

**UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL – DINTER USCS/IMED**

**Marcelino Pedrinho Pies**

**INSTITUCIONALIZAÇÃO E MUDANÇAS NAS PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS:  
um estudo dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito  
solidário**

**São Caetano do Sul  
2017**

**MARCELINO PEDRINHO PIES**

**INSTITUCIONALIZAÇÃO E MUDANÇAS NAS PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS:  
um estudo dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito  
solidário**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Administração da  
Universidade Municipal de São Caetano do  
Sul como requisito parcial para a obtenção  
do título de Doutor em Administração.**

**Área de concentração: Gestão e  
Regionalidade**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria do Carmo Romeiro**

**São Caetano do Sul  
2017**

PIES, Marcelino Pedrinho

Institucionalização e mudanças nas práticas organizacionais: um estudo dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito solidário / Marcelino Pedrinho Pies – São Caetano do Sul: USCS / Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2017.

284f. il.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dra. Maria do Carmo Romeiro

Tese (Doutorado) – USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2017.

1. Agência 2. Cooperativa 3. Governança 4. Institucional 5. Mudança.  
I. Romeiro, Maria do Carmo II. USCS - Programa de Pós-Graduação em Administração  
III. Título

**Reitor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul**

Prof. Dr. Marcos Sidnei Bassi

**Pró-reitora de Pós-graduação e Pesquisa**

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Maria do Carmo Romeiro

**Gestora do Programa de Pós-graduação em Administração**

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Raquel da Silva Pereira

**MARCELINO PEDRINHO PIES**

**INSTITUCIONALIZAÇÃO E MUDANÇAS NAS PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS:  
um estudo dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito  
solidário**

**Área de concentração:** Gestão e Regionalidade

Tese defendida e aprovada em 12/06/2107 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Profa. Dra. Maria do Carmo Romeiro

Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Orientadora

Prof. Dr. Denis Donaire

Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Membro interno docente

Prof. Dr. Eduardo de Camargo Oliva

Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Membro interno docente

Prof. Dr. Benny Kramer Costa

Universidade Nove de Julho

Membro externo docente

Prof. Dr. Jorge Oneide Sausen

Faculdade Meridional

Membro externo docente

Dedico este trabalho a minha esposa Vanda e  
a filha Amanda cujo incentivo e compreensão  
foi fundamental para a conclusão dessa  
jornada.

## Agradecimentos

A realização de um trabalho acadêmico da envergadura de uma tese de doutorado somente é possível com o incentivo de familiares, colegas e professores. Neste espaço, quero agradecer a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste estudo.

Agradeço aos meus pais, Affonso e Elma (*in memoriam*), aos irmãos Olibio, Elói, Neri e às irmãs Nelsi e Isolde, por sempre terem me incentivado nos estudos e pelo apoio nos diferentes momentos da minha vida. Da mesma forma, agradeço à família da Vanda (minha também), pelo encorajamento e pela torcida.

Agradeço à Universidade Municipal de São Caetano do Sul, que possibilitou a realização do doutorado, e, de maneira especial, aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), pela inspiração em busca de novos conhecimentos e pelo compartilhamento durante as disciplinas. À secretária do PPGA, pela presteza e contribuição para a conclusão do estudo.

À professora Dra. Maria do Carmo, minha mais sincera e profunda gratidão pela forma precisa com que conduziu a orientação do estudo, pelas conversas e por acreditar no potencial do meu trabalho.

Aos professores Eduardo, Denis, Benny e Sausen, banca examinadora da tese, pelas valorosas contribuições proferidas para aprimorar este trabalho, despertando olhares para o refinamento da pesquisa.

Aos conselheiros, dirigentes, colaboradores e associados das cooperativas filiadas à Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol Central), pelas informações prestadas, que deram vida ao projeto de pesquisa, e pela dedicação de vocês para fortalecer o cooperativismo de crédito brasileiro.

Aos colegas de doutorado, pela interação intelectual, convivência, amizade e parceria no compartilhamento de alegrias e inquietações durante a caminhada.

À Faculdade Meridional (IMED), representada por seus diretores, coordenadores e professores, pela oportunidade de trabalho e por terem incentivado a realização do doutorado.

A todos vocês, muito obrigado.

## RESUMO

Esta tese desenvolveu um estudo a respeito das práticas de governança no cooperativismo de crédito solidário, usando como referência a teoria institucional sociológica. A pesquisa analisou a dinâmica de interação entre o processo de institucionalização e a mudança, cotejando a relação entre o ambiente institucional e a capacidade de ação dos atores. O objetivo foi analisar o processo de institucionalização dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito solidário, evidenciando os fatores que contribuíram para a mudança de práticas organizacionais. A pesquisa está delineada como um estudo exploratório, com uma abordagem qualitativa, utilizando o método de investigação estudo de caso. Os instrumentos de coleta de dados consistiram em entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação não participante. Os resultados do estudo sugerem que um dos elementos para a consolidação do Sistema Cresol Central foi a adoção da estratégia de atender, prioritariamente, as demandas de crédito dos agricultores familiares. Aliado a isso, evidencia-se que um dos pilares da sustentação do sistema é a construção de laços sociais respaldados nas relações de proximidade e confiança entre os diferentes elos do sistema. Os resultados evidenciaram que o Sistema Cresol Central passou por mudanças de práticas de governança, ao mesmo tempo em que práticas também foram mantidas. Em relação às mudanças registra-se: a representação por delegados nas assembleias gerais para as cooperativas com grande dispersão geográfica, a necessidade da adoção, do modelo dual de governança, com segmentação de funções entre conselheiros e diretores em cooperativas com ativos superiores a R\$ 50 milhões; a ampliação do mandato dos membros do conselho fiscal de um para três anos; e a contratação de empresa independente para a realização de auditorias externas nas cooperativas associadas. O estudo evidenciou inovações nos arranjos organizacionais, como a constituição das bases regionais de serviços, que reforçam a horizontalidade do sistema bem como a estruturação de espaços de governança adicionais aos oficiais, ampliando-se a participação e a representação dos associados, a partir da organização dos cooperados em seus espaços de moradia, de trabalho com os agentes comunitários de desenvolvimento cooperativo, de realização de reuniões comunitárias e das pré-assembleias. Por fim, constatou-se que as diretrizes para boas práticas de governança são definidas, em grande medida, pelo Estado, expressas por intermédio da publicação de leis e resoluções. Sugere-se que esse movimento compõe o processo de institucionalização das práticas de governança do cooperativismo de crédito solidário. Embora seja imperioso reconhecer as forças do ambiente que atuam para assegurar conformidade das cooperativas aos valores ambientais, isso não tirou a capacidade e a singularidade da Cresol Central em desenvolver ações para fortalecer o sistema cooperativo, denotando sua capacidade de agência. Elucida-se que o Estado, ao mesmo tempo que mobilizaria recursos a favor da conformação, também contribuiria no desenvolvimento do cooperativismo de crédito solidário, o que evidencia que as regras e as normas também podem ser compreendidas enquanto habilitadores da ação, possibilitando as cooperativas a alterar seus comportamentos, tornando possível os processos de mudança. Nesse sentido, a institucionalização e as mudanças de práticas de governança poderiam ser compreendidas enquanto um resultado da interação entre as instituições e as organizações.

**Palavras-chave:** Agência. Cooperativa. Governança. Institucional. Mudança.



## ABSTRACT

This thesis developed a study regarding the practices of governance in the solidarity credit of cooperativism, using as reference the sociological institutional theory. The research analyzed the dynamic of the interaction between the institutionalization process and the change, comparing the relation between the institutional environment and the actors' capacity of action. The objective was to analyze the process of institutionalization of the governance mechanisms in the solidarity credit cooperativism, highlighting the factors that contributed to change the organizational practices. The research is delineated as exploratory study, with a qualitative approach, using the case study as the investigation method. The data collection tools consisted in semi-structured interviews, documental analysis and non-participant observation. The study results suggest that one of the elements for the consolidation of Central Cresol System was the adoption of a strategy to attend, primarily, the credit demand of familiar agriculturists. Together with it, it becomes evident that one of the support pillars of the system is the construction of social relations supported in the proximity and trust relations between different links of the system. The results highlighted that Central Cresol System has gone through changes of governance practices, as well as some practices were also kept. Regarding the changes, it is registered: the representation by delegates in general meetings for cooperatives with big geography dispersion, the need of adoption, of the dual model of governance, with function segmentation between counselors and directors in cooperatives with assets above R\$ 50 million; the extension of the term of the fiscal committee members from one to three years and; the hiring of independent companies to perform external auditing in the associated cooperatives. The study pointed out innovations in the organizational arranges, as the constitution of the regional bases of services, that empowers the horizontality of the system as well as the structuring of governance spaces added to the official ones, widening the participation and representation of the associates, from the associates organization in their living and working spaces with community agents of cooperative development, of community meetings and pre-meetings. So, it was verified that the guidelines for governance good practices are defined, in great proportion, by the State, and expressed by intermediate of laws and resolution publications. It is suggested that this movement compounds the process of institutionalization of governance practices in the solidarity credit cooperativism. Although it is imperative to recognize the forces of the environment that act to assure conformity from the cooperatives to the environmental values, this has not taken the capacity and singularity for the Central Cresol in developing actions to strengthen the cooperativism system, denoting its agency capacity. It is elucidated that the State, as well as it would mobilize resources in favor of the conformation, it would also contribute with the development of solidarity credit cooperativism, which highlights that the rules and regulations can also be understood as enablers of the action, making possible for the cooperatives to change their behaviors, enabling the process of changes. In this sense, the institutionalization and changes in the governance practices could be understood as the result of the interaction among institutions and organizations.

**Key-words:** Agency. Cooperative. Governance. Institutional. Change.

## Lista de figuras

Figura 1	Modelo esquemático do estudo .....	44
Figura 2	Tipos de isomorfismos .....	59
Figura 3	Modelo das fontes e procedimentos de coleta de dados ....	98
Figura 4	Estrutura de governança do Sistema Cresol .....	130
Figura 5	Organograma da Cresol Central .....	134
Figura 6	Atribuições da cooperativa central de crédito .....	136

## Lista de quadros

Quadro 1	Os três pilares das instituições .....	49
Quadro 2	Definições teóricas sobre mudança organizacional .....	54
Quadro 3	Perspectivas teóricas sobre a mudança institucional .....	66
Quadro 4	Segmentos especiais de governança da BM&FBOBESPA .....	73
Quadro 5	Quadro-síntese da revisão de literatura orientadora da pesquisa empírica do presente trabalho .....	84
Quadro 6	Categorias e subcategorias de análise .....	91
Quadro 7	Síntese dos aspectos metodológicos .....	100
Quadro 8	Marco regulatório do cooperativismo de crédito no Brasil	106
Quadro 9	Síntese dos resultados associados às categorias .....	203
Quadro 10	Síntese das mudanças organizacionais ocorridas no Sistema Cresol Central .....	236

## Lista de gráficos

Gráfico 1	Número de cooperativas e postos de atendimento do cooperativismo de crédito no Brasil .....	108
Gráfico 2	Evolução do número de cooperados	108

## **Lista de tabelas**

Tabela 1	Escala de risco das operações de crédito	177
Tabela 2	Níveis de provisionamento	179
Tabela 3	Níveis de classificação de risco	179
Tabela 4	Classificação da estrutura de riscos CRESOL	180

## Lista de abreviaturas e siglas

ACI	Aliança Cooperativa Internacional
ASCOOB	Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar
BACEN	Banco Central do Brasil
BM&BOVESPA	Bolsa de Valores, Mercadorias de Futuros
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CECOOPES	Central das Cooperativas de Economia e Crédito Mútuo
CECRED	Central das cooperativas de crédito urbano
CECRERS	Central das Cooperativas de Economia e Crédito Mútuo
CMN	Conselho Monetário Nacional
CONFESOL	Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural e Interação Solidária
COOPERHAF	Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares
CREDISIS	Cooperativa Central de Crédito Noroeste
CRESOL BASER	Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária
CRESOL	Cooperativa Central Base de Cooperação Técnica com Interação Solidária do Rio Grande do Sul
BASERGS	Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária
CRESOL	Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária
CENTRAL	Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária
CRESOL	Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural e Interação Solidária
CONFEDERAÇÃO	Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural e Interação Solidária
CRESOL	Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária
SICOPER	Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
EAC	Entidade Auditória Cooperativa
FATES	Fundo de Assistência Técnica Educacional e Social
FETRAF	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul
FGCOOP	Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito
FGSC	Fundo Garantidor de Solidez Cooperativo
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Posto de Atendimento
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SICOOB	Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil
SICREDI	Sistema de Crédito Cooperativo

SNCC  
UNICAFES

Sistema Nacional de Crédito Cooperativo  
União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar  
e Economia Solidária

UNICRED  
UNIPRIME  
WOCCU

Sistema Unicred Brasil  
Central Interestadual de Cooperativas de Crédito  
World Wide Credit Unions

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	31
1.1 Problema de pesquisa .....	34
1.2 Objetivo geral e objetivos específicos .....	35
1.3 Justificativa do estudo .....	36
1.4 Estrutura metodológica do estudo .....	43
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	45
2.1 Abordagem institucional sociológica .....	45
2.1.1 Organizações e a dimensão ambiental .....	45
2.1.2 Instituições e o processo de institucionalização .....	48
2.2 A questão da mudança na teoria institucional .....	53
2.2.1 Mudança organizacional .....	53
2.2.2 Mudança institucional .....	57
2.3 Institucionalização das práticas de governança corporativa .....	67
2.3.1 Governança corporativa .....	68
2.3.2 Governança corporativa no Brasil .....	72
2.3.3 Governança no contexto do cooperativismo de crédito .....	75
2.3.4 Institucionalização das práticas de governança corporativa .....	79
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	87
3.1 Paradigma da pesquisa .....	87
3.2 Delineamento da pesquisa .....	88
3.3 Definição das categorias de análise .....	91
3.4 Unidade de análise, localização e temporalidade .....	92
3.5 Procedimentos de validação e confiabilidade .....	94
3.6 Instrumentos de coleta de dados .....	95
3.7 Análise e interpretação dos dados .....	98
<b>4 O CASO DE ESTUDO</b> .....	101
4.1 Cooperativismo: filosofia e organização .....	101
4.2 Cooperativas de crédito no Brasil .....	104
<b>5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS</b> .....	112
5.1 Cooperativismo de crédito rural com interação solidária – Sistema Cresol .....	112
5.1.1 Contexto institucional que originou o Sistema Cresol .....	112
5.1.2 Posicionamento institucional do Sistema Cresol .....	116
5.1.3 Proximidade e confiança enquanto diferenciais sistêmicos .....	123
5.1.4 Contribuições do ambiente externo para o crescimento do sistema .....	125
5.2 Estrutura de governança do Sistema Cresol Central .....	129
5.2.1 Organização sistêmica da Cresol .....	129
5.2.2 Confederação Cresol: da prestação de serviços à representação institucional .....	131
5.2.3 Cresol Central: Coordenação e supervisão sistêmica .....	133
5.2.4 Bases regionais de serviços: inovação institucional .....	141
5.2.5 Atribuições das cooperativas singulares .....	143
5.3 Institucionalização e mudanças nas práticas de governança .....	145
5.3.1 Participação dos associados no Sistema Cresol Central .....	147
5.3.2 Participação das cooperativas singulares no Sistema Cresol Central ..	149
5.3.3 Conselho de Administração enquanto órgão de direção estratégica .....	151
5.3.4 A relevância dos órgãos de fiscalização e controle .....	156



5.3.4.1 O conselho fiscal da Cresol Central .....	157
5.3.4.2 Auditorias internas e externas no Sistema Cresol Central .....	160
5.3.5 Diretoria executiva .....	162
5.3.6 Dispositivos de governança para a gestão sistêmica .....	167
5.3.6.1 Fundo Garantidor de Solidez Cooperativo .....	167
5.3.6.2 Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito .....	168
5.3.6.3 Regime de cogestão das cooperativas singulares .....	169
5.4. Institucionalização e mudanças nas práticas organizações .....	172
5.4.1 Transformações na política e nos procedimentos de concessão de crédito .....	172
5.4.1.1 A solidariedade na política de crédito .....	172
5.4.1.2 Mudanças de procedimentos de concessão de crédito .....	173
5.4.1.3 O sistema Colmeia e a implantação do score .....	174
5.4.1.4 Gestão de risco Cresol .....	180
5.4.2 A mudança de público .....	183
5.4.3 Tamanho das cooperativas: uma discussão em aberto .....	187
5.5 Relação da Cresol Central com o campo organizacional .....	192
5.5.1 Relação com as instituições públicas .....	192
5.5.2 Relação com os outros sistemas de cooperativas de crédito .....	196
5.5.3 Relação com as organizações sociais da agricultura familiar .....	198
5.6 Relação entre a dimensão econômica e a solidariedade .....	199
5.7 Síntese dos resultados associados às categorias .....	203
5.8 Discussão dos resultados à luz dos objetivos da pesquisa .....	212
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>237</b>
Referências .....	247
Apêndices .....	262



## 1 INTRODUÇÃO

O ambiente está passando por mudanças que transformam relações de natureza econômica, social, política e cultural. As organizações, inseridas nesse contexto, precisam adequar suas práticas organizacionais, para dar conta das demandas e alcançar o desempenho almejado. Para buscar um entendimento dos processos de mudança e estabilidade, foram desenvolvidas, diferentes abordagens que procuram elucidar as formas como ocorrem esse fenômeno, dentre as quais a teoria institucional sociológica. Os estudos dessa abordagem procuram evidenciar como o comportamento organizacional é influenciado por um conjunto de questões, de natureza econômica e, também, por elementos institucionais, como a política, a cultura, os valores, trazendo para as análises as relações das organizações com o ambiente (MEYER; ROWAN, 1977; DIMAGGIO; POWEL, 2005; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010).

Essa abordagem procura evidenciar que os valores, as crenças e os símbolos tem uma contribuição efetiva na construção das engrenagens organizacionais, atribuindo à dimensão simbólica um *status* equivalente à eficiência técnica (MEYER; ROWAN, 1977; TOLBERT; ZUCKER, 1999). O mecanismo geralmente utilizado pelas organizações em busca da legitimidade é o isomorfismo, conceito que descreve a mudança como resultado do compartilhamento das condições ambientais por parte das organizações, tornando-as semelhantes em estruturas, processos e crenças (DIMAGGIO; POWEL, 2005). A legitimidade social é decorrente da interpretação das atitudes dos atores sociais com base em sua comparação com valores considerados legítimos (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2013). Dessa forma, a legitimidade é reconhecida como objetivo principal da institucionalização (SCOTT, 1995; SUCHMAN, 1995).

A perspectiva institucionalista de análise oferece um quadro de referência que pode ser profícuo para compreender as maneiras pelas quais regras e normas são incorporadas pelas organizações, a fim de responder às pressões advindas do campo organizacional em busca da legitimidade (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010); e, ainda, de que modo esses processos incidem na manutenção ou na mudança das práticas organizacionais, já que a sobrevivência depende das condições de atender aos valores compartilhados no ambiente institucional (DIMAGGIO; POWEL, 2005; CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 2005).

O institucionalismo sociológico compreende a instituição enquanto uma ordem social que adquire um certo estado ou propriedade ou, então, enquanto estruturas sociais portadoras de normas e regras que proporcionam estabilidade ao comportamento social (SCOTT, 1995), pois são, em maior ou menor grau, aceitos como verdadeiros, fornecendo significados para as trocas sociais (HALL; TAYLOR, 2003). No meio social, existem inúmeras instituições que operam em diferentes níveis, destacando-se os sistemas políticos, econômicos e socioculturais, que, juntos, conformam o ambiente institucional (SCOTT, 1995). A organização, por sua vez, é visualizada como um componente do sistema de relações, as quais são afetadas tanto pelas normas e regras advindas do ambiente técnico, quanto por fatores institucionais (FONSECA; MACHADO-DA-SILVA, 2010).

A institucionalização é a dinâmica de transformar valores, regras e normas em condutas aceitas (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Resulta do processo de conformidade das organizações com o sistema de valores prescritos no contexto institucional. Na institucionalização, as instituições passam a ser percebidas como rotinas naturais, que se mantêm ao longo do tempo, sendo referência para a ação (MEYER; ROWAN, 1977).

Na visão de Carvalho, Vieira e Goulart (2005), muitos pesquisadores que utilizam o marco de análise institucional para realizar estudos organizacionais adotam uma noção próxima do determinismo estrutural em suas análises, na medida em que localizam, no ambiente, os elementos estruturantes para a ação, dando ênfase à influência que as instituições têm sobre as organizações, ressaltando-se aspectos referentes à conformidade, ao isomorfismo e à persistência, comportando um espaço restrito para a possibilidade de agência e um sentido incremental para o fenômeno da mudança (CARVALHO; ANDRADE; MARIZ, 2005). Tal raciocínio é corroborado por Gonçalves, Fonseca e Augusto (2010). Esses autores sugerem que um dos limites da abordagem institucional é de que muitas pesquisas restringem suas análises em direção à homogeneidade organizacional, por meio dos mecanismos de isomorfismo, como se verá adiante. Oliver (1991) observa que um conjunto de estudos do institucionalismo sociológico negligencia a propensão que os atores têm em dar respostas diferentes às pressões institucionais, desdenhando, em suas análises, as aptidões de ação estratégica e a capacidade de agência (GREENWOOD et al., 2008).

Para fazer frente às críticas do determinismo do ambiente institucional sobre o comportamento organizacional, foram desenvolvidos trabalhos no âmbito da

abordagem institucional (OLIVER, 1991; BARLEY; TOLBERT, 1997; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; LAWRENCE; SUDDABY, 2005; FLIGSTEIN, 2007; BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009) que dão ênfase às qualidades dinâmicas da realidade social, reexaminando o papel de agência na formação das estruturas organizacionais, buscando, assim, um refúgio contra as acusações de imobilismo e conservadorismo dessa teoria (AMBONI; CAMINHA; ANDRADE, 2012). Esses estudos ressaltam a compreensão da agência de forma ampla para explicar possibilidades de criação, manutenção e mudança institucional (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2011; GIDDENS, 2013).

Aliada acerca do reconhecimento da relevância do contexto institucional e da capacidade de agência na construção da mudança, verifica-se uma disposição na academia em desenvolver pesquisas sobre às formas de organização, governança e gestão do cooperativismo (BIALOSKORSKI NETO, 2007; OLIVEIRA, 2012; SCHNEIDER, 2012). As cooperativas constituem-se enquanto organizações econômicas e sociais que oferecem aos cooperados um conjunto de produtos e serviços (PINHO, 2004; PINHEIRO, 2008). O objetivo dessas organizações é contribuir com as melhorias de condições de vida de seu quadro social, sustentando-se em valores e princípios como a democracia, a ajuda mútua, a solidariedade, a participação econômica e a responsabilidade (SCHMIDT; PERIUS, 2003; FONTES FILHO; MARUCCI; OLIVEIRA, 2008).

