred Norte-Nordeste, mas exatamente no dia em que foram submetidos ao *survey* desta pesquisa, seus administradores deliberaram por filiar-se à Sicredi Confederação, passando a integrar o Sistema Sicredi, o segundo maior sistema de cooperativas de crédito do Brasil. Isso representou uma expansão significativa das operações de ambos os grupos.

O ingresso em um novo conglomerado trouxe modificações relevantes para o grupo, no aspecto operacional. O antigo sistema Unicred Norte/Nordeste investiu recursos expressivos em tecnologia, desenvolvendo plataformas e *softwares* próprios de gestão e de fornecimento de produtos e serviços financeiros aos seus cooperados. De fato, seus administradores avaliaram a manutenção de uma base de dados exclusiva de seus associados como um diferencial competitivo importante, que compensava os elevados investimentos em tecnologia exigidos até então. Com a unificação, a cooperativa central e suas filiadadas passaram a integrar a plataforma tecnológica do Sistema Sicredi, ampliando a rede de atendimento (Figura 6) e dos produtos e serviços, e no médio prazo uma redução dos custos, bem como o abandono paulatino da plataforma anterior.

Figura 6 – OSistema Sicredi no Brasil após a integração da Unicred Central Norte-Nordeste



Fonte: Sicredi Central Norte-Nordeste, 2015.

O nível de padronização das cooperativas de crédito singulares, proeminente em outros conglomerados de crédito cooperativo, ainda é reduzido no subsistema Sicredi Norte-Nordeste. As estruturas de gestão, organogramas, denominação e número de cargos divergem muito de uma singular para outra. Essa é uma característica que também deve mudar, tendo em vista que o Sistema Sicredi possui forte cultura de padronização de suas integrantes.

Tabela 2 – Singulares do subsistema Sicredi Norte-Nordeste, em outubro de 2016.

Filiada	Criação	Atuação	Público-alvo	Segregou órgãos de gestão?
Sicredi Coomamp	Out/2002	Maranhão	Servidores federais, estaduais, municipais	NÃO
Sicredi Credsuper	Fev/2001	Rio Grande do Norte	Servidores da UFRN, IFRN e empresários vinculados à Federação do Comércio	NÃO
Sicredi Creduni	Abr/1999	Paraíba	Servidores das instituições públicas de nível superior	NÃO
Sicredi Juriscred	Set/2000	Alagoas	Membros dos órgãos jurídicos federais e estaduais	NÃO
Pernambucred	Jul/2000	Pernambuco	Servidores públicos federais, estaduais, municipais e dos cartórios	NÃO
Sicredi Alagoas	Set/1992	Alagoas	Profissionais da saúde de nível superior, servidores públicos federais e empresários	SIM
Unicred Alto	Out/2007	Paraíba	Livre admissão de associados	NÃO

Sertão Paraibano				
Sicredi Aracaju	Set/1998	Sergipe	Livre admissão de associados	SIM
Sicredi Belém	Jul/1992	Pará	Profissionais da saúde de nível superior e servidores federais, estaduais e municipais	SIM
Sicredi Cariri	1994	Ceará	Profissionais da saúde de nível superior	SIM
Sicredi Ceará Centro-Norte	Fev/1993	Ceará	Profissionais de nível superior da saúde, pequenos empresários e microempresários	SIM
Sicredi Centro-Paraíba	Nov/1995	Paraíba	Livre admissão de associados	SIM
Unicred Centro-Pernambucana	Mai/1993	Pernambuco	Livre admissão de associados	SIM
Unicred Crateús	Mar/1994	Ceará	Profissionais da saúde de nível superior, pequenos empresários e microempresários	SIM
Sicredi João Pessoa	Dez/1990	Paraíba	Profissionais liberais, servidores públicos, pequenos, médios e grandes empresários	SIM
Sicredi Mossoró	Mai/1993	Rio Grande do Norte	Livre admissão de associados	SIM
Sicredi Natal	Mai/1993	Rio Grande do Norte	Profissionais de saúde de nível superior, servidores do Poder Judiciário, Ministério Público e demais órgãos jurídicos	SIM
Unicred Piauí	Nov/1998	Piauí	Profissionais de saúde de nível superior	NÃO
Sicredi Recife	Jul/1993	Pernambuco	Profissionais de saúde de nível superior e empresários do comércio e da indústria	SIM
Sicredi Região Sul da Bahia	Mai/1993	Bahia	Livre admissão de associados	SIM
Sicredi Salvador	1997	Bahia	Profissionais de saúde de nível superior e servidores públicos estaduais e federais	NÃO
Unicred São Luiz	Mar/2002	Maranhão	Profissionais de saúde de nível superior	NÃO
Sicredi Vale do São Francisco	Jul/2000	Bahia Pernambuco	Livre admissão de associados	SIM
Sicredi Cooperjuris	Dez/2006	Ceará	Magistrados, membros do Ministério Público, Defensores e servidores do Judiciário	SIM
Saudecred	Out/2002	Alagoas	Servidores públicos do Ministério da Saúde	NÃO

Fonte: Sicredi Central Norte-Nordeste, 2016.

Sob a temática da presente pesquisa, incluiu-se no presente diagnóstico o exame da aderência das integrantes do subsistema Sicredi Norte-Nordeste às orientações do órgão regulador, quanto à estrutura de gestão preconizada para o segmento pelo Banco Central do Brasil no projeto Governança Cooperativa. Realizou-se o levantamento por meio da leitura dos estatutos sociais das cooperativas de crédito publicados nos sítios eletrônicos da internet, com os resultados da Tabela 2. Observou-se que 10 das 25 singulares ainda não adotaram a segregação entre as atividades do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva, que constitui um dos pilares do projeto da autarquia. Entretanto, com a recente adesão ao Sistema Sicredi, essa segregação também deve passar a ser adotada por todas as singulares.

No início do presente estudo, o então *Sistema Unicred Central Norte-Nordeste* era um conglomerado isolado em dois níveis composto pelas federações e confederação Unimed citadas e por 28 singulares filiadas. No entanto, no decorrer da pesquisa, além da integração à Sicredi Confederação, o grupo passou por diversas alterações em sua estrutura e composição. A singular Credcom foi incorporada pela Sicredi Credsuper no início de 2016. As cooperativas Federalcred Ceará e Sicredi Federal Nordeste, atual Sicoob Centro Nordeste, que integravam o subsistema e participaram do *survey*, desfilaram-se do grupo também no ano de 2016, e estão vinculadas atualmente ao Sistema Sicoob por meio da Sicoob Central Nordeste, com sede em João Pessoa-PB.

Outro aspecto observado é que, atualmente, todos os diretores da central e grande parte dos conselheiros de administração são médicos, evidenciando certa hegemonia desses profissionais na condução do sistema, que pode ser atribuída a sua origem junto às Unimed (cooperativas de trabalho médico).

O cenário geral apresentado traduz um sistema de cooperativas de crédito consolidado e com números expressivos, porém em um período de transição, marcado pelas transformações trazidas pela integração do grupo com o Sistema Sicredi. Esta unificação constituiu um marco histórico importante, pois este pode ser considerado um passo inicial em direção à unificação dos sistemas de crédito cooperativos do País, um anseio antigo que emerge sistematicamente nos três maiores sistemas de crédito cooperativo – Sicoob, Sicredi e Unicred – e que, ao longo do tempo, tem se mostrado de difícil concretização.

4. DADOS E DISCUSSÃO

4.1 A evolução das cooperativas de crédito sob o marco regulatório infralegal

Antes de analisar a evolução das cooperativas de crédito sob os marcos legais no Brasil, é oportuno identificar seus padrões de atuação, compreendendo melhor sua operacionalização, em contraste com a realidade bancária. A Aliança Cooperativa Internacional – ICA publicou recentemente o Plano para uma Década Cooperativa, em que propôs uma estratégia para que as cooperativas tornem-se o tipo de empreendimento com maior crescimento até 2020, e no qual estabelece uma metodologia para realizar esse tipo de

enquadramento. As informações a seguir traduzem uma discussão no nível agregado, baseada no cálculo de três índices que compõem as análises realizadas pela Aliança no relatório *World Co-operative Monitor*: (i) um índice que explica o tipo padrão das cooperativas de crédito brasileiras, em termos de abordagem de negócios, (ii) um índice de alavancagem financeira, e (iii) um índice de cobertura de risco. Os dois últimos índices também foram calculados para os bancos, para efeito de comparabilidade.

O primeiro índice traduz a representatividade dos ativos geradores de resultado, que não advêm das operações de crédito, no total de ativos administrados. Um valor mais baixo do índice significa que as cooperativas de crédito operam nos moldes um banco tradicional (banco comercial), onde a principal atividade é a concessão de crédito. Inversamente, um valor mais alto do índice evidencia que elas operam como um banco de investimento. O índice é calculado da seguinte forma:

$$\text{Tipo de cooperativa} = \frac{\text{Outros ativos geradores}}{\text{Total de ativos}}$$

O segundo índice é a alavancagem financeira, que explica o uso de recursos de terceiros para o financiamento das cooperativas de crédito e dos bancos no Brasil, e é calculado da seguinte forma:

$$\text{Alavancagem financeira} = \frac{\text{Obrigações por Empréstimos e Repasses}}{\text{Patrimônio Líquido}}$$

Por fim, calculou-se um índice simplificado de cobertura de risco, que traduz a capacidade das cooperativas de crédito e dos bancos brasileiros em absorver eventuais perdas decorrentes de operações de crédito. Neste caso, quanto maior o índice, mais forte a instituição financeira. O índice é calculado de forma semelhante ao cálculo da taxa denominada CET1, recentemente introduzida pelo Banco Central Europeu (BCE), que também mensura o nível de cobertura de risco e deve ser superior a 10,5%. A principal diferença com a relação CET1 é que os empréstimos líquidos utilizados nesta amostra não são ponderados pelo risco, ou seja, o denominador do índice ora calculado é maior em relação aos utilizados pelo BCE para o cálculo da taxa CET1:

$$\text{Proteção} = \frac{\text{Patrimônio Líquido}}{\text{Operações de crédito líquidas}}$$

As datas bases selecionadas para os cálculos foram as mesmas dos levantamentos anteriores, ou seja, os meses em que houve alteração no marco regulatório do cooperativismo

de crédito, desde 1992 até os dias atuais. Os valores dos índices calculados são mostrados nas Tabelas 3 e 4.

