



O cooperativismo de crédito no Brasil e a emergência de uma vertente solidária

Alair Ferreira de Freitas¹

Alan Ferreira de Freitas²

Resumo

A finalidade deste ensaio é discutir a trajetória histórica de diferentes modelos organizacionais do cooperativismo de crédito no Brasil, destacando a emergência e as especificidades do chamado cooperativismo de crédito rural solidário. Este estudo sobre a “vertente solidária” do cooperativismo de crédito procura esboçar as distinções deste modelo e suas dificuldades e limitações, contextualizando o leitor sobre um tipo de cooperativa que atua com um público de baixa renda e começa a despontar no Brasil na década de 1990, mas que ainda carece de estudos para sua sistematização e ampliação. A trajetória histórica do cooperativismo de crédito no Brasil elucidou suas diversas fases, que ampliaram ou constrangeram sua atuação, sendo inegável a intervenção político-institucional, principalmente do Estado brasileiro, em seu desenvolvimento.

Palavras-chave: Cooperativismo; Cooperativas de crédito; Sistema financeiro

Recebimento: 31/5/2013 • Aceite: 25/6/2013

¹ Doutorando em Administração pelo Centro de Pesquisas e Pós-Graduação em Administração (Cepead) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) E-mail: alairufv@yahoo.com.br

² Doutorando em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa. End: Campus Universitário, Vicoso, MG – Brasil. E-mail: freitasalan@yahoo.com.br

The credit unions in Brazil and the emergence of a solidarity dimension

Abstract

The purpose of this essay is to discuss the historical background and different organizational models of cooperative credit in Brazil, highlighting the emergence and characteristics of rural credit cooperatives called solidarity. The focus in this most central "aspect solidarity" of credit union seeks to outline the distinctions of this model and its difficulties and limitations, contextualizing the reader on a type of cooperative that operates with a low-income public and begins to dawn in Brazil in the late 1990 but still lacks studies for their systematization and expansion. The historical trajectory of credit cooperatives in Brazil elucidated its various phases, which expanded or constrained their actions, and undeniable political-institutional intervention, especially the Brazilian government in its development.

Keywords: Cooperative; credit unions; financial system

Introdução

A cooperativa é uma empresa formada basicamente da união de pessoas que buscam satisfazer interesses comuns. Por meio das organizações cooperativas, os indivíduos buscam atingir seus objetivos sociais, econômicos e culturais, utilizando a cooperação e a ajuda mútua como elementos estratégicos. Pode-se, então, entender o cooperativismo como instrumento eficaz para a organização social, a geração de trabalho e, conseqüentemente, de renda.

As organizações cooperativas são divididas por diversos ramos, diferenciando-se pela atividade econômica que desenvolvem. Dentre os ramos do cooperativismo (agropecuário, consumo, habitacional, educacional, mineral etc.), o de crédito aparece com grande destaque, possibilitando àqueles que antes se viam as margens do tradicional sistema financeiro a oportunidade de acesso ao crédito, tendo como principal finalidade fomentar o desenvolvimento local por meio do acesso aos benefícios de seus serviços financeiros, de forma a viabilizar atividades econômico-produtivas.

Apesar de serem instituições financeiras, as cooperativas de crédito não são denominadas bancos e se caracterizam como sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica própria, sem fins lucrativos, constituídas com o objetivo de propiciar crédito e prestar serviços aos seus associados. Seus proprietários também são seus clientes; logo, sua eficiência tende a estar mais relacionada à supressão das necessidades de seus associados, (a partir da prestação de serviços), do que, necessariamente, à acumulação de resultados. Os custos são rateados entre os membros do quadro social, na forma de juros e de pequenas taxas. Assim, quanto menores forem seus custos, menores serão os juros e as taxas cobradas. Tais características peculiares destacam distinções entre as cooperativas de crédito e indicam sua relevância para os processos de inclusão financeira.

De acordo com dados da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), o ramo de crédito aparece, recentemente, com grande destaque, totalizando mais de 1.000 cooperativas em 2012, com um total superior a 4,6 milhões de associados e 33.900 empregos diretos, além de possuírem, juntas, R\$ 66 bilhões em ativos (OCB, 2013). Por meio desses números, pode-se constatar a representatividade e a relevância das cooperativas de crédito, que, de acordo com Bressan *et al.* (2003), realizam as operações básicas de um banco (captar e emprestar), mas somente dentro do grupo de associados.

Com uma proposta de cunho social, as cooperativas tendem a buscar o equilíbrio entre a situação econômica e a social. São organizações constituídas de forma democrática, com base nas necessidades de serviços e produtos financeiros dos seus cooperados; os benefícios gerados retornam, necessariamente, para seus sócios, ou seja, por meio de uma boa governança e de seu equilíbrio financeiro, a cooperativa pode atuar de forma efetiva em seu projeto social.

Diante da relevância e do potencial desse tipo de organização para a inclusão financeira, e compreendendo que se trata de um modelo organizacional muito específico, o objetivo deste ensaio é revisar a literatura sobre o cooperativismo de crédito brasileiro e discutir sua trajetória histórica, inclusive em relação a diferentes modelos organizacionais, destacando a emergência e as especificidades do chamado cooperativismo de crédito rural solidário. O foco mais central nessa “vertente solidária” do cooperativismo de crédito se justifica na procura por esboçar as distinções deste modelo e suas dificuldades e limitações, contextualizando o leitor sobre um tipo de cooperativa que atua com um público de baixa renda e começa a despontar no Brasil na década de 1990, mas que ainda carece de estudos para sua sistematização e ampliação. Para analisar esse tipo peculiar de instituição financeira, segmentou-se a discussão a partir de três categorias analíticas, que são consideradas dimensões constitutivas desse modelo de cooperativas de crédito: i) dimensão regulatória; ii) dimensão econômica; iii) dimensão sociopolítica.

Esse recorte analítico, arbitrariamente definido pelos autores, é proposto para que, ao final, se conceba uma revisão sistematizada e discutida acerca do cooperativismo de crédito no Brasil, percorrendo-se os modelos tradicionais até os chamados modelos alternativos ou solidários. Portanto, trata-se de uma contextualização do cooperativismo de crédito no Brasil e não de uma revisão bibliográfica que esgote as possibilidades de análise do ramo e, por isso, espera-se que este estudo instigue novas reflexões.

Para alcançar os objetivos, este texto foi organizado em cinco seções além desta introdução. No próximo tópico, é apresentada uma revisão histórica e normativa do cooperativismo de crédito como forma de elucidar a trajetória e as regulamentações criadas. A seção três aborda a relação do SFN para com as cooperativas de crédito, mostrando o ambiente institucional em que elas estão inseridas. Na quarta seção, são mostradas as formas de organização do cooperativismo de crédito no Brasil, destacando suas entidades de representação. Na quinta seção, o foco é a emergência do

Cooperativismo de Crédito Rural Solidário, suas características particulares e dilemas. Em seguida, são apresentadas algumas considerações finais.

Contextualização histórica e normativa

Em relação ao Brasil, autores como Búrigo (2006) apontam como a primeira experiência do cooperativismo de crédito a “Caixa de Economia e Empréstimos Amstad”, protagonizada pelo padre suíço Theodor Amstad. Iniciada em 1902, no município de Nova Petrópolis, Rio Grande do Sul, esta iniciativa foi denominada, posteriormente, de “Caixa Rural de Nova Petrópolis”. Por meio desta iniciativa, foi formada uma cooperativa de crédito que continua em atividade, agora sob a denominação de Cooperativa de Crédito de Livre Admissão Pioneira da Serra Gaúcha.