Neste trabalho, a teoria institucional sociológica serviu como fundamento conceitual para o desenvolvimento da pesquisa a respeito da institucionalização e das mudanças nas práticas de governança nas cooperativas de crédito. Essa vertente oferece um repertório analítico para explicar a influência do ambiente na configuração das práticas organizacionais (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Dessa forma, procurou-se desenvolver a análise da dinâmica de institucionalização e mudança por uma lógica sistêmica-processual (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005), superando a linearidade causal com o devido resgate da capacidade de agência dos atores em um contexto institucionalizado (GUARIDO FILHO; COSTA, 2012).

O reconhecimento da importância das cooperativas de crédito, enquanto uma alternativa de organização socioeconômica ou, então, enquanto elemento de contribuição direta de melhora da qualidade de vida de seus associados, abriu espaços para discussão, especialmente, no que se refere ao funcionamento dos

mecanismos de governança, à luz de seus valores e de sua natureza constitutiva, que as tornam peculiares e distintas de outras instituições financeiras.

### **1.1 Problema de pesquisa**

O cooperativismo de crédito solidário está inserido em um campo organizacional que impele, constantemente, por transformações, tanto de natureza técnica quanto institucional (FREITAS; FREITAS, 2013). Em virtude das singularidades do Sistema Financeiro Nacional (SFN), as práticas de governança estão em processo de institucionalização, sucedendo em uma forma específica de governança para as cooperativas de crédito (FONTES FILHO; MARUCCI; OLIVEIRA, 2008; FRANCISCO, 2014).

A adequação das cooperativas de crédito ao contexto institucional produziu mudanças nos arranjos organizacionais (FREITAS; FREITAS, 2013), tendo em vista a necessidade de introduzir novas práticas de governança (BÚRIGO, 2006; PINHEIRO, 2008; TRINDADE; BIALOSKORSKI NETO, 2012) para alinhar os dispositivos formais da organização com os valores e as regras advindas do ambiente institucional, não apenas para atender a exigências econômicas, mas, também, para alcançar legitimidade social (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003).

No entanto, Carvalho, Vieira e Goulart (2005) observam que a teoria institucional sociológica, na abordagem tradicional (MEYER; ROWAN, 1977; DIMAGGIO; POWELL, 2005), concentrou seus esforços analíticos para evidenciar a prevalência das instituições na conformação das práticas organizacionais e da necessidade das organizações se adequarem aos padrões institucionais para alcançar prosperidade (AMARANTE; CRUBELLATE; MEYER JUNIOR, 2017). De outra parte, os estudos de Oliver (1991), Fligstein (2007), Battilana, Leca e Boxenbaum (2009), estabelecem uma outra perspectiva no interior da teoria institucional, reconhecendo, por um lado, a influência dos valores institucionais na dinâmica de mudança, mas, por outro, destacando a capacidade de ação dos atores sociais (CORAIOLA et al., 2015).

Nesse quadro, a mudança não seria mais entendida somente a partir da lógica de conformação das organizações às pressões institucionais, mas, também, a partir da perspectiva da capacidade de mobilização de recursos (MAGUIRE; HARDY; LAWRENCE, 2004; BATTILANA, 2006) dos atores sociais em favor de transformar o próprio contexto institucional. Nessa perspectiva, compreende-se que as instituições

conferem probabilidades, pois configuram um cenário de como as ações deveriam ser, destacando-se umas em detrimento de outras, sem eliminar, contudo, as iniciativas dos atores para desenvolver ações (JACOMETTI et al., 2016).

No contexto do cooperativismo de crédito, postula-se que o ambiente institucional, em virtude do papel exercido pelo Estado no processo de regulação de suas atividades, exerce pressão sobre as cooperativas de crédito, exigindo níveis maiores de formalização para que se mantenham operando, visto que são obrigadas a operar de acordo com as disposições regulatórias emitidas pelos organismos governamentais. Tal movimento pode elevar o nível de institucionalização dessas organizações (FREITAS; FREITAS, 2013). Dessa forma, ao incorporar em suas práticas regras e normas para alcançar legitimidade (ENRIONE; MAZZA; ZERBONI, 2006; ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2013), o cooperativismo de crédito solidário está sujeito a modificar suas práticas de governança (SOARES; VENTURA, 2008) para tornar-se semelhante a outras organizações com as mesmas condições ambientais (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Nesse quadro, observa-se que a discussão da mudança organizacional em ambientes institucionalizados é uma questão que apresenta um elevado nível de complexidade em virtude do entendimento que se tem da influência e da relação das instituições sobre a ação dos atores e de como esses convergem ou divergem em relação aos padrões institucionais nos processos de mudanças (SILVA; CRUBELLATE, 2016).

É nesse ambiente de enunciados e conceitos que emerge a questão de pesquisa: como o processo de institucionalização dos mecanismos de governança contribuiu na mudança de práticas organizacionais no cooperativismo de crédito solidário?

## **1.2 Objetivo geral e objetivos específicos**

Em termos gerais, o propósito deste estudo é analisar o processo de institucionalização dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito solidário, evidenciando os fatores que contribuíram para a mudança de práticas organizacionais.

Em termos específicos, a construção de uma resposta ao problema apresentado pressupõe, ao menos:

- a) descrever a constituição histórica da vertente do cooperativismo de crédito rural solidário, analisando a relação entre conformação e mudança;
- b) descrever as estruturas de governança sistêmica do cooperativismo de crédito solidário voltadas a unir as exigências da eficiência econômica e da solidariedade social;
- c) analisar o processo de institucionalização dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito solidário, assinalando as evidências de conformação e o espaço de agência;
- d) evidenciar o processo de institucionalização e de mudança de práticas organizacionais no cooperativismo de crédito solidário.

### **1.3 Justificativa do estudo**

Na revisão da literatura, encontram-se importantes explicações a respeito das práticas de governança enquanto um sistema que fornece vantagens técnicas, com criação de valor econômico para as companhias (LAMEIRA et al., 2010). Outros estudos evidenciam que, além das vantagens econômicas, as práticas de governança teriam um importante papel de proporcionar legitimidade para as organizações (AGUILERA; CUERVO-CAZURRA, 2004; ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2010).

Os institucionalistas, ao advogar que os mecanismos de governança conferem legitimidade para as organizações (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2013), incorporam em suas análises ideais formuladas por Meyer e Rowan (1977), que sustentam que as práticas organizacionais nem sempre são fundamentadas a partir da racionalidade econômica, mas que suas estruturas são influenciadas por aspectos simbólicos com a devida atenção para os fatores políticos, culturais e sociais. Nessa acepção, as práticas organizacionais precisam ser analisadas no contexto mais amplo, envolvendo as dimensões do ambiente técnico e do ambiente institucional (ENRIONE; MAZZA; ZERBONI, 2006; GUARIDO FILHO; MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 2009; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010).

Amboni, Caminha e Andrade (2012) argumentam que a relação do institucionalismo sociológico com a área de estudos organizacionais parece evidente, já que existe um entendimento da complexidade do relacionamento entre instituições e organizações, estando circunscritos na reflexão aspectos relacionados às formas de organização e, conseqüentemente, às suas práticas organizacionais, às suas fronteiras e aos contextos institucionais que incidem em seus processos, atributos e



condições de sobrevivência (SCOTT, 1995). Por estudos organizacionais compreende-se um campo de conhecimento direcionado para a explicação da organização enquanto entidade empírica, processo social e discurso teórico, com diferentes perspectivas e unidades de análise organizacional, interorganizacional e societária (GUARIDO FILHO, 2008).

Para os fins deste estudo, as práticas organizacionais são compreendidas como: “ações sociais regularizadas e recorrentes que continuamente constroem e reconstróem a organização como um sistema social espaciotemporalmente delimitado” (ALBUQUERQUE FILHO; MACHADO-DA-SILVA, 2009, p. 632). Nessa acepção, são práticas sociais que ocorrem no contexto organizacional, que se caracterizam por durabilidade e recursividade, mas, ao mesmo tempo, mantêm certo grau de dinamicidade, pois, enquanto persistem, vão sendo reconstruídas por atores sociais que as monitoram mediante a reinterpretação de significados (ALBUQUERQUE FILHO; MACHADO-DA-SILVA, 2009).

Dentre a diversidade de práticas organizacionais difundidas, as práticas de governança vêm recebendo projeção pela qualidade das respostas que podem produzir para dar conta de recorrentes escândalos e crises corporativas (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2010; MARTINS et al., 2012; PASSAGLIA; ROCHA-PINTO, 2014). As práticas organizacionais relacionadas à governança corporativa envolvem a dimensão institucional da organização, direcionadas tanto em relação às necessidades ambientais, quanto na relação com os associados, tendo como *locus* o topo da organização, constituindo-se em um espaço privilegiado de negociação e distribuição de poder (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2010).

As cooperativas de crédito operam em um ambiente de crescente complexidade decorrente do cenário socioeconômico de acirramento da competitividade de mercado (FREITAS; FREITAS, 2013; FRANCISCO, 2014) e por um maior rigor regulativo por parte do Banco Central do Brasil (Bacen). Na ótica da teoria institucional, a dinâmica de institucionalização das práticas de governança decorre da busca por conformidade às normas socialmente aceitas, o que conduz a uma crescente homogeneização das organizações dentro de um campo organizacional (DIMAGGIO; POWELL, 2005; CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005), na medida em que valores e práticas são difundidos pelos agentes de um mesmo campo. No caso das cooperativas de crédito, postula-se que, quanto maior for a adesão às práticas de governança definidas no ambiente das estruturas sociais,

maior será o grau de institucionalização de tal prática, uma vez que esse processo está direcionado no sentido de aceitação de um modelo desejado, portanto, legítimo (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2013).

Nessa lógica, a aquiescência a normas e valores aceitos de alto valor cerimonial confere maior legitimidade e cria uma posição mais favorável para as organizações no ambiente (MEYER; ROWAN, 1977). De outro modo, essa assertiva restringe as possibilidades de mudança nas organizações na medida em que ela ocorre apenas quando há mudanças nos modelos normativos que definem os contornos da legitimidade social (DIMAGGIO; POWELL, 2005), dando ênfase para a questão cognitiva, isto é, a capacidade que os atores organizacionais têm de interpretar a realidade (GONÇALVES; FONSECA; AUGUSTO, 2010).

Percebe-se que a mudança é uma questão controversa na abordagem institucional, uma vez que os campos organizacionais contribuem para a homogeneidade em termos de estrutura, práticas e resultados, orientando a mudança organizacional para manter os valores e padrões compartilhados no ambiente (VIEIRA; CARVALHO, 2003).

DiMaggio e Powell (2005) envidaram esforços para explicar a mudança a partir do conceito de isomorfismo. Nessa acepção, as mudanças de práticas organizacionais ocorrem em virtude de pressões isomórficas, advindas do contexto institucional. As pressões forçam as organizações a adequar seus mecanismos para assegurar conformidade e obter legitimidade social, a qual oferece o benefício da sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1977). Os mecanismos isomórficos podem ser de natureza coercitiva, mimética e normativa. Contudo, a mudança isomórfica é um processo que força os atores sociais a se parecer com outros, já que a possibilidade de mudança se restringe a adaptações às regras para assegurar conformidade e, dessa forma, diluir riscos e incertezas (PECI, 2006).

De modo geral, conforme anteriormente mencionado, ao contribuir com explicações a respeito da influência das instituições sobre as práticas organizacionais, privilegiando as análises para a compreensão da manutenção e da reprodução de instituições, ressaltando as categorias de durabilidade e a persistência, a teoria institucional dedicou poucos esforços para explicar a mudança, comportando um sentido incremental de adaptações pela incorporação de mecanismos isomórficos (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005). Assim, a explicação do espaço da ação das organizações, da capacidade que elas têm de modificar, transformar e, até mesmo,

de eliminar instituições (BARLEY; TOLBERT, 1997), ficou relegada a um segundo plano, dentro dessa abordagem.

Para preencher essa lacuna, a partir dos anos 1990, desenvolveu-se um conjunto de pesquisas que buscaram refinar as abordagens, visando a esclarecer como os atores influenciam as instituições, inserindo, nas análises institucionais, o conceito de agência (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; CORAIOLA et al., 2015), destacando-se elementos referentes à capacidade de ação dos atores na criação e manutenção dos dispositivos institucionais (LAWRENCE; SUDDABY, 2005).

Esses estudos são desenvolvidos em diferentes perspectivas e temas, como respostas estratégicas (OLIVER, 1991); empreendedorismo institucional (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009); trabalho institucional (LAWRENCE; SUDDABY, 2005); habilidades sociais (FLIGSTEIN, 2007) ganham espaço no interior dessa abordagem teórica.

A literatura na área da Administração apresenta um expressivo número de trabalhos que mobilizam os pressupostos teóricos do institucionalismo sociológico para realizar análises de práticas organizacionais (PEREIRA, 2012; SILVA; CRUBELLATE, 2016; VAILATTI; ROSA; VICENTE, 2017), mas, ainda, são poucas as pesquisas realizadas com esse quadro teórico para estudar o processo de institucionalização de práticas de governança (AGUILERA; CUERVO-CAZURRA, 2004; ROE, 2005; ENRIONE; MAZZA; ZERBONI, 2006; ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2010; ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2013). Essa constatação converge com os resultados da pesquisa realizada por Amboni, Caminha e Andrade (2012), que classificaram como raros os estudos empíricos no Brasil que versam sobre os processos de institucionalização de uma maneira geral, assim como são poucas as pesquisas que tratam a respeito do papel da agência na mudança de práticas organizacionais.

Ao delimitar esses estudos, constata-se uma escassez de pesquisas a respeito da governança em cooperativas de crédito (CUEVAS; FISCHER, 2006; FONTES FILHO; MARUCCI; OLIVEIRA, 2008; SOARES; VENTURA, 2008; TRINDADE; BIALOSKORSKI NETO, 2012; FRANCISCO, 2014), contrastando com o crescente reconhecimento da importância econômica e social desses empreendimentos por parte da sociedade.

A título de registro, observe-se que, na investigação do estado da arte, foi realizado um levantamento nas bases de dados de publicações acadêmicas em periódicos nacionais e estrangeiros da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, classificados no sistema Qualis/Capes 2014 de A1, A2, B1 e B2, como: Academy of Management Learning & Education; Journal Of Business Research; Journal of Management Studies; Brazilian Business Review (BBR); Brazilian Administration Review (BAR); Gestão & Produção; Gestão & Regionalidade (G&R); Organizações & Sociedade (O&S); Revista de Administração e Inovação (RAI); Revista de Administração Contemporânea (RAC); Revista de Administração da USP (RAUSP); Revista de Administração da Mackenzie (RAM); Revista de Administração Pública (RAP); Revista de Administração de Empresas (RAE); Revista Brasileira de Gestão de Negócios (RBGN); Revista de Contabilidade e Organizações (RCO); Revista Brasileira de Finanças (RBFIN); Revista Brasileira de Ciências Sociais; Revista Contemporânea de Contabilidade; Revista Eletrônica de Administração (READ); Revista de Ciências da Administração (CAD/UFSC); Revista de Administração da UFSM. Também foi realizado um levantamento nas bases de dados SciELO, EBSCO, Google Acadêmico, Portal Periódicos da Capes e Biblioteca Eletrônica SPELL.

Nessa apuração, foram utilizados os termos teoria institucional sociológica, governança corporativa e cooperativas de crédito, não tendo sido localizados estudos a respeito das práticas de governança nas cooperativas de crédito, usando como referência a teoria institucional de base sociológica. Isso revela um espaço ainda a ser preenchido na área das ciências sociais, o que endossa a originalidade deste trabalho na área dos estudos organizacionais.

Dessa forma, no decorrer da investigação, deu-se relevo às questões de natureza simbólica e social, destacando-se o papel que o ambiente desempenha na dinâmica de institucionalização dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito solidário, buscando identificar como isso se reflete nas práticas de governança desse segmento. Da mesma forma, o presente trabalho buscou contribuir com o entendimento a respeito do papel da agência na dinâmica de mudança de práticas organizacionais.

Considera-se que, de maneira geral, as investigações a respeito dos mecanismos de governança partem, geralmente, de outros referenciais, em especial, a teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 2008). Essa teoria tem como uma de suas

teses a separação entre propriedade e gestão, sendo que boas práticas de governança são consideradas dispositivos para mitigar a geração de conflitos entre as partes interessadas (SHLEIFER; VISHNY, 1987; LA PORTA et al., 2000; ROSSETTI; ANDRADE, 2011).

De outra parte, Aguilera e Cuervo-Cazurra (2004) observam que a teoria da agência não abarca o conjunto das questões referentes às práticas de governança. Registram que as definições que concernem aos mecanismos de governança não dizem respeito somente às dimensões do ambiente técnico em busca de eficiência, mas abarcam, também, elementos do ambiente institucional em busca de legitimidade (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2010).

Do ponto de vista analítico, ao estudar-se o processo de institucionalização de práticas de governança no cooperativismo de crédito, investigando categorias centrais do institucionalismo sociológico, como conformidade/persistência, ação dos agentes e mudança (MEYER; ROWAN, 1977; TOLBERT; ZUCKER, 1999; GREENWOOD; SUDDABY; HININGS, 2002; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; FLIGSTEIN, 2007; LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2011), criam-se as condições para ampliar as discussões na área dos estudos organizacionais, especialmente ao conceder-se relevo na relação entre instituições e a capacidade de agência dos atores na dinâmica de produção e reprodução das práticas organizacionais.

A opção por esse recorte contribui para preencher uma lacuna teórica relacionada à teoria institucional sociológica. Busca-se analisar a influência que os valores institucionalizados têm na produção e reprodução das práticas de governança no cooperativismo de crédito solidário, bem como aprofundar as discussões a respeito da capacidade de ação dos atores em ambientes institucionalizados.

Cabe frisar, ainda, que a opção por pesquisar as práticas de governança do cooperativismo de crédito justifica-se pelo papel que os mecanismos de governança têm na sustentação estratégica da organização. Além disso, estabelecem diretrizes para os relacionamentos entre os cooperados, os conselheiros e os gestores, visando à preservação dos interesses coletivos, com participação e controle (FONTES FILHO; MARUCCI; OLIVEIRA, 2008; TRINDADE; BIALOSKORSKI NETO, 2012).

O estudo do cooperativismo no seu todo e no cooperativismo de crédito solidário de forma específica torna-se uma questão importante em virtude da posição dessas organizações no mercado brasileiro (IBGC, 2015a). Nessa perspectiva, o

desenvolvimento de pesquisas em relação ao sistema de governança e das relações entre os membros dessas organizações são questões importantes para alcançar uma melhor compreensão de suas práticas organizacionais (SCHMIDT; PERIUS, 2003). Boas práticas de governança corporativa vêm sendo apontadas enquanto uma questão primordial para a sustentabilidade das organizações (LA PORTA et al., 2000), ao mesmo tempo em que se configura como uma prática organizacional que vem se institucionalizando na área do cooperativismo de crédito (FONTES FILHO; MARUCCI; OLIVEIRA, 2008; FREITAS; FREITAS, 2013).

De outra forma, a importância da pesquisa justifica-se em virtude do crescimento, da expansão, da diversificação, das dinâmicas organizativas e das mudanças institucionais do cooperativismo brasileiro, particularmente o vinculado ao ramo de crédito. A Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB, 2015) estima que, no Brasil, as cooperativas tenham em torno de 30 milhões de associados. A Aliança Cooperativa Internacional (ACI) estima que existam em torno de um bilhão de associados nas cooperativas situadas nos diferentes cantos do mundo (ACI, 2015). A importância do cooperativismo também teve o reconhecimento por parte da Organização das Nações Unidas (ONU), que declarou 2012 como o ano internacional das cooperativas, salientando a colaboração dessas para o desenvolvimento econômico e social.

No âmbito das cooperativas de crédito, de acordo com a World Wide Credit Unions (WOCCU, 2014), haveria 217 milhões de associados, distribuídos em 57 mil cooperativas, situadas em 105 países. No Brasil, o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo é formado por cerca de 1.100 cooperativas de crédito singulares, suas cooperativas centrais, confederações de crédito e os dois bancos cooperativos, que somam mais de sete milhões de associados. Esse sistema está tendo um crescimento significativo no mercado de crédito, atingindo, em 2014, 3,77% de participação no Sistema Financeiro Nacional (MELO SOBRINHO; SOARES, 2015). Em relação às cooperativas de natureza solidária, vinculadas à Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural e Interação Solidária (Cresol Confederação), compõem esse sistema quatro cooperativas centrais de crédito, 155 cooperativas singulares, 348 unidades de atendimento, 21 bases regionais de serviços. Esse conjunto de cooperativas tinha, aproximadamente, 2.900 colaboradores, centenas de dirigentes e mais de 390 mil associados (CONFESOL, 2015).

Observa-se que o cooperativismo de crédito tem uma importante participação no SFN e ressalta-se, também, sua importância social, visto que, em muitas situações, representa o único canal de acesso das pessoas aos serviços financeiros (FONTES FILHO; FERREIRA; MARUCCI, 2014). Finalmente, pode-se arguir que a própria regulamentação estabelecida pelo Bacen para ampliar o controle e o monitoramento de suas ações, inclusive as de governança, evidencia a relevância da pesquisa.

#### **1.4 Estrutura metodológica do estudo**

Esta tese, além desta introdução, está estruturada em cinco capítulos. Nesta primeira parte, foram desenvolvidos os contornos do estudo, definindo o fenômeno, o problema de pesquisa, bem como os objetivos e a justificativa da investigação.