Tabela 3 – Indicadores calculados para as cooperativas de crédito no Brasil

Índices	mar/92	ago/95	mai/99	ago/00	jun/03	set/05	fev/07	jun/10	ago/15
Tipo cooperativa	0,03%	0,07%	0,28%	0,34%	0,65%	0,78%	0,85%	0,79%	0,80%
Alavancagem	104,7%	58,6%	29,4%	22,8%	31,1%	21,0%	21,6%	33,0%	31,6%
Proteção	47,6%	51,8%	55,1%	53,5%	47,7%	51,2%	50,1%	42,9%	41,3%

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 4 – Indicadores calculados para os bancos no Brasil

Índices	mar/92	ago/95	mai/99	ago/00	jun/03	set/05	fev/07	jun/10	ago/15
Alavancagem	140,0%	210,8%	209,1%	165,4%	112,6%	82,6%	72,6%	108,1%	157,0%
Proteção	43,6%	28,9%	32,1%	35,9%	43,2%	39,4%	40,5%	39,7%	28,0%

Fonte: Elaborado pelo autor

Os resultados demonstram que as cooperativas brasileiras operam como bancos tradicionais, isto é, com atividade bastante limitada no mercado e com a principal linha de negócios relacionada a operações de crédito tradicionais, conforme demonstrado nos índices da Tabela 3. A alavancagem financeira é pequena se comparada à dos bancos em geral (comerciais, de investimento e múltiplos). No caso de perda de empréstimos, os dados consolidados das cooperativas de crédito apontam uma capacidade maior que a dos bancos em absorver perdas, utilizando o nível de patrimônio líquido, conforme evidenciado pelos índices de proteção comparados.

Outro aspecto preliminar a ser considerado é que a Aliança Cooperativa Internacional defende que, tanto num mercado financeiro ideal quanto no real (com atritos), as estruturas de capital dependem das escolhas racionais de investidores (*bondholders*) e associados (*shareholders*). Nas cooperativas, a escolha dos investidores possui maior peso nessa decisão do que a dos associados. Isso porque as empresas obtêm capital de três fontes: dos proprietários (contribuições internas), por dívidas (empréstimos) e de investidores externos. A principal origem de financiamento nas cooperativas é do primeiro tipo, por contribuições dos proprietários.

Esses recursos captados, as quotas de capital, representam a participação do sócio como proprietário da cooperativa, e podem constituir em um indicador para calcular, por exemplo, a capacidade de crédito da mesma. Parte-se do raciocínio de que os credores normalmente estão mais propensos a financiar negócios em que os seus proprietários investiram mais dinheiro. Esse argumento pode ser utilizado para toda a estrutura de ativos das instituições financeiras, e é exatamente o que os Acordos de Basiléia propõem: que a

estrutura de capital esteja adequada ao volume e aos riscos do negócio, e isso é extensivo às cooperativas de crédito.

Para a teoria econômica, as cooperativas possuem mais dificuldade em obter capital do que outros tipos de organizações. Isso ocorre porque, em primeiro lugar, financiar uma cooperativa por meio dos outros tipos de captação depende das leis de cada país¹⁵. Em segundo, porque as decisões democráticas baseadas no princípio de “um sócio, um voto”, e não no volume de ações, desencoraja os capitalistas externos. Em terceiro lugar, a previsão de retornos futuros ainda incipientes torna as cooperativas menos atrativas para os investidores externos.

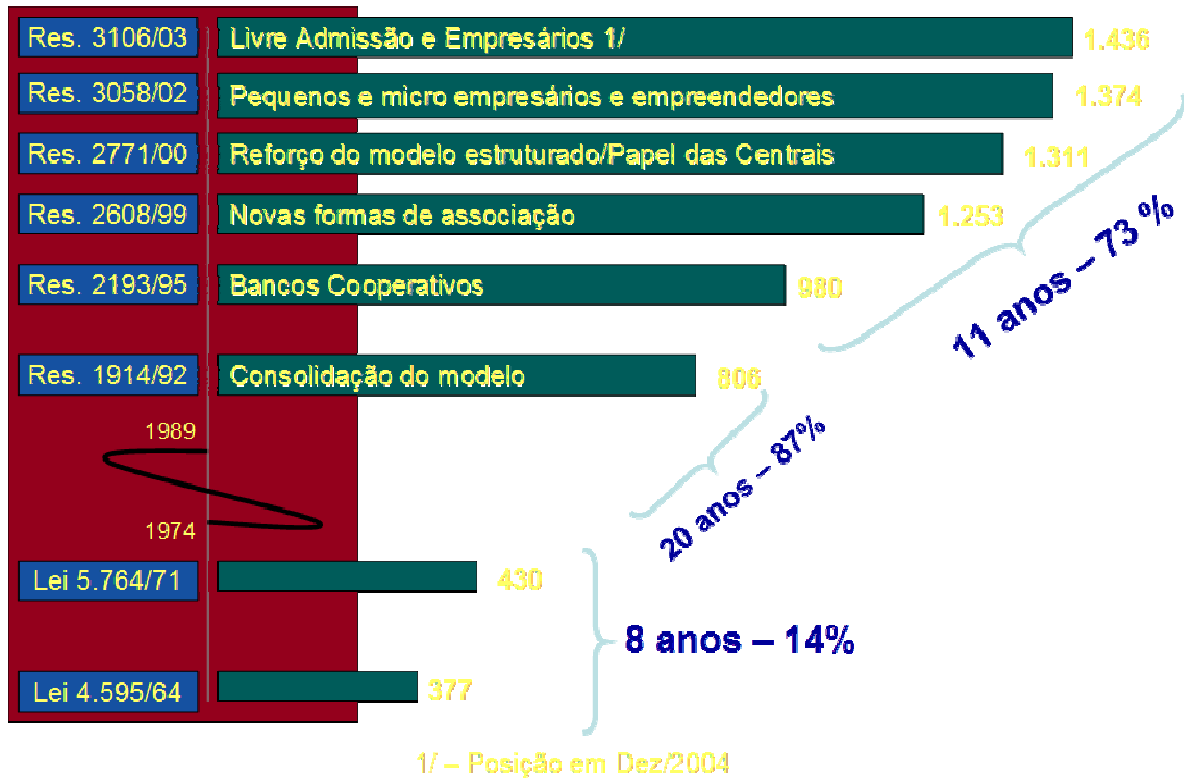
Após essas considerações preliminares, passa-se a examinar a atuação regulatória estatal junto às cooperativas financeiras a partir do prisma do seu principal regulador: o Banco Central do Brasil.

Em julho de 2005, o então Diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro do Banco Central do Brasil, Sergio Darcy da Silva Alves, proferiu uma palestra no III Seminário Socioeconômico do Sicoob Central Amazônia. Em sua apresentação, foi explanado basicamente sobre a atuação da autarquia junto ao segmento, e os *slides* foram agrupados nos subtítulos “introdução”, “planos para desenvolver”, “o que já foi feito”, “alguns resultados” e “visão de futuro”.

Um dos *slides* apresentados, comumente reapresentado ao longo dos anos por representantes do Banco Central, em eventos da própria autarquia ou do segmento de crédito cooperativo, é a Figura 7 a seguir.

Figura 7 – Evolução dos critérios para associação

¹⁵ No Brasil, a Lei Complementar 130 (art. 2º, § 1º) estabelece que a captação de recursos deve se restringir aos associados, à exceção das operações interbancárias e, em caráter eventual, junto a pessoas jurídicas, “a taxas favorecidas ou isentas de remuneração”.



Fonte: Banco Central do Brasil, 2005.

Analisando a figura acima, infere-se que a autarquia evocava para si o papel de promotora do desenvolvimento do cooperativismo de crédito, o que acreditava fazer por meio das alterações que promove paulatinamente no marco infralegal do segmento e, por conseguinte, na sua estrutura e nos critérios de admissão de associados. Em outras palavras: a ingerência do órgão regulador deve ser positivamente recebida pelo segmento porque significa não a extrapolação de seu papel fiscalizatório, mas uma forma de garantir que as cooperativas de crédito se desenvolvam. Mas não é isso que os dados, analisados de forma mais abrangente, evidenciam.

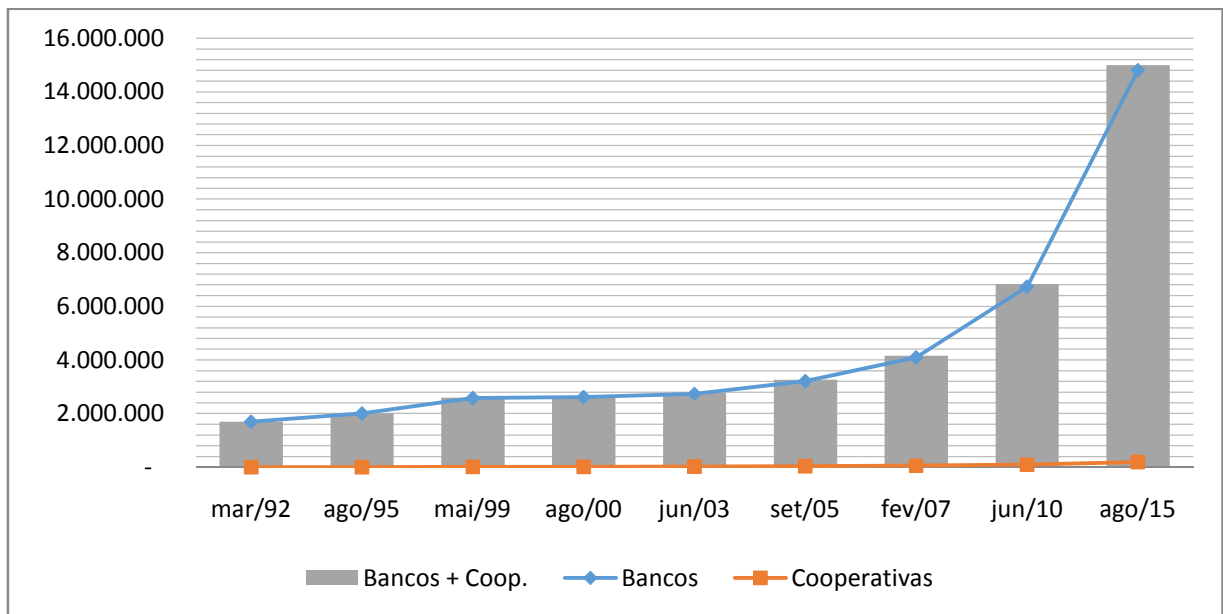
O *slide* relaciona claramente a evolução das cooperativas, no aspecto quantitativo, com as alterações do marco legal. Obviamente, esse tipo de *slide* deixou de ser apresentado em eventos mais recentes, quando se iniciou o movimento de fusões e incorporações nas cooperativas financeiras, que reduziu a quantidade de singulares aos números atuais.