Quatro anos mais tarde, em 1º de março de 1906, no município de Lajeado (RS), foi constituída outra cooperativa de crédito, denominada de “Caixa Econômica de Empréstimo de Lajeado”. Ainda em funcionamento, esta cooperativa atua sob a denominação de “Cooperativa de Crédito de Lajeado”.

Essas são experiências iniciais consagradas como as primeiras cooperativas de crédito do Brasil, as quais inspiraram uma longa trajetória do movimento cooperativista de crédito até os dias atuais. Esta trajetória é marcada por diversos acontecimentos que orientaram o desenvolvimento desse tipo de cooperativa (especialmente ligados às mudanças nas normas aplicadas às cooperativas) e demonstra como as regulações do Estado influenciam o comportamento deste segmento, - que é parte do SFN.

Com base na compilação feita por Pinheiro (2008)³, podem ser identificados três principais períodos vivenciados pelo cooperativismo de crédito no Brasil: i) surgimento e expansão (1907-1962); ii) repressão jurídica (1962-1988); e, iii) consolidação do segmento no Brasil (1988-2010)⁴. O primeiro período, compreendido entre 1907 e

³ O trabalho de Pinheiro (2008) é uma das principais referências sobre a trajetória normativa do cooperativismo de crédito no Brasil, que foi editada pelo Banco Central, principal órgão de regulação do setor financeiro.

⁴ A revisão bibliográfica realizada para este ensaio considerou até o ano de 2010.

1962 demarca a primeira norma disciplinar (Decreto nº 1.637/1907)⁵; é o período do surgimento e da expansão do cooperativismo de crédito no Brasil, caracterizado pelas primeiras normatizações e mudanças dos órgãos reguladores e pela criação e expansão das seções de crédito em cooperativas mistas, o que impulsionou o cooperativismo de crédito. A organização do segmento também começa a se intensificar, principalmente com a regulamentação das cooperativas centrais e a criação do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), extinto em 1990. Neste período, percebem-se constantes mudanças do órgão oficial de fiscalização das cooperativas de crédito, variando entre o Ministério da Fazenda e o Ministério da Agricultura.

Entre os anos de 1945 e 1964, o Brasil atravessou um período politicamente conturbado e instável, marcado pelo golpe militar de 1964 e pelo início do regime militar (1964-1985). Este período, na trajetória política nacional, foi marcado pela estatização de diversas iniciativas dinâmicas de organização popular, estatização essa expressa pela forte supervisão estatal sobre os movimentos populares, destacando-se, também, o cooperativismo, principalmente no meio rural. Constitui-se, neste período, uma nova fase do cooperativismo de crédito (repressão jurídica), marcada, inicialmente, em 1962, pelo Decreto do Conselho de Ministros nº 1.503, que sobrestou as autorizações e os registros de novas cooperativas de crédito ou de seções de crédito. Neste mesmo período, as cooperativas sofreram fortes repressões, as quais lhes retiraram parte das condições para sua operacionalização, limitando, por exemplo, a captação de recursos e controlando as taxas de juros (PINHEIRO, 2008).

Em 1964, com a instituição da reforma bancária, promovida pela Lei nº 4.595/1964, as cooperativas de crédito foram equiparadas às demais instituições financeiras. A autorização de funcionamento e a fiscalização de tais empreendimentos se tornam função exclusiva do Banco Central do Brasil (BACEN). E, em 1965, volta a ser autorizada a constituição de cooperativas de crédito (Resolução nº. 11 do BACEN), mas apenas para duas modalidades (de crédito de produção rural e aquelas com quadro social formado por empregados de uma mesma organização). Tal período, caracterizado pelo aumento da regulação sobre o segmento, marca definitivamente a forma de atuação das

⁵ De acordo com Pinheiro (2008), este decreto definia que as cooperativas de crédito poderiam ser constituídas sob a forma de sociedades anônimas, sociedades em nome coletivo ou em comandita. O decreto permitia, ainda, que as cooperativas recebessem dinheiro a juros, não apenas de seus sócios, mas também de indivíduos fora de seu quadro social.

cooperativas de crédito, as quais se transformaram em organizações que trabalham, exclusivamente, com crédito em operações para seus cooperados.

É nesse período que se institui o atual regime jurídico das sociedades cooperativas, com a Lei nº 5.764/1971. Esta Lei mantém a fiscalização das cooperativas de crédito sob a responsabilidade do BACEN. Em 1988, a Constituição Federal revogou a parte dessa Lei que condicionava a constituição e o funcionamento das cooperativas à aprovação do Estado. As cooperativas de crédito continuaram sendo subordinadas, em todos os aspectos, ao BACEN.

Em 1992, a Resolução nº 1.914 do BACEN proibiu a criação de cooperativas do tipo Luzzati e estabeleceu como tipos básicos para o segmento no Brasil as cooperativas de economia e crédito mútuo e as de crédito rural. Em 1995, cinco anos após a extinção do BNCC, foi autorizada a constituição de bancos comerciais controlados por cooperativas de crédito (Bancos Cooperativos) e, posteriormente, os bancos múltiplos. Neste período, foram criados: o Bancoob, controlado pelo Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (Sicoob) e o Bansicredi, controlado pelo Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi), que representam os maiores sistemas de cooperativas de crédito do Brasil.

É perceptível, neste período, um aumento geral no número de cooperativas, o que tem certa relação com a Resolução nº. 2.771/2000 do BACEN, que reduziu o limite mínimo de patrimônio líquido exigido para a constituição de cooperativas de crédito. Posteriormente, foi autorizada a constituição de cooperativas de crédito de empresários e empreendedores, independentemente do ramo de atividade, o que também ampliou as possibilidades de formação de cooperativas. A partir de 2003, com a Resolução nº 3.106, do BACEN, foi autorizada a constituição de cooperativas de crédito de livre admissão, sem restrição quanto ao perfil dos cooperados, porém, com algumas limitações, como constituírem-se somente em localidades com menos de 100.000 habitantes e alguns limites mínimos de patrimônio de referência. Assim, seguiu-se a ampliação da participação das cooperativas de crédito no SFN. Elas foram ganhando espaço e ampliando suas operações, sendo autorizadas a contratar correspondentes no país (como as demais instituições financeiras), a atuar na distribuição de cotas de fundos de investimentos abertos e foram ampliadas as condições de constituição das cooperativas de livre admissão, retirando-se algumas limitações.

Durante essa fase surgiram, ainda, importantes regulamentações: i) a Resolução nº 3.442/2007 do BACEN, que gerou transformações como a possibilidade de cooperativas de crédito de livre admissão em áreas com até 1,5 milhão de habitantes e a constituição de uma entidade de auditoria cooperativa composta por centrais cooperativas; ii) a Lei Complementar nº 130, de 2009, que inseriu, definitivamente, as cooperativas de crédito no SFN; e iii) a Resolução nº 3.859/2010, que alterou e consolidou as normas referentes à constituição e ao funcionamento das cooperativas de crédito. Esse cenário conferiu ao cooperativismo de crédito maiores possibilidades de expansão e a sua consolidação no SFN.