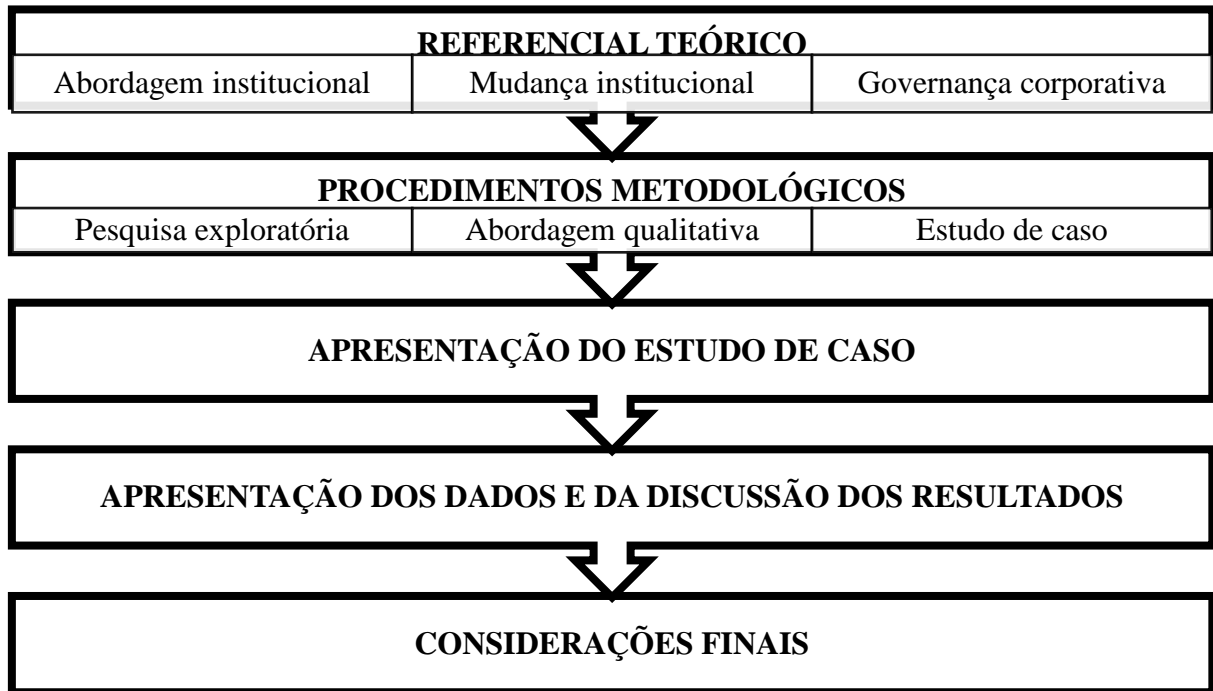
O Capítulo 2 apresenta o quadro teórico de referência a respeito da institucionalização de práticas organizacionais, reportando-se a questões da teoria institucional sociológica, da perspectiva de mudança institucional e da mudança de práticas organizacionais, assim como a discussões teóricas a respeito das boas práticas de governança corporativa.

O Capítulo 3 evidencia o posicionamento ontológico e epistemológico do pesquisador e descreve os procedimentos metodológicos que serão aplicados para dar o suporte à parte analítica, constituindo-se uma pesquisa exploratória, com o método de investigação do estudo de caso e abordagem de coleta de dados qualitativa.

O Capítulo 4 apresenta o fenômeno em estudo, resgatando concepções do cooperativismo, particularmente o de crédito, além de abordar a trajetória da Cresol, propiciando a descrição do ambiente para a análise dos resultados.

O Capítulo 5 apresenta os dados da pesquisa e uma discussão dos resultados à luz dos objetivos da pesquisa.

Nas considerações finais, é revisitado o problema de pesquisa, ressaltando as contribuições da pesquisa para o conhecimento do fenômeno, com apresentação das limitações do estudo e sugestões para novos trabalhos. A Figura 1 ilustra a estrutura do estudo para responder à questão de pesquisa.

**Figura 1 – Modelo esquemático do estudo**

Fonte: elaborado pelo autor da tese.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, procura-se desenvolver o referencial teórico da tese, que perpassa os fundamentos conceituais da abordagem institucional, os alicerces teóricos sobre governança corporativa e a questão da institucionalização das práticas de governança no cooperativismo de crédito. O quadro analítico serviu de suporte para a definição dos procedimentos metodológicos e de análise e interpretação dos dados.

### 2.1 Abordagem institucional sociológica

Os teóricos do institucionalismo sustentam que a utilização de um conjunto de procedimentos pelas organizações não se deve ao fato de esses serem mais eficazes do ponto de vista técnico, em termos de fins e meios, como apontava a escola racional, mas, sim, à incorporação de fatores culturais e sociais vinculados à dimensão simbólica (MEYER; ROWAN, 1977; HALL; TAYLOR, 2003).

Com o propósito de explicitar os fundamentos conceituais da abordagem institucional nos estudos organizacionais que dão sustentação teórica para o presente trabalho, serão analisados, em um primeiro momento, os aspectos referentes à dimensão ambiental, aos campos organizacionais e à questão da legitimidade. Posteriormente, será realizada a revisão da literatura a respeito das instituições e do processo de institucionalização.

#### 2.1.1 Organizações e a dimensão ambiental

A teoria institucional de base sociológica surgiu no quadro das teorias das organizações e ganhou espaço ao contestar a distinção tradicional da esfera do mundo social, percebida enquanto reflexo da racionalidade abstrata de fins e meios e de esferas influenciadas pelo conjunto de práticas associadas à cultura (HALL; TAYLOR, 2003). Especificamente, essa vertente teórica dos estudos organizacionais teve um impulso com as elaborações de Meyer e Rowan, em 1977. Com o artigo *Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony*, os autores passaram a estudar o poder e a influência das instituições na modelagem das estruturas organizacionais (MEYER; ROWAN, 1977).

Essa abordagem sustenta que as instituições incorporam em suas molduras questões de natureza política, jurídica e opinião pública, reproduzindo, de maneira estrutural, aspectos relacionados à realidade social (MACHADO-DA-SILVA;

FONSECA, 2010). Nesse sentido, as organizações estão inseridas em um contexto institucional, que incide na criação e na consolidação de valores por meio da interação social (VIEIRA et al., 2004). O contexto institucional compreende o ambiente técnico (mercado, economia, trabalho) como também o ambiente institucional (valores, regras, normas) e a forma de interação com as organizações (SCOTT, 1995).

Na medida em que as organizações são influenciadas por elementos advindos do ambiente (técnico e institucional), a teoria institucional sociológica contradita a visão que compreende as organizações como sistemas fundamentos nos aspectos racionais (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999; HALL; TAYLOR, 2003). No escopo dessa abordagem, as organizações adotam com frequência novas práticas organizacionais, por razões que oferecem legitimidade social a partir da aceitação de práticas que têm um valor reconhecido no ambiente cultural (HALL; TAYLOR, 2003). Na sugestão de Tolbert e Zucker (1999), o modelo racional e o institucional não devem ser tratados como opostos, mas como dois polos de um *continuum* de processos tanto de tomadas de decisão quanto de comportamentos.

A adoção dos valores do ambiente institucional visa, também, a redução das incertezas por parte das organizações ao seguirem padrões isomórficos. Nesse dizer, tanto o isomorfismo quanto a legitimidade são fatores importantes para a sobrevivência das organizações (MEYER; ROWAN, 1977; DIMAGGIO; POWELL, 1991; FONSECA, 2003). Esses condicionantes do ambiente institucional reduzem o grau de liberdade de escolha das organizações, já que procedimentos referentes às práticas de gestão e de relações sociais não são empregados em virtude de serem mais eficientes, mas, sim, em função de elementos ambientais que levam para uma maior legitimidade (FREITAS; FREITAS, 2013).

Machado-da-Silva e Fonseca (2010) salientam que o ambiente tem duas dimensões – técnica e institucional. A distinção não quer dizer que uma dimensão é contraposta a outra, uma vez que, os padrões institucionais podem convergir com os elementos técnicos para efetivar práticas organizacionais que alcancem a legitimação.

Os ambientes técnicos, por sua vez, são entendidos como os que se desenrolam a partir do mercado, por meio da troca de produtos, serviços e de relações de trabalho (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010). Essa dimensão tem como parâmetro o isomorfismo competitivo, sendo o controle de eficácia e o controle de eficiência elementos para avaliar os resultados em termos de qualidade e quantidade.

Já o ambiente institucional pode ser caracterizado pela elaboração de valores, regras e normas que incidem em como as organizações deveriam adequar suas práticas organizacionais para obter legitimidade (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 2005; DUARTE; TAVARES, 2012). Nessa dimensão, as pressões ambientais incidem para a conformação das estruturas organizacionais, resultando no isomorfismo institucional, sendo que “sob condições de incerteza, as organizações sujeitam-se a requerimentos governamentais, copiam estruturas e práticas, ou implementam medidas genericamente aceitas em redes profissionais” (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010, p. 40).

Na concepção de Meyer e Rowan (1977), o ambiente mune as organizações com valores e regras institucionalizadas que desenham novos contornos de organização, especificando as formas de produção e reprodução da racionalidade. As práticas institucionalizadas no ambiente tornam-se mitos racionalizados e as organizações são direcionadas a incorporá-los em seus procedimentos para alcançar legitimidade social (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999). Em virtude disso, as organizações moldam suas estruturas para se conformar a essa ordem em busca de recompensas e ampliação de recursos simbólicos, fortalecendo suas perspectivas de sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1977).

As práticas de governança no âmbito das cooperativas, a partir de sua institucionalização, podem ser consideradas mitos racionais produzidos no contexto institucional que às conferem legitimidade às organizações. Nessa lógica, as práticas de governança são valorizadas não somente em virtude das premissas do ambiente técnico em busca de eficiência no sistema de gestão das cooperativas, mas são vistas, também, como uma maneira de as organizações estarem em conformidade com as regras e normas simbólicas oriundas do campo organizacional (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA 2010), sendo que a adequação ao padrão proposto legitima as cooperativas no ambiente.

Na definição de DiMaggio e Powell (2005), os campos organizacionais são um conjunto de organizações que compartilham sistemas sociais e valores comuns, formados por crenças e símbolos que constituem uma área reconhecida da vida institucional. Esses autores, conceituam o campo organizacional enquanto “organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências

reguladoras e outras organizações que produzem serviços e produtos similares” (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 76).

A institucionalização do campo organizacional pode levar as organizações a um processo de homogeneização. Segundo essa visão, os responsáveis pela tomada de decisões, podem buscar em outras organizações respostas para equações complexas, inclusive como mecanismo de autodefesa, ajustando, assim, seus comportamentos aos valores do ambiente institucionalizado (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999; DIMAGGIO; POWELL, 2005).

De acordo com a teoria institucional sociológica, a legitimidade organizacional é alcançada quando a organização direciona suas estruturas de acordo com os padrões aceitos como legítimos no ambiente institucional (ROSSONI; MACHADO-DASILVA, 2013). Obter legitimidade é um elemento importante para preservar a estabilidade da organização (FONSECA; MACHADO-DASILVA, 2010), sendo uma razão fomentadora para a incorporação de práticas institucionalizadas.

### **2.1.2 Instituições e o processo de institucionalização**

Os teóricos do institucionalismo tendem a definir as instituições de maneira global, incluindo valores, costumes, regras, símbolos e modelos morais que fornecem significações para as ações humanas (HALL; TAYLOR, 2003). Essa vertente incorporou, em suas análises, uma perspectiva cognitivista para compreender a cultura como uma rede de hábitos e símbolos que fornecem padrões de comportamento, ou seja, é um tipo de convenção que assume o *status* de regra, algo a ser seguido ou imitado (PECI; VIEIRA; CLEGG, 2006). Em outras palavras, concentram-se no jeito como as instituições incidem no comportamento dos indivíduos e organizações, ao fornecer esquemas e modelos cognitivos para a ação (HALL; TAYLOR, 2003), pois, conferem legitimidade devido à aceitação por parte dos atores envolvidos (JACOMETTI et al., 2016).

A abordagem institucional compreende as instituições enquanto um produto da construção humana (TOLBERT; ZUCKER, 1999), sendo resultado de ações propostas por indivíduos guiados por forças por eles interpretadas, sugerindo um processo que é, ao mesmo tempo, estruturado e estruturante, não sendo, necessariamente, racional, mas fruto de interpretações e subjetividades que oferecem procedimentos para as práticas organizacionais (VIEIRA; CARVALHO, 2003).

Segundo Scott (1995), o institucionalismo compreende as instituições enquanto sistemas compostos, que proporcionam estabilidade e significado ao comportamento social. Partindo da ideia de que elas influenciam as organizações e seus participantes de diferentes modos e de que a busca da legitimidade pode trilhar por caminhos distintos, existem diferentes interpretações dentro do institucionalismo para explicar as formas de relação entre instituições e organizações (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005).

Scott (1995) ordena as diferentes formas em três pilares: o regulativo, o normativo e o cultural-cognitivo, sendo que os pilares agregam diferentes bases e motivos de conformidade e sua compreensão permite observar a influência exercida pelas instituições no comportamento organizacional. No Quadro 1, apresenta-se de maneira sistematizada os três pilares das instituições.

**Quadro 1** – Os três pilares das instituições

Característica	1. Regulativo	2. Normativo	3. Cultural-cognitivo
Base da submissão	Utilidade	Obrigação social	Pressuposição
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumentalidade	Adequação	Ortodoxia
Indicadores	Regras, leis, sanções	Certificação, aceitação	Predomínio, isomorfismo
Base de legitimação	Legalmente sancionada	Moralmente governada	Culturalmente sustentada, conceitualmente correta

Fonte: Scott (1995, p. 60).

O pilar regulativo destaca a capacidade de estabelecer regras, leis e sanções para influenciar o comportamento dos atores sociais. Esse processo tem como centralidade aspectos relacionados à lógica racional utilitarista de custo benefício, valendo-se da forçá, do temor e da conveniência para buscar a adequação aos preceitos legais, que são a base de legitimação institucional (MACHADO-FILHO et al., 2003). A conformidade   obtida com o emprego de mecanismos de pressão coercitivos, sendo que esses podem ser formais ou informais (SCOTT, 1995).

No pilar normativo, a centralidade é dada aos valores e às normas. As pressões normativas interferem nos comportamentos das organizações. Os valores sociais constituem as bases sobre as quais podem ser realizadas avaliações entre as organizações. As normas definem como as coisas deveriam ser realizadas e especificam os meios para perseguir as metas ou os objetivos desejados (SCOTT,

1995). Nesse pilar, a legitimidade organizacional é orientada pela dimensão moral e, à medida em que o comportamento apropriado é interiorizado e repetido em busca de legitimidade, torna-se uma obrigação social (CASTRO; GONÇALVES, 2014).

Por último, no pilar cultural-cognitivo, tem-se o predomínio dos aspectos cognitivos das instituições, os quais permitem o compartilhamento das concepções no interior das organizações e constituem a base sobre a qual os significados são construídos (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2013). Esse pilar supera as regras do pilar regulador e o da lógica normativa, destacando-se as interpretações subjetivas das ações, que passam a constituir os parâmetros para conceber a realidade social (SCOTT, 1995).

Relacionando os três pilares com o caso específico deste estudo, pode ser considerado como integrante do pilar regulativo o marco regulatório do cooperativismo de crédito, expedido pelo Estado brasileiro, que estabelece regras, por exemplo, para a transparência, prestação de contas e práticas de governança. O pilar normativo pode ser observado na aderência, por parte das cooperativas de crédito, ao planejamento estratégico e as práticas de gestão. O pilar cultural-cognitivo, seria obter um reconhecimento por parte da população da importância das cooperativas de crédito para o desenvolvimento das comunidades.

De acordo com Scott (1995), a análise das estruturas institucionais pode ter combinações das diferentes abordagens, sendo que cada pilar apresenta diferentes bases para buscar conformidade e legitimidade. O regulativo evidencia que a conformidade advém do agir com as regras; o normativo destaca a dimensão moral, sendo essa a base para definir o padrão de comportamento em busca de legitimidade; o cognitivo ressalta a adoção de esquemas interpretativos como o meio mais adequado para agir em conformidade e alcançar legitimidade (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; FERNANDES, 1988).

Berger e Luckmann (2004, p. 80), que, com sua sociologia do conhecimento, fornecem fundamentação ontológica à abordagem institucional, postulam que as instituições, “pelo simples fato de existirem, controlam a conduta humana estabelecendo padrões previamente definidos de conduta, que a canalizam em uma direção por oposição às muitas outras direções que seriam teoricamente possíveis”. Esses autores afirmam que as instituições têm um papel relevante de transformar crenças e ações em regras de conduta social.

A institucionalização foi objeto de estudo de diversos teóricos, entre os quais, ressalta-se o trabalho de Meyer e Rowan (1977), Zucker (1977), Oliver (1991), Tolbert e Zucker (1999). De acordo com Berger e Luckmann (2004), as regras institucionalizadas são construções cognitivas e, pelo fato de existirem, controlam a conduta humana. Desse modo, institucionalização compreende o compartilhamento, por um determinado grupo social, de um conjunto de valores e crenças, representando um processo pautado pela conformidade às normas, que constituem diretrizes para a concepção da realidade e para a ação (GUARIDO FILHO; MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 2009).

No trabalho desenvolvido por Zucker (1977), a institucionalização é investigada a partir da ótica cultural e passa a ser compreendida como um processo pelo qual conhecimentos institucionalizados existem enquanto fatos e compõem a realidade, podendo ser transmitidos nessas bases (PECI, 2006). Nessa lógica, a institucionalização produz repercussões práticas e é considerada, pelos membros de um determinado grupo social, necessária e eficaz, uma vez que os valores orientam ações por parte dos atores sociais, servindo de suporte para obter padrões estáveis de comportamento (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Tolbert e Zucker (1999, p. 196) observaram que, apesar de existirem muitos estudos que utilizam a teoria institucional, tem-se dado pouca atenção nas análises a respeito dos processos de institucionalização. Na visão das autoras, a “institucionalização é quase sempre tratada como um estado qualitativo: ou as estruturas são institucionalizadas ou não são”. Consequentemente, negligenciam-se os fatores que determinam variações nos níveis de institucionalização. As autoras apresentam um modelo teórico dividido em três fases: habitualização, objetificação e sedimentação.

A habitualização é a primeira fase do estágio de institucionalização e compreende a produção de novos arranjos como forma de responder a problemas específicos da organização e sua formalização em políticas e procedimentos da organização, ou, então, de um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes. Essas estruturas podem ser temporárias, caracterizando um estágio de pré-institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

A objetificação relaciona-se com a difusão da estrutura e envolve o desenvolvimento de acordos entre os membros da organização no que diz respeito à estrutura e à aceitação progressiva dessa estrutura por parte da organização, tendo

como base esse consenso (TOLBERT; ZUCKER, 1999). A objetivação é descrita como o estágio semi-institucionalizado.

De acordo com Tolbert e Zucker (1999), a institucionalização geral abrange a sedimentação, uma dinâmica que se apoia na continuidade dos padrões estruturais, particularmente, em sua sobrevivência ao longo dos anos. A sedimentação caracteriza-se tanto pela propagação de suas estruturas quanto pela perpetuação de estruturas por um período longo de tempo.

À luz dos enunciados dessa abordagem, a institucionalização de práticas de governança é um processo 'intencional' pelo qual as cooperativas realizam uma adaptação para se adequar aos valores e às regras produzidas no ambiente. A convenção do que venha a ser 'boas práticas de governança' é resultado dos valores prevaletentes no ambiente institucional, que, por sua vez, são influenciados pelas relações de poder, concepções de gestão, cultura organizacional, entre outras questões que compõem a realidade social. O entendimento do processo de mudança das práticas de governança demanda analisar o modo como essas interações acontecem, quais são os fatores determinantes, quem são os principais atores envolvidos e que tipo de resistências surgem nas cooperativas diante das pressões por mudanças.

Consonante ao raciocínio exposto nos parágrafos precedentes, a mudança das práticas de governança nas cooperativas, em um ambiente marcado pela lógica da conformidade, pode ocorrer a partir da alteração de 'tipificações partilhadas' no ambiente institucional, com a incorporação de novos padrões e valores do contexto institucional a fim de assegurar, novamente, conformidade às regras e, assim, reduzir incertezas (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 2005). Essa visão de mudança de práticas organizacionais apresenta algumas limitações e sofre críticas inclusive de autores que utilizam a teoria institucional em seus estudos.

Para superar essa ênfase exagerada do poder das instituições sobre as práticas organizacionais, foi conduzido um conjunto de estudos (OLIVER, 1991; BARLEY; TOLBERT, 1997; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; BATTILANA, 2006; FLIGSTEIN, 2007; LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2011) que procuram realçar que a conformidade das organizações às pressões ambientais não determina integralmente a sua capacidade de ação, reconhecendo, dessa forma, a capacidade de agência dos atores sociais na dinâmica de promover mudanças



institucionais (GUARIDO FILHO; COSTA, 2012). Esse aspecto será desenvolvido na próxima seção.

## **2.2 A questão da mudança na teoria institucional**

Pretendeu-se com o texto precedente apresentar argumentos para evidenciar os limites e as possibilidades do entendimento do fenômeno da institucionalização de práticas organizacionais. Para avançar no quadro da revisão teórica da presente tese, apresenta-se, na sequência, algumas categorias analíticas que focam a questão da mudança organizacional e da mudança institucional.

A questão da mudança nos estudos organizacionais desenvolveu-se sob diferentes prismas. Lima e Bressan (2003) destacam que o tema da mudança organizacional é um fato da vida contemporânea e deve se manter como um imperativo, no futuro. Os autores consideram que a diversidade das formas de abordagem do fenômeno, a necessidade de melhor compreensão das razões e dos processos de mudança e as possíveis consequências das mudanças para as organizações são indícios claros de esse ser um tema promissor.

A mudança no interior da teoria institucional passou a ser objeto de um conjunto de pesquisas. De maneira geral, os estudos apresentados no decorrer desta seção desenvolvem argumentos no sentido de superar a visão que prevalece no meio acadêmico em relação à teoria institucional, ou seja, que essa daria, basicamente, conta da questão da persistência, tendo um espaço restrito para a análise da mudança de práticas organizacionais.

Ainda, é oportuno registrar que os conceitos de mudança organizacional e mudança institucional, embora sejam correlatos, precisam ser percebidos enquanto constructos distintos, tendo cada um suas características e especificidades. No espaço a seguir, serão abordados os tópicos que envolvem a questão da mudança organizacional bem como serão apresentados os principais conceitos referentes à mudança institucional.

### **2.2.1. Mudança organizacional**

Nos últimos anos, surgiram e se consolidaram na comunidade acadêmica diferentes teorias, adotando distintos posicionamentos em relação à natureza das mudanças, sendo que os conceitos e as características descritas em relação ao tema abordam questões complexas, distintas e, até mesmo, contrapostas, como

estabilidade/mudança, voluntarista/determinista (LIMA; BRESSAN, 2003), encontrando-se teorias bem elaboradas que se mesclam com propostas fragmentadas e inconsistentes (MOTTA, 2000).

Os avanços dos estudos e das discussões a respeito dos processos de mudança organizacional indicam que, na construção de um conceito em relação ao tema, faz-se necessário considerar um conjunto de dimensões, como o escopo, a intensidade, o envolvimento das pessoas, a continuidade ou descontinuidade de tempo, o prazo no qual acontece a mudança, a relevância do impacto da mudança, entre outros (LIMA; BRESSAN, 2003; NEIVA; PAZ, 2007).

Lima e Bressan (2003) realizaram uma importante revisão da literatura sobre o tema e apresentam um conjunto de conceitos relacionados à mudança organizacional, sintetizados no Quadro 2.