Baseado nessa visão apresentada pelo Banco Central do Brasil, buscamos ampliar a análise nos aspectos cronológico e informacional, atualizando-a e incluindo dados relacionados à evolução patrimonial das cooperativas de crédito, em comparação com a dos bancos no mesmo período. Com isso, buscou-se esclarecer se as alterações no marco regulatório se traduziram de fato em evolução para o segmento de crédito cooperativo, como expôs o *slide* acima. Foram examinados os ativos administrados, as operações de crédito,

os depósitos totais e o patrimônio líquido dessas instituições financeiras. Para comparabilidade, os saldos foram atualizados a valores de dezembro de 2016, pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPC-A) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Gráfico 1 registrou a evolução dos ativos das cooperativas de crédito e dos bancos em cada momento em que ocorreu uma alteração no marco regulatório do cooperativismo de crédito, desde a edição da Resolução 1914/1992 até a Resolução 4434/2015, em vigor.

Gráfico 1 – Evolução dos ativos dos bancos e cooperativas de crédito, de março/1992 a agosto/2015, em R\$ milhões

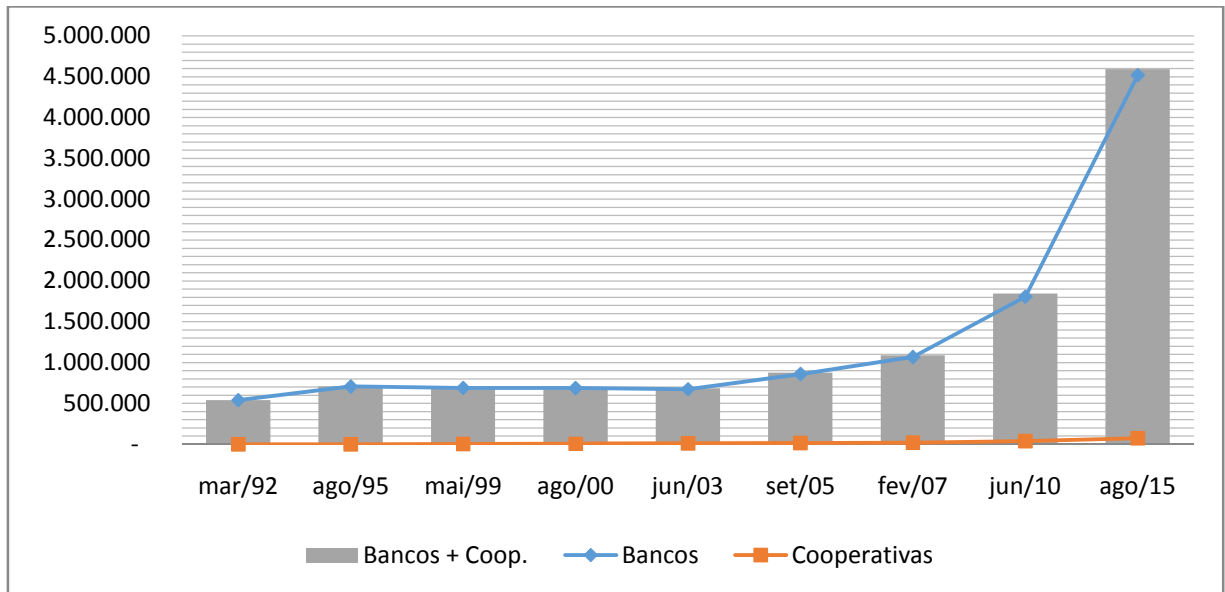


Fonte: Banco Central do Brasil, 2016.

Observa-se o crescimento dos ativos administrados pelos dois grupos de instituições, mas com um crescimento exponencial do segmento bancário, principalmente a partir de setembro de 2005, frente a um crescimento linear das cooperativas de crédito. De fato, em participação de mercado, nos primeiros onze anos da análise, 1992 a 2003, as cooperativas evoluíram sua participação de 0,09% para 1,06% dos ativos totais. Entretanto, o crescimento não se manteve na década seguinte, com as cooperativas de crédito atingindo o pico de 1,37% do mercado em fevereiro de 2007, mas voltando em agosto de 2015 a valores de setembro de 2005 (1,29% de *market share*).

Na análise do comportamento histórico das operações de crédito, principal produto das cooperativas financeiras até a atualidade, o Gráfico 2 registra uma evolução que difere um pouco da observada nos ativos totais.

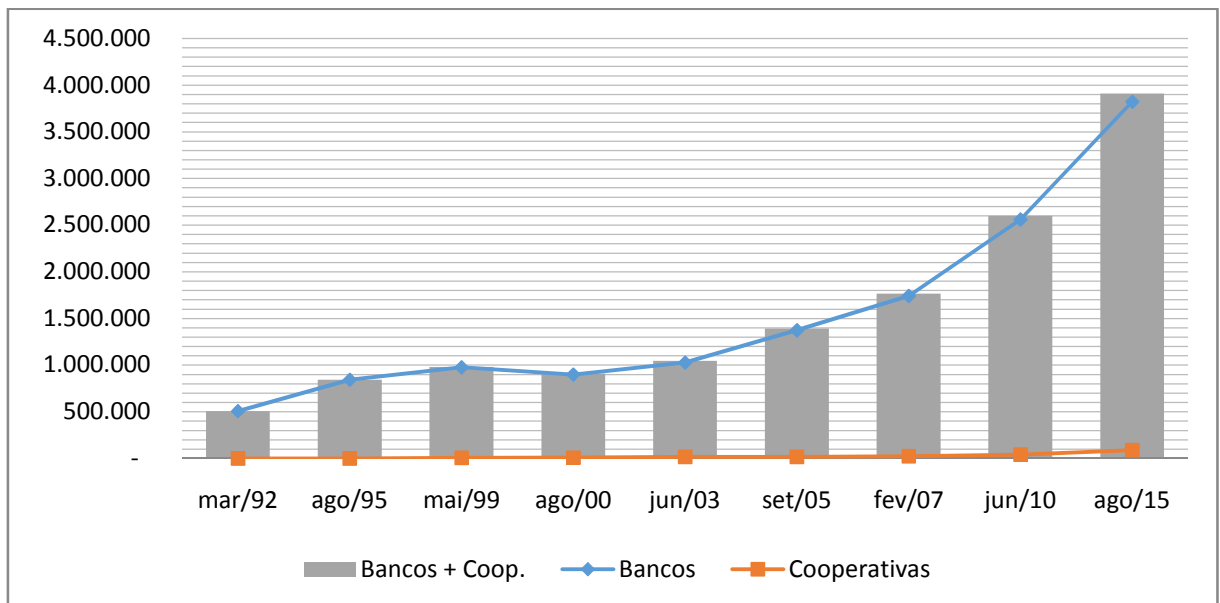
Gráfico 2 – Evolução do crédito dos bancos e cooperativas de crédito, de março/1992 a agosto/2015, em R\$ milhões



Fonte: Banco Central do Brasil, 2016.

Desta feita, no período analisado, um crescimento representativo ocorre entre março de 1992 e setembro de 2005, quando as cooperativas evoluem de 0,19% para 1,93% do mercado, atingem o ápice de 2,12% em junho de 2010 e perdem participação também em agosto de 2015, para 1,64% dos empréstimos totais.

Gráfico 3 – Evolução dos depósitos dos bancos e cooperativas de crédito, de março/1992 a agosto/2015

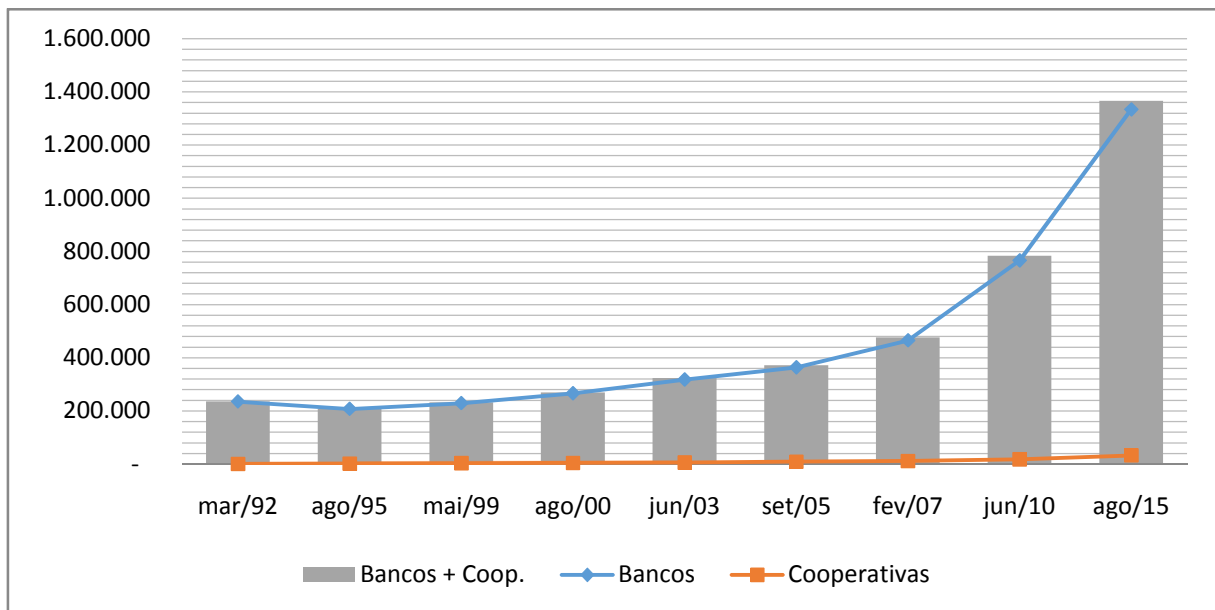


Fonte: Banco Central do Brasil, 2016.

Na análise dos depósitos totais do Gráfico 3, observa-se comportamento similar ao ocorrido no caso dos ativos totais, com forte evolução na primeira década, seguido de um

crescimento menos acentuado na década seguinte. A diferença é que o ponto alto da participação das cooperativas de crédito nos depósitos totais ocorre, na série histórica analisada, em agosto de 2015, com um crescimento de 46,5% nos últimos cinco anos e o atingimento de 2,25% de *market share*.

Gráfico 4 – Evolução do patrimônio líquido dos bancos e cooperativas de crédito, de março/1992 a agosto/2015, em R\$ milhões



Fonte: Banco Central do Brasil, 2016.

Em todos os indicadores patrimoniais examinados, identifica-se que o crescimento dos bancos é mais consistente e representativo que o das cooperativas de crédito, e que a atuação regulatória da autarquia não resultou em crescimento significativo na participação de mercado dessas últimas. A causalidade entre a atuação regulatória do Banco Central do Brasil e o crescimento do segmento, que o Banco Central do Brasil advogara, não encontrou respaldo nos dados empíricos examinados.