Essa apresentação dos períodos vivenciados pelo cooperativismo de crédito no Brasil, sem querer apresentar uma visão aprofundada na história da evolução normativa⁶, tem o objetivo de indicar que o cooperativismo de crédito acompanhou as mudanças na regulação impostas pelo Estado e está por elas condicionado. Por estarem integradas ao SFN, essas organizações estão autorizadas a realizarem uma série de serviços, como a captação de depósitos à vista, mas também se submetem ao enquadramento regulatório do setor financeiro, como discutiremos adiante.

As cooperativas de crédito no Sistema Financeiro Nacional

Sistema financeiro se refere a um conjunto de instituições que operam na manutenção de fluxos adequados entre poupadores e investidores, possibilitando a disponibilização de recursos financeiros a quem necessita e a remuneração daqueles que disponibilizam os recursos. O SFN é composto por diversas instituições, com diferentes finalidades: instituições financeiras monetárias, instituições financeiras não monetárias (não criam moeda escritural), instituições financeiras auxiliares (apenas fazem intermediação entre poupadores e investidores) e as instituições não financeiras (Bittencourt, 2001).

A estrutura do SFN é composta por subsistemas responsáveis pela coordenação e execução de suas funções. O subsistema normativo, que regula as instituições financeiras, é composto, principalmente, pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC). O subsistema de supervisão, responsável pela

⁶ Para detalhes sobre a história da evolução normativa do cooperativismo de crédito no Brasil, consultar Pinheiro (2008).

fiscalização e supervisão das instituições financeiras, é composto pelo BACEN, pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), pela Superintendência de Seguros Privados e pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar. Existe, ainda, o subsistema operativo, formado por instituições responsáveis pela execução das intermediações financeiras, por instituições financeiras captadoras de depósitos à vista, por bolsas de valores e bolsas de mercadorias e futuros e demais instituições financeiras que realizam formalmente a intermediação de serviços e produtos financeiros.

As cooperativas de crédito são enquadradas pela Lei nº 4.595/1964, no subsistema operativo, como instituições financeiras captadoras de depósitos à vista, assim como os bancos comerciais com os quais estão equiparadas. De acordo com o Art. 47 desta Lei, consideram-se instituições financeiras “as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros”.

Esta inserção das cooperativas de crédito na estrutura do SFN lhes permitiu ampliar sua forma de atuação, possibilitando a captação de recursos. Elas se equiparam às demais instituições financeiras no que concerne à fiscalização e às normatizações. As cooperativas podem prestar, basicamente, os mesmos serviços que os bancos, porém, seus sócios são também os seus clientes. E, portanto, almejar lucros exorbitantes por meio das intermediações financeiras seria retirar o ganho de seus sócios. Por essa natureza, as cooperativas de crédito são também caracterizadas como sociedades de pessoas sem fins lucrativos (Lei 5.764/1971); entretanto, essa distinção, na prática, não lhes confere tratamento diferenciado. Para operarem com captação de depósitos, precisam estar inseridas na estrutura do SFN e se enquadrarem às suas regulamentações. Assim, como argumenta Pinheiro (2008), elas estão sujeitas à maioria das normas e determinações às quais são submetidas as demais instituições financeiras bancárias e, conseqüentemente, à lógica desse setor, induzida por essas normas.

Pode-se inferir, a partir da análise dos trabalhos de Soares e Melo Sobrinho (2008) (sobre o BACEN e as cooperativas de crédito) e de Pinheiro (2008) (sobre a história da evolução normativa dessas cooperativas), que o ambiente institucional no qual essas organizações estão inseridas estimula a criação de padrões desejáveis de comportamentos entre as instituições financeiras e determina

mecanismos externos de monitoramento, com a missão de fornecer segurança sistêmica. Assim, desde a constituição, e em seu funcionamento cotidiano, as cooperativas de crédito devem seguir rigorosos padrões para manterem-se operando e evitar a penalização de órgãos fiscalizadores.

Organização do cooperativismo de crédito no Brasil

No Brasil, o cooperativismo de crédito está organizado em sistemas cooperativos que, geralmente, envolvem cooperativas de todos os graus⁷. Embora ainda sobrevivam cooperativas originalmente fundadas seguindo alguns dos modelos descritos no ponto anterior, elastiveram de adequar seu funcionamento ao que a legislação atual especifica e, em geral, se integraram aos sistemas vigentes. Os sistemas atualmente em operação apresentam perfis diferenciados e são classificados de acordo com suas características de organização (Soares & Melo Sobrinho, 2008): *verticalizados e horizontalizados*, denominados também como *tradicionais e solidários*, respectivamente.

Os sistemas verticalizados objetivam ganhos por escala e estão organizados sob uma estrutura organizacional centralizada e piramidal, com as cooperativas singulares formando a base de sustentação, as centrais na zona intermediária e a confederação como poder central, localizada no topo da pirâmide. Estão representados no país pelos sistemas Sicoob, Sicredi e Unicred. Esses sistemas conformam a maior parte das cooperativas de crédito do Brasil. Os sistemas Sicoob e Sicredi possuem bancos próprios, o Bancoob e o Bansicredi, respectivamente.

Já os sistemas horizontalizados trabalham com o público de baixa renda e fundamentam sua organização na formação de redes, sem a determinação hierárquica da estrutura organizacional e dos padrões de funcionamento das cooperativas verticalizadas, apesar de possuírem centrais e, recentemente, uma confederação (a

⁷ A Lei nº 5764/1971, em seu art. 6º, dispõe sobre a caracterização das categorias de cooperativas, que podem ser cooperativas singulares (1º grau), formadas por no mínimo 20 cooperados, independentemente do tipo de cooperativa (crédito, agropecuária, habitação, etc.); as cooperativas centrais ou federações de cooperativas (2º grau), constituídas por, no mínimo, três cooperativas singulares; e as confederações de cooperativas, formadas por, no mínimo, três cooperativas centrais ou federações de cooperativas. Vale ressaltar que algumas cooperativas no Brasil não estão vinculadas a sistemas cooperativos e são, por isso, denominadas como “independentes” ou “solteiras”.

Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural com Interação Solidária – Confesol). São formados por cooperativas de economia solidária, organizadas sob a forma radial e representadas no Brasil pelos sistemas Cresol, Ecosol, Ascoob, Creditag, Integrar, Credsol e Crehnor, todos vinculados à Associação Nacional das Cooperativas de Crédito de Economia Familiar e Solidária (Ancosol), que atua como representação política das cooperativas de crédito de economia solidária e agricultura familiar no Brasil.

As cooperativas dos sistemas verticalizados são filiadas à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), principal entidade de representação política do cooperativismo no Brasil. De acordo com a Lei 5764/71, a OCB é a entidade responsável pela representação do sistema cooperativista nacional; por isso, as cooperativas deveriam se filiar a ela. Contudo, por divergências políticas e ideológicas, as cooperativas dos sistemas horizontalizados não são filiadas à OCB. As organizações do “cooperativismo solidário”, envolvendo populações de baixa renda e prezando por uma concepção de economia solidária, divergem quanto à unicidade de representação do cooperativismo no Brasil. Essa “vertente alternativa do cooperativismo” ganha maior expressão a partir da constituição da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), em 2005, que se tornou a entidade nacional de representação política do cooperativismo solidário.

Com o apoio do Governo Federal, no mandato do presidente Lula, o cooperativismo solidário ganhou respaldo do Estado e se fortaleceu com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). A Ancosol está filiada à Unicafes e, juntas, essas organizações articulam, nacionalmente, o cooperativismo solidário. As cooperativas de crédito solidárias são as organizações de maior expressão na Unicafes. A partir da constituição dessas entidades, as cooperativas de crédito solidárias ampliaram seus diálogos e puderam construir, juntas, pautas de atuação do segmento. Tal ampliação da representação do cooperativismo demonstra que, embora a Lei ampare à OCB na representação nacional do cooperativismo, esta não é a única referência na área.