#### **Quadro 2 – Definições teóricas sobre mudança organizacional**

Definição	Referência
Qualquer modificação, planejada ou não, nos componentes organizacionais formais e informais mais relevantes (pessoas, estrutura, produtos, processos e cultura); modificação que seja significativa, atinja a maioria dos membros da organização e tenha por objetivo a melhoria do desempenho organizacional em resposta às demandas internas e externas.	Bressan (2001)
Toda alteração, planejada ou não, ocorrida na organização, decorrente de fatores internos e/ou externos, que traz algum impacto nos resultados e/ou nas relações entre as pessoas no trabalho.	Bruno-Faria (2003)
Qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização.	Wood Jr. (2000)
Atividades intencionais proativas e direcionadas para obtenção das metas organizacionais.	Robbins (1999)
Resposta da organização às transformações que vigoram no ambiente, com o intuito de manter a congruência entre os componentes organizacionais (trabalho, pessoas, arranjos/estrutura e cultura).	Nadler et al. (1994)
Acontecimento temporal estritamente relacionado a uma lógica, ou ponto de vista individual, que possibilita às pessoas pensar e falar sobre a mudança que percebem.	Ford e Ford (1994)
Sequência de eventos que se desdobram durante a existência da entidade organizacional e que relatam um tipo específico de mudança.	Van de Ven e Pole (1995)
Conjunto de teoria, valores, estratégias e técnicas cientificamente embasadas, objetivando mudança planejada do ambiente de trabalho com o objetivo de elevar o desenvolvimento individual e o desempenho organizacional.	Porras e Robertson (1992)
Abstração de segunda ordem, ou seja, trata-se do registro de impressões sobre a relação entre variáveis dinâmicas.	Woodman (1989)
Alteração significativa, articulada, planejada e operacionalizada por pessoal interno ou externo à organização, que tenha o apoio e a supervisão da administração superior e atinja, integradamente, os componentes de cunho comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico.	Araújo (1982)

Fonte: adaptado de Lima e Bressan (2003, p. 23).

Em relação aos motivos ou às razões que geram mudanças nas organizações, Silva, Araújo e Vaz (2009) entendem que essas são resultado de fatores que podem vir tanto do ambiente interno quanto do ambiente externo e que afetam o funcionamento das organizações. Entre as fontes desestabilizadoras identificadas como externas estão as originárias do ambiente político, as oscilações do mercado, as movimentações da concorrência e as inovações tecnológicas. Em relação ao nível interno, destacam-se as mudanças de ação estratégica da direção das empresas, como a reformulação de visão, missão, objetivos, a implementação de planejamento e sistemas de controle e, ainda, os investimentos em novos setores (SILVA; ARAÚJO; VAZ, 2009).

Pettigrew (1987) observa que as forças geradoras de mudanças, geralmente, são extraorganizacionais, isto é, mudanças no ambiente externo, como o impacto de uma recessão econômica nas empresas. Contudo, o autor também salienta que devem ser considerados outros aspectos, entre os quais, a inércia organizacional e as alterações na estrutura de poder das organizações.

Na essência, Pettigrew (1987) salienta que é fundamental compreender o contexto das organizações para compreender suas estruturas e seus processos, uma vez que existe uma efetiva interação entre as organizações e os contextos, sendo que esses estão em constante movimento. Por essa razão, a mudança organizacional precisa ser analisada em toda a sua complexidade, como um processo que acontece ao longo do tempo.

Pettigrew, Ferlie e Mckee (2002) consideram essencial analisar a mudança em organizações a partir da interação de três questões centrais, a saber: o contexto, o processo e o conteúdo da mudança. O contexto está relacionado ao “porquê”, que deve ser analisado sob as perspectivas externa e interna. A análise da dimensão externa diz respeito ao ambiente macro (âmbito internacional, nacional e regional), considerando-se questões de ordem econômica, social e política. O contexto interno abarca os aspectos próprios da organização, como cultura organizacional, estrutura de gestão, processos, práticas de governança (PETTIGREW, 1987).

A análise da mudança em relação ao processo precisa considerar a questão do “como”, verificando as ações, as reações e as interações dos diferentes atores envolvidos na mudança, buscando compreender de que maneira ela ocorre, considerando sua processualidade, dinamicidade e temporalidade. O conteúdo da

mudança refere-se ao “o que” mudou nas áreas específicas, isto é, corresponde à análise da resposta organizacional a respeito das estratégias que estão sendo realizadas. Elas podem estar relacionadas à questão tecnológica, ao posicionamento estratégico, à cultura e às práticas de governança (PETTIGREW, 1987; PETTIGREW; FERLIE; MCKEE, 1992).

O certo é que a condução de um processo de mudança apresenta-se de forma conflituosa, incerta e descontínua, ou seja, não é uma situação segura e nem tranquila, considerando-se o alcance do resultado desejado. Em diversos estágios, ela apresenta um conjunto de dificuldades e reações, sendo que, em muitas situações, requer que os indivíduos revejam sua forma de pensar, agir e criar significados para sua própria vida (MOTTA, 2000).

Em relação às resistências para a mudança organizacional, Borges e Marques (2011) argumentam que elas podem surgir tanto por características individuais quanto em função dos interesses organizacionais. As resistências individuais denotam que as pessoas não são passivas e emergem como uma forma de proteção real ou imaginária de percepção de ameaça à manutenção do *status quo* proposta pelos agentes de mudança (CHAVES; MARQUES; DIAS, 2005). Em relação ao ambiente organizacional, a resistência à mudança origina-se em fontes como a inércia estrutural e a natureza conservadora das instituições (BORGES; MARQUES, 2011).

No entanto, Chaves, Marques e Dias (2005) ressaltam que a resistência nem sempre pode ser percebida como uma obstrução à mudança, uma vez que, de um ponto de vista mais amplo, ela é um instrumento de preservação que permite a continuidade da cultura, de instituições e civilizações. Ainda, do ponto de vista das pessoas, as mudanças não têm tido apenas consequências negativas, posto que, em algumas empresas, elas incentivam a criatividade, estimulam o surgimento de novos negócios e, em determinadas situações, os indivíduos passam a ter um maior controle sobre o trabalho (LIMA; BRESSAN, 2003).

Em relação às características de diferentes tipos de mudança organizacional, Silva, Araújo e Vaz (2009) destacam que elas podem ocorrer de maneira radical, incremental ou evolutiva. A primeira é mais intensa, geralmente, representa uma ruptura com a ordem existente e se caracteriza por uma transformação da identidade da empresa por meio de um único passo. A mudança incremental caracteriza-se pelo aumento da eficiência, por melhorias constantes, contínuas e cumulativas de

pequenos passos. Em relação à evolutiva, abarca as mudanças que envolvem a maioria dos membros da organização em um número reduzido de passos.

Nesse contexto, a mudança organizacional apresenta-se não enquanto um fenômeno fora do contexto, mas como uma rotina, mesmo que não seja fácil a assimilação por parte das organizações (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; FERNANDES, 1988). Do ponto de vista da perspectiva institucional, a mudança organizacional pode ocorrer em um *continuum* que abarca tanto os níveis microssociais quanto o nível macrossocial, que podem ser em períodos curtos e concentrados ou, então, ao longo de um período (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005). Ainda nessa linha, a mudança pode ser incremental, com leves ajustes na orientação estratégica ou radical, transformando a organização por meio de eventos dramáticos de descontinuidade com os padrões anteriores (DACIN, GOODSTEIN; SCOTT, 2002).

De qualquer sorte, pretendeu-se, no desenvolvimento do presente trabalho, analisar as mudanças nas práticas de governança no cooperativismo de crédito solidário como parte do processo de institucionalização e não como um fenômeno externo e correlato. Trabalha-se com a visão de que as categorias instituições e mudanças não são contraditórias, conforme já foi demonstrando em estudos de Dacin, Goodstein e Scott (2002), Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005), Battilana, Leca e Boxenbaum (2009), Lawrence, Suddaby e Leca (2011). Assim, conforme descrito anteriormente, a proposta do estudo é evidenciar o papel das instituições e da agência, desenvolvendo uma abordagem que encadeie as questões em condições de explicar, de forma adequada, a manutenção e as mudanças nas práticas organizacionais.

### **2.2.2 Mudança institucional**

A questão da mudança institucional será discutida a partir do olhar da própria teoria institucional, ressaltando-se a questão da agência na formação das estruturas organizacionais (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005). Desse modo, busca-se ampliar o quadro analítico a respeito da dinâmica de institucionalização dos mecanismos de governança no âmbito das cooperativas de crédito, apresentando-se alguns trabalhos que focalizam sua atenção na capacidade de agência dos atores sociais em um contexto institucionalizado, visando a alcançar um melhor entendimento da questão da mudança de práticas organizacionais.

Para dar conta do objeto de análise desta seção, apresentar-se-á um conjunto de temas que trazem, cada um à sua maneira, uma contribuição para a compreensão da questão da mudança. Assim, serão discutidas, na sequência, as categorias: isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 2005); respostas estratégicas (OLIVER, 1991); empreendedorismo institucional (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009); trabalho institucional (LAWRENCE; SUDDABY, 2005); habilidades sociais (FLIGSTEIN, 2007); dualidade da estrutura (GIDDENS, 2013)

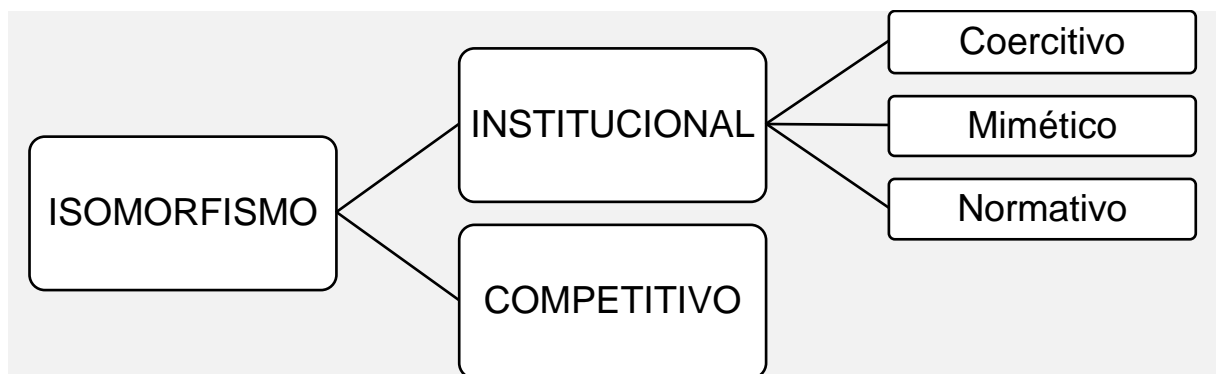
DiMaggio e Powell (2005) sustentam que o isomorfismo institucional é um conceito-chave para a explicação da persistência e da mudança de práticas organizacionais. Mesmo que o isomorfismo seja compreendido como um mecanismo institucionalizador (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999), que constituiu uma dinâmica de restrição que força as organizações que enfrentam idênticas condições ambientais a se assemelhar entre si (DIMAGGIO; POWELL 2005), em determinados processos de institucionalização, pode ser avaliado como um vetor de mudanças organizacionais, na medida em que proporciona a incorporação de novas práticas por parte das organizações para enfrentar as exigências ambientais (MACHADO-DASILVA et al., 2003).

Segundo essa visão, o isomorfismo permite que atores sociais sejam capazes de compartilhar conceitos e atitudes comuns ou, então, produzir ideias com significados semelhantes, que permitem propor uma tipologia de processos que levam as organizações a mudar estruturas e adotar lógicas institucionais comuns dentro de um campo organizacional (KELM et al., 2014).

DiMaggio e Powell (2005) observam que existem dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional. O isomorfismo competitivo lida com a dimensão da racionalidade do sistema, visando dar conta das exigências de mercado e das estratégias de adequação. Já o institucional manifesta-se por três mecanismos: coercitivo, mimético e normativo. Os autores observam que o isomorfismo coercitivo deriva das pressões do ambiente institucional sobre as organizações, notadamente, a partir das políticas governamentais, do marco jurídico, ou seja, da influência formal e informal que os padrões institucionais exercem sobre as organizações. O isomorfismo mimético refere-se ao mecanismo utilizado pelas organizações para responder, ou dar conta, de forma padronizada, das incertezas oriundas do contexto institucional. É uma forma de lidar com o desconhecido, em relação, por exemplo, a tecnologias inovadoras, sendo que as organizações passam a adotar, sobretudo, práticas

organizacionais similares às que já foram validadas por outras organizações. Já, o isomorfismo normativo se refere à profissionalização das organizações, que podem receber influências dos conhecimentos produzidos em universidades, centros avançados de pesquisas, por contratação de profissionais com experiência e formação acadêmica (VILLIERS; ALEXANDER, 2014; FELIX; GUARIDO FILHO; GONÇALVES, 2015). Na Figura 2, apresenta-se, de maneira esquemática, os tipos de isomorfismo.

**Figura 2 – Tipos de isomorfismo**



Fonte: adaptado de DiMaggio e Powell (2005).

Uma dedução para conectar o conceito do isomorfismo institucional à presente pesquisa pode ser assim estabelecida: o aspecto coercitivo pode ser compreendido pela força do Estado em impor regras para as práticas contábeis e as práticas de governança, como por exemplo, estabelecer um padrão único para a realização de auditorias externas; sob o aspecto mimético, as cooperativas passam a reproduzir práticas de gestão similares a de outras organizações, como a adoção de um *software* para qualificar os procedimentos de concessão de crédito, procurando diminuir incertezas e diluir riscos; sob o aspecto normativo, a contratação de consultorias e/ou profissionais com atuação em outras cooperativas, adesão a certificados de acreditação, realização de planejamento estratégico.

Sob o ponto de vista da abordagem institucional, o isomorfismo é decorrente do conjunto de interações desenvolvidas pelas organizações, que, em virtude de suas forças, condiciona-as a um processo de similitudes em suas estruturas (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Machado-da-Silva, Guarido Filho e Rossoni (2006) observam que o isomorfismo resulta também da troca de um conjunto de informações e questões com

as quais as organizações são obrigadas a lidar, sendo um componente essencial para as organizações buscarem legitimidade.

A situação de mudança das práticas organizacionais, sob esse prisma, caracteriza-se pela inserção de novos valores e novas práticas advindas do ambiente institucional, decorrentes de pressões isomórficas coercitivas, miméticas e normativas (DIMAGGIO; POWELL, 2005). O novo quadro normativo advém das concepções hegemônicas no campo organizacional, das mudanças nas relações de poder entre os atores sociais, dos conflitos de interesses, das inovações tecnológicas e legislativas, das forças de mercado, entre outros fatores (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003).

No entanto, é preciso ter consciência dos limites que o conceito de isomorfismo apresenta para explicar a dinâmica de mudança de práticas organizacionais. Gonçalves, Fonseca e Augusto (2010) salientam que as forças isomórficas estão direcionadas no sentido de manter a estabilidade e prevenir mudanças significativas e radicais. DiMaggio e Powell (2005, p. 76) sustentam que o isomorfismo é um mecanismo de mudança, mas, também, enaltecem que forças poderosas emergem no ambiente e que em “longo prazo atores organizacionais que tomam decisões racionais constroem em torno de si mesmos um ambiente que restringe suas habilidades em continuar mudando nos anos seguintes”, levando-as a se tornarem mais similares entre si.

Em harmonia com esse raciocínio, cabe ressaltar que as pressões sobre as organizações, sejam elas formais ou informais, tendem a impor procedimentos padronizados, sobressaindo-se a ideia da homogeneidade, já que elas são conformadas aos valores pré-existentes no ambiente institucional, tendo-se uma sobreposição das instituições sobre as preferências organizacionais, limitando-se o conceito de mudança a uma construção cognitiva e cultural (CARVALHO; ANDRADE; MARIZ, 2005).

Outra importante contribuição na análise dos processos de mudanças institucionais veio dos estudos de Oliver (1991), com o conceito respostas estratégicas. Nesse estudo, Oliver (1991) discute as possibilidades que as organizações têm de responder, estrategicamente, aos processos institucionais, sustentando que elas reagem de acordo com a sua capacidade interna, abrindo espaço para a heterogeneidade e a mudança organizacional. Nessa linha de raciocínio, a autora sustenta que a conformidade às exigências do ambiente pode não



ser algo inevitável, uma vez que as organizações têm possibilidades de reagir diante das pressões estruturais com ações que podem ir da aquiescência à resistência (MACHADO-DA-SILVA; GRAEFF, 2008).

Sob essa ótica, a maneira de agir guarda relação com a motivação pela qual as pressões são exercidas, o que as representa, quem as está praticando, como elas ocorrem e por quais meios. Nessa acepção, a conformidade às exigências do ambiente institucional não é algo dado, podendo haver, por parte das organizações, a escolha de uma direção alternativa, especialmente quando as demandas do ambiente são conflitantes com os interesses organizacionais, aspecto que pode levar a uma maior heterogeneidade organizacional (OLIVER, 1991).

O conceito de empreendedorismo institucional, desenvolvido por autores do institucionalismo sociológico, traz importantes contribuições para discutir e analisar a questão da mudança (SANDER; CUNHA, 2013). Essa categoria refere-se à capacidade que os atores sociais (indivíduos, grupos sociais ou organizações) têm em mobilizar recursos para atuar na transformação de instituições (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009). São agentes com capacidade de pensar e agir de forma diferente do que fora descrito pelas regras sociais, ou seja, divergem das instituições para iniciar a efetivação de mudanças nas relações sociais (MAGUIRE; HARDY; LAWRENCE, 2004).

A ideia de empreendedorismo institucional está vinculada ao entendimento do papel que os atores têm na dinâmica de mudança institucional, apresentando-se como uma abordagem que enfatiza como as organizações e instituições são constituídas pela ação de empreendedores, mesmo considerando a força exercida pelas instituições em favor da continuidade e a persistência de suas crenças e valores (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009).

Na percepção de Maguire, Hardy e Lawrence (2004), o empreendedorismo institucional diz respeito às ações de atores que têm a intenção e a capacidade de articular recursos em um determinado arranjo institucional, que, ao questionar o *status quo*, iniciam um processo de mudança, visando a transformar as instituições existentes ou, então, criar novas instituições (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009).

Battilana (2006) considera que a posição social do ator é um elemento importante na constituição de sua capacidade empreendedora. Assim, a posição que o ator social ocupa dentro do campo organizacional pode aumentar ou diminuir sua

aptidão para ações empreendedoras. Nessa acepção, as organizações com elevado *status quo* tendem a ter um engajamento menor nos processos de mudanças e, geralmente, mobilizam recursos para manter inalterado o estado da arte. De outra parte, organizações que ocupam posições menos centrais têm menos a perder com mudanças e comportamentos desviantes, já que elas têm benefícios menores com os arranjos existentes (AVRICHIR; CHUEKE, 2011).

Sob essa perspectiva, os empreendedores institucionais podem ser identificados como os atores que promovem inovações sociais, transformando arranjos institucionais ao introduzir novas práticas sociais e novos sentidos para a ação (MAGUIRE; HARDY; LAWRENCE, 2004; BATTILANA, 2006).

Nesse sentido, a mudança institucional torna-se efetiva na medida em que os atores inseridos no contexto têm a capacidade de promover a tradução de novas formas institucionais para a realidade, estabelecendo, difundindo e consolidando novas regras, promovendo inovações e modificando os arranjos institucionais existentes, a partir da introdução de novas práticas e de novos sentidos (MAGUIRE; HARDY; LAWRENCE, 2004; BRUNSTEIN; RODRIGUES; KIRSCHBAUM, 2008; BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009).

Com o propósito de esclarecer o papel da agência e as possibilidades de mudanças na dinâmica institucional, Lawrence e Suddaby (2005) trazem para as discussões a categoria de trabalho institucional (*institutional work*). Esse passa a ser compreendido como as ações intencionadas de indivíduos e organizações que atuam em campos organizacionais, no decorrer do tempo, para criação, manutenção e transformação das instituições (CORAIOLA et al., 2015). O desenvolvimento do trabalho desses autores tem como centralidade a ideia de que as instituições são fruto da ação e reação humana, ressaltando-se os processos de influência da ação na constituição das instituições, ou seja, pretende-se alcançar um entendimento de como a ação das organizações afeta as instituições e como essas podem ser transformadas ao longo do tempo (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2011).

Na essência, a perspectiva do trabalho institucional consiste em desenvolver um quadro teórico que permita compreender a reflexividade e a conduta estratégica dos atores sociais como dependentes das condições e habilidades expressas por eles nos contextos sociais (LEONEL JUNIOR; CUNHA, 2013). Essa abordagem defende que, nas relações entre organizações e instituições, faz-se necessário compreender as formas pelas quais as ações de atores sociais criam, mantêm e fazem mudanças

institucionais. Isso permite desenvolver estudos sobre como as organizações envolvidas em processos sociais criam novas instituições, que práticas são destinadas a manter as atuais instituições e, também, como as ações de certos atores são destinadas a dirimir as instituições (CORAIOLA et al., 2015).

Nessa perspectiva, são apresentadas três questões centrais para a compreensão do trabalho institucional, ou seja, a necessidade de se destacar a habilidade e as reflexividades dos atores sociais, de ter a compreensão de que as instituições são constituídas por meio da capacidade de ação dos atores e de identificar uma abordagem que sugira a necessidade de compreender a ação como prática (LAWRENCE; SUDDABY, 2005; LEONEL JUNIOR; CUNHA, 2013).

Ao certo, com o conceito de trabalho institucional, pretende-se compreender a questão da agência na perspectiva mais ampla, analisando as possibilidades de criação, persistência e mudança das instituições, sempre com a perspectiva de salientar o papel dos atores na transformação das instituições (CORAIOLA et al., 2015), salientando-se a relação entre agência e instituições, visando a aprimorar as abordagens da teoria institucional para a compreensão das mudanças de práticas organizacionais (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2011).

A abordagem institucionalista, desenvolvida por Fligstein (2007), a partir do conceito de habilidade social, é uma importante contribuição para a discussão da mudança institucional. O autor, ao destacar a habilidade que os atores sociais têm em utilizar recursos, diminui o relevo das normas e regras na constituição da vida social.

Nessa visão, a habilidade social pode ser definida como a capacidade de mobilização dos atores em cooperar em torno de um determinado projeto, construindo significados comuns que justifiquem as ações a serem empreendidas (FLIGSTEIN, 2007). A questão da habilidade pode ser considerada um elemento central na produção e reprodução de ordens sociais, provendo identidades entre os atores que promovem e compartilham projetos comuns para justificar suas ações. Assim, a habilidade social permite a produção, a reprodução e até mesmo a contestação de instituições, desde que a ação a ser empreendida tenha a cooperação de diferentes atores (SANDER; CUNHA, 2013).

Essa perspectiva, ressalta a capacidade de agência dos atores sociais, abrindo espaço para as interações entre eles, refutando-se o determinismo das instituições sobre a ação. Fligstein (2007, p. 64) conceitua que as instituições são regras e significados compartilhados que “definem as relações sociais, ajudam a definir quem

ocupa posição nessas relações e orientam a interação ao proporcionar aos atores quadros cognitivos ou conjunto de significados para interpretar o comportamento dos outros”.

Fligstein (2007), ao afirmar que os atores sociais têm habilidades para promover a interação com outros, na perspectiva de lutar por recursos para realizar seus interesses, contribui significativamente para a compreensão de que a mudança institucional está relacionada às transformações que acontecem no contexto social enquanto resultado da habilidade e da interação de diferentes grupos de atores sociais.