4.2 Contrastes do marco legal brasileiro para as cooperativas de crédito

A lei do cooperativismo é a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Nela encontram-se as regras gerais aplicáveis às cooperativas, incluindo as de crédito. A referida lei fixa a Política Nacional do Cooperativismo no Brasil, conceituando esse tipo de organização, definindo as características que a distinguem dos outros tipos de sociedade, estabelecendo sua estrutura de representação e condições de admissão de associados e fixando limites de capital e fundos, dentre outras disposições. A característica evidente dessa lei ordinária é o reconhecimento de que as cooperativas resultam da união de pessoas no exercício de atividade econômica, sem objetivo de lucro, para proveito comum. A reunião

dessas cooperativas em federações (cooperativas centrais), e destas em confederações, obedecem a essa mesma lógica, presente na constituição da própria cooperativa singular, do ganho de escala proporcionado pela união de forças. Em outras palavras, na lei geral do cooperativismo, a central e a confederação representam para as cooperativas o que estas representam para seus associados: um meio de ganhar escala e ampliar sua competitividade individual.

A Lei Complementar 130, de 17 de abril de 2009, também regula a estruturação e o funcionamento das cooperativas de crédito. É um marco legal recente, celebrado pelo segmento quando de sua edição por se tratar de um dos únicos dedicados exclusivamente a um ramo do cooperativismo, e com status de lei complementar¹⁶. Caracteriza-se por possuir um texto sucinto, de apenas dezenove artigos, por ratificar disposições da Lei 5.764/71 (como o objetivo das cooperativas e o papel das centrais e confederações) e, ao mesmo tempo, positivar entendimentos históricos do órgão regulador (a exemplo da proibição de operações com não cooperados).

Além da determinação de que as cooperativas de crédito só podem captar recursos ou conceder crédito apenas a associados, poucas e temporárias exceções, alguns outros dispositivos da LC 130 também apontam uma clara influência do Banco Central do Brasil no texto final da citada lei. Em primeiro lugar, o seu artigo 6º estatui que a renovação de 1/3 dos seis membros do Conselho Fiscal (três efetivos e três suplentes), ao término de cada mandato, deverá contemplar, obrigatoriamente, a substituição de um dos membros efetivos e de um dos suplentes. Essa pormenorização não existia antes da edição dessa lei, pois a Lei 5.764 requeria apenas a renovação de 1/3, sem especificação. Em tese, antes da LC 130, poderiam ser renovados dois membros efetivos ou dois membros suplentes do órgão fiscalizador. No entanto, o Banco Central do Brasil já manifestava esse entendimento de que a renovação deveria ocorrer na forma prescrita atualmente, e já exigia esse procedimento das cooperativas. A atitude usual, com poucas exceções, era a de acatar o entendimento da autarquia, embora houvesse uma chicota interna no meio cooperativista de que o Banco Central era o único órgão governamental para quem 1/3 de seis não poderia ser quaisquer dois.

Em segundo lugar, o art. 16 da LC 130 prevê a possibilidade de que as cooperativas de crédito possam ser temporariamente cogeridas pela sua central ou confederação, por meio de celebração de convênio específico, cujo objetivo é o de “sanar irregularidades ou em caso de

16 Segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária, entretanto a primeira exige quórum legislativo qualificado para sua aprovação.

risco para a solidez da própria sociedade”, e desde que essa administração compartilhada esteja prevista estatutariamente e tenha sido aprovada em assembleia geral. Essa também é uma medida que não possuía previsão legal, e só constava anteriormente nas resoluções do próprio Banco Central do Brasil.

A Resolução 4.434 do Conselho Monetário Nacional, de 05 de agosto de 2015, completa a tríade de normas que regula a operacionalização das cooperativas de crédito. Trata-se da última versão de uma norma infralegal periodicamente atualizada pelos órgãos reguladores, cuja origem moderna remonta a 11 de março de 1992, com a edição da revogada Resolução CMN nº 1.914. Conforme declara em seu artigo 1º, esse normativo “dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, as alterações estatutárias, a mudança de categoria e o cancelamento de autorização de funcionamento das cooperativas de crédito”. De modo bastante detalhado, estatui as regras para aprovação, pelo Banco Central do Brasil, dos pedidos de constituição ou de alteração estatutária de cooperativas de crédito; define a classificação das cooperativas com base na complexidade de suas operações e as condições de associação; fixa limites para o capital, o patrimônio e as operações; estabelece padrões de governança corporativa e determina as atribuições das entidades cooperativas de segundo grau (federações e confederações), dentre outras disposições.

Nessa resolução, surgem abordagens que diferem do espírito da lei geral. Em primeiro lugar, permanece a opção do regulador pela limitação das cooperativas de crédito, ao determinar que a captação de depósitos e a concessão de empréstimos sejam realizadas exclusivamente com seus associados (incisos I e IV do art.17)¹⁷, algo que não existe na lei geral e que, portanto, não é observado pelos outros ramos do cooperativismo. Em segundo, delega-se às federações e confederações o papel de “supervisão auxiliar”, determinando que essas entidades monitorem suas singulares filiadas, garantam a aderência destas à legislação e implementem estruturas e sistemas de controles, dentre outras atribuições ligadas à fiscalização.

Essa extrapolação do papel estabelecido em lei para as federações e confederações obrigou essas instituições a criarem ou expandirem suas estruturas de controle, que aumentaram seu custo e passaram a disputar os escassos recursos com as áreas dedicadas ao desenvolvimento do sistema cooperativo que elas congregam.

17 O normativo inovou em não mais estabelecer condições específicas de associação, nem limitações relacionadas à população total da área de atuação da cooperativa para que esta pudesse adotar a livre admissão de associados, como ocorria nas normas anteriormente vigentes.

Quadro 2 – Evolução normativa infralegal das cooperativas de crédito no Brasil de 1992 a 2015

DATA	MARCO LEGAL		
	NÚMERO	CONTEXTO	PRINCIPAIS INOVAÇÕES DO NORMATIVO
Mar/1992	Resolução nº 1.914	Extinção do Banco Nacional de Crédito Cooperativo BNCC pelo Governo Collor, que desde 1951 provia assistência e amparo financeiro às cooperativas de crédito.	Proibição de cooperativas do tipo Luzzatti (livre admissão); limitação da área de atuação, em regra, aos municípios limítrofes ao da sede social; previsão de exclusividade de operação com o Banco do Brasil, em substituição ao BNCC.
Ago/95	Resolução nº 2.193	Período de evolução do PIB nacional, redução da inflação e crescimento acentuado do nível de desemprego.	Revogação do art. 46 da Resolução 1.914, que obrigava as cooperativas de crédito a operarem exclusivamente com o Banco do Brasil; autorização e definição de regras para criação de bancos cooperativos.
Mai/1999	Resolução nº 2.608	O Sistema Financeiro Nacional ainda se ajustava às mudanças advindas do Plano Real (mudança do paradigma especulatório para o creditício). O Banco Central sinaliza que a dinâmica estrutural do SFN deve ser um número menor e mais forte de instituições financeiras.	Autorização para filiação de aposentados que, quando em atividade, atendiam às condições de filiação; inclusão de artigos sobre prerrogativas das centrais quanto à supervisão, monitoramento dos controles internos e capacitação no âmbito de suas filiadas; inclusão de exigência de capital mínimo de R\$ 50 mil para constituição de cooperativas de crédito;
Ago/2000	Resolução nº 2.771	Ampliação do crédito em razão das políticas governamentais de redução dos juros e spread bancários. São criadas as regras para constituição das SCM - Sociedades de Crédito ao Microempreendedor.	Inclusão das exigências de Basiléia II, relacionados aos limites mínimos de patrimônio líquido, ponderados pelo grau de risco de ativos e passivos.
Jun/2003	Resolução nº 3.106	Autorização das instituições financeiras a concederem empréstimos consignados em folha de pagamento. A taxa Selic voltou a crescer, atingindo patamares de 1999.	Início da exigência de envio prévio de plano de negócios e projeto de viabilidade para os primeiros três anos de atividade. Permissão para constituição de cooperativas de livre admissão em localidades com menos de 100 mil habitantes.
Set/2005	Resolução nº 3.321	Liquidação antecipada da dívida externa junto ao FMI	Ampliação das possibilidades de admissão de associados e maior flexibilização da criação e transformação das cooperativas em livre admissão.
Fev/2007	Resolução nº 3.442	Início da trajetória de queda da taxa Selic. Intensificação no ritmo de crescimento da economia, com crescimento dos investimentos e do consumo das famílias.	Nova flexibilização da criação de cooperativas de livre admissão (localidades até 2 milhões de habitantes). “Indução normativa” à criação de entidade de auditoria própria.
Mai/2010	Resolução nº 3.859	Princípio de retomada do crescimento mundial após a crise financeira de 2007/2008. A taxa Selic começa nova trajetória de alta.	Inclusão de capítulo específico sobre definições de governança corporativa que o próprio Banco Central desenvolveu para as cooperativas de crédito.
Ago/2015	Resolução nº 4.434	Retração na economia brasileira. Redução do crédito, inflação em alta	Início da classificação das cooperativas nas categorias plena, clássica e capital-e-

		e crise política.	empréstimo. Definição de novos valores de capital inicial e de patrimônio.
--	--	-------------------	--

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil – Relatórios Anuais

Por fim, o normativo consolida o padrão de governança que o regulador “criou” para as cooperativas, em que se adotam pilares de gestão desenvolvidos pelas sociedades anônimas. O Projeto Governança Cooperativa do Banco Central do Brasil, resultante de uma dissertação de mestrado desenvolvida por analista da autarquia, embasou diversos artigos da Resolução 4.434, assumiu importância considerável na realidade das cooperativas de crédito e é baseada em práticas de gestão já consolidadas nas grandes organizações. Parece paradoxal, no entanto, que essas boas práticas, tendo surgido e sido aperfeiçoadas no espaço autogestionado de atuação das organizações privadas, estejam sendo impostas pela autarquia ao cooperativismo de crédito.

A análise dos três normativos principais e da evolução regulatória infralegal desvela um provável equacionamento, pelo Banco Central do Brasil, de um problema de estrutura de fiscalização relacionado ao grande número de cooperativas de crédito no país. O órgão regulador divisa, diante de si, pouco mais de uma centena de instituições bancárias que representam mais de 85% da movimentação financeira de todo o Sistema Financeiro Nacional, e uma quantidade dez vezes maior de cooperativas de crédito, que detêm cerca de 3% de participação de mercado, como demonstrado anteriormente (Figura 2).