Além das diferenças em relação ao público atendido às entidades de representação, os sistemas cooperativos de crédito se diferenciam, também, como já sinalizamos, pela forma de organização e estruturação das cooperativas. Como o nome indica, os sistemas verticalizados priorizam a integração vertical, diferentemente dos sistemas horizontalizados, que buscam integração horizontal e

articulação em redes, mantendo uma intencional limitação de tamanho para facilitar o controle (BÚRIGO, 2006; SCHRÖDER, 2005; BITTENCOURT & ABRAMOVAY, 2003). A Tabela 1, a seguir, esboça um panorama geral sobre a expressão quantitativa do cooperativismo de crédito no Brasil, entre as confederações existentes, e indica elementos da forma de organização dos sistemas cooperativos.

Tabela 1: O cooperativismo de crédito em números no Brasil – Database: jun/2010.

Tipo	Sicoob	Sicredi	Unicredi	Confesol	Outros	Independentes	Total no Brasil
Crédito Rural	77	14	-	202	11	31	335
Livre Admissão	122	80	7	-	2	5	216
Empresários	57	13	14	-	7	-	91
Outras	320	21	98	10	39	219	707
Total - coop. singulares	576	128	119	212		255	1.349
Centrais por confederação	14	5	10	5			39
Postos de Atendimento ao Cooperado(PAC)	1.301	999	268	263	93	119	3.043
Média de PACs/cooperativa	2,2	7,8	2,2	1,2	1,5	0,5	2,2

Fonte: BACEN (2010).

A média de PACs por cooperativa sinaliza o grau de verticalização dos sistemas. Em geral, quanto maior o número de PACs por cooperativa maior é a integração vertical, priorizando a centralização na estrutura organizacional, centralização essa que facilita ganhos por escala. As cooperativas de crédito solidárias, vinculadas à Confesol, apresentam baixo grau de verticalização, assinalando uma característica fundamental entre os sistemas cooperativos solidários. Esta característica de organização leva o BACEN a categorizar os sistemas cooperativos de crédito em verticalizados e horizontalizados (SOARES & MELO SOBRINHO,

2008). Tal característica tem a ver, igualmente, com o tipo de cooperativa, uma vez que os sistemas Sicoob e Sicredi possuem amplo número de cooperativas de crédito de livre admissão e os sistemas do cooperativismo solidário são especialmente voltados para o meio rural, formados basicamente por cooperativas de crédito rural.

Contudo, independentemente do tipo ou forma de organização das cooperativas de crédito, a Tabela 1 aponta números importantes sobre esse ramo no Brasil. Com uma rede de atendimento composta por 1.349 cooperativas e 3.043 PACs espalhados pelo país, entre os mais variados sistemas de cooperativas, o cooperativismo de crédito, apesar de ainda se mostrar “tímido” frente ao seu potencial, já se apresenta como um importante instrumento de acesso ao crédito. Esses fatos contribuem para que o BACEN reconheça cada vez mais a importância estratégica do cooperativismo de crédito para a inclusão financeira no Brasil (SOARES & MELO SOBRINHO, 2008). A Tabela 2 sintetiza a cobertura do atendimento do cooperativismo de crédito no Brasil, estratificado por região e apresentando o percentual dos municípios atendidos por cooperativas de crédito.

Tabela 2: Cobertura do atendimento do cooperativismo de crédito no Brasil – Data-base: jun/2008.

Regiões	Municípios				
	Total	Não atendidos		Atendidos	
		Quantidade	%	Quantidade	%
Norte	449	402	89,50	47	10,50
Nordeste	1.793	1.643	91,60	150	8,40
Centro-Oeste	466	293	62,90	173	37,10
Sudeste	1.668	905	54,30	763	45,70
Sul	1.188	261	22	927	78
Total Brasil	5.564	3.504	63	2.060	37

Fonte: BACEN (2010).

Com uma margem de cobertura de 37% dos municípios brasileiros, o cooperativismo de crédito possui o desafio de ampliar sua capilaridade e expandir sua atuação. Isso se reflete em sua participação no SFN, que gira em torno de 2% das movimentações financeiras (BACEN, 2010), demonstrando que aumentar esse valor também deverá ser um foco deste ramo.

Mesmo tendo surgido apenas na década de 1990, o cooperativismo de crédito solidário já apresenta o quarto maior sistema cooperativo do Brasil, o sistema Cresol. Essas cooperativas ocupam um espaço importante no sistema financeiro, oferecendo produtos e serviços formais para um público de baixa renda, muitas vezes fora do escopo de atuação de outras instituições financeiras. Essa vertente do cooperativismo de crédito emergiu e se consolidou, principalmente, no meio rural - diante de um público historicamente excluído do escopo das políticas públicas do crédito rural oficial e do escopo das instituições financeiras tradicionais, que viam nesse nicho de mercado uma demanda restrita e de alto risco. Diante da importância dessas cooperativas e da inovação que representaram, não só no meio rural, mas também inspirando organizações no meio urbano, a seguir é apresentado e discutido o cooperativismo de crédito rural solidário.

Cooperativismo de crédito rural solidário

O cooperativismo de crédito solidário, como observado na Tabela 1, começa a ser expressivo no Brasil por meio de sua representação pela Confesol, possuindo 212 cooperativas singulares e 263 PACs, além do quarto maior sistema. Tais questões indicam a consolidação desse “novo” modo de atuação de cooperativas de crédito no Brasil (BÚRIGO, 2007), e que vem despontando no cenário cooperativista nacional; modelo assinalado também em estudos do BACEN, principalmente aqueles ligados às diferenças nas estruturas de governança nas cooperativas de crédito (BACEN, 2009a). A pesquisa do BACEN sobre governança em cooperativas de crédito, denominada “Governança Cooperativa”, indicou que, na vertente solidária, a governança é diferenciada dos demais sistemas de cooperativas de crédito. A participação, por exemplo, é um elemento de diferenciação, pois nas cooperativas de crédito solidárias ela recebe importância especial, manifestando-se não somente em assembleias, mas também nas discussões diárias e na vivência da rotina da cooperativa.

O movimento que deu origem ao cooperativismo de crédito solidário floresceu no período de redemocratização do país, entre os anos 1980 e 1990, protagonizado por movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores rurais e setores vinculados à Igreja Católica. Estava em pauta nas mobilizações a exclusão financeira da agricultura familiar, a

falta de políticas de crédito rural específicas para o segmento e a “bancarização das cooperativas de crédito” (BÚRIGO, 2006, 2007).

A bancarização das cooperativas de crédito foi relatada em Búrigo (2006, 2007) e em Schröder (1998), ao tratarem sobre experiências no sul do Brasil, retratando um processo que tinha o objetivo de inserir as cooperativas de crédito como agentes financeiros na estrutura econômico-produtiva das cooperativas agropecuárias, tornando-se uma alternativa diante da redução do crédito rural oficial, que, historicamente, incentivou (e até subsidiou) seu crescimento. De acordo com Schröder (2005), foi especialmente no sul e no sudeste do país que surgiu um movimento de retomada das cooperativas de crédito rural, após um período de dormência (caracterizado anteriormente como repressão jurídica). A OCB, por meio de suas representações estaduais, coordenou um movimento de constituição de cooperativas de crédito a partir das cooperativas agropecuárias, que seriam as “patrocinadoras” desse processo. Em contrapartida, essas cooperativas teriam agentes financeiros acoplados a sua estrutura, e que poderiam captar recursos oficiais e lhes oferecer serviços financeiros. Assim, as cooperativas de crédito tenderam a acompanhar as estratégias das cooperativas agropecuárias, selecionando o público beneficiado, em grande parte agricultores mais capitalizados, e também sua forma de gestão, conduzidas por técnicos especializados.