Na perspectiva de fortalecer o papel da agência para buscar um melhor entendimento das mudanças institucionais, Barley e Tolbert (1997) e Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005) fundamentaram, a partir da teoria da estruturação de Giddens (2013), um modelo teórico que pretende articular na abordagem institucional uma relação mais equilibrada entre estrutura e agência, preservando um espaço mais generoso para a questão da mudança e da heterogeneidade organizacional.

A teoria da estruturação elaborada por Giddens (2013) procura vincular a ação dos atores em nível micro aos aspectos mais amplos das estruturas sociais dentro de um contexto social, sem, no entanto, vincular de maneira determinista a ação e a estrutura (JUNQUILHO, 2003).

Para superar a dicotomia no interior das ciências sociais de oposição entre estrutura e agência, Giddens (2013) propõe o conceito de dualidade da estrutura (RODRIGUES, 2008). Nessa perspectiva, a estrutura e a agência não são fenômenos independentes, mas representam uma dualidade, sendo que as “propriedades estruturais de sistemas sociais são, ao mesmo tempo, meio e fim das práticas que elas recursivamente organizam” (GIDDENS, 2013, p. 30).

A questão da recursividade implica aceitar que as condutas humanas são recriadas pelos atores sociais (ROSSONI; GUARIDO FILHO, 2009). As regras dizem respeito às convenções sociais que se tornam balizas orientadoras para a conduta dos atores, que inclui o conhecimento dos contextos nos quais se aplicam (JUNQUILHO, 2003). Os recursos representam as condições que os atores dispõem para realizar as ações, são as bases de poder para o agente manipular e influenciar o curso da interação com os outros (COHEN, 1999). Dessa forma, a reconciliação entre estrutura e ação é propiciada pelo postulado da dualidade de estrutura. A

estrutura fornece “regras e os recursos envolvidos na atuação, que também reproduz as propriedades estruturais das instituições sociais. A estrutura é tanto o meio quanto o fim da conduta cotidiana assumida pelos agentes” (GIDDENS; TURNER, 1999, p. 17-18).

Nessa acepção, a estrutura não pode ser compreendida somente enquanto uma esfera de restrição ou coerção, mas também como facilitadora das ações humanas, visto que há uma relação de reciprocidade entre estrutura e ação, sendo que uma não pode ser pensada sem a outra, pois os recursos e as regras presentes na produção e na reprodução das práticas sociais são concomitantemente os meios de reprodução do sistema (ROSSONI; GUARIDO FILHO, 2009; GIDDENS, 2013).

Assim, na concepção de Giddens (2013), as estruturas não são sistemas fechados que determinam as ações humanas, pois a dualidade abre espaço para a reflexividade, que possibilita retroalimentação da ação humana, chamada de agência. Essa se refere à capacidade que as pessoas têm de fazer as coisas, considerando certos padrões de comportamento dos atores sociais na sociedade.

Nessa perspectiva, agir significa o ator fazer a diferença “em relação ao estado de coisas ou cursos de eventos preexistente. Um agente deixa de o ser se perde a capacidade para criar uma diferença, isto é, para exercer alguma espécie de poder” (GIDDENS, 2013, p. 17). Essa relação entre poder e ação permeia a explicação giddensiana das práticas sociais e apresenta um traço característico da conduta humana, ou seja, a capacidade que o agente tem de intervir no processo dos acontecimentos ou no estado de coisas, revelando a capacidade de reproduzir e transformar suas próprias circunstâncias históricas (COHEN, 1999).

Nessa perspectiva, práticas de governança corporativa podem refletir ações regularizadas (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2010) que, permanentemente, constroem e reconstroem a própria organização enquanto um sistema social espaciotemporalmente delimitado. Sob essa diretriz, a institucionalização de práticas de governança pode ser compreendida como um processo social com caráter de durabilidade, reflexividade e recursividade, mantendo uma capacidade dinâmica, uma vez que são continuamente reconstruídas por atores organizacionais (ALBUQUERQUE FILHO; MACHADO-DA-SILVA, 2009).

Com a concepção de agência, Giddens (2013) evidencia a capacidade transformadora das ações humanas, sem curvar-se ao conceito de linearidade causal entre elas, visto que a interdependência na vida social entre a ação dos indivíduos e

as propriedades das coletividades produz e reproduz constantemente as práticas sociais. No ciclo da teoria da estruturação, a estrutura incide sobre os atores que, de sua maneira, agem de modo recursivo sobre a estrutura. Desse modo, estruturas servem como parâmetros que permanecem latentes nos momentos em que as práticas sociais acontecem, tornando-se tanto meio quanto resultado dela (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005).

Esses postulados da teoria da estruturação permitem propor que as instituições não deveriam ser compreendidas como *locus* de determinação, mesmo compreendendo que elas representam os aspectos mais duradouros da vida social (GIDDENS, 2013), mas, sim, como espaços que criam condições para a expressão da capacidade de agência (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005).

Diante de tais circunstâncias, surgem duas questões no exame da crítica que comumente é praticada em relação à teoria institucional. A primeira questão a ser mencionada é que agência e estrutura mantêm uma relação de recursividade, o que afasta a ideia de oposição entre elas e remete à noção de simultaneidade e imbricação social (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005). Uma segunda questão que pode ser destacada, a partir de Giddens (2013), é que as regras e as normas podem ser compreendidos como habilitadores e limitadores da ação, nos moldes referidos anteriormente, possibilitando aos atores alterar seus comportamentos, tornando possível a dinâmica de mudança (JUNQUILHO, 2003).

No Quadro 3, a seguir, apresenta-se um quadro-síntese das perspectivas teóricas abordadas no presente trabalho a respeito da mudança institucional.

### Quadro 3 – Perspectivas teóricas sobre a mudança institucional

<b>Categoria teórica</b>	<b>Descrição</b>	<b>Autores</b>
Isomorfismo	Descreve a mudança como resultado do compartilhamento das condições ambientais por parte das organizações, tornando-as semelhantes em estruturas, processos e crenças.	DiMaggio e Powell (2005)
Respostas estratégicas	Possibilidades que as organizações têm de responder, estrategicamente, aos processos institucionais, sustentando que elas reagem de acordo com a sua capacidade interna, abrindo espaço para a heterogeneidade e a mudança organizacional.	Oliver (1991)
Empreendedorismo institucional	Diz respeito às ações de atores que têm a intenção e a capacidade de articular recursos em um determinando arranjo institucional, visando a transformar as instituições existentes ou então a criar novas instituições.	Maguire, Hardy e Lawrence (2004) Battilana (2006)

Trabalho institucional	Ações intencionadas de indivíduos e organizações que atuam em campos organizacionais no decorrer do tempo, para a criação, manutenção e ruptura das instituições.	Lawrence e Suddaby (2005)
Habilidades sociais	A capacidade de mobilização que os atores têm para cooperar em torno de um determinado projeto, construindo significados e identidades comuns que justifiquem as ações a serem empreendidas.	Fligstein (2007)
Dualidade da estrutura	A estrutura e a agência não são fenômenos independentes, mas representam uma dualidade, sendo que as “propriedades estruturais de sistemas sociais são, ao mesmo tempo, meio e fim das práticas que elas recursivamente organizam”	Giddens (2013, p. 30)

Fonte: elaboração do autor.

Assim, pode-se afirmar que a abordagem institucional oferece um quadro de referência para a análise de práticas organizacionais, particularmente as de governança em cooperativas de crédito, por preconizar a influência das instituições na sobrevivência das organizações (DIMAGGIO; POWELL, 2005). De outro modo, os trabalhos desenvolvidos no âmbito da abordagem institucional para um melhor entendimento do fenômeno da mudança institucional procuram relativizar a força das instituições sobre a ação, ressaltando-se a capacidade de agência dos atores e a habilidade das organizações em criar, manter e transformar instituições (LAWRENCE; SUDDABY, 2005).

Postula-se que essa abordagem permite desenvolver o estudo a respeito da institucionalização e das mudanças de práticas de governança no cooperativismo de crédito solidário de maneira ampla, construindo novos *insights* sobre a relação entre instituições e organizações. Trata-se de olhar o ambiente institucional como um espaço em que prevalecem lógicas divergentes (DACIN; GOODSTEIN; SCOTT, 2002), reconhecendo-se que as instituições restringem e habilitam a ação, sendo reconstruídas por atores sociais inseridos no contexto institucional (GUARIDO FILHO; COSTA, 2012).

### 2.3 Institucionalização das práticas de governança corporativa

Esta seção está dividida em quatro subseções, com o objetivo de abordar as bases conceituais de governança corporativa. Na primeira, analisa-se a trajetória da temática da governança corporativa até sua consolidação, fazendo um rápido apanhado histórico e dos fatores que originaram sua construção. Na sequência, será explicitada a evolução do conceito de governança no Brasil. Posteriormente, realiza-se uma revisão da literatura quanto à governança nas cooperativas de crédito. A seção será finalizada com a discussão a respeito da institucionalização de práticas de

governança. Com isso, pretendeu-se analisar múltiplas perspectivas teóricas sobre o tema, de modo a complementar a fundamentação teórica do presente trabalho.

### **2.3.1 Governança corporativa**

A discussão a respeito da governança corporativa foi ganhando espaço nos últimos anos. A teoria da agência, desenvolvida por Jensen e Meckling (2008), foi uma das primeiras abordagens que buscou explicar os problemas consequentes da separação entre propriedade e gestão, fenômeno que passou a ocorrer como decorrência da pulverização da posse das corporações. Segundo essa visão, a separação entre propriedade e gestão produziu um conjunto de conflitos em virtude da possibilidade de existir interesses diversos e nem sempre convergentes nas organizações (LAMEIRA; NESS JÚNIOR, 2011).

Os autores argumentam que, a partir do momento em que acontece a distinção entre propriedade e controle, surge o problema da agência, pois ambas as partes podem querer maximizar seus interesses a partir de diferentes motivações em jogo. O conflito de interesses pode ser agravado com o surgimento de outros problemas originados da separação da propriedade/controle, como a assimetria de informações, as visões diferentes sobre a gestão, como a de riscos, as políticas de remuneração, entre outros aspectos (LA PORTA et al., 2000; GOES; LIMA; MACHADO FILHO, 2014).

Os acionistas poderiam mitigar o conflito de agência, segundo Jensen e Meckling (2008), por intermédio da aplicação de um conjunto de incentivos para o agente, assegurando-lhe garantias contratuais, além de instituir mecanismos de monitoramento das ações. Na mesma perspectiva, boas práticas de governança podem contribuir para alinhar os interesses das diferentes partes, protegendo os interesses dos proprietários, por meio de mecanismos de controle e avaliação, visando dirimir eventuais problemas gerados por executivos oportunistas (SAITO; SILVEIRA, 2008; GOES; LIMA; MACHADO FILHO, 2014).

Contrastando com a teoria da agência, foi desenvolvida, nos últimos anos, a teoria dos *stakeholders* (FREEMAN; REED, 1983; DONALDSON; PRESTON, 1995), a qual sustenta que deve existir um equilíbrio de interesses do conjunto de atores com atuação na organização, considerando-se que as decisões devem ser tomadas visando equilibrar os interesses dos públicos envolvidos na empresa.



A teoria dos *stakeholders* objetiva a democratização das relações das partes envolvidas, isto é, a sociedade e as empresas, contrapondo-se à visão mais estreita de que os resultados da empresa devem atender, principalmente, aos interesses dos acionistas, ampliando-se a relação principal-agente para um modelo multi-principal-agente, tendo, a governança, o papel de equilibrar o poder dessas relações (FONTES FILHO, 2003).

Para Fontes Filho (2003), a teoria dos *stakeholders* salienta que o sistema de governança precisa dar conta para que elas sejam responsáveis, com uma gestão direcionada para atender ao interesse público. A estrutura de governança precisa criar condições para que os diferentes interesses com atuação na organização possam se expressar e participar das deliberações, com um adequado sistema de prestação de contas ao conjunto dos *stakeholders*, como os empregados, clientes, fornecedores e a comunidade em geral. Essa abordagem trabalha com uma visão colaborativa de governança, enaltecendo a articulação dos interesses econômicos, a cooperação e a confiança mútua dos envolvidos na organização para alcançar os objetivos almejados (SCHRÖDER; BANDEIRA-DE-MELLO, 2011; RIBEIRO et al., 2014).

Dessa forma, a teoria dos *stakeholders* trabalha com a concepção de que todas as partes que têm direitos e são afetadas pelas ações da empresa precisam ser consideradas na dinâmica decisória, propondo-se um modelo relacional, com a coordenação dos interesses comuns, integrando indivíduos, grupos, comunidade, investidores, empresa e Estado (FREEMAN; REED, 1983; DONALDSON; PRESTON, 1995; BOAVENTURA et al., 2009).

A partir das décadas de 1980 e 1990, a questão da governança no meio empresarial passou a ser percebida enquanto uma dimensão importante no sistema de direção estratégica e de gestão. Temas referentes aos interesses dos acionistas, à abertura de capital de empresas, à ampliação da participação acionária dos fundos de investimentos nas empresas foram algumas das questões que fomentaram os argumentos pela adoção de novas práticas de governança corporativa (LA PORTA et al., 2000; SILVA, 2010). Na sequência, as evidências empíricas de problemas decorrentes da baixa capacidade de direção e fiscalização dos mecanismos de governança de algumas companhias americanas, entre as quais, ressalta-se a Enron, Worldcom, Tyco Internacional (KIMURA et al., 2012), que sofreram denúncias envolvendo aspectos financeiros e contábeis, ampliaram as discussões a respeito de novas práticas de governança (ROSSETTI; ANDRADE, 2011). O escândalo dessas

empresas também revelou a fragilidade de funcionamento dos conselhos de administração e fez emergir um importante movimento dos órgãos de regulação na direção de impor regras formais de governança nas empresas (MARTINS et al., 2012; PASSAGLIA; ROCHA-PINTO, 2014).

Segundo os estudos de Duarte, Cardozo e Vicente (2012), o fortalecimento das questões relacionadas à governança no contexto internacional e nacional, nos últimos anos, aconteceu a partir da publicação de códigos e cartilhas e, também, do comprometimento de instituições públicas e privadas com a difusão de seus princípios e práticas. No Brasil, contribuíram para esse fortalecimento os níveis diferenciados de governança corporativa instituídos pela Bolsa de Valores, as Mercadorias de Futuros (BM&BOVESPA), as mudanças legislativas, as recomendações da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e as recomendações de boas práticas de governança do IBGC (ALVES; MACHADO FILHO, 2014).

As diretrizes de boas práticas de governança publicadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) serviram de parâmetro para um conjunto de países desenvolver seus códigos de governança. Orientam a maneira com a qual os diferentes participantes da corporação devem estabelecer relações, a definição de regras e os procedimentos para a tomada de decisões corporativas, especialmente, a maneira pela qual os gestores das empresas são responsabilizados por seu desempenho organizacional (OCDE, 2004).

A partir desse conceito, pode-se aferir que a governança corporativa é o sistema pelo qual as partes envolvidas (acionistas, auditores independentes, conselheiros e diretores) administram as empresas, focando a proteção dos interesses dos proprietários com o objetivo de dinamizar o desempenho para alcançar bons resultados (DUARTE; CARDOZO; VICENTE, 2012), constituindo-se como uma dimensão importante na dinâmica de negociação entre as várias partes interessadas na organização (KIMURA et al., 2012). A difusão de códigos de boas práticas está associada à ideia de aprimorar as estruturas de governança na busca de uma melhor dinâmica no seu funcionamento, para aumentar a eficiência, a diluição de riscos e, ainda, para melhorar a avaliação por parte do mercado (LAMEIRA; NESS JÚNIOR, 2011).

Silveira (2004) argumenta que existe uma distinção importante de governança entre as empresas norte-americanas e as empresas brasileiras. Essa diferenciação deve-se, sobretudo, em virtude da estrutura de propriedade, que, no caso das

companhias norte-americanas, é caracterizada por uma estrutura dispersa, difusa, com muitos acionistas, na qual existe uma separação objetiva entre propriedade e controle. No caso das companhias brasileiras, a estrutura de propriedade encontra-se mais concentrada, com grande participação dos acionistas majoritários, que, em muitas situações, assumem a gestão da empresa ou indicam um gestor de sua confiança para essa função, havendo maior sobreposição entre propriedade e controle.

A consequência de maior concentração de propriedade insere outra questão nas discussões sobre governança, para além do clássico problema de agência, resultante do conflito de interesses entre acionistas e gestores, elemento típico do modelo americano. No caso brasileiro, ainda segundo Silveira (2004), o principal problema de governança surge do conflito entre os acionistas majoritários e os minoritários. Dessa forma, as práticas de governança no Brasil precisam considerar essa questão para poder proteger os interesses dos investidores minoritários diante de decisões tomadas pelos controladores, por meio da participação no Conselho de Administração ou de adesão das empresas a dispositivos de resolução de conflitos, como as Câmaras de Arbitragem.

O modelo de alta concentração das ações com sobreposição das funções de propriedade e gestão, com o poder de controle sendo exercido por poucos investidores, aliado à questão do baixo reconhecimento dos interesses dos acionistas minoritários, pode afetar, negativamente, as companhias. Segundo Silveira et al. (2004), em mercados com baixa proteção dos investidores minoritários e pouca transparência, o principal efeito negativo esperado é advindo da concentração da propriedade, em que os acionistas majoritários passam a perseguir benefícios próprios à custa dos demais investidores. Fontes Filho e Picolin (2008) argumentam que boas práticas de governança com o equilíbrio de direitos entre os investidores majoritários e minoritários fortalecem o mercado de capitais e contribuem para o financiamento das empresas, tornando, inclusive, menos onerosa a captação de recursos pela empresa.

### **2.3.2 Governança corporativa no Brasil**

No Brasil, diversas questões contribuíram para a ampliação das discussões e o fortalecimento da governança corporativa nas empresas. Um fator refere-se ao expressivo aumento do fluxo de capitais em virtude da globalização econômica e do

processo de privatização iniciado na década de 1990. Esses fatos alteraram a composição societária de empresas de vários setores econômicos, o que forçou alterações na legislação brasileira. Tal composição impôs, também, exigências a respeito de procedimentos de gestão para tornar as empresas atrativas para captar financiamentos de investidores estrangeiros, fundos de pensão e acionistas minoritários. Com a entrada de novos agentes no mercado acionário brasileiro, ampliou-se o grau de exigências, tanto de controle quanto de transparência, na regulação do mercado (SIQUEIRA; MACEDO, 2006).

Outro fator refere-se às mudanças nas relações entre os investidores e os gestores, especialmente, com o desenvolvimento de novas práticas de governança das grandes corporações, pois, com o crescimento e a expansão das empresas, os acionistas principais sentiram a necessidade de delegar poder aos executivos. Esses, por sua vez, precisam tomar decisões considerando os interesses de todas as partes interessadas, considerando os princípios básicos de governança (DUARTE; CARDOZO; VICENTE, 2012).

Um terceiro fator de mudança diz respeito à instituição de três segmentos especiais de listagem de ações, denominados Nível 1, Nível 2 e Novo Mercado, criados pela Bolsa de Valores de São Paulo (BM&FBOVESPA), em 2001, com o intuito de proporcionar um ambiente de negócios para desenvolver o mercado de capitais brasileiro (BM&FBOVESPA, 2016). Esses segmentos se dedicam à negociação de ações de empresas que aderiram, voluntariamente, ao regulamento de listagem. Essas empresas precisam adotar um conjunto de regras que asseguram os direitos dos investidores, particularmente dos acionistas minoritários, bem como a publicação de informações completas, visando a transparência e a qualidade na prestação de contas, além de definir dispositivos para a resolução de controvérsias, como a Câmara de Arbitragem. Esses procedimentos geram benefícios aos acionistas e melhoram a imagem institucional, fatores que podem incidir na ampliação da demanda por suas ações e reduzir os custos de capital (SIQUEIRA; MACEDO, 2006; BM&FBOVESPA, 2016). No Quadro 4 serão apresentados os diferentes níveis de governança corporativa da BM&FBOVESPA.

**Quadro 4 – Diferentes níveis de governança corporativa da BM&FBOVESPA.**

	<b>NOVO MERCADO</b>	<b>NÍVEL 2</b>	<b>NÍVEL 1</b>	<b>TRADICIONAL</b>
--	---------------------	----------------	----------------	--------------------

Características das ações emitidas	Permite a existência somente de ações ON	Permite a existência de ações ON e PN (com direitos adicionais)	Permite a existência de ações ON e PN (conforme legislação)	
Percentual mínimo de ações em circulação ( <i>free float</i> )	No mínimo 25% de <i>free float</i>		Não há regra	
Distribuições públicas de ações	Esforços de dispersão acionária		Não há regra	
Vedação a disposições estatutárias	Limitação de voto inferior a 5% do capital, quórum qualificado e "cláusulas pétreas"		Não há regra	
Composição do Conselho de Administração	Mínimo de 5 membros, dos quais, pelo menos 20% devem ser independentes com mandato unificado de até 2 anos		Mínimo de 3 membros (conforme legislação), com mandato unificado de até 2 anos	Mínimo de 3 membros (conforme legislação)
Vedação à acumulação de cargos	Presidente do conselho e diretor presidente ou principal executivo pela mesma pessoa (carência de 3 anos a partir da adesão)		Não há regra	
Obrigações do Conselho de Administração	Manifestação sobre qualquer oferta pública de aquisição de ações da companhia		Não há regra	
Demonstrações financeiras	Traduzidas para o inglês		Conforme legislação	
Reunião pública anual	Obrigatória		Facultativa	
Calendário de eventos corporativos	Obrigatória		Facultativa	
Divulgação adicional de informações	Política de negociação de valores mobiliários e código de conduta		Não há regra	
Concessão de Tag Along	100% para ações ON	100% para ações ON e PN	80% para ações ON (conforme legislação)	
Oferta pública de aquisição de ações no mínimo pelo valor econômico	Obrigatoriedade em caso de cancelamento de registro ou saída do segmento		Conforme legislação	
Adesão à Câmara de Arbitragem do Mercado	Obrigatória		Facultativa	

Fonte: BM&FBOBESPA, 2016. Adaptado pelo autor.

O Novo Mercado representa um segmento especial para a negociação de ações de empresas que se comprometem com a implementação de mecanismos de governança em padrões superiores aos exigidos pela legislação brasileira. Um aspecto singular das exigências para compor essa listagem é o fato de que o capital social das empresas deve ser composto somente por ações ordinárias, seguindo um

princípio básico das boas práticas de governança, que prevê o princípio de uma ação – um voto (IBGC, 2015a). Dessa maneira, para as empresas que adotam as regras definidas pela BM&FBOBESPA, a governança corporativa torna-se uma ferramenta que auxilia na captação de recursos para financiar os projetos de crescimento das empresas, sendo uma espécie de garantia de segurança para que os administradores cumpram com as obrigações assumidas diante dos acionistas.