A solução do Banco Central para não despender seus limitados recursos humanos e materiais na supervisão de um grande número de cooperativas financeiras com pouca representatividade foi exigir que essas instituições criassem estruturas próprias de “supervisão auxiliar”. As atribuições foram designadas às cooperativas centrais (cooperativas de segundo grau ou federações) por meio de normas infralegais, emanadas do próprio regulador. A regulamentação, entretanto, não possui respaldo no marco legal do segmento, a Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e representam uma ampliação do papel que a lei estabeleceu legal dessas entidades, aumentando os seus custos operacionais. A análise também traduz uma atuação regulatória intrusiva ou ingerente do Banco Central do Brasil junto às cooperativas financeiras, na qual a autarquia busca não apenas fiscalizar as suas atividades, mas também restringir sua operacionalização e até estabelecer a própria estrutura de gestão e de controles que essas instituições financeiras deverão adotar.

4.3 Percepção dos gestores sobre a atuação do órgão regulador e as restrições legais

Para os objetivos de pesquisa, traduziu-se a visão de gestores do segmento sobre o papel do Banco Central do Brasil e sobre as restrições legais ao cooperativismo de crédito,

para identificar se há algum anseio das cooperativas de crédito por maior autonomia e mudanças na legislação.

A Tabela 5 registra as respostas dos gestores das cooperativas de crédito no Grupo 1 de questões do *survey*, que trata sobre a atuação do Banco Central do Brasil. Verificou-se diferença significativa nas respostas ao tópico “Objetivo principal” (p-valor=0.0202), usada para obter a opinião dos gestores sobre o objetivo prioritário das cooperativas para o Banco Central do Brasil, e no tópico “Prescrição de desafios” (p-valor=0.0695), que analisa a visão da administração sobre a ação do Banco Central do Brasil de enumerar, nas apresentações e documentos da autarquia sobre o segmento, o que o regulador considera como desafios para o futuro do segmento.

Tabela 5 – Respostas sobre a atuação do órgão regulador – segundo o nível de gestão.

Tópico	Item de resposta	Nível de gestão				Total %	p-valor
		Estratégico		Tático			
		N	%	N	%		
Normativo principal	a) Resolução CMN 4.434/15	6	23.1	6	24.0	23.5	0.9767
	b) Lei 5.764/71	12	46.2	12	48.0	47.1	
	c) Lei Complementar 130/09	8	30.8	7	28.0	29.4	
Exigências de governança	a) Compatível com o papel do regulador	8	30.8	7	28.0	29.4	0.3387
	b) Fere a autonomia e a autogestão das cooperativas	0	0.0	2	8.0	3.9	
	c) Representa importante contribuição do regulador	18	69.2	16	64.0	66.7	
Objetivo principal	a) Ampliar a participação de mercado e regular preços	13	50.0	8	32.0	41.2	0.0202
	b) Comprovar aderência à legislação e gerir os riscos	6	23.1	15	60.0	41.2	
	c) Observar seus princípios e “bancarizar” a população	7	26.9	2	8.0	17.6	
Prescrição de desafios	a) Positiva: contribuição do regulador	22	84.6	14	56.0	70.6	0.0695
	b) Negativa: ingerência que fere a autonomia das cooperativas	0	0.0	1	4.0	2.0	
	c) Indiferente: é natural e parte do papel do regulador	4	15.4	10	40.0	27.5	
Analogia sobre o papel do Bacen	a) Pai: gera e garante o sustento até a maturidade	5	19.2	6	24.0	21.6	0.7839
	b) Tutor ou curador: designado legalmente para conduzir	18	69.2	15	60.0	64.7	
	c) Padrasto: assume a condução e sustenta até a maturidade	3	11.5	4	16.0	13.7	

Fonte: Elaborado pelo autor

Analisando as respostas do total de gestores, sem distinguir o tipo de agrupamento, estratégico ou tático, observou-se um empate entre os que consideraram a opção “a”, ampliar significativamente sua participação no mercado e funcionar como reguladores de preços de

produtos e serviços financeiros, e a opção “b” (comprovar aderência à legislação e gerenciamento adequado dos riscos do negócio), enquanto 17,6% escolheram a alternativa “c” (observar os princípios do cooperativismo e alcançar a população não bancarizada).

Na análise por agrupamento, 50,0% do nível de gestão estratégico escolheram a opção “a”, enquanto 60,0% dos gestores do nível de tático optaram pela alternativa “b”. O item menos marcado também foi a alternativa “c”, mas deve-se salientar que os gestores estratégicos responderam 18,9% a mais que os do nível tático. Observa-se, ainda, que não houve diferença significativa entre os itens de respostas dos outros tópicos (Normativo principal, Exigências de governança, Prescrição de desafios, Analogia sobre o papel do Bacen).

Para a análise dos resultados acima, registre-se que, por ocasião de diversas participações em eventos do segmento, o Banco Central do Brasil afirmou desejar que as cooperativas de crédito aumentassem sua participação de mercado, passando a atuar como reguladoras de preços de produtos e serviços financeiros, e também que ampliassem sua capilaridade, de modo a contribuírem com um aumento da bancarização da população brasileira, sem prescindir de seus princípios e valores.

Entretanto, sabe-se que a autarquia não é um órgão de fomento, mas de supervisão, e que não consta de suas prerrogativas a promoção do desenvolvimento deste ou daquele setor integrante do Sistema Financeiro Nacional em especial. A questão do *survey* buscou verificar se os gestores participantes percebem que o compromisso precípua do órgão regulador é com a aderência das instituições supervisionadas às normas vigentes. Apenas no nível tático foi percebido com maior clareza que, por força das atribuições legalmente estabelecidas para o Banco Central do Brasil, o principal objetivo da autarquia para as cooperativas de crédito é que estas cumpram a legislação e gerenciem adequadamente os riscos inerentes ao negócio.

Outra questão pode ajudar na compreensão da percepção dos gestores das cooperativas de crédito do grupo estudado sobre a atuação do Banco Central do Brasil junto ao segmento. Trata-se da questão sobre a ação do Banco Central do Brasil de prescrever desafios para as cooperativas de crédito. Apesar de não se ter notícia de o órgão regulador realizar eventos em que apresente prescrições do tipo “desafios futuros para os bancos comerciais” ou “tendências de negócios para o Banco Itaú”, essa prática reiterada junto às cooperativas é vista por 98% dos respondentes como positiva ou indiferente, contra apenas 2% que a consideraram negativa ou interveniente. Importante salientar que os gestores do nível estratégico que consideraram esse comportamento do Banco Central para com as cooperativas de crédito como positivo (84,6%) foi 51% maior do que os do nível tático (56,0%), o que reforça a análise da questão

anterior no sentido de apontar uma maior aquiescência da alta administração com essa prática inerente do regulador.

As questões sobre o “normativo principal do cooperativismo de crédito” e sobre a “analogia mais adequada ao papel do Banco Central para as cooperativas de crédito” não apresentaram diferença estatística significativa, o que pode também trazer algumas conclusões. No primeiro caso (p -valor=0,9767), infere-se que os participantes da pesquisa, apesar dos bons anos de experiência na função de conselheiros, diretores e gerentes, desconhecem as características de cada um dos normativos elencados, no tocante às diferentes abordagens estruturais que legisladores e regulador intentaram para o segmento.

A questão sobre a analogia também merece algumas considerações. Num evento realizado pelo Banco Central do Brasil, um líder cooperativista afirmou que a autarquia era como um pai para as cooperativas de crédito¹⁸. A despeito de poder tratar-se apenas de um afago de um representante dos regulados, preocupado em manter um bom relacionamento com o regulador, essa afirmação pode também traduzir alguns aspectos do relacionamento entre ambos.

Um pai representa aquele que gera ou dá origem, providencia o sustento e orienta a conduta até a maturidade. Numa analogia semelhante, as cooperativas poderiam enxergar a autarquia como um padrasto, que apesar de não ser responsável pelo seu surgimento, assume voluntariamente o dever de conduzir seus passos até a maturidade. Nesse mesmo diapasão, há a alternativa, mais crítica, de reconhecer no regulador a figura de um tutor ou curador, ou seja, aquele legalmente designado para conduzir o tutelado até a aquisição de autonomia (ou por toda a vida, se este for considerado incapaz).

São visões muito diferentes capazes de refletir uma percepção de maior ou menor autonomia das cooperativas de crédito diante da atuação do seu supervisor estatal. Quase dois terços dos respondentes assinalaram um papel de ingerência do Banco Central sobre as cooperativas de crédito, legalmente atribuído, um resultado que diverge dos posicionamentos prevalentes nas outras questões. É possível supor que os participantes do *survey* não compreenderam o real significado de cada papel na analogia proposta, ou que desconheciam a já citada afirmação de líder cooperativista.

A Tabela 6 registra as respostas dos gestores das cooperativas de crédito sobre as questões do Grupo 2, que tratou sobre restrições legais e outras disposições regulatórias.

¹⁸ O Sr. Heli de Oliveira Penido, então Presidente do Sicoob Brasil, no VI Seminário do Banco Central do Brasil sobre Microfinanças, realizado no período de 13 a 15 de junho de 2007, em Porto Alegre.

Tabela 6 – Respostas sobre restrições e outras disposições regulatórias segundo o nível de gestão.

Tópico	Item de resposta	Nível de Gestão				Total %	p-valor
		Estratégico		Tático			
		N	%	N	%		
Segmentação de público	a) É positiva e deve continuar a ser observada	13	50.0	16	64.0	56.9	0.5837
	b) É negativa e deverá ser paulatinamente abandonada	8	30.8	6	24.0	27.5	
	c) É indiferente. Não é, por si mesma, benéfica ou prejudicial	5	19.2	3	12.0	15.7	
Principal alteração	a) Definição mais abrangente do ato cooperativo (tributária)	12	46.2	15	60.0	52.9	0.5183
	b) Realizar operações ativas e passivas com não cooperados	4	15.4	4	16.0	15.7	
	c) Acesso a recursos federais, como o FAT	10	38.5	6	24.0	31.4	
Abertura a não cooperados	a) Grave inobservância aos princípios do cooperativismo	10	38.5	13	52.0	45.1	0.1359
	b) Boa alternativa de crescimento para as cooperativas	10	38.5	11	44.0	41.2	
	c) Não conflita com princípios nem contribui com crescimento	6	23.1	1	4.0	13.7	
Papel do capital social	a) Lastro às operações da cooperativa (sustentabilidade)	20	76.9	20	80.0	78.4	0.6546
	b) Investimento do cooperado, com remuneração de mercado	2	7.7	3	12.0	9.8	
	c) “Poupança forçada”, alternativa à previdência privada	4	15.4	2	8.0	11.8	
Pilares principais de gestão	a) Fiscalização e controle	3	11.5	6	24.0	17.6	0.0103
	b) Representatividade e participação	10	38.5	1	4.0	21.6	
	c) Direção estratégica e gestão executiva (segregação)	13	50.0	18	72.0	60.8	

Fonte: Elaborada pelo autor

Identificou-se diferença estatisticamente significativa apenas nas respostas ao tópico “Pilares principais de gestão” ($p=0.0103$), que buscou identificar que pilares de governança, na opinião dos gestores, mais se alinharam princípios e valores do cooperativismo. Analisadas as respostas dos gestores sem distinção do tipo de agrupamento estratégico ou tático, observou-se que 17,6% assinalaram o item “Fiscalização e controle”, 21,6% o item resposta “Representatividade e participação” e 60,8% optaram pela “Direção estratégica e gestão executiva (segregação)”. Pelo tipo de agrupamento, 24,0% do nível de gestão tático responderam o item “Fiscalização e controle”, enquanto 38,5% dos gestores do nível de estratégico responderam “Representatividade e participação”. O item mais marcado foi “Direção estratégica e gestão executiva (segregação)”, mas deve-se salientar que os gestores do nível tático responderam 22,0% a mais que os do nível estratégico. Ainda na Tabela 6,

observou-se que não houve diferença estatisticamente significativa entre os itens de respostas dos outros tópicos (Segmentação de público, Principal alteração, Abertura a não cooperados, Papel do capital social).