Nessa época, de acordo com Búrigo (2007), as cooperativas agropecuárias se tornaram grandes empresas agroindustriais, em determinados casos. Esse contexto fez com que o potencial das cooperativas de crédito fosse reduzido, reproduzindo condições de exclusão financeira, já apontadas nas políticas de crédito rural oficiais. O descompasso na atuação dessas cooperativas gerou o descrédito destas junto aos agricultores familiares (BÚRIGO, 2006, 2007; SCHRÖDER, 1998).

No meio rural brasileiro, os agricultores familiares e suas organizações representativas (sindicatos e associações) e de apoio (ONGs e entidades de assessoria) somente começaram a concebero cooperativismo de crédito como uma alternativa para ampliar e democratizar o acesso ao crédito rural no início dos anos 1990. Os projetos se desenvolveram a partir do trabalho de organizações não governamentais e entidades de agricultores familiares, por meio da constituição de fundos de crédito rotativo, apoiados em recursos oriundos da cooperação internacional (BITTENCOURT, 2001; BÚRIGO, 2007).

Esse tipo de cooperativa surgiu, portanto, como uma tentativa de recuperar o potencial do cooperativismo de crédito junto aos segmentos econômicos excluídos do sistema financeiro tradicional (BÚRIGO, 2006). Nesse sentido, o movimento denota um caráter “alternativo” ao cooperativismo de crédito tradicional, em que as cooperativas são inicialmente denominadas de cooperativas de crédito alternativas (SCHRÖDER, 1998). Como o cooperativismo de crédito solidário surge amparado por movimentos sociais e organizações sindicais, ganha rapidamente visibilidade nos movimentos populares de organização da sociedade civil, ampliando as experiências por todo o Brasil.

O termo “alternativas”, que, inicialmente, caracterizou essas experiências, vai sendo gradativamente substituído pelo adjetivo “solidárias”, com o qual as organizações passam a se autodenominar e que também era utilizado por pesquisadores que a elas se referiam. O adjetivo, porém, não é apenas uma distinção de nomenclatura. Segundo Búrigo (2006), além de demarcar um campo político próprio de articulação que emergiu dentro do cooperativismo brasileiro, o termo solidário pretendeu sinalizar um conjunto de procedimentos e princípios que orientavam o funcionamento dessas organizações.

Para o referido autor, uma cooperativa solidária é aquela que não se preocupa apenas em obter benefícios para seus sócios, mas procura estender a sua ação ao máximo de pessoas, buscando, ainda, se fortalecer em outras dimensões (social, cultural, política, etc.), que não só a econômico-financeira. A cooperativa solidária depende, portanto, de uma forte imersão na realidade de seu público-alvo para alcançar e manter sua legitimidade e cumprir seus objetivos.

Para Schröder (2005), o papel de garantir o acesso ao sistema financeiro será mais eficientemente exercido por organizações próximas da realidade do público que se pretende alcançar, pois relações duradouras e diversificadas entre instituições financeiras e segmentos de baixa renda dependem de instrumentos e estruturas de governança em que a flexibilidade do seu funcionamento seja o principal ingrediente. Uma flexibilidade mais significativa possibilita, igualmente, um maior potencial criativo na formulação de produtos e serviços financeiros adequados à realidade de seu quadro social.

Desta forma, aponta-se a distinção de tais organizações em relação às demais cooperativas de crédito por três fatores, os quais caracterizam ainda a concepção adotada aqui sobre o que é uma cooperativa de crédito rural solidária: i) sua constituição é fruto de intensas mobilizações sociais e políticas da agricultura familiar e suas

organizações representativas, ou seja, a organização política precede a organização econômica; ii) os princípios que orientam sua ação estão diretamente associados à manutenção de relações solidárias, por meio do crédito, para contribuir com a qualidade de vida das comunidades nas quais estão inseridas, buscando superar uma atuação estritamente financeira; e iii) seu funcionamento se dá de uma forma diferenciada, valorizando a proximidade e a confiança com os cooperados, para flexibilizar na concessão do crédito, buscando aumentar a amplitude (número de cooperados) e a profundidade (menores níveis de renda) de sua atuação. Neste sentido, a “proposta alternativa” que estas cooperativas carregam diz respeito ao manejo das finanças, com participação e inclusão social.

As experiências das cooperativas de crédito solidárias acabaram contribuindo para qualificar as discussões sobre a democratização do uso dos recursos financeiros oficiais e a participação dos setores de baixa renda no SFN. De acordo com Abramovay (2004), essa contribuição se origina da vocação dessas cooperativas, qual seja: fazer da oferta de crédito um meio para fortalecer o tecido econômico local e os horizontes de inserção social dos indivíduos para os quais o sistema bancário muito dificilmente abre as portas.

Essas questões fazem parte do referencial empírico utilizado por Bittencourt e Abramovay (2003), ao considerarem esse tipo de cooperativa como uma inovação institucional no financiamento da agricultura familiar. A inovação está no fato de buscarem estratégias mais adequadas para atuação com um público desprovido de renda e garantias patrimoniais. Outra inovação é o fato de elas serem uma tentativa de fortalecer a luta política dos agricultores e, ao mesmo tempo, lidar com a formação de uma racionalidade econômica na gestão dos negócios.

Apesar de representarem uma forma particular de operacionalização do cooperativismo de crédito rural e abarcarem um público à margem dos circuitos formais de crédito, as cooperativas de crédito rural solidárias precisam atender as mesmas condições de funcionamento exigidas pelo BACEN para as cooperativas tradicionais. Não existe distinção jurídica ou legal dessas cooperativas. Assim, a busca pela sustentabilidade econômica, articulando suas características próprias com a lógica de padronização do SFN, é um desafio constante para esse tipo de organização.

O panorama apresentado leva a analisar esse tipo de organização, evidenciando seus componentes analíticos, distinguindo,

assim, três principais dimensões que lhe são constitutivas: i) regulatória; ii) econômica; iii) sociopolítica. Essas dimensões serão separadas apenas para fins analíticos, pois se articulam, indissociavelmente, no cotidiano do funcionamento das cooperativas de crédito rural solidárias.

Dimensão regulatória

O marco legal do cooperativismo no Brasil, como já foi apresentado, está ancorado na Lei 5764/71. Nos termos desta lei, uma cooperativa é definida como uma sociedade de pessoas, com natureza jurídica própria, de natureza civil, não sujeita à falência, constituída para prestar serviços aos seus cooperados. Percebe-se, aqui, uma distinção das cooperativas de crédito em relação às demais instituições financeiras: o fato de serem consideradas juridicamente como sociedade de pessoas e não de capital. Essa distinção, porém, pouco se reflete nas exigências legais e nos custos, o que prejudica as cooperativas de crédito em relação aos bancos tradicionais, que têm uma atuação com maior escala que as primeiras.