A fundação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), em 1995, pode ser destacada como fator que teve uma contribuição essencial para a construção do modelo de governança brasileiro. O IBGC (2015a) é uma organização sem fins lucrativos, que, ao longo dos anos, tornou-se referência para o desenvolvimento de boas práticas de governança.

Essa organização foi responsável pela publicação do primeiro código de governança corporativa no Brasil no ano de 1999. Isso contribuiu para que um conjunto de corporações passassem a adotar os valores da boa governança (ROSSETTI; ANDRADE, 2011). O IBGC, na quinta edição do código das melhores práticas de governança corporativa, define que esse é o

[...] sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (2015a, p. 20).

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, publicado pelo IBGC (2015a), ressalta que os princípios e as práticas da governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do porte e da natureza jurídica ou tipo de controle, portanto, também às cooperativas, sendo que as boas práticas estão fundamentadas nos princípios de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

O conselho de administração é considerado o instrumento central na estruturação da governança nas organizações. Por meio dele, são estabelecidas as interações entre os acionistas e os *stakeholders* e é órgão que delineia o caminho das empresas e define as formas de monitoramento dos gestores (MARTINS; RODRIGUES, 2005).

Oliveira (2011) assevera que esse é um o órgão deliberativo com o objetivo básico de proteger o patrimônio da empresa e de assegurar o retorno adequado dos

investimentos aos acionistas. O conselho de administração constituiu-se enquanto um espaço de manifestação dos interesses dos acionistas diante dos executivos das empresas, sendo considerado uma instância de direção (SILVA, 2010, MARTINS, et al., 2012).

Martins e Rodrigues (2005) argumentam que os conselhos de administração têm três papéis-chave. O primeiro diz respeito à estratégia, com responsabilidade de influenciá-la e monitorá-la, o segundo é relacionado ao controle sobre os executivos e os recursos da empresa, já o terceiro, ao papel institucional exercido na relação com a comunidade.

O IBGC (2015a), em seu código de boas práticas, recomenda a segmentação de funções entre o conselho e a diretoria. Pontua-se que ambos os espaços têm atribuições próprias, sendo que o primeiro deveria ocupar-se com a direção estratégica e definir quesitos referentes aos próprios executivos, como sua remuneração e sucessão, enquanto que ao órgão de gestão caberia a efetivação das ações estratégicas (OLIVEIRA, 2011).

### **2.3.3 Governança no contexto do cooperativismo de crédito**

O crescimento das discussões relacionadas às boas práticas de governança no meio corporativo e a publicação de cartilhas (CVM, 2002), manuais (Bacen, 2008; OCB, 2015), códigos (IBGC, 2015a) e guias (IBGC, 2015b) para difundir os princípios sobre os quais essas práticas deveriam ser erigidas despertou o interesse por parte das organizações de natureza jurídica distinta das firmas de capital, como as cooperativas, as empresas estatais e as organizações do terceiro setor (FONTES FILHO; FERREIRA; MARUCCI, 2014). Essa situação se configura porque a governança rege o exercício de poder no topo da organização, especialmente na perspectiva dos acionistas ou associados exercerem a direção estratégica (FONTES FILHO; MARUCCI; OLIVEIRA, 2008).

O IBGC (2015b, p. 13) conceituou a governança em cooperativas como o “sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários/cooperados, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle”. Segundo o instituto, as boas práticas de governança “convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da cooperativa, facilitando seu desenvolvimento e contribuindo para sua longevidade e perenidade”.

O Bacen (2008, p. 11-12) estabeleceu as bases pelas quais as cooperativas deveriam estruturar a governança. Argumenta-se que a governança é um sistema com um “conjunto de mecanismos e controles, internos e externos, que permite aos cooperados definir e assegurar a execução dos objetivos da cooperativa, garantindo sua continuidade e os princípios cooperativistas”.

Nesse aspecto, cabe registrar que os mecanismos de governança incorporam algumas especificidades dos direitos de propriedades das cooperativas. Bialoskorski Neto e Chaddad (2005) observam que, nessas organizações, há aspectos peculiares no que concerne ao direito de propriedade, como a participação igualitária nas decisões (um membro – um voto), da distribuição proporcional das sobras com as operações realizadas e do fato de a propriedade da cooperativa ser coletiva, sem títulos individuais. Esses aspectos incidem na forma de estruturação dos espaços de decisão e podem despertar diferentes interesses dos associados em relação à organização (TRINDADE; BIALOSKORSKI NETO, 2012).

Segundo Cuevas e Fischer (2006), a manifestação dos diferentes interesses no âmbito das cooperativas de crédito pode acarretar em conflitos, que no caso, podem ser de dois tipos: o primeiro pode acontecer entre os associados tomadores/associados poupadores; o segundo pode acontecer entre os associados/gerentes. A relação entre tomadores/poupadores pode gerar conflitos tendo em vista que, no caso de a cooperativa optar em beneficiar um grupo em detrimento do outro, pode gerar desequilíbrios e ameaças à estabilidade financeira. O conflito associado/gerência pode ocorrer a partir da manifestação de diferentes interesses de cada grupo. O interesse dos gestores poderia ser obter resultados de curto prazo, enquanto o interesse dos associados seria realizar investimentos direcionados para a longevidade da organização, o que se relaciona com a teoria da agência (GIAROLA, et al., 2009).

As boas práticas de governança requerem a participação dos associados nos órgãos de decisão coletiva e na instituição de mecanismos de supervisão e controle (FONTES FILHO; MARUCCI; OLIVEIRA, 2008). Nesse aspecto, a baixa participação deveria ser considerada um problema de governança, que segundo Soares e Ventura (2008), quando acontece, poderia estar relacionada à baixa percepção de pertencimento do associado com a cooperativa ou, ainda, que os benefícios individuais não seriam perceptíveis diante dos custos de participação (BIALOSKORSKI NETO, 2007). Ainda em relação aos problemas de governança,



destaca-se as possíveis relações pessoais entre associados, conselheiros e executivos, que em virtude dos laços de confiança, poderiam relaxar diante da necessidade de fiscalização e de monitoramento (SOARES; VENTURA, 2008).

A assembleia geral é o órgão máximo de discussão e deliberação da cooperativa. Nela todos os associados podem exercer seus direitos. Suas resoluções vinculam a todos, inclusive os ausentes ou discordantes. À assembleia, entre outras atribuições, cabe apreciar a prestação de contas da administração, destinar as sobras ou ratear as perdas, eleger os conselheiros, definir os honorários para os cargos estatutários, reformar o estatuto social, aprovar o orçamento e o plano de investimentos (BRASIL, 1971; IBGC, 2015b). Na assembleia dos associados, cada um tem igual poder e direito ao voto, independentemente do número de cotas subscritas no capital social (BACEN, 2008).

Uma questão chave para a estruturação da governança no âmbito das cooperativas de crédito é a constituição do conselho de administração. Segundo o IBGC (2015b, p. 33), esse é um “órgão colegiado do processo de decisão de uma cooperativa em relação ao seu direcionamento estratégico. É o principal componente de um sistema de governança”. Seus membros são os representantes por excelência dos associados, com poderes para estabelecer os objetivos estratégicos e supervisionar as ações da diretoria executiva (MEINEN, 2014).

Nas indicações de boas práticas de governança publicadas pelo Bacen (2008), é atribuído ao conselho de administração o papel de estabelecer a estratégia e acompanhar sua efetivação, além de monitorar os resultados. Segundo o IBGC (2015b), a missão desse espaço é proteger a cooperativa, promover o desenvolvimento dos cooperados e buscar o equilíbrio entre as diferentes partes interessadas.

O conselho de administração tem a atribuição de mitigar os conflitos que decorrem da dualidade das organizações cooperativas, uma vez que são caracterizadas enquanto empreendimentos de natureza associativa orientados para a inclusão e a solidariedade bem como competem no mercado de maneira empresarial, orientados pelos objetivos econômicos (PETARLY, R. R.; AMODEO, 2014). Isso significa que as cooperativas são conduzidas por um conjunto de atores, que, amparados na legislação vigente, no estatuto social e nas demais regras internas, definem os rumos da organização, particularmente por meio dos órgãos de gestão estratégica (RODRIGUES; MALO, 2006).

O conselho fiscal compõe o sistema de governança das cooperativas de crédito. Segundo o IBGC (2015b), cabe a esse órgão, realizar o trabalho de fiscalização da gestão das cooperativas. Além disso, tem a atribuição de analisar o desempenho financeiro, verificar o enquadramento jurídico, tendo condições, em caso de necessidade, de adotar medidas para garantir o funcionamento das cooperativas em conformidade com as leis e as normas. A relevância do trabalho desse órgão cresce à medida em que as cooperativas ampliam seus ativos, elevando-se os riscos decorrentes do crescimento dos negócios. Os riscos podem ser mitigados, por meio de mecanismos de fiscalização e controle, tanto internos quanto externos (TOSINI; BASTOS, 2008).

No manual de boas práticas de governança do Bacen (2008), aparece com clareza a necessidade de separação dos papéis desempenhados pelo Conselho de Administração e Direção Executiva. Segundo o IBGC (2015b, p. 42), considerando que o papel do conselho “é o monitoramento da diretoria executiva no alcance da estratégia, não é recomendável que o conselheiro ocupe qualquer cargo na diretoria executiva, uma vez que limitaria sua atuação neste monitoramento”. Na visão de Meinen (2014), cabe à diretoria executiva atuar no plano tático, transformar em práticas as orientações do conselho, conduzir a gestão e prestar contas para as instâncias superiores.

A Lei Complementar nº 130/2009 e a Resolução nº 4.434/2015, ao abordar a governança nas cooperativas de crédito, estabelecem uma nova possibilidade de composição da diretoria executiva, sendo que o conselho de administração pode criar esse espaço de gestão enquanto um órgão estatutário, composto por pessoas associadas ou não, escolhidas pelo conselho. Segundo Meinen (2012), a iniciativa dos legisladores teve por finalidade segregar a direção estratégica (conselho de administração) da gestão executiva (diretoria executiva), admitindo para a última a possibilidade de contratação de profissionais advindos do mercado, flexibilizando sua composição e visando a induzir a qualificação dos executivos das cooperativas de crédito.

Soares e Balliana (2008) argumentam que as diretrizes de governança, recomendadas pelo Bacen para as cooperativas de crédito, podem ser consideradas um passo importante para a ampliação e a consolidação da participação do segmento no SFN. Segundo os autores, transformar as diretrizes em práticas poderá contribuir com

a longevidade dos empreendimentos cooperativos, além de fortalecer a confiança e a viabilidade econômica.

#### **2.3.4 Institucionalização das práticas de governança corporativa**

Uma das principais questões de investigação da teoria institucional de tradição sociológica é a compreensão da difusão, da adoção e da institucionalização de práticas organizacionais (TOLBERT; ZUCKER, 1999; GREENWOOD; SUDDABY; HININGS, 2002; ENRIONE; MAZZA; ZERBONI, 2006; ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2010). De acordo com esse quadro teórico, a institucionalização é um processo (TOLBERT; ZUCKER, 1999) e pode sofrer variações ao longo do tempo, em virtude da alteração de valores socialmente construídos no campo organizacional (DIMAGGIO; POWELL, 2005), bem como em virtude dos diferentes papéis exercidos pelos agentes organizacionais em um determinado contexto (OLIVER, 1991; MAGUIRE; HARDY; LAWRENCE, 2004).

O estudo da prática organizacional de governança corporativa de um sistema de cooperativismo de crédito, com base no quadro de referência do institucionalismo sociológico, requer o entendimento a respeito da inserção dos agentes organizacionais no sistema social, considerando que esses são influenciados por um conjunto de valores, costumes e normas que estabelecem diretrizes para o seu comportamento social (SCOTT, 1995).

Conforme reportamos anteriormente, a governança corporativa diz respeito ao direcionamento estratégico da organização, dá conta da articulação e das formas de distribuição do poder entre as diferentes partes interessadas, sobretudo, para alinhar interesses entre os acionistas e os que são os responsáveis pela gestão, visando a propiciar condições para obter um bom desempenho organizacional (SHLEIFER; VISHNY, 1987). Em outras palavras, as práticas relacionadas à governança corporativa compõem a esfera institucional da organização, uma vez que suas deliberações englobam aspectos estratégicos e institucionais, especialmente para dar conta das necessidades ambientais e das relações com *shareholders* e *stakeholders* (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2010).

Embora existam compreensões amplas a respeito das práticas de governança corporativa, continua predominante no meio empresarial e acadêmico a teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 2008), associando-se à ideia de que um bom sistema

de governança facilita o acesso aos recursos e o controle de acionistas sobre as empresas (FONTE FILHO; PICOLIN, 2008).

Aguilera e Cuervo-Cazurra (2004) criticam a teoria da agência, argumentando que essa concepção não alcança na plenitude as diferentes dimensões relacionadas às práticas de governança encontradas nos diversos países. Observam que as definições a respeito dos mecanismos de governança não abrangem apenas as dimensões referentes à eficiência econômica, mas alcançam também os aspectos institucionais referentes à legitimidade que as boas práticas de governança podem proporcionar para as organizações (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2010).

Segundo Fontes Filho (2003), a abordagem sobre governança da teoria institucional e da teoria da agência podem se complementar, conjugando aspectos das duas teorias. O autor considera que uma abordagem multiteórica poderia trazer benefícios ao expandir a compreensão a respeito dos mecanismos de governança, especialmente para organizações caracterizadas por práticas de autogestão, já que, essas se pautam por outros elementos, para além dos incentivos financeiros (FONTES FILHO; FERREIRA; MARUCCI, 2014).

Nessa lógica, a governança corporativa está inserida em um contexto econômico em que as organizações operam no nível de políticas macroeconômicas e de concorrência por mercados de produtos e de fatores de produção, bem como no contexto institucional, expresso nos regulamentos jurídicos formais, nas normas informais, nos interesses sociais das comunidades em que a empresa opera. Tais elementos, em última instância, auxiliam para que as práticas sejam aceitas, ou seja, produzem legitimidade e confiança, o que contribui para serem consideradas eficientes e pode cooperar para dirimir resistências dos agentes para sua implementação (LORENZI; PROCOPIUCK; QUANDT, 2009).

Em face dos argumentos que sustentam que as práticas de governança corporativa se desenvolvem em um sistema social amplo, pode-se inferir que o processo de institucionalização oferece elementos para tornar os sistemas de governança socialmente desejados legítimos, dentro de um determinado contexto ambiental (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Uma das formas encontradas para avançar no processo de institucionalização dos mecanismos de governança foi a publicação de códigos de boas práticas. Esses subscrevem um conjunto de princípios e padrões que visam a promover o adequado comportamento dos conselheiros e diretores, alinhar os interesses dos acionistas e

criar as condições para o bom desempenho empresarial. Os códigos são publicados para dirimir deficiências no funcionamento dos sistemas de governança, visando a melhorar a transparência, sendo que as empresas que adotam suas recomendações poderão usufruir de recompensas e ampliar os recursos, fortalecendo suas perspectivas de sobrevivência (LORENZI; PROCOPIUCK; QUANDT, 2009).

Nesse âmbito, os códigos são compartilhados e endossados por diversos atores e o acolhimento dos princípios expressos nesses documentos sinaliza a conformidade das organizações aos padrões aceitos legítimos, denotando seu caráter institucional. Enrione, Mazza e Zerboni (2006) realizaram um estudo a respeito do processo de institucionalização de códigos de governança em diferentes países e observam que a publicação dos códigos foi um dos elementos que mais contribuiu para a difusão de boas práticas de governança. Esses autores encontraram, na referida pesquisa, evidências de que os códigos adotados nos países estão relacionados com o sistema normativo de seu país e o conteúdo tem relação direta com o grau de integração da economia ao mercado global.

Sob esse prisma, o ambiente institucional, incluindo normas, aspectos legais e culturais, deve ser considerado um elemento que contribui para explicar as diferenças dos sistemas de governança e é uma questão importante na análise das práticas organizacionais. Via de regra, os mecanismos de governança incorporam em seus dispositivos fatores institucionais e culturais que são específicos de cada nação, incidindo inclusive a respeito da estrutura de capital das empresas. Por isso, em virtude de características institucionais distintas, podem ocorrer variações de país para país (GOES; LIMA; MACHADO FILHO, 2014).

Essas características representam uma contribuição significativa para que as práticas de governança tenham um conjunto de especificidades que distingue os modelos praticados em diferentes países (ROSSETTI; ANDRADE, 2011), sendo que as diferenças entre os sistemas não podem ser explicadas somente com o estudo dos relacionamentos entre os acionistas e os gestores, mas exige a análise de aspectos mais amplos, envolvendo questões de cultura, de controle da propriedade e de fundamentação teórica para sustentação legal das práticas de governança (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2010; KIMURA et al., 2012).

A partir desse quadro teórico, Rossoni e Machado-da-Silva (2010) sublinham que a adoção de práticas de governança guarda uma forte relação com o ambiente institucional, sendo que as condições sociais, políticas e culturais condicionam os

elementos estruturais de governança, como leis, regulamentações e normas. Esse conjunto de questões afeta as práticas de governança das organizações e evidencia que, para além das preocupações com a eficiência econômica, há a questão da legitimação social.

Esse raciocínio é corroborado pelos achados de Rossoni (2009, p. 137), que realizou um estudo sobre governança corporativa e desempenho, tendo como amostra empresas brasileiras de capital aberto. O estudo concluiu que “a adesão ao Novo Mercado funciona, enquanto uma certificação de boa conduta corporativa das organizações, como uma fórmula legitimadora” das ações dessas organizações, porque seu elemento de

[...] origem (a adesão voluntária a um grupo que respeita um conjunto de regras socialmente aceitas: Novo Mercado) é legitimada. Com efeito, se o mercado compreende que a organização faz referência a algum elemento legítimo, ela é tida como legítima (2009, p. 137).

No Brasil, as discussões sobre os mecanismos de governança para o cooperativismo de crédito tiveram uma instigação com a publicação do Bacen (2008) de um manual com o objetivo de estabelecer parâmetros de boas práticas de governança. Essas diretrizes adquiriram formato jurídico com a publicação da Lei Complementar nº 130/2009 e da Resolução nº 3.859/2010, revogada pela Resolução nº 4.434/2015. As referidas normas tratam a respeito da participação dos associados nas assembleias, sobre a organização do conselho de administração e sobre a forma de constituir a diretoria executiva. Estabelecem prerrogativas sobre a composição e o tempo de mandato dos membros do conselho fiscal e sobre a exigência das cooperativas realizarem auditoria externa.

Cabe também destacar que, no caso do cooperativismo de crédito, o interesse por boas práticas de governança transcende o interesse dos associados, sendo também considerada uma questão de política pública, especialmente pela participação desse ramo no SFN, considerando que eventuais problemas de gestão e controle poderiam colocar em risco a estabilidade do sistema, conforme descreveram Fontes Filho, Marucci e Oliveira (2008).

Esses padrões regulativos incidem no funcionamento das cooperativas de crédito, sendo fatores determinantes para a constituição do sistema de governança dessas organizações (FONTES FILHO; MARUCCI; OLIVEIRA, 2008). Segundo

Freitas e Freitas (2013), o ambiente institucional em que as cooperativas de crédito operam é marcado por determinações descritas por órgãos, tanto normativos quanto fiscalizadores do SFN.

Para guisa de conclusão deste capítulo, pode-se afirmar que o cooperativismo de crédito solidário, enquanto instituição financeira, está inserido em um ambiente institucional regulamentado pelo Estado, que, em última análise, determina padrões de funcionamento dessas organizações. Nesse aspecto, a legitimidade social não advém somente da relação com os associados e das políticas de crédito para promover inclusão social, mas, também, da necessidade de adequar seus mecanismos de governança às regras e normas definidas no contexto institucional. A conformidade ao ambiente acarreta a institucionalização das práticas organizacionais, questão-chave para compreender as mudanças relacionadas às práticas de governança das cooperativas de crédito.

Diante da revisão da literatura, as principais proposições que fundamentam o modelo teórico do presente trabalho podem ser resumidas da seguinte forma:

A institucionalização é um processo que envolve difusão e formalização, no qual os indivíduos e as organizações passam a assumir uma posição comum da realidade social, dentro de um determinado ambiente institucional, visando a conformar suas práticas para obter apoio e legitimidade. As instituições são regras e normas aceitas como verdadeiras que definem como as coisas são ou, então, como deveriam ser, limitando a capacidade de agência das organizações (SCOTT, 1995; TOLBERT; ZUCKER, 1999; DIMAGGIO; POWELL, 2005).

A mudança institucional ocorre a partir da mobilização de recursos dos atores sociais (indivíduos, grupos sociais ou organizações), que promovem inovações sociais e transformam arranjos institucionais ao introduzir novas práticas sociais e novos sentidos para a ação. São agentes que tanto iniciam mudanças como participam da efetivação dessas, mesmo considerando a força exercida pelas instituições em favor da continuidade e persistência de suas crenças e de seus valores (MAGUIRE; HARDY; LAWRENCE, 2004; BATTILANA, 2006; BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009).

A governança no âmbito do cooperativismo de crédito diz respeito à forma como as instituições são dirigidas, controladas e fiscalizadas, visando estabelecer bons relacionamentos entre os cooperados, conselheiros, diretores e demais partes interessadas. As boas práticas de governança convertem diretrizes em ações, na

perspectiva de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando o desenvolvimento, a sustentabilidade e a longevidade (FONTES FILHO; VENTURA; OLIVEIRA, 2008; IBGC, 2015b).

No Quadro 5, apresenta-se uma síntese da revisão da literatura, destacando-se a dimensão da abordagem institucional, perspectiva de mudança na teoria institucional e a institucionalização de práticas de governança.