Conforme já informado, o Projeto Governança Cooperativa do Banco Central do Brasil, que embasou as últimas resoluções da autarquia sobre a estrutura de gestão das cooperativas de crédito, foi construído a partir de quatro pilares: representatividade e participação, direção estratégica, gestão executiva e fiscalização e controle. Nas respostas à questão sobre qual desses pilares mais harmoniza com os princípios cooperativistas, os respondentes demonstraram claramente a preferência pelos três últimos pilares, deixando a representatividade e participação em segundo plano.

Algo intrigante nessas respostas é que, a despeito do que expressaram os participantes do *survey*, a representatividade e a participação compõem o único pilar que tem relação direta com os princípios e valores cooperativistas. Os outros pilares são construtos relacionados evidentemente à atividade fiscalizadora do Banco Central do Brasil, que discricionariamente prescreveu às cooperativas de crédito a observância de estruturas de gestão e de controles utilizada pelas organizações em geral do mercado financeiro, em especial pelas sociedades anônimas, mas que não se relacionam diretamente com nenhum dos sete princípios do cooperativismo.

Os respondentes avaliaram que a eventual falta de representatividade nos órgãos estatutários das cooperativas de crédito e o comparecimento pouco representativo dos cooperados às assembleias traduzem aspectos da governança menos relacionáveis com seus princípios e valores do que a segregação de funções entre o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva e do que as atividades de fiscalização e controle. Infere-se desses resultados que os gestores das cooperativas de crédito pesquisadas passaram a conduzir as suas organizações em conformidade com a perspectiva do Banco Central do Brasil, em que os princípios e valores do segmento, apesar de utilizados frequentemente como justificativa para as restrições e exigências regulatórias, podem ser relegados ao segundo plano quando contrapostas às demandas do supervisor.

Os resultados apontaram uma atitude de condescendência dos gestores quanto à atuação do regulador e às restrições normativas, prevalente nas respostas. Entretanto, foi possível identificar certa rebeldia das cooperativas de crédito quanto a seguir sem ressalvas algumas determinações da autarquia, quando estas envolvem interesses econômicos dos próprios gestores.

Um exemplo disso é a segregação de função entre o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva. Essa é uma exigência que não obteve ainda a aderência de boa parte das cooperativas de crédito brasileiras, que permanecem nomeando seus diretores dentre os membros do Conselho de Administração, deixando de promover a separação desejada pelo regulador. Isso é observado no próprio grupo pesquisado, conforme a Tabela 2, e ocorre basicamente por duas razões. Em primeiro lugar, há um número reduzido de cooperativas de crédito no Brasil cujo porte permita bancar financeiramente uma estrutura dupla de administração, remunerando simultaneamente conselheiros de administração e diretores executivos. Além disso, nessas instituições de menor porte, há grande resistência por parte dos gestores que atualmente acumulam as funções de conselheiro de administração e diretor, tendo em vista que uma eventual segregação os obrigaria a ter de escolher entre a segurança de um cargo eletivo e a melhor remuneração da função executiva que pode, a qualquer tempo, ser retirada pelo órgão estratégico em eventual substituição do diretor.

A questão sobre a proposta de que as cooperativas de crédito passem a oferecer seus produtos e serviços também a não cooperados também apresentou um resultado surpreendente. O percentual de gestores que consideraram que essa proposta fere frontalmente os princípios do cooperativismo (45,1%) ficou muito próximo dos que a apontaram como uma boa alternativa de crescimento para as cooperativas (41,2%). De fato, conforme já demonstrado cabalmente no presente trabalho, a oferta de produtos e serviços a clientes que não sejam associados, além de não infringir qualquer dos princípios do cooperativismo e aproximá-la operacionalmente de suas coirmãs de outros ramos, faz com que a cooperativa de crédito cumpra sua razão de existir, no sentido de promover a inserção de seus cooperados no mercado de forma competitiva, algo que não lhes seria possível conseguir individualmente. Se assim não fosse, todos os outros ramos do cooperativismo estariam operando de modo completamente irregular.

4.4 Considerações finais

De modo geral, a literatura identifica a forma peculiar de operacionalização das cooperativas, incluindo as do ramo de crédito, apontando a possibilidade de se introduzir o debate sobre as características comuns e as diferenças entre os ramos do cooperativismo brasileiro. Ressalta a relação simbiótica dessas organizações com alternativas viáveis de geração de renda e de combate à desigualdade, colocando-as no cerne das políticas públicas governamentais ligadas à economia solidária. Explicita a ambiguidade existente na operacionalização das cooperativas de crédito e enuncia a existência de realidades alternativas

a modelos restritivos de atuação dessas instituições financeiras de caráter associativo. Há o claro reconhecimento de que essas organizações constituem empreendimentos complexos e, mesmo se tratando na essência de entidades associativas e sem fins lucrativos, necessitam de um planejamento minucioso e especializado por parte de seus gestores, cuja execução zelosa possa assegurar sua sustentabilidade econômica e promover o socialmente desejado crescimento de sua participação no mercado.

A literatura aponta, ainda, as deficiências na atuação estatal junto às cooperativas de crédito, no que tange às políticas públicas de economia solidária que abrangem o segmento. Essas políticas públicas, além de não garantirem ao setor sua inerente autonomia, apresentam sinais evidentes de captura por interesses personalistas, a despeito de uma propalada participação dos regulados no processo (STAHL; SCHNEIDER, 2013). Adicionalmente, os teóricos concluem que interesses de alguns grupos identificáveis nas políticas públicas para o setor impedem as ações ou resultados coletivos satisfatórios. Nesse aspecto, os resultados da pesquisa corroboraram perspectivas da teoria da escolha racional, de caráter neoinstitucionalista, que segundo Ostrom (1990) e Levi (1997), assevera que é possível a apropriação das políticas públicas por grupos ou interesses personalistas, se não houver o desenho de incentivos seletivos capazes de mitigar essa captura, ao tempo em que nega que as políticas públicas relativas a interesses coletivos possam ser desenhadas adequadamente, de forma cooperativa e negociada (OLSON, 1965).

O aparato burocrático de atuação estatal junto ao segmento, consubstanciado na ação dos órgãos reguladores e fiscalizadores, em especial o Banco Central do Brasil, possui influência marcante no direcionamento do setor, atuando por vezes de forma dissociada das diretrizes estabelecidas para as cooperativas pela Constituição e pela legislação infra, bem como das características próprias dessas organizações. As palestras do Banco Central do Brasil, ocorridas em eventos realizados pela autarquia ou pelo segmento de crédito cooperativo, traduzem uma espécie de tutela exercida sobre as cooperativas de crédito pelo órgão regulador, para influenciar os objetivos e prescrever o futuro dessas instituições financeiras. Nesse sentido, ainda sob a perspectiva neoinstitucionalista, a “teoria do agente-principal” arrola situações em que as diretrizes das políticas públicas são objeto de ressignificação e até de desdém, por meio da ação dos burocratas, cujo papel por vezes se sobrepõe amplamente ao dos decisores (KIEWIET; RODERICK; MCCUBBINS, 1991).

Com essa atuação prescritiva, de enfoque eminentemente ideal-materialista (LATOUR, 2007), o Banco Central do Brasil parece promover uma redução da autonomia dessas instituições, ao tempo em que prescinde de examinar os efeitos que as limitações

normativas historicamente impuseram ao segmento. Por conseguinte, não logra harmonizar suas ações com os objetivos das políticas públicas nacionais para o setor, nem convergir suas práticas regulatórias às de países onde a participação de mercado dessas instituições é muito mais relevante.

A expectativa de que a extensão às cooperativas de crédito da prerrogativa de se inserirem no mercado em geral, operando com não cooperados, poderia permitir o desenvolvimento econômico dessas instituições obteve correspondência no resultado da comparação entre a legislação brasileira e a de outros países. Sob outro prisma, nesse ponto da presente pesquisa, também surgiram indícios, corroboradores da literatura, no sentido de que a existência de uma cultura cooperativista forte pode configurar-se em importante indutora do desenvolvimento desse tipo de organização.

Adicionalmente, na interpretação dos dados da *survey*, emergiram observações interessantes. Os principais executivos das cooperativas de crédito entrevistados demonstraram não ansiar por maior autonomia ou pela autorregulação, como comumente ocorre no meio empresarial. Além disso, eles parecem não possuir uma visão crítica sobre a atuação “tuteladora” do órgão fiscalizador, nem relacionar o desenvolvimento do segmento ao abrandamento das restrições operacionais da legislação cooperativista. Os diretores e gerentes consultados, em sua maioria, sinalizaram que o direcionamento dado pelo Banco Central do Brasil exclusivamente a esse segmento do Sistema Financeiro Nacional, longe de ser estrangulador e prejudicial, possui relação direta com o desenvolvimento do crédito cooperativo no país e com a sua maior profissionalização. Os executivos também manifestaram concordância com o entendimento do Banco Central do Brasil de que as alterações empreendidas pela autarquia no marco regulatório brasileiro têm relação direta com o desenvolvimento econômico do setor, apesar de o cooperativismo financeiro manter-se há décadas com menos de 3% de participação no Sistema Financeiro Nacional.