Como instituição financeira enquadrada na estrutura do SFN, as cooperativas de crédito devem obedecer, também, aos normativos que determinam a forma de operação das instituições no setor financeiro. Relembrando algumas das leis que regulam a atuação das cooperativas de crédito, é preciso mencionar a Lei da Reforma Bancária (Lei nº 4595/1964), que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias e insere as cooperativas como captadoras de depósitos à vista. Em abril de 2009 foi sancionada uma das mais importantes regulações, a Lei complementar nº 130, que dispõe sobre o sistema nacional de crédito cooperativo e altera vários artigos da lei anteriormente mencionada. As cooperativas de crédito, portanto, são regulamentadas por diversas resoluções, circulares e cartas circulares do BACEN, principal órgão de fiscalização. São regulamentadas, ainda, pelas determinações estatutárias e pelas resoluções internas das Centrais Cooperativas e, ainda, pelo próprio estatuto social da cooperativa.

Até o ano 2000, para se constituir uma cooperativa de crédito, a Resolução nº 2608 do CMN determinava a necessidade de R\$ 50.000,00 de patrimônio líquido, fato que inviabilizava iniciativas populares em todo o país. O sistema Cresol é uma exceção nesse sentido. Após consolidar uma rede de cooperativas de crédito solidárias, promoveu

uma série de mobilizações e discussões com o poder público, contribuindo para revogar a Resolução nº. 2608 e instituir a Resolução nº. 2771. Segundo Pinheiro (2008), a nova resolução reduziu os limites mínimos de patrimônio líquido (PL), mas pouco alterou o quadro de limitações, pois torna necessária a adoção dos limites de PL ponderados pelo grau de risco do ativo, passivo e contas de compensação.

Atualmente, para se constituir uma cooperativa de crédito, é necessário um projeto prévio, contendo principalmente uma descrição dos controles internos e das estimativas de crescimento em números de sócios e em PL nos cinco anos seguintes de funcionamento, sendo obrigatório para uma cooperativa singular, vinculada a uma Central, atingir R\$ 60.000 em PL no final desse período, sob pena de coerções legais (Resolução nº 3859/2010). Essa medida exige o crescimento constante da cooperativa nos cinco primeiros anos, considerando, independentemente de sua forma de organização, que o crescimento gradual por meio de metas é sinônimo de estabilidade e segurança para as cooperativas de crédito.

A questão aqui exposta objetiva evidenciar que essas cooperativas obedecem regras externas, elaboradas com base na lógica econômica do sistema financeiro. Tais regras e lógicas operam diretamente no cotidiano das organizações e seu atendimento é medida prévia para a constituição e o funcionamento de cooperativas de crédito.

Dimensão econômica

A dimensão econômica influencia diretamente o crescimento das organizações cooperativas. À medida que uma cooperativa cresce economicamente, cria condições para expandir sua atuação e seu portfólio de produtos e serviços. O crescimento, no entanto, deve ser acompanhado de uma mudança na estrutura da organização, pois uma estrutura inicialmente projetada para determinado porte deverá se adequar para poder acompanhar o crescimento econômico da cooperativa. Geralmente, isso implica em maiores níveis de sistematização, uniformização de processos e na definição de parâmetros supostamente mais objetivos aplicados na avaliação de riscos.

Essa dimensão deve estar explícita para as cooperativas de crédito, mesmo para aquelas cuja atuação privilegia populações de baixa renda, pois está ligada à capacidade de operação da organização,

como constata Jones (2004) em estudo sobre cooperativas de crédito britânicas. Esse autor sinaliza que as cooperativas de crédito precisam manter certa taxa de crescimento para salvaguardarem sua saúde financeira, pois, sem sócios suficientes para gerar ativos e poupanças consideráveis, dificilmente poderão se estabelecer como instituições financeiras eficazes e sustentáveis. A baixa adesão resulta em falta de força organizacional e financeira, interferindo na capacidade de oferecer uma gama de serviços financeiros de qualidade a custos acessíveis.

De acordo com os estudos de Jones (2004), pode-se inferir que, sem atender à perspectiva econômica, dificilmente as cooperativas de crédito poderão realizar seu potencial no combate à exclusão financeira. Encontra-se aqui uma interseção com a dimensão sociopolítica, pois esse fortalecimento está relacionado ao fortalecimento das condições econômicas da organização, dado que as cooperativas precisam arcar com seus custos e diluir os riscos incidentes em sua operacionalização.

Assim como qualquer instituição financeira, as cooperativas estão sujeitas a vários tipos de riscos (principalmente de liquidez, operacional e de crédito) e de custos. No que tange aos riscos, vale destacar o risco de crédito, relacionado ao fato de o credor não conseguir cumprir o pagamento de sua dívida (a inadimplência). Esse é um risco importante nessa contextualização, pois quando as cooperativas expandem seu quadro social para além das redes sociais a que pertencem seus diretores, o risco de transacionarem com atores oportunistas teoricamente aumenta e, conseqüentemente, o índice de recursos emprestados e não devolvidos também é elevado. A inadimplência e outros riscos são inerentes às instituições financeiras e se inserem na dimensão econômica.

Dentro da estrutura de custos, podem-se inserir os custos regulatórios⁸, decorrentes da alta carga regulatória que incide sobre as cooperativas de crédito. Encontra-se aqui um ponto de convergência entre as dimensões regulatória e econômica. As atividades e custos de oportunidade gerados pela regulação formam custos reais às cooperativas, custos esses que interferem diretamente na organização.

Quanto maior o porte e os riscos de uma cooperativa de crédito maior tende a ser a complexidade dos requisitos normativos, e vice-versa, sendo essa uma tendência induzida pelos órgãos reguladores.

⁸ Os custos regulatórios são formados por custos de oportunidade e custos operacionais, que surgem de atividades ou mudança na atividade que são exigidas pela regulação.

Uma cooperativa de crédito solidária, tendendo ao crescimento e à complexidade de suas normas, poderia estar se afastando de seu público-alvo na medida em que admita formas mais seletivas de concessão de crédito para diminuir os riscos. Afastar-se-ia, assim, de sua dimensão sociopolítica, expressa pelos objetivos e princípios da ação socialmente referenciada. Para Abramovay (2006), técnicas administrativas convencionais e formas rígidas de controle podem ameaçar os objetivos sociais das cooperativas, por meio de sua condução a um processo seletivo de concessão de crédito, o que pode levá-las a lidar com segmentos mais capitalizados das regiões onde atuam.

Essa dimensão destaca a importância da preocupação com a situação econômica das cooperativas. É, inclusive, o principal elemento de legitimidade no sistema financeiro, como também é parâmetro para a fiscalização das instituições financeiras. A convergência entre as dimensões regulatória e econômica indica a formação de uma racionalidade bancária na condução da instituição financeira, reforçada constantemente pelas formas de regulamentação, baseadas numa lógica estratégica para o sistema financeiro, de padronização sistêmica.

Dimensão sociopolítica

Por sua dimensão sociopolítica, as cooperativas de crédito rural solidárias buscam as seguintes distinções em relação aos outros tipos de instituições financeiras: i) como donos e clientes, os cooperados devem ter vez e voz; ii) devem se apoiar em princípios sólidos de cooperação e solidariedade; iii) não devem se orientar pela expectativa de maximização do lucro; mas sim, para iv) relações interpessoais de longo prazo com seus cooperados.