**Quadro 5 – Quadro-síntese da revisão de literatura orientadora da pesquisa empírica do presente trabalho**

<b>Dimensão</b>	<b>Descrição</b>	<b>Autores</b>
Abordagem institucional	As organizações adotam novas práticas por razões que oferecem legitimidade social.	ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA (2013)
	O isomorfismo e a legitimidade são elementos importantes para a sobrevivência das organizações.	DiMaggio e Powell (1991)
	O ambiente mune as organizações com valores e regras institucionalizadas, que desenham novos contornos para a organização.	Meyer e Rowan (1977)
	Os campos organizacionais são constituídos por organizações que interagem e compartilham sistemas culturais comuns.	DiMaggio e Powell (2005)
	A legitimidade organizacional é obtida com a demonstração que a organização direciona suas estruturas de acordo com os valores definidos como legítimos dentro do ambiente.	Suchman (1995)
	As instituições são regras, costumes, procedimentos, sistemas de símbolos e modelos morais que fornecem significações para as ações.	Scott (1995)
	A institucionalização compreende o compartilhamento de valores, crenças, símbolos, representando a conformidade às normas socialmente aceitas que fornecem parâmetros para atuação dos atores sociais.	Guarido Filho, Machado-da-Silva e Gonçalves (2009)
Mudança na teoria institucional	Mudança organizacional é qualquer modificação nos componentes organizacionais mais relevantes que atinja a maioria dos membros e tenha por objetivo a melhoria do desempenho em resposta às demandas internas e externas.	Lima e Bressan (2003)
	As mudanças são resultado de fatores que podem vir tanto do ambiente interno quanto do externo e que afetam o funcionamento das organizações.	Silva, Araújo e Vaz (2009)
	A mudança em organizações precisa ser analisada a partir da interação de três questões centrais, a saber: o contexto, o processo e o conteúdo da mudança.	Pettigrew, Ferlie e Mckee (2002)
	As mudanças podem ocorrer de maneira radical, incremental ou evolutiva.	Silva, Araújo e Vaz (2009)
	A mudança pode ocorrer em um <i>continuum</i> que abarca tanto os níveis microssociais quanto o nível macrossocial em períodos de tempo.	Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005)



	A mudança institucional pode ocorrer por mecanismos isomórficos enquanto resultado do compartilhamento das condições ambientais por parte das organizações, tornando-as semelhantes em estruturas, processos e crenças.	DiMaggio e Powell (2005)
	O empreendedorismo institucional compreende a mudança como fruto das ações de atores que têm a intenção e a capacidade de articular recursos em um determinado arranjo, visando a transformar as instituições existentes.	Maguire, Hardy e Lawrence (2004); Battilana (2006)
Institucionalização das práticas de governança	A governança corporativa é considerada uma dimensão estratégica no sistema de gestão. Ela diz respeito ao direcionamento da organização, dá conta da articulação e das formas de distribuição do poder entre as diferentes partes interessadas.	Shleifer e Vishny, (1987); La Porta et al. (2000)
	A governança envolve a esfera institucional da organização e diz respeito ao conjunto de decisões que contribuem para obter segurança, transparência, equidade e responsabilidade.	Rossoni e Machado-da-Silva (2010); IBGC (2015a)
	A assembleia geral é o órgão soberano de deliberação estratégica. O conselho de administração tem o papel de estabelecer a estratégia organizacional, monitorar o desempenho e avaliar os resultados alcançados. O conselho fiscal é o principal órgão de fiscalização e controle da cooperativa.	Bacen (2008); IBGC (2015b)
	A governança no âmbito do cooperativismo de crédito é caracterizada pela regulação e fiscalização externa.	Freitas e Freitas (2013)
	Os padrões regulativos incidem na forma de funcionamento das cooperativas de crédito, sendo fatores determinantes para a constituição do sistema de governança dessas organizações.	Fontes Filho, Marucci e Oliveira (2008)
	A adoção de práticas de governança guarda uma forte relação com o ambiente, sendo que as condições sociais, política e cultural condicionam os elementos estruturais de governança, como leis, regulamentações e normas.	Rossoni e Machado-da-Silva (2010)
	As práticas de governança corporativa, a partir de sua institucionalização, podem ser consideradas mitos racionais produzidos no ambiente institucional que conferem legitimidade às organizações.	Enrione, Mazza e Zerboni (2006)
	A institucionalização de práticas de governança pode estar relacionada tanto à busca por melhores resultados na dimensão técnica, visando a dar respostas aos estímulos do mercado, quanto à pretensão de obter legitimidade no aspecto institucional.	Rossoni e Machado-da-Silva (2010); Lameira e Ness Júnior (2011)
	A institucionalização de práticas de governança é um processo 'intencional' pelo qual as cooperativas realizam uma adaptação a fim de se adequarem aos valores e às regras produzidas no ambiente.	Rossoni e Machado-da-Silva (2010)

Fonte: elaboração do autor.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O propósito deste capítulo consiste em indicar o caminho para o desenvolvimento da presente pesquisa, que está dividido em quatro partes. Inicialmente, destacam-se as reflexões a respeito da construção do paradigma da pesquisa, expressando-se as suposições ontológicas e epistemológicas. Em sequência, será desenvolvido o delineamento da pesquisa, em que este trabalho será apresentado enquanto um estudo de abordagem qualitativa, de natureza exploratória, tendo como estratégia investigativa o método estudo de caso. A terceira parte apresenta as categorias de análise que orientarão o estudo enquanto base para a construção do roteiro de entrevista e de interpretação dos dados. Igualmente, serão expostas orientações para as questões de validação e confiabilidade do estudo, seguidas da descrição dos procedimentos para a coleta de dados. Por fim, encerra-se com os procedimentos previstos para análise e interpretação dos resultados.

#### **3.1 Paradigma da pesquisa**

O conjunto das premissas ontológicas, epistemológicas e metodológicas que orientam a estratégia de pesquisa pode ser denominado de paradigma. Na visão de Denzin e Lincoln, (2006), os pesquisadores qualitativos são guiados por princípios especulativos, que influenciam o modo como observam o mundo e nele agem. Nesse sentido, a pesquisa qualitativa é interpretativa, sendo orientada por um conjunto de pressupostos em relação à realidade e ao modo que ela deveria ser compreendida e estudada (COLLIS; HUSSEY, 2005; CRESWELL, 2010).

Isso posto, o desenvolvimento de uma pesquisa com abordagem qualitativa é baseado em suposições ontológicas a respeito da natureza da realidade e do próprio ser humano. Esses pressupostos estabelecem contornos para a pesquisa, pois incidem nas opções epistemológicas e metodológicas do pesquisador (DENZIN; LINCOLN, 2006). A epistemologia fundamenta a perspectiva teórica que instrui a pesquisa e ocupa-se das fontes, das possibilidades e da validade do conhecimento (CRESWELL, 2010). No paradigma qualitativo, pressupõe-se como princípio epistemológico que o pesquisador interage e se envolve com o que está sendo pesquisado, sendo que suas convicções definem os parâmetros do que deve contar como fatos sociais (COLLIS; HUSSEY, 2005).

O presente trabalho enquadra-se no paradigma interpretacionista, que parte do princípio de que o estado das coisas pode ser conhecido por intermédio das interações

sociais, ou seja, as pessoas procuram compreender e entender a realidade em que vivem e trabalham, sendo que o conhecimento é socialmente construído a partir de vivências e experiências oriundas das interações humanas no trabalho de campo e da investigação bibliográfica. Nessa acepção, categorias como confiança, credibilidade e transferibilidade substituem os critérios positivistas usuais da validade interna e externa (CRESWELL, 2010). A ótica interpretacionista implica dizer que, para os atores sociais, existem realidades múltiplas, as quais são compartilhadas por um grupo de atores (GONÇALVES; FONSECA; AUGUSTO, 2010).

Neste estudo, buscou-se a compreensão de como o processo de institucionalização dos mecanismos de governança contribuiu na mudança de práticas organizacionais no cooperativismo de crédito solidário a partir da complexidade de visões que o contexto apresenta. Esse foco significou concentrar-se em um único fenômeno, sem explorar relação causal entre duas ou mais variáveis ou comparação entre dois ou mais grupos (CRESWELL, 2010), tendo-se a intenção de alcançar o entendimento do objeto de análise por meio da exploração de ideias e de buscar a validação do resultado a partir das convergências de categorias. Destarte, o estudo propõe-se, pelo exercício da interpretação, a alcançar o entendimento da situação que foi investigada em sua multiplicidade, para construir uma compreensão do fenômeno por meio da comparação, do contraste e da catalogação das informações extraídas do contexto da investigação.

### **3.2 Delineamento da pesquisa**

Considerando que o objeto de estudo é o fator determinante para a escolha do método (FLICK, 2009) e que esse objeto insere-se na busca do entendimento de uma prática organizacional que exige do pesquisador uma investigação a respeito das concepções e das práticas dos participantes, isso não poderia ser alcançado mediante a aplicação de instrumentos padronizados, pois enfatizam-se os aspectos da atividade humana focando o significado, e não a mensuração, de fenômenos sociais (COLLIS; HUSSEY, 2005).

As condições objetivas de investigação da presente tese cederam espaço para os significados construídos pela interpretação, no entanto, atentou-se que, no desenvolvimento do estudo, a subjetividade do pesquisador cede espaço à emergência das convergências, à luz de procedimentos de triangulação de resultados obtidos em diferentes fontes e da apropriação de um referencial teórico robusto em termos das

categorias, o qual tende a delimitar espaços interpretativos e, assim, atender ao conceito de imparcialidade. Esse conceito é considerado um valor de referência, um ideal a ser buscado no exercício do distanciamento analítico, uma vez que a “neutralidade e a autonomia constituem impossibilidades em razão do envolvimento do pesquisador e da diversidade complexa e contraditória dos valores sociais” (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005, p. 11). Dessa maneira, não se alega a neutralidade científica, mas uma coerência epistemológica na construção do conhecimento.

Portanto, diante do objetivo da pesquisa, entendeu-se que a abordagem qualitativa seria a mais apropriada para o desenvolvimento do estudo. A pesquisa qualitativa parte do pressuposto de que “[...] as pessoas agem em função de suas crenças, percepções, sentimentos e valores e que seu comportamento tem sempre um sentido, um significado que não se dá a conhecer de modo imediato, precisando ser desvelado” (ALVES-MAZZOTTI, 2004, p. 131). Para tanto, esse paradigma emprega diferentes estratégias de investigação, variados métodos de coleta, análise e interpretação de dados (CRESWELL, 2010).

Creswell (2010) estabeleceu algumas diretrizes para os estudos qualitativos que forneceram parâmetros para o presente trabalho: a pesquisa foi realizada em cenário natural, isto é, no âmbito do espaço de trabalho dos participantes da pesquisa; o pesquisador foi o principal coletor de informações e, desse modo, desenvolveu o trabalho de campo de entrevistas, observação e coleta de documentos; os dados foram expressos em palavras no decorrer da análise dos resultados; o pesquisador focalizou as percepções e experiências dos participantes durante o processo de investigação; a credibilidade do estudo foi baseada na coerência, na percepção e na integridade do pesquisador.

Para dar conta do rigor metodológico exigido no desenvolvimento de uma pesquisa com abordagem qualitativa, estabeleceu-se um contato direto no campo, visando a coletar dados significativos dos participantes, estudar o ambiente, realizar um processo reflexivo de análise e interpretação dos dados, para explorar, com profundidade, as diversas dimensões da realidade social (ALVES-MAZZOTTI, 2004; CRESWELL, 2010).

Nessa lógica, a presente pesquisa, diante dos objetivos, é caracterizada por uma abordagem qualitativa e, na abrangência dos resultados, é de natureza exploratória. O estudo exploratório é sugerido para situações de pesquisa em que

existe pouca elaboração teórica sobre a população pesquisada, em que o investigador procura ouvir os participantes e buscar mais informações sobre o assunto de estudo a fim de construir um entendimento a respeito do fenômeno ou de obter uma nova percepção desse e descobrir novas ideias (CRESWELL, 2010).

Compreende-se que essa concepção de abordagem é a mais indicada para alcançar um melhor entendimento acerca de como o processo de institucionalização dos mecanismos de governança contribuiu na mudança de práticas organizacionais no cooperativismo de crédito solidário. Justifica-se a abordagem qualitativa de natureza exploratória para o presente estudo por se tratar de uma área do conhecimento com poucas teorias (COLLIS; HUSSEY, 2005), permitindo-se o aprimoramento de ideias, de modo que venha a possibilitar a consideração de múltiplas dimensões do fenômeno estudado (GIL, 2002).

O delineamento da pesquisa se “refere ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos resultados” (GIL, 2006, p. 64). O delineamento deve atender à questão de pesquisa, proporcionando um caminho para respondê-la, ou seja, a forma como é formulada a questão de pesquisa fornece indícios para a escolha da abordagem (YIN, 2010).

Diante da diversidade de delineamentos de pesquisa apresentada por Creswell (2010), o presente trabalho enquadra-se na estratégia de investigação de estudo de caso. Esse é considerado um método adequado para delinear o caminho em direção ao objetivo de realizar um estudo aprofundado em relação ao processo de institucionalização dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito solidário, evidenciando os fatores que contribuíram para a mudança de práticas organizacionais.

Creswell (2010) observa que o estudo de caso pode ser utilizado nas diversas situações em que o pesquisador explora em profundidade um determinado tema. Tem como objetivo “contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados” (YIN, 2010, p. 24). Geralmente, o estudo de caso é utilizado em situações em que a estratégia investigativa coloca diante do pesquisador questões do tipo “como”, “por que” e esse encontra diante de si fenômenos significativos dos eventos da vida real, da mesma forma que busca responder questões de pesquisa que procuram descrever e interpretar como aconteceu em uma determinada situação (GODOY, 2010).

Destaca-se que a presente pesquisa incorporou um conjunto de aspectos expressos nas assertivas citadas, pois apresentou um conjunto de proposições teóricas (YIN, 2010), abrangeu uma organização (Sistema Cresol Central), investigou um fenômeno social, limitado pelo tempo (2000-2016), para realizar uma análise intensiva. Foram enfatizados fatores inseridos no ambiente, porém com o devido cuidado para não separar o fenômeno do seu contexto (GIL, 2002). Trata-se de um caso peculiar de investigação, visto que foi criada uma oportunidade para analisar um fenômeno, até então, inacessível aos estudos das ciências sociais (YIN, 2010).

No entanto, é preciso ter presente que a condução de uma pesquisa de estudo de caso não é uma tarefa simples, por se tratar de uma investigação profunda que abrange o conjunto das questões constitutivas do objeto de estudo, analisando-se todas as dimensões relacionadas ao fenômeno (YIN, 2010). Isso exige do pesquisador habilidades para desenvolver o processo de coleta de dados e análise dos resultados, tendo cuidados especiais ao generalizar as conclusões para não comprometer o rigor da investigação (COLLIS; HUSSEY, 2005).

### 3.3 Definição das categorias de análise

As categorias de análise utilizadas nesta pesquisa foram dimensionadas à medida que o referencial teórico foi sendo construído, em consonância com as opções epistemológicas do pesquisador durante o desenvolvimento do estudo. As categorias forneceram parâmetros para a definição do roteiro de entrevistas bem como foram fundamentais no processo de análise e interpretação dos resultados. A seguir, no Quadro 6, apresenta-se uma sistematização das categorias utilizadas.

**Quadro 6 – Categorias e subcategorias de análise**

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Autores</b>
Ambiente técnico	Práticas de gestão	Machado-da-Silva e Fonseca (2010)
	Mercado competitivo	
Ambiente institucional	Práticas associadas à cultura	Meyer e Rowan (1977); Fonseca (2003); DiMaggio e Powell (2005); Machado-da-Silva e Fonseca (2010)
	Relações sociais	
	Marco jurídico	
Isomorfismo	Isomorfismo coercitivo	DiMaggio e Powell (2005)
	Isomorfismo mimético	
	Isomorfismo normativo	
	Relações institucionais	

Legitimidade social	Resultados econômicos	Suchman (1995); Hall e Taylor (2003); DiMaggio e Powell (1991); Greenwood et al. (2008)
	Valores do ambiente institucionalizado	
Solidariedade	Laços de cooperação	Pinheiro (2008); Schneider (2012); Fontes Filho, Marucci e Oliveira (2008)
	Demandas dos associados	
	Participação econômica dos associados	
Mecanismos de governança	Participação dos associados nos espaços de governança	Shleifer e Vishny, (1987); Soares e Ventura (2008); Trindade e Bialoskorski Neto (2012)
	Funcionamento dos órgãos de governança	
	Boas práticas de governança	
	Segregação de funções	
Institucionalização de práticas de governança	Homogeneidade	DiMaggio e Powell (2005); Rossoni e Machado-da-Silva (2010); Enrione, Mazza e Zerboni (2006)
	Conformidade ao marco legal	
	Inovação institucional	
Agência	Mobilização de recursos	Maguire, Hardy e Lawrence (2004); Battilana (2006); Fligstein (2007); Giddens (2013)
	Capacidade de modificar regras	
	Produção e reprodução de práticas sociais	
	Articulação política dos atores	
Mudança de práticas organizações	Inovações tecnológicas	Lima e Bressan (2003); Silva, Araújo e Vaz (2009); Motta (2000); Pettigrew, Ferlie e Mckee (2002)
	Contexto externo e interno	
	Mudança incremental	

Fonte: elaboração do autor.

### 3.4 Unidade de análise, localização e temporalidade

Um estudo de abordagem qualitativa que utiliza a estratégia investigativa de estudo de caso requer a delimitação da unidade de análise (COLLIS; HUSSEY, 2005). Essa precisa estar relacionada à maneira como foram definidas as questões iniciais de pesquisa, isto é, o tipo de caso do fenômeno estudado e o problema de pesquisa. Segundo Yin (2010), tratando-se de estudo de caso, indicar a unidade de análise equivale à definição do “caso”.

A unidade de análise é uma organização que será tratada no seu todo, ao que concerne à questão de pesquisa proposta. Nesse sentido, para operacionalizar a pesquisa de forma a atender os objetivos, o caso a ser estudado está delimitado à Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária – Cresol Central SC/RS, denominada no decorrer do trabalho de Cresol Central.

Para a escolha da organização, foram consideradas as questões a seguir.

a) O Sistema Cresol iniciou suas atividades em um contexto marcado pela informalidade e pela solidariedade nas relações, mas passou, nos últimos anos, por um processo de institucionalização.

b) O cooperativismo de crédito atua em um mercado com forte regulação e fiscalização do Estado, particularmente por parte do Bacen, aspecto considerado pela literatura como um elemento importante para o entendimento da institucionalização.

c) A Cooperativa Central de Crédito tem doze anos de existência, sendo um período razoável para analisar a institucionalização de uma prática organizacional.

d) O caso a ser estudado é emblemático, considerando-se a representatividade e as peculiaridades da cooperativa selecionada.

e) A cooperativa em estudo tem associados e dirigentes que foram os fundadores da cooperativa, aspecto que torna possível analisar o processo de institucionalização e mudanças ao longo do período.

f) Há acessibilidade do pesquisador para o desenvolvimento da investigação na organização escolhida.

Atualmente, estão vinculadas ao Sistema Cresol Central 39 cooperativas de crédito, que congregam mais de 120 mil associados, com atuação em 5 estados brasileiros – Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Pernambuco, Bahia e Ceará. As cooperativas singulares estão organizadas em 5 bases regionais de serviços e contam mais de 1.000 colaboradores, entre dirigentes e funcionários.

Em relação à localização da pesquisa, que diz respeito ao ambiente no qual a pesquisa é realizada (COLLIS; HUSSEY, 2005), trata-se de um estudo que envolve uma abordagem naturalista, interpretativa, o que significa que o pesquisador estuda as coisas em seus cenários naturais, tentando interpretar os fenômenos nos significados conferidos pelos sujeitos (DENZIN; LINCOLN, 2006). O trabalho de campo foi utilizado como principal espaço para o desenvolvimento do trabalho com participantes (ALVES-MAZZOTTI, 2004).

Em relação à dimensão temporal da pesquisa, a investigação é transversal, pois envolve a coleta de informações de dada amostra em uma única vez, ou seja, obtém-se um panorama das categorias de interesse em um único momento do tempo (MALHOTRA, 2012). Embora tenha uma perspectiva de corte seccional (SARAIVA JUNIOR; CRUBELLATE, 2012), em virtude do interesse em analisar o fenômeno ao longo do tempo, o que impõe o levantamento de dados históricos, com destaque para



a reconstrução de eventos críticos que marcaram a trajetória do processo de institucionalização das práticas de governança do Sistema Cresol Central.

O período de referência para orientar o estudo empírico, em termos de práticas de governança da cooperativa de crédito, estendeu-se de 2000 a 2016. Justifica-se essa opção temporal pelo fato de que algumas cooperativas singulares, que constituíram a Cooperativa Central em 2004, iniciaram suas atividades nesse período. Isso possibilita analisar o processo de institucionalização ao longo do tempo, na medida em que permite pesquisar a conexão temporal em diferentes momentos, seja a partir da descrição obtida por meio de entrevistas, seja a partir dos registros presentes nas documentações disponíveis. Registra-se que em relação ao resgate das informações históricas, o roteiro de entrevistas previa que os participantes pudessem fazer relatos a respeito das circunstâncias motivadoras para criação das cooperativas bem como falar a respeito da trajetória inicial do Sistema Cresol.

### **3.5 Procedimentos de validação e confiabilidade**

O objetivo da pesquisa qualitativa é descobrir o novo e desenvolver teorias empiricamente fundamentadas. A validade do estudo é avaliada com referência ao objeto que está sendo estudado, sendo que os critérios centrais consistem em analisar se as descobertas estão embasadas nos dados empíricos e se os métodos foram adequadamente selecionados e aplicados (FLICK, 2009).

Na visão de Alves-Mazzotti (2004), a confiabilidade e a aplicabilidade dos conhecimentos produzidos nos estudos com abordagem qualitativa dependem da adequada utilização de procedimentos. O presente trabalho seguiu um conjunto de critérios sugeridos por Creswell (2010), no intuito de minimizar os erros e os vieses (YIN, 2010), garantindo confiabilidade e validade ao estudo. Assim, desenvolveu-se um intenso e prologando trabalho de campo para um entendimento profundo do processo de institucionalização e mudança de práticas de governança. Foram classificados os dados empíricos a partir das categorias de análise, realizando-se a análise e a interpretação cuidadosa do material empírico, efetuou-se a triangulação de dados das diferentes fontes de informações, como as entrevistas, a análise documental e a observação, utilizando-se, sempre que possível, mais de uma fonte para o desenvolvimento dos tópicos. Com o uso de múltiplas fontes de evidências (YIN, 2010), atendeu-se a um princípio metodológico nos estudos de caso, o que permitiu desenvolver linhas convergentes de investigação, a partir de um processo de triangulação e corroboração baseado nas diferentes fontes de informação.

### 3.6 Instrumentos de coleta de dados

Na pesquisa qualitativa, a ênfase é na qualidade e profundidade dos dados, que emergem de forma descritiva em forma de palavras fornecidas por pessoas no processo de interação do pesquisador com os participantes (GIL, 2006; GODOY, 2010; CRESWELL, 2010). A coleta de dados em um estudo de caso precisa ter flexibilidade para que o pesquisador tenha a liberdade de realizar os ajustes necessários para explorar oportunidades especiais que podem surgir durante a coleta (EISENHARDT, 1989), considerando que os dados são plenos de significado, uma vez que captam a riqueza e as nuances dos fenômenos (COLLIS; HUSSEY, 2005).

A presente pesquisa propôs-se a utilizar e combinar os métodos de coleta de dados com busca em documentos, entrevistas e observações (EISENHARDT, 1989; ALVES-MAZZOTTI, 2004). Essas fontes de dados são apropriadas para desenvolver estudos qualitativos com estratégia investigativa de estudo de caso (COLLIS; HUSSEY, 2005; YIN, 2010; CRESWELL, 2010; GODOY, 2010). Os dados devem ser “provenientes da convergência ou da divergência das observações obtidas” das diferentes técnicas, sendo possível “conferir a validade ao estudo, evitando que ele fique subordinado à subjetividade do pesquisador” (GIL, 2002, p. 140).