A pesquisa também sublinhou um desconhecimento dos entrevistados sobre as implicações econômico-financeiras de uma eventual abertura das cooperativas de crédito à operação com o público em geral, sem a necessidade de que esses se tornem cooperados e integralizem capital. Os participantes da pesquisa parecem desconsiderar que a ampliação contínua do quadro de cooperados e o conseqüente aumento nas despesas com a remuneração de seu capital social representam problemas de médio ou de longo prazo para as cooperativas de crédito. Nesse sentido, os resultados não registraram um anseio no âmbito do próprio segmento de que as cooperativas de crédito pudessem obter maior autonomia não apenas em sua operacionalização, como também em definir seu próprio futuro. Eventual alteração no

marco regulatório brasileiro para o cooperativismo de crédito pode implicar na necessidade de mudança da cultura de gestão dessas instituições, e conseqüentemente numa maior profissionalização de seus gestores, cujo *knowhow* atual vincula-se ao conhecimento das características do público segmentado (agropecuáristas, servidores públicos, profissionais autônomos, microempresários, dentre outros).

Por fim, a pesquisa trouxe *insights* importantes para o cooperativismo de crédito nacional. Em primeiro lugar, apontou incipiência das políticas públicas para o cooperativismo de crédito, que poderiam ser mais amplas do que as atuais, com base na política geral de economia solidária, e com diretrizes que reconheçam os diferentes papéis das diversificadas instituições de microcrédito, não voltadas exclusivamente à geração de renda, além de contemplar uma formulação mais participativa e abrangente. Além disso, ao contrastar a realidade regulatória brasileira com a de outros países e relacioná-la com o desempenho econômico dessas instituições, o estudo estimula novas pesquisas que busquem identificar indícios de correlação entre os dois fatores. Em suma, os resultados indicaram que o desenvolvimento do cooperativismo de crédito brasileiro não está necessariamente vinculado à atuação regulatória ou às restrições operacionais de seu marco legal, sinalizando alternativas ao modelo brasileiro para valorizar o papel social, promover o crescimento e ampliar a participação de mercado dessas organizações, sem antagonizar seu caráter cooperativista nem conspurcar os princípios e valores universais que as governam.

Referências

- ALVES, F. A.; MILANI, I. A. **Sociedades Cooperativas: Regime Jurídico e Procedimentos Legais para Constituição e Funcionamento**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2003.
- ARAÚJO, L. C. G. **Gestão de pessoas: estratégias e integração organizacional**. São Paulo, Atlas, 2006.
- ARMBRUSTER, P., ARZBACH, M. **O Setor Financeiro Cooperativo na Alemanha**. São Paulo: DGRV, 2004. 48 p.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Fortalecimento da Governança Cooperativa no Brasil: Pesquisa Governança em Cooperativas de Crédito 2013/2014**. Brasília, 2015.56 p.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Informações para análise econômico-financeira**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/ifdata/>>. Acesso em: 19 mai. 2017.
- BARTH, J. R.; CAPRIO JR, G.; LEVINE, R. Bank regulation and supervision in 180 countries from 1999 to 2011. **Journal of Financial Economic Policy**, Emerald Group Publishing, vol. 5, n. 2, p. 111-219, jan. 2013.
- BAUER, K. J., MILES, L. L., NISHIKAWA, T. The effect of mergers on credit union performance. **Journal of Banking and Finance**, vol. 33, n.12, p. 2267–2274, 2009.
- BECK, T.; DEMIRGUÇ-KUNT, A.; LEVINE, R. Bank concentration, competition and crisis: first results. **Journal of Banking and Finance**, v. 30, p.1581-1603, 2006.
- BEUREN, I. M. (org.) **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- BORBA, E. J. H.; BORBA, F. F. Análise constitucional do processo de constituição das sociedades cooperativas de crédito. **Âmbito Jurídico**. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/%3Fn_link%3Drevista_artigos_leitura%26artigo_id%3D12559%26revista_caderno%3D28?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6656&revista_caderno=9>. Acesso em: 20 mai. 2017.
- BRASIL. **Conferência Nacional de Economia Solidária – CONAES, II**. 16 a 18 de junho de 2010. Brasília: Conselho Nacional de Economia Solidária, 2010.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. **Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm>. Acesso em: 19 jan. 2016.

- BRAZ, C. L. R.; CARDOSO, O. O. Economia solidária e redes sociais: antigos fenômenos, novas feições. **Revista Organizações em Contexto**, v. 9, n. 17, p. 59-77, jan. 2013.
- BIRCHALL, J. **People-centred businesses: co-operatives, mutuals and the idea of membership**. Basingstoke: PalgraveMacmillan, 2010.
- BURTON, R. M.; OBEL, B. Strategic organizational diagnosis and design: Developing theory for application. **Springer Science & Business Media**, 1998.
- CANADIAN CREDIT UNION ASSOCIATION. **Guiding credit unions in regulatory requirements**. Disponível em: <https://www.ccu.com/regulatory_compliance>. Acesso em: 26 mai. 2017.
- CARVALHO, A. D. **O cooperativismo sob a ótica da gestão estratégica global**. São Paulo: Baraúna, 2011.
- CARVALHO, F. L.; DIAZ, M. D. M.; BIALOSKORSKI NETO, S.; KALATZIS, A. E. G. Saída e Insucesso das Cooperativas de Crédito no Brasil: Uma Análise do Risco. **Revista Contabilidade & Finanças – USP**, São Paulo, v. 26, n. 67, p. 70-84, 2015.
- CIHÁK, M.; DEMIRGUÇ-KUNT, A.; PERIA, M. S. M.; MOHSENI-CHERAGHLOU, A. Bank regulation and supervision around the world: a crisis update. **Policy Research**. Washington, DC. World Bank, p. 1-52, 2013.
- CRESPO, J. M. El cooperativismo coexistiendo con la empresa tradicional – Orígenes e viabilidade del modelo. **Cuadernos de Administración**, Universidad del Valle, Colômbia, n° 41, p. 119-138, Jul. 2009.
- DALE, K. Building a social materiality: spatial and embodied politics in organizational control. **Organization**. London, vol.12(5), p. 649-678, 2005.
- DAN, K. The Subprime Crisis and Financial Regulation: International and Comparative Perspectives. **John M. Olin Program in Law and Economics Working**, n. 517, p. 1-60, 2010.
- DAVIES, H. **A multiplicidade dos modelos de regulação**. Artigo traduzido e adaptado pela Associação Brasileira de Bancos (ABBC). Disponível em: http://www.abbc.org.br/ADM/artigos estudos config/uploads/99604390443176871831_A%20multiplicidade%20dos%20modelos%20de%20regulacao.pdf. Acesso em: 27 mai. 2017.
- DRIMER, A. K.; DRIMER, B. **Las cooperativas: Fundamentos, historia, doctrina**. Intercoop, 3.ª ed., Buenos Aires, 1981.
- DUNN, W. N. **PublicPolicyAnalysis: na Introduction**. 5ª ed. New Jersey: Pearson, 2011.
- FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. S. (Eds.). **Handbook of public policy: theory, politics and methods**. Boca Ratón: CRC Press, 2007.
- FRANÇA FILHO, G. C. A problemática da economia solidária: um novo modelo de gestão pública? **Cadernos EBAPE**, n. 1, vol. II, p. 1-18, 2004.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 21, jun. 2000.

- FRONZA, C. S.; NOGUEIRA, V. M. R. A avaliação e a análise de políticas públicas: uma distinção necessária. **Argumentum**, Vitória, ES, v. 7, n. 2, p.103-116, jul./dez. 2015.
- GLASS, J. C.; MCKILLOP, D. G.; RASARATNAM, S. Irish credit unions: Investigating performance determinants and the opportunity cost of regulatory compliance. **Journal of Banking & Finance**. Brighton, England (UK), v.34, n.2, p. 67–76, 2010.
- GOGLIO, S; ALEXOPOULOS, Y. Special Issue on Co-operative Banks, **Journal of Entrepreneurial and Organisational Diversity**, Vol. 3, Issue 1, Trento, Italy, 2014.
- GRANT P.; MCGHEE P. Corporate governance reform: character-building structures. **Business Ethics: A European Review**, New Zealand, v. 23, n.2, p. 125-138, abr. 2014.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.
- INTERNATIONAL CO-OPERATIVE ALLIANCE. **World Co-operative Monitor 2016**. Disponível em: <<https://monitor.coop/sites/default/files/publication-files/wcm2016-final-web-1602953294.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2017.
- KIEWIET, D.; RODERICK, D.; MCCUBBINS, M. **The logic of delegation**: congressional parties and the appropriations process. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- KIM, H. Y. Economies of scale and economies of scope in multiproduct financial institutions: further evidence from credit unions. **Journal of Money, Credit and Banking**, p. 220-226, 1986.
- KLECHEN, C. F.; BARRETO, R. O.; DE PAULA, A. P. P. Pilares para a compreensão da autogestão: o caso de um programa de habitação da Prefeitura de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, mai./jun. 2011.
- KUMAR, A. **Access to financial services in Brazil**. The World Bank, Washington, DC, 2005.
- LARRAÑAGA, J. **El cooperativismo de Mondragón**: interioridades de uma utopia. Bilbao (Esp): Artes Gráficas Elkar, 2009.
- LATOUR, B. Can we get our materialism back, please? **History of Science Society**. Chicago: University of Chicago Press, vol.98, n. 1, p. 138-142, 2007.
- LAVILLE, J.-L. A economia solidária: um movimento internacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, vol. 84, p. 7–47, 2009.
- LEITE, M. P. A economia solidária e o trabalho associativo: teorias e realidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 24, n. 69, p. 31-51, fev. 2009.
- LEVI, M. A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis. In: LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, A. (Eds.) **Comparative politics**: rationality, culture, and structure. Cambridge: Cambridge University Press, p. 19-41, 1997.
- MATIAS, A. B. Banks versus credit cooperatives: an analysis of the efficiency ratios and revenues from service provision between 2002 and 2012. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 15, n. 5, p. 195-223, 2014.