Segundo os principais estudos sobre o tema, abordando os sistemas Cresol, no Sul do Brasil (BÚRIGO, 2006, 2007; SCHRÖDER, 1998, 2005; BITTENCOURT, 2003; JUNQUEIRA, 2003) e Ascoob, na Bahia (MAGALHÃES, 2005; MAGALHÃES & ABRAMOVAY, 2007), esse tipo de cooperativa possui forte orientação social e não apenas econômica; atuam próximas ao seu público-alvo, buscando a melhoria da qualidade de vida das comunidades onde estão inseridas; são cooperativas que se articulam com outras organizações locais, engajando-se na luta política pelo fortalecimento da agricultura familiar.

Por terem sido edificadas sobre um segmento que possui histórica orientação social (agricultura familiar), devido ao seu modo de vida e sobre a concepção política que orienta sua ação, as cooperativas de crédito rural solidárias mantêm seus objetivos sociopolíticos explícitos na condução de suas atividades. A herança político-religiosa das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica exerceu forte influência na estrutura organizativa da agricultura familiar das localidades onde surgiram os sistemas de cooperativas de crédito solidário e isso se reflete em seus padrões de comportamento (JUNQUEIRA, 2003; MAGALHÃES, 2005). Portanto, não se trata apenas de viabilizar o acesso ao crédito, mas de constituir cooperativas que possibilitem transformá-lo em um instrumento de inclusão social e luta contra a pobreza.

A dimensão sociopolítica está expressa nas ações empreendidas pelas cooperativas em conjunto com organizações de base da agricultura familiar. Trata-se, como sinalizaram Junqueira (2003), Magalhães (2005) e Búrigo (2006), de ações ligadas, principalmente, à: i) questão fundiária – garantia de acesso à terra aos agricultores familiares; ii) questão ambiental – preservação do meio ambiente e manejo sustentável das propriedades, baseado nos princípios da agroecologia; e iii) economia solidária, baseada na organização de empreendimentos econômico-solidários e no comércio justo. Essas são questões que, do mesmo modo, orientam a atuação dessas cooperativas e, notadamente, demarcam suas especificidades.

Essa dimensão salienta o contexto no qual tais organizações se edificam, o qual lhes imprime características particulares na operacionalização dos serviços financeiros. Isso indica que existe outra lógica que condiciona o funcionamento e a gestão das cooperativas, que não apenas as determinações dos órgãos oficiais ou os imperativos de competitividade do mercado financeiro.

O dilema das cooperativas de crédito solidárias

Ao se criarem, pois, as cooperativas solidárias de crédito, a racionalidade formada pela trajetória política da agricultura familiar vai de encontro à racionalidade de uma instituição financeira. Nesse tipo de cooperativa, como argumenta Abramovay (2006), a racionalidade mercantil é introduzida no interior das comunidades rurais por atores que fazem parte de movimentos sociais organizados e que não têm a pretensão de renunciar a seus ideais emancipatórios quando constroem as organizações.

As cooperativas de crédito rural solidárias estão expostas, portanto, a uma dupla pressão: (i) do grupo social que a constitui, orientado por sua trajetória sociopolítica marcada por lutas sociais em defesa de direitos; e, (ii) do ambiente institucional que regula a operacionalização das instituições financeiras, induzindo os padrões de comportamento e o desempenho das cooperativas. Isso configura um dilema no desenvolvimento dessas organizações, pois ceder a formatos organizacionais tradicionais (como os bancos comerciais) para garantir o crescimento dos negócios, por exemplo, poderia obstruir sua via de acesso ao seu público-alvo.

Esse dilema, formado pela divergência entre a lógica das dimensões econômica e regulatória e a lógica formada pela dimensão sociopolítica, é constatado também por Magalhães (2005), em estudo empírico sobre o sistema Ascoob na Bahia. Tal dilema é central nas cooperativas de crédito solidárias analisadas por ele, cuja conclusão é que,

[...] de um lado impera uma racionalidade formal, condicionada pelos resultados financeiros da organização e de outro uma racionalidade substantiva, condicionada por determinados postulados valorativos, como inclusão social, redução da pobreza, organização democrática, valores comunitários, etc. (MAGALHÃES, 2005, p. 132).

Junqueira (2003, p. 17), ao analisar os desafios das microfinanças a partir do sistema Cresol, assinala a vivência do dilema citado como um desafio das instituições de microfinanças. Para o autor, é importante que se reconheça que “[...] existe um *trade-off* entre os objetivos de ampliar a base social em direção aos mais pobres e garantir a saúde financeira da entidade”. O dilema é recorrente nos empreendimentos cooperativos; entretanto, é especialmente delicado quando se trata das cooperativas de crédito rural solidárias construídas por movimentos sociais, mas fortemente reguladas por órgãos externos. Essa questão particulariza tal dilema e sinaliza a possibilidade de inflexão no comportamento das organizações⁹.

⁹ A inflexão no comportamento organizacional corresponde a um momento a partir do qual o sistema ingressou numa trajetória de transição após um período de estabilidade estrutural e funcional.

Contudo, é importante relativizar o dilema, pois este não deve, de maneira estrita, ser considerado um “mundo bipolarizado” dessas organizações. O funcionamento das cooperativas de crédito solidárias e sua consolidação institucional perpassam essas dimensões de seu contexto e devem considerá-las em suas estratégias. O formato organizacional cooperativo, inserido no contexto específico de populações rurais de baixa renda, precisa se adequar aos padrões institucionais do setor financeiro. Superar este dilema se torna, então, fator decisivo para que as cooperativas consigam disponibilizar o crédito a segmentos anteriormente excluídos do sistema financeiro e das políticas de crédito implementadas pelo Estado.

Considerações finais

As cooperativas de crédito, incluindo as cooperativas de crédito rural solidárias, são instituições financeiras e, por isso, altamente regulamentadas e com padrões de funcionamento determinados pelo marco institucional vigente. Neste sentido, a sustentabilidade de uma cooperativa de crédito não depende somente da qualidade de suas relações com seu quadro social. É condicionada, também, pelo ambiente institucional e pelas estruturas de governança, ligados diretamente a sua capacidade econômica e financeira.

A trajetória histórica do cooperativismo de crédito no Brasil elucida suas diversas fases, que ampliaram ou constrangeram a atuação desse ramo do cooperativismo. É inegável a intervenção político-institucional, principalmente do Estado brasileiro, no desenvolvimento do cooperativismo de crédito no país. Mas o dinamismo atual deste ramo, demonstrando estar inserido em praticamente todos os setores da economia, explicita o potencial deste modelo de organização e o reconhecimento do Estado, a partir do afrouxamento da regulação e do incentivo para sua expansão.

Isso vem permitindo que essas cooperativas se enraízem em contextos nos quais a atuação dos bancos ainda é precária, capilarizando ainda mais os serviços de crédito cooperativo e incorporando nichos de mercado ainda pouco explorados, mas com grande potencial, que são as populações de baixa renda. Com o incentivo do Estado e as inovações na inclusão financeira, descortinou-se a importância substancial deste tipo de instituição financeira, que progride de forma contínua em sua participação no SFN.

O cooperativismo de crédito solidário tem sido essencial nessa progressão e vem se destacando quando se trata de inclusão financeira de populações de baixa renda, especialmente no meio rural, onde a pobreza se destaca. Neste trabalho apresentaram-se as distinções desse modelo de cooperativa, no qual a organização social e política precederam a organização econômica. São cooperativas que priorizam a proximidade entre a gestão e os cooperados, buscando mecanismos mais flexíveis e menos onerosos de controle e concessão do crédito, sempre com a perspectiva de melhoria da qualidade de vida e autonomia do público a que se destinam.