A coleta de dados de documentos consistiu em buscar informações secundárias para conhecer a história, a estrutura e o funcionamento do Sistema Cresol Central. O exame dos documentos disponíveis trouxe informações importantes para a investigação, tanto na fase exploratória quanto na ampliação das evidências e dos dados obtidos por meio de outras técnicas (ALVES-MAZZOTTI, 2004; GODOY, 2010; YIN, 2010). Além disso, no caso específico deste estudo, a documentação serviu de subsídio na preparação das entrevistas, da observação, além de contribuir na análise e interpretação de dados, procurando alcançar as respostas das questões suscitadas na pesquisa. Foram analisados os seguintes documentos institucionais da Cooperativa Central: estatuto social; regimento interno; planejamento estratégico; informativos; atas das assembleias gerais dos últimos cinco anos; atas das reuniões do conselho de administração dos últimos cinco anos; atas das reuniões do conselho fiscal dos últimos dois anos; manuais de procedimentos internos – desmembramento, cisão e incorporação; gerenciamento de riscos; operações e procedimentos de crédito; medidas restritivas; regulamento do fundo garantidor de solidez cooperativo; relatório de gestão 2015.

A entrevista é considerada um instrumento de investigação (MARCONI; LAKATOS, 2006). Foi utilizada para recolher dados descritos na linguagem do próprio entrevistado, com o objetivo de alcançar informações para conhecer o que faz, pensa e interpreta a realidade social (COLLIS; HUSSEY, 2005; GODOY, 2010). Assim, as entrevistas têm como objetivo principal compreender os significados que os participantes atribuem às questões de pesquisa, sendo um processo de interação social entre o entrevistador e os entrevistados (MARCONI; LAKATOS, 2006).

As entrevistas foram orientadas por um roteiro baseado nas categorias centrais do quadro teórico de referência e nos objetivos do estudo. O roteiro foi organizado por blocos temáticos que forneceram a linha diretiva para as questões formuladas, porém com abertura para o participante completar informações espontaneamente. A partir do roteiro principal (Apêndice B), que foi utilizado com os conselheiros, dirigentes e colaboradores da Cooperativa Central, foram elaborados roteiros específicos para atender os presidentes de cooperativas singulares e outro para atender os associados sem cargo diretivo. Optou-se pelo tipo de entrevista semidiretiva, que é adequada para quando o pesquisador deseja apreender a compreensão do estado das coisas do participante e perceber as elaborações que o entrevistado usa para sustentar suas opiniões e crenças (GODOY, 2010).

A opção pela entrevista semidiretiva decorreu da flexibilidade na condução dos temas e da elasticidade quanto ao tempo de duração, podendo-se explorar melhor os tópicos para obter mais informações e até mesmo incluir novas questões à medida que novos aspectos são revelados ou em função da necessidade de obter outros tipos de dados (COLLIS; HUSSEY, 2005; GODOY, 2010).

Segundo as orientações de Marconi e Lakatos (2006), que observam que a preparação das entrevistas é uma etapa importante da pesquisa, foi conferida a esse processo uma atenção especial. Para tanto, foi realizado o planejamento das entrevistas com a devida cautela na seleção dos entrevistados, escolha de momentos adequados para a realização, atenção com o ambiente para ter condições favoráveis que fornecessem a garantia de segurança e confidencialidade das informações.

As entrevistas foram realizadas com conselheiros, dirigentes e colaboradores da cooperativa central, coordenadores de bases regionais de serviços, presidentes de cooperativas singulares, associados sem cargo diretivo, todos com vínculo com o Sistema Cresol Central. Foram aplicadas individualmente e gravadas, com a devida autorização dos entrevistados. O conteúdo foi transcrito para se proceder a análise e

a interpretação. O número de entrevistas foi limitado pelo critério de saturação de dados em cada fonte de coleta, ou seja, o trabalho de campo com as entrevistas foi encerrado quando a aquisição de informações se tornou redundante (GODOY, 2010), na unidade básica de coleta (cooperativa central; bases regionais de serviços; cooperativas singulares; associados, colaboradores).

Foram realizadas 25 entrevistas, conforme descrito no protocolo de pesquisa (Apêndice A), sendo que a grande maioria foi realizada nas sedes das cooperativas, sendo apenas duas realizadas em ambiente de hotel, para compatibilizar as agendas, e outra na residência de um dos associados. O tempo de duração das entrevistas, em média, foi de 68 minutos. Para contemplar os diferentes níveis organizativos foram realizadas dez entrevistas entre conselheiros e diretores da Cresol Central; duas entrevistas com coordenadores de bases regionais de serviços; quatro entrevistas com o presidente de cooperativa singular; quatro entrevistas com associados de cooperativa singular sem cargo diretivo; cinco entrevistas com colaboradores da Cresol Central.

Com a técnica da observação, pretendeu-se coletar dados do Sistema Cresol Central para alcançar uma visão abrangente das diferentes dimensões da organização, sendo que esse procedimento permitiu observar diretamente fatos, sem qualquer intermediação (GIL, 2006). A observação independente do nível de conhecimento do participante, permite identificar comportamentos não intencionais ou explorar tópicos que os participantes não se sentem à vontade para discutir (ALVES-MAZZOTTI, 2004).

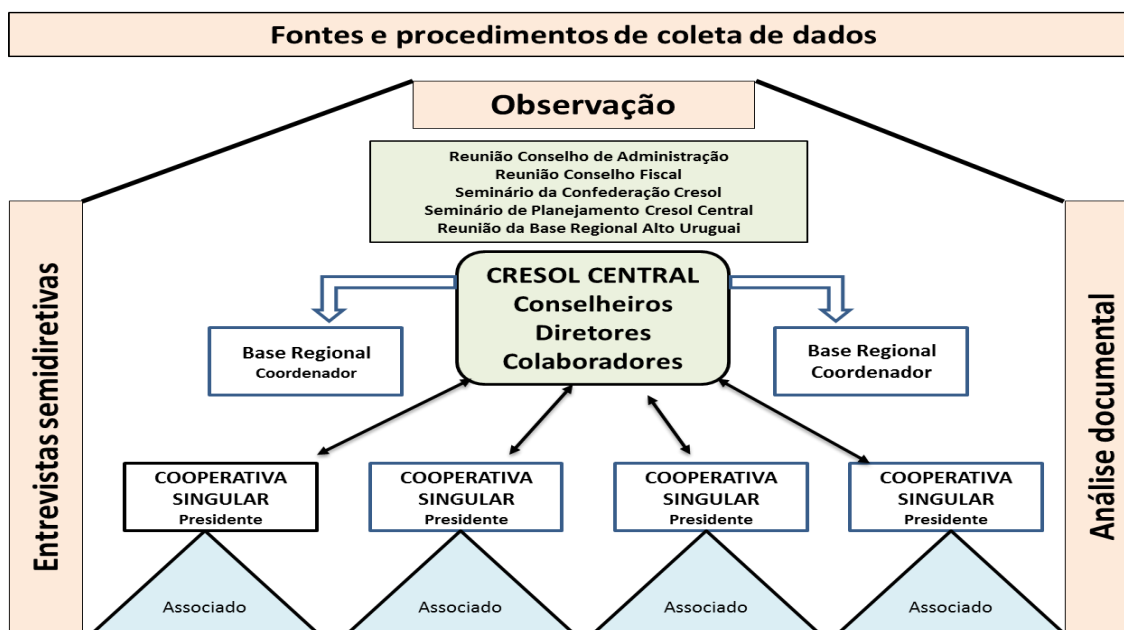
No presente estudo, foi utilizada a observação não participante, que consistiu em observar as pessoas em termos de suas ações e de seu comportamento sem um envolvimento direto do pesquisador (COLLIS; HUSSEY, 2005). Quanto à flexibilidade, optou-se pelo tipo não estruturada, que prevê que os comportamentos a serem observados não são estabelecidos previamente e são relatados da forma como ocorrem em dada situação (ALVES-MAZZOTTI, 2004).

A técnica de coleta de dados por meio da observação consistiu em tomar notas de campo à luz das categorias de análise, observando-se o comportamento das pessoas em suas atividades no local da pesquisa (CRESWELL, 2010). O procedimento de observação foi empregado em reunião do conselho de administração da Cresol Central, reunião do conselho fiscal da Cresol Central, seminário da

Confederação Cresol, Seminário de Planejamento da Cresol Central e reunião da base Alto Uruguai.

Na Figura 3 apresenta-se de forma sintética as diferentes formas de coleta de informações do presente estudo.

**Figura 3 – Modelo de fontes e procedimentos de coleta de dados**



Fonte: elaboração do autor.

Seguindo as orientações de Gil (2002) e de Yin (2010), foi elaborado um protocolo para orientar os procedimentos e a conduta a serem adotados na aplicação dos instrumentos de coleta de dados a campo. Segundo esses metodologistas, o protocolo é uma ferramenta essencial para aumentar a confiabilidade da pesquisa e destina-se a orientar o pesquisador na condução do estudo de caso. O protocolo dos procedimentos de campo encontra-se no Apêndice A.

### 3.7 Análise e interpretação dos dados

Uma das características da análise de dados qualitativos refere-se ao fato de que esse é um processo que acontece continuamente durante o estudo, ou seja, concomitante com a coleta, sendo que há uma interdependência mútua das diversas etapas de pesquisa (FLICK, 2009). Assim, na presente pesquisa, a análise iniciou com o primeiro conjunto de informações e foi integrada à coleta e aos dados, com evolução de forma ordenada, o que requer disciplina e raciocínios organizados (GODOY, 2010).

Godoy (2010) destaca que, durante o período de análise e interpretação, o pesquisador obtém informações a partir das percepções dos participantes da pesquisa

e busca desenvolver conceitos e compreender padrões que emergem do manuseio de múltiplas fontes de evidências, sendo esse um processo criativo e intuitivo, devendo o pesquisador estar atento para o surgimento de novos conceitos durante o processo investigativo.

A análise e a interpretação dos dados no presente estudo foram realizadas por meio da técnica de análise de conteúdo, que consiste em um procedimento clássico que possibilita preparar o material de forma esquemática e permite a organização do material em fases, como pré-análise, exploração dos dados e interpretação dos resultados (BARDIN, 2001).

A pré-análise consistiu na preparação, organização e leitura dos materiais objeto de análise, visando torná-los operacionais (BARDIN, 2001). Essa etapa compreendeu a transcrição das entrevistas, com fontes distintas quanto ao nível de participação no Sistema Cresol Central, a seleção dos documentos institucionais da organização e as anotações das atividades de observação, na perspectiva de estabelecer as bases para alcançar um entendimento profundo do fenômeno em investigação (CRESWELL, 2010). A partir da leitura dos materiais, foi realizada a seleção de trechos de entrevistas e de parágrafos dos documentos, sendo que o recorte se deu à luz dos eixos temáticos definidos para o estudo.

A exploração dos dados consistiu na codificação, procedimento que permitiu que as informações fossem alocadas em unidades de análise, que no caso específico foram palavras, frases, parágrafos. Na sequência, os dados recolhidos foram organizados a partir das categorias e das subcategorias definidas para o desenvolvimento do trabalho, sendo que essas foram extraídas do referencial teórico de forma *a priori*. Segundo Bardin (2001), a codificação dos dados, a classificação e a categorização são as principais tarefas da fase de exploração.

A fase da interpretação consistiu no tratamento dos resultados, no qual buscou-se dotar os dados de sentido, realizando inferências e conexões entre os dados empíricos, os objetivos do estudo e o quadro teórico de referência (BARDIN, 2001). Sinteticamente, essa etapa envolveu o processo de análise reflexiva do pesquisador, visando à compreensão do fenômeno de institucionalização e de mudanças nas práticas organizacionais no cooperativismo de crédito solidário.

Registra-se que a discussão a respeito das mudanças organizacionais no Sistema Cresol Central foi realizada a partir das ocorrências encontradas na pesquisa empírica e considerando-se a natureza exploratória e a complexidade do estudo, não

foi objetivado o nível de influência das exigências ambientais (tanto técnico quanto institucional) ou da capacidade de ação dos atores nos processos de mudança. Contudo, salienta-se, que, na medida do possível, existiu a preocupação em relacionar as principais mudanças enquanto resultado das pressões ambientais ou da capacidade de agência. No Quadro 7, apresenta-se a síntese dos aspectos metodológicos.

#### Quadro 7 – Síntese dos aspectos metodológicos

<b>Dimensão</b>	<b>Características</b>
Tema	Institucionalização e mudanças nas práticas organizacionais: um estudo dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito solidário
Questão de pesquisa	Como o processo de institucionalização dos mecanismos de governança contribuiu na mudança de práticas organizacionais no cooperativismo de crédito solidário?
Objetivo geral	Analisar o processo de institucionalização dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito solidário, evidenciando os fatores que contribuíram para a mudança de práticas organizacionais.
Marco teórico	Abordagem institucional; mudança organizacional; bases conceituais de governança corporativa; cooperativismo de crédito.
Abordagem metodológica	Abordagem qualitativa, natureza exploratória e estratégia de investigação de estudo de caso.
Unidade de análise	As práticas de governança da Cooperativa Central de Crédito Rural e Interação Solidária – Cresol Central.
Coleta de informações	Entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação não participante.
Fonte de dados	Múltiplas fontes de dados: entrevistas com membros da cooperativa central, cooperativas singulares, associados sem cargo diretivo, colaboradores, análise de documentos diversos, eventos de observação.
Participantes da pesquisa	10 conselheiros da Cresol Central; 2 coordenadores de bases regionais de serviços; 4 presidentes de cooperativas singulares; 4 associados sem cargo diretivo; 5 colaboradores da Cresol Central. Total de entrevistas: 25.
Análise e interpretação dos dados	Técnica de análise de conteúdo; definição de categorias de análise extraídas do referencial teórico.
Validação e confiabilidade do estudo	Intenso e prolongado trabalho de campo; classificação dos dados empíricos a partir das categorias de análise; análise e interpretação cuidadosa do material empírico; triangulação de diferentes fontes de informações.

Fonte: elaboração do autor.

## **4 O CASO DE ESTUDO**

### **4.1 Cooperativismo: filosofia e organização**

As cooperativas são caracterizadas como sociedade de pessoas, que têm autonomia para oferecer produtos e serviços aos associados, visando satisfazer suas necessidades econômicas e sociais. Distinguem-se pela gestão democrática e por ser uma organização de propriedade coletiva (BRASIL, 1971). Organizam-se com o envolvimento dos membros na construção de ações coletivas que visam alcançar objetivos comuns, sem a finalidade de obter lucros (FONTES FILHO; VENTURA; OLIVEIRA, 2008).

A Lei nº 5.764/1971, que define a Política Nacional do Cooperativismo, estabelece que as cooperativas têm forma e natureza jurídica própria, sendo organizadas para atender às demandas de produtos e serviços dos associados (BRASIL, 1971). Pode-se postular que o cooperativismo pretende superar a visão individualista do ser humano, enaltecendo os valores da ajuda mútua e da solidariedade como a melhor forma de integrar as pessoas e estabelecer os laços de cooperação para satisfazer as necessidades dos cooperados (PINHEIRO, 2008).

Schneider (2012) destaca que, ao falar das características das cooperativas, pelo menos quatro aspectos devem ser considerados: a) a cooperativa é uma associação de pessoas, e não uma sociedade de capital, embora sob o aspecto econômico tenha características de empresa, cujos responsáveis pela gestão são os associados; b) a principal finalidade é a melhoria nas condições econômicas e sociais de seus membros; c) a autoajuda e ajuda mútua são condições básicas para toda organização cooperativa, que indica a participação ativa dos associados na definição dos rumos societários, mantendo o princípio de autonomia; d) um sistema de organização com um conjunto de valores, princípios e normas que forma um espírito e uma cultura cooperativa.

Os postulados de Schneider (2012) dialogam com a concepção da ACI (1995), que definiu uma cooperativa como uma associação de pessoas que se unem, de maneira voluntária, para satisfazer necessidades econômicas e sociais. No seu Congresso em Manchester, Inglaterra, em 1995, atualizou os princípios que deveriam orientar as ações dos cooperativistas. Foram estabelecidos sete princípios, que podem ser sistematizados, partir dos estudos de Schmidt e Perius (2003), da seguinte forma:



a) adesão voluntária e livre: são organizações abertas para as pessoas aptas e interessadas em usar seus produtos e serviços;

b) gestão democrática pelos cooperados: são organizações dirigidas, controladas e fiscalizadas pelos associados;

c) participação econômica: os associados contribuem na constituição do capital social, sendo que parte desse capital é de propriedade comum das próprias cooperativas. As sobras são destinadas pela assembleia para o desenvolvimento da organização e podem retornar enquanto distribuição de resultados na proporção das operações realizadas pelo associado;

d) autonomia e independência: são organizações com autonomia operacional em relação a outras instituições;

e) educação, formação e informação: oferecem educação e capacitação para o quadro social e proporcionam informações para os associados e sociedade em geral;

f) intercooperação: podem atuar para fortalecer o movimento cooperativo como um todo, estabelecendo relações institucionais, de negócios e operacionais entre si.

g) compromisso com a comunidade: atuam para o desenvolvimento de suas comunidades, com a efetivação de ações deliberadas pelos associados (SCHMIDT; PERIUS, 2003).

As cooperativas têm por base de atuação o mutualismo, fenômeno caracterizado pela relação em que determinados grupos sociais fornecem ajuda mútua a outros grupos. Sob esse ponto de vista, podem ser destacadas três questões próprias do cooperativismo: a) é uma atividade socioeconômica, amparada em legislação específica; b) organiza-se enquanto sociedade de pessoas, sendo a gestão estratégica exercida pelos associados; c) os resultados financeiros são distribuídos conforme a participação econômica do associado, independente do capital investido (MELO SOBRINHO; SOARES, 2015).

A cooperativa, enquanto uma associação de pessoas, configura-se como uma organização social coletiva que opta por privilegiar a solidariedade e a ajuda mútua entre os membros. Suas ações são orientadas para satisfazer às necessidades e conquistar o bem-estar dos que integram a entidade (SCHNEIDER, 2012). Na mesma linha de raciocínio, Zucatto e Silva (2016) observam que, para cumprir, adequadamente, seu papel, as cooperativas precisam dar respostas aos problemas dos associados e buscar soluções que não contraditem a sobrevivência do

empreendimento e o crescimento no mercado, a fim de gerar benefícios que alcancem todas as partes interessadas.

Dialogando com esse aspecto, vale ressaltar que, nesse tipo particular de organizações, orientadas pela cooperação e solidariedade, a democracia e a participação dos membros são pilares de sua gestão (SCHMIDT; PERIUS, 2003). Essa participação dos associados nas decisões das assembleias gerais ocorre de forma direta, baseando-se no princípio de que cada associado tem direito a um voto (TRINDADE; BIALOSKORSKI NETO, 2012). Outra forma de participação acontece pela representação de seus membros nos órgãos de direção colegiada, especialmente em conselhos e direção. Os eleitos representam os demais cooperados e serão os responsáveis pela gestão estratégica da cooperativa, efetivando-se o princípio da autogestão (SCHMIDT; PERIUS, 2003). Registra-se que o associado tem dupla condição nas cooperativas, sendo ao mesmo tempo dono e usuário (PETARLY, R. R.; AMODEO, 2014).

O direito de propriedade das cooperativas é definido pela Lei nº 5.764/1971, que, em seu artigo 1º, caracteriza essas organizações como sociedades de pessoas e não de capital (BRASIL, 1971). A mesma lei define a forma de composição do capital social e estabelece a limitação do número de quotas-partes por associado. Essa legislação determina também a necessidade de constituir fundos obrigatórios, em especial, o Fundo de Reserva para contingências e o Fundo de Assistência Técnica Educacional e Social (Fates), que tem como característica a indivisibilidade dos recursos aos associados, ou seja, a esse valor não se tem acesso direto, mas somente na forma de ações indiretas para o fortalecimento da sociedade (SIGISMUNDO NETO; CHADDAD, 2005).

Na visão de Sigismundo Neto e Chaddad (2005), a estrutura de propriedade não necessariamente influencia positivamente a participação dos associados nos espaços de governança das cooperativas, pois o poder de voto não está relacionado ao montante de capital social, já que a lei estabelece o voto por associado. De outro modo, de acordo com Araújo et al. (2007), pelo fato de as cooperativas terem como valor a solidariedade e a igualdade essas organizações dão valor a democracia.

A Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB, 2015) classificou as cooperativas a partir dos setores econômicos de atuação, agrupando-as em treze ramos: crédito, consumo, agropecuário, educacional, saúde, mineral, especial, habitacional, trabalho, transporte, infraestrutura, turismo e lazer, produção. De todos

os setores, esta tese optou por estudar o cooperativismo de crédito, no qual os associados são depositários ou tomadores de empréstimos, valendo-se, portanto, dos serviços de crédito. As principais concepções e o funcionamento desse setor serão descritos na sequência.

#### **4.2 Cooperativas de crédito no Brasil**

O cooperativismo de crédito brasileiro tem seu marco jurídico definido pela Lei nº 5.764/1971, pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 130/2009. Essas organizações são constituídas para oferecer um conjunto de serviços e produtos financeiros, visando proporcionar melhorias nas condições socioeconômicas dos cooperados (FONTES FILHO; MARUCCI; OLIVEIRA, 2008). As cooperativas são classificadas como instituições financeiras e compõem a estrutura do SFN, normatizadas pelo CMN e supervisionadas pelo Bacen (ASSAF NETO, 2009).

Compreende-se o Sistema Financeiro Nacional como o 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” (FREITAS; FREITAS, 2013, p. 53). A Lei nº 4.595/1964 enquadra as cooperativas de crédito enquanto instituições financeiras captadoras de depósitos à vista. De acordo com o artigo 17 dessa lei, consideram-se instituições financeiras as pessoas jurídicas, sejam elas 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”. Já o artigo 18 estabelece que as instituições financeiras somente poderão funcionar mediante prévia autorização do Bacen, e subordinam-se às disposições e à disciplina dessa lei, os empreendimentos bancários oficiais ou privados, as cooperativas de crédito, entre outros estabelecimentos financeiros (BRASIL, 1964).

De acordo com a definição de Assaf Neto (2009, p. 35), o sistema financeiro é “composto por um conjunto de instituições públicas e privadas, e seu órgão normativo máximo é o Conselho Monetário Nacional (CMN)”. Ainda segundo esse autor, a estrutura do SFN compreende dois subsistemas, o normativo e o de intermediação financeira. O primeiro é responsável pelo funcionamento do mercado financeiro, fiscalizando e regulando suas atividades, especialmente pelo CMN e pelo Bacen.

Esse subsistema estabelece as diretrizes de atuação das instituições operativas e de controle de mercado