- MERROUCHE, O.; NIER, E. What caused the global financial crisis? Evidence on the drivers of financial imbalances 1999–2007. **IMF Working Paper**, n. 265, 2010.
- MONJE-REYES, P. Economía solidária, cooperativismo y descentralización: la gestión social puesta em prática. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 704-723, 2011.
- NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, n. 46, p. 159-175, jun. 2013.
- OLSON, M. **The logic of collective action**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- OCB. **Agenda Institucional do Cooperativismo** – Edição 2016. Brasília (DF): Ed. OCB, 2016.
- OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PAGNUSSAT, A. **Guia do Cooperativismo de Crédito: organização, governança e políticas corporativas**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2004.
- POULIN, P.; TREMBLAY, B. **Desjardins em mouvement: comment une grande coopérative de services financiers se restructure pour mieux ses membres**. Montreal (Can): Press HEC Montreal, 2005.
- RAZETO, L. M. Economia de solidariedade e organização popular: In: GADOTTI, M.; GUTIÉRREZ, F. (Orgs.) **Educação comunitária e economia popular**. São Paulo: Cortez, p. 34-58, 1993.
- REDONDO, G.; SANTA CRUZ, I.; ROTGER, J. M. Why Mondragon? Analyzing What Works in Overcoming Inequalities. **Qualitative Inquiry**, vol. 17, p. 277–283, 2011.
- ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. **Civitas**, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan.-jun. 2005.
- RUBIN, G. M.; OVERSTREET, G. A.; BELING, P.; RAJARATNAM, K. A dynamics theory of the credit union. **Annals of Operations Research**, vol. 205, n. 1, p. 29–53, 2012.
- SABATINI, F.; MODENA, F.; TORTIA, E. Do cooperatives enterprises create social trust? **Small Business Economy**, New York (USA), v. 42, p. 621-641, jun. 2013.
- SANTOS, L. M. L.; VIEIRA, S. F. A.; BORINELLI, B. Economia Solidária e estratégia: entre princípios e pragmatismo. **Revista Ibero-Americana de Estratégia - RIAE**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 261-278, out./dez. 2013.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, L. X.; RATZMANN, V. Descrição e interpretações das transformações e do desempenho das cooperativas de crédito no Brasil. **Revista Estudos do CEPE**, Santa Cruz do Sul, n.37, p.148-171, ago./dez. 2013.
- SINGER, P. Economia Solidária – Entrevista com Paul Singer. **Estudos Avançados**, vol. 22, n. 62, p. 289-313, 2008.

SMITH, D. J.; CARGILL, T. F.; MEYER, R. A. Creditunions: na economictheoryof a creditunion. **The JournalofFinance**, v. 36, n. 2, p. 519-528, 1981.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2007.

STAHL, R. L.; SCHNEIDER, J. O. As interfaces entre cooperativismo e economia solidária. *Ciências Sociais*. **Unisinos**, vol. 49, n. 2, p. 197–206, 2013.

STIGLITZ, J. Movingbeyond Market fundamentalismo to a more balancedeconomy. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 80, n. 3, p. 345-360, 2009.

TAUILLE, J. R.; DEBACO, E. S. Autogestão no Brasil: a viabilidade econômica de empresas geridas por trabalhadores. In: **VVAA. Economia Solidária**, v. 1, 2002.

TOLEDO, A. T. **The central bank’s role in consumer protection: a viable model for Brazil**. Londres, Reino Unido: Queen Mary University of London, 2014.

TREMBLAY, B. **O sistema Desjardins de cooperativismo de crédito**. Palestra proferida na HEC Montreal, Canadá, em 31 de outubro de 2006.

VENTURA, E. C. F; FONTES FILHO, J. R.; SOARES, M. M. [Org.]. **Governança Cooperativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito**. Brasília: BCB, 2009, 256 p.

WALTON, J. K. **Co-operative movement**. The Oxford Companion to British History. Ed. John Cannon. Oxford University Press, 1997.

ZUCHETTI, D. T.; MOURA, E. P. G.; MENEZES, M.M. Economia Solidária: uma experiência intercultural. **Economia, Sociedad y Territorio**, vol. XI, n° 35, jan.-abr., 2011, p. 1-17.

Apêndice A – Questionário de pesquisa de dissertação de mestrado

Objetivo: Coletar as impressões de administradores, fiscalizadores e executivos das cooperativas de crédito sobre a atuação do Banco Central do Brasil e sobre características do marco regulatório brasileiro para o segmento de crédito cooperativo.

CARGO NA COOPERATIVA:	
-----------------------	--

BLOCO 01 – EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL DOS RESPONDENTES

- 1) Qual a sua formação acadêmica (graduação e/ou pós-graduação)?
 - a – Administração
 - b – Contabilidade
 - c – Economia
 - d – Outro (especificar) _____

- 2) Quanto tempo você exerceu/exerce funções ligadas à administração e/ou à fiscalização da cooperativa?
 - a – Menos de 3 anos
 - b – De 3 a 5 anos
 - c – Entre 5 e 10 anos
 - d – Mais de 10 anos

- 3) Durante sua atuação na cooperativa, de quais cursos abaixo você teve a oportunidade de participar?
 - a – Gestão de cooperativas de crédito
 - b – Contabilidade para não contadores
 - c – Capacitação para Conselheiros Fiscais
 - d – Dois ou mais dos cursos anteriores

BLOCO 02 – PAPEL DO ÓRGÃO REGULADOR

- 4) Em sua opinião, qual é o principal normativo do cooperativismo de crédito?
 - a – A Resolução CMN nº 4.434, de 05 de agosto de 2015.
 - b – A Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971.
 - c – A Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009.

- 5) A exigência infralegal do Banco Central do Brasil da observância, pelas cooperativas de crédito, dos princípios de governança cooperativa:
 - a – é compatível com o papel legalmente atribuído ao órgão regulador, que possui as prerrogativas necessárias para imiscuir-se na estrutura de gestão das instituições supervisionadas.
 - b – fere a autonomia e a capacidade de autogestão das cooperativas.
 - c – representa uma importante contribuição do órgão regulador à profissionalização das cooperativas de crédito, pois baseia-se nas melhores práticas do mercado.

- 6) O Banco Central do Brasil atua prioritariamente no sentido de que as cooperativas de crédito:
 - a – ampliem significativamente sua participação no mercado e funcionem como reguladores de preços de produtos e serviços financeiros

- b – comprovem aderência à legislação e gerenciamento adequado dos riscos do negócio.
- c – observem os princípios do cooperativismo e alcancem a população não bancarizada.

7) Sua visão sobre os seminários em que o Banco Central do Brasil apresenta “os desafios para o cooperativismo de crédito”:

- a – são bem-vindos, pois traduzem importantes contribuições do órgão regulador, suas impressões e expectativas para o futuro do segmento.
- b – são prejudiciais, vez que denotam uma clara intenção de conduzir os rumos do segmento, o que vai de encontro à autonomia constitucionalmente garantida às cooperativas.
- c – devem ser encarados naturalmente, como parte do papel de supervisão do órgão regulador, também realizado com outras instituições financeiras supervisionadas (como bancos comerciais e agências de fomento).

8) Qual item abaixo representa a analogia mais fiel do papel que o Banco Central do Brasil assume para as cooperativas de crédito nacionais?

- a – Pai - aquele que gera e garante o sustento até a maturidade)
- b – Tutor ou Curador - respectivamente, aquele legalmente designado para conduzir os negócios até a aquisição de autonomia, ou por toda a vida (incapaz)
- c – Padrasto - aquele que assume a condução e garante o sustento até a maturidade

BLOCO 03 – ASPECTOS LEGAIS DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO NO BRASIL

9) Para você, a segmentação de público no cooperativismo de crédito brasileiro:

- a – Foi positiva e deve continuar a ser observada, dentre outras razões, pela maior possibilidade de homogeneização das normas e processos internos, e pela aquisição de *know-how* sobre o comportamento financeiro médio da categoria representada, o que facilita a gestão.
- b – Foi negativa e deverá ser paulatinamente abandonada, dentre outras razões, por representar uma limitação do potencial de crescimento das cooperativas de crédito e por sujeitá-las a riscos de crédito sistêmicos maiores, ao congregar público com características econômicas similares.
- c – Foi uma característica que não representou benefícios ou prejuízos significativos no tocante à gestão e ao potencial de crescimento das cooperativas de crédito.

10) Uma eventual modificação no marco regulatório brasileiro para o cooperativismo de crédito, em sua opinião, deveria contemplar:

- a – Uma definição mais abrangente para ato cooperativo, capaz de trazer ainda maiores benefícios tributários.
- b – A faculdade de realizar operações ativas e passivas também com não cooperados.
- c – O acesso das cooperativas de crédito a recursos federais, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador.

11) A possibilidade de cooperativas de crédito ofertarem seus produtos e serviços a não cooperados, inclusive captando recursos e efetuando empréstimos, implicaria em:

- a – uma grave inobservância dos princípios universais do cooperativismo.

- b – uma boa alternativa de crescimento para as cooperativas de crédito, já utilizada por congêneres de outros países, que não conflita com seus princípios.
- c – algo que não contribuiria para o desenvolvimento sustentável da cooperativa, apesar de não conflitar com os princípios do cooperativismo.

12) O capital social deve ser enxergado nas cooperativas de crédito como:

- a – uma espécie de lastro às operações da cooperativa, cuja relação com o montante e com os riscos inerentes às modalidades de aplicações dos recursos administrados determina a própria sustentabilidade da instituição.
- b – um investimento do cooperado, que deve ser remunerado a taxas de mercado.
- c – uma “poupança forçada”, ou uma espécie de alternativa mais rentável à previdência privada.

13) Dentre os pilares da governança cooperativa, segundo o projeto do Banco Central do Brasil, quais se coadunam mais com os princípios cooperativistas?

- a – fiscalização e controle, caracterizado pela autonomia do Conselho Fiscal e pela adoção de práticas consagradas de gestão financeira.
- b – representatividade e participação, autogestão e patrimônio de referência compatível com o risco dos recursos administrados.
- c – direção estratégica e gestão executiva, com a devida segregação de funções entre o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva das cooperativas de crédito.

Apêndice B – Instrumento de coleta de dados para pesquisa

Objetivos: calcular os principais indicadores econômico-financeiros da cooperativa nos últimos dois exercícios, para, a partir deles, poder simular cenários alternativos.

1. INFORMAÇÕES GERAIS DA COOPERATIVA:

Data de constituição: ____/____/____	Data do início das atividades: ____/____/____
Número atual de cooperados: _____	Número potencial de cooperados: _____
Segmento representado:	
<input type="checkbox"/> Profissionais autônomos	<input type="checkbox"/> Servidores públicos
<input type="checkbox"/> Agropecuaristas	<input type="checkbox"/> Livre admissão
<input type="checkbox"/> Micro e pequenos empresários	<input type="checkbox"/> Outro (especificar) _____

2. INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DA COOPERATIVA:

	31/12/2014	31/12/2015
Ativos Totais		
Disponibilidades		
Aplicações Interfinanceiras de Liquidez		
Operações de Crédito		
(-) Provisões para CLD		
Outros créditos		
Permanente		
Depósitos à Vista		
Depósitos a Prazo		
Obrigações por Empréstimos e Repasses		
Outras obrigações		
Capital Social		
Reservas		
Sobras ou Perdas Acumuladas		
Receitas com Operações de Crédito		
Receitas com Aplicações Interfinanceiras		
Receitas com Serviços		
Outras Receitas		
Despesas com Depósitos a Prazo		
Despesas de Pessoal (benef.,prov.,enc.)		
Despesas do Sistema Financeiro Nacional		
Despesas com Processamento de Dados		
Outras Despesas Administrativas		
Despesas Tributárias		
Outras Despesas Operacionais		
Resultado não operacional		

Data do preenchimento: ____/____/____.

Telefone de contato: (____)_____.