Entretanto, é importante salientar o dilema que atravessam essas organizações, caracterizado por duas pressões divergentes. Por um lado, do grupo social que a constitui, orientado por sua trajetória sociopolítica e marcado por lutas sociais em defesa de direitos; e, por outro, do ambiente institucional que regula a operacionalização das instituições financeiras, induzindo a determinados padrões de comportamento e de desempenho. As pressões coercitivas do ambiente institucional, que caracterizam as dimensões econômica e regulatória das cooperativas de crédito, “forçam” mudanças organizacionais nas cooperativas, principalmente pela necessidade de crescimento progressivo. Quando o crescimento não é acompanhado de uma adequação das estruturas de governança à heterogeneidade do quadro social, pode ocorrer um aumento dos riscos, como a inadimplência, e comprometer as proposições sociais originárias.

Para Jones (2004), esse tipo de cooperativas só irá crescer como organizações viáveis e instituições financeiras relevantes se adotarem fortes orientações de mercado e princípios comerciais para sua reestruturação financeira. Essa alternativa parte do princípio de que a manutenção de uma estrutura pequena, como a que a originou, não dará conta de prestar serviços de qualidade e de atender públicos de baixa renda. No entanto, como argumentado neste trabalho, não se trata apenas de ceder à lógica bancária sob uma racionalidade econômica estrita, pois isso poderia, em um curto espaço de tempo, mudar a visão e o público-alvo da cooperativa, a partir de seletivos processos de concessão de crédito. Sinaliza-se, com efeito, o desafio das cooperativas de crédito solidário, de incorporarem à estrutura de governança mecanismos capazes de converter a pressão institucional do sistema financeiro em inovações organizacionais que qualifiquem a atuação socialmente referenciada dessas organizações e provoquem mudanças institucionais.

Diante das questões acima expostas e das lacunas deste trabalho, propõe-se uma agenda de pesquisa que venha complementar a aprofundar as análises sobre o cooperativismo de crédito brasileiro. Foi evidente, na última crise financeira, que o sistema financeiro não é uma estrutura institucional inabalável que pode colocar em risco inúmeros investidores e a população em geral. Diante da crise, ganharam evidência inúmeras experiências alternativas de crédito e o microcrédito. Assim, poder-se-ia analisar como o cooperativismo de crédito se interpõe nesse contexto como uma alternativa real e viável ao sistema financeiro. Mas, de forma mais específica, propõe-se aprofundar e atualizar a revisão de literatura aqui exposta, destacando casos de sucesso e insucesso no setor para contextualizar de forma mais precisa as limitações e potenciais do cooperativismo de crédito. Além disso, faz-se relevante uma análise comparativa entre modelos de cooperativas de crédito, especialmente entre cooperativas consideradas tradicionais e outras solidárias, para verificar pontos de convergência e divergência que possam estabelecer interfaces, mas também explicitar nitidamente as diferenças, para que não sejam tratadas como iguais.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. (2006). Cinco temas em torno do cooperativismo de crédito (Prefácio). In: JUNQUEIRA, R., & MAGALHÃES, R. *Solidariedade Social e Racionalidade Econômica: Experiências de um Novo Cooperativismo de Crédito*. São Paulo: Saint Paul Editora.

_____. (2004). A densa vida financeira das famílias pobres. In: ABRAMOVAY, R. (org.) *Laços financeiros na luta contra a pobreza*. São Paulo: Ed. FAPESP/Annablume. 246p.

BACEN. Banco Central do Brasil.(2010). *Cooperativismo de crédito no Brasil: diagnósticos e desafios*. (Apresentação de ppt). São Paulo: Encontro de presidentes de cooperativas de crédito da Organização das Cooperativas do estado de São Paulo – OCESP.

_____. (2009a). *Governança Cooperativa: diretrizes e mecanismos para o fortalecimento da governança em cooperativas de crédito*. Brasília: Banco Central do Brasil.

_____. (2009). *Regulação e supervisão do sistema cooperativo após a lc-130*. (apresentação ppt.). Atibaia: 22º Seminário de Cooperativismo de Crédito.

BITTENCOURT, G. A., & ABRAMOVAY, R. (2003). Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol. *Revista Economia Ensaios*. v. 16, n. 1. p. 179-207.

BITTENCOURT, G. A. (2003). *Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. 213f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

_____. (2001). *Cooperativas de Crédito Solidário: Constituição e Funcionamento*. 2. ed. Brasília: NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural).

BRASIL. Resolução 3.859 de 27 de maio de 2010. Altera e consolida as normas relativas à constituição e ao funcionamento de cooperativas de crédito. *Diário Oficial da União*. 27 maio 2010.

_____. Resolução 3.442 de 28 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de cooperativas de crédito. *Diário Oficial da União*. 28 fev. 2007.

_____. Resolução 3.321 de 30 de setembro de 2005. Dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, alterações estatutárias e o cancelamento de autorização de cooperativa de crédito e sobre a realização de auditoria externa em cooperativa singular de crédito. *Diário Oficial da União*. 30 set. 2005.

_____. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial da União*. 24 jul. 2006.

_____. Lei complementar nº. 130 de 17 de abril de 2009. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis nºs 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 5.764, de 16 de dezembro de 1971. *Diário Oficial da União*. 17 abr. 2009.

_____. 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. *Diário Oficial da União*. 16 dez. 1971.

_____. Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho

Monetário Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 31 dez. 1964.

BRESSAN, V. G. F., BRAGA, M. J., & BRESSAN, A. A. (2003) Avaliação financeira das cooperativas de crédito rural do Estado de Minas Gerais. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, v. 5, n.2, p. 21-35.

BÚRIGO, F. L. (2007). *Cooperativa de crédito rural: agente de desenvolvimento local ou banco comercial de pequeno porte?* Chapecó: Argos. 135p.

_____. (2006). *Finanças e solidariedade: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil*. 374f. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

JONES, P. (2004). Growing Credit Unions in the West Midlands – the case for restructuring. Liverpool: *Journal of Co-operative Studies*, 37.1, April 2004. p. 5-21.

JUNQUEIRA, R. G. P. (2003). *Finanças solidárias e agricultura familiar*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, PROCAM/USP, São Paulo.

MAGALHÃES, R. (2005). *Economia, Natureza e Cultura: Uma visão histórica e interdisciplinar dos sertanejos, dos mercados e das organizações no sertão da Bahia*. 150f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo.

MAGALHÃES, R. S., & ABRAMOVAY, R. (2007). A formação de um mercado de microfinanças no sertão da Bahia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 22, n. 63.

OCB – Organização das cooperativas Brasileiras. (2013) *Números do cooperativismo brasileiro em 2013*. Disponível em: www.ocb.org.br. Acesso em 07/03/2013.

PINHEIRO, M. A. H. (2008). *Cooperativas de crédito: história da evolução normativa no Brasil*. 6. ed. Brasília: Banco Central do Brasil. 94p.

SCHRÖDER, M. (2005). *Finanças, comunidades e Inovações: organizações financeiras da agricultura familiar – O sistema Cresol (1995 a 2003)*. 215f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas).

Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, UNICAMP, Campinas.

_____. (1998). *O cooperativismo de crédito rural em Santa Catarina: possibilidades e limites de uma alternativa para a agricultura familiar*. 1998. 138f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SOARES, M. M., & MELO SOBRINHO, A. D. (2008). *Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito*. 2. ed. Brasília: BANCO CENTRAL DO BRASIL. 202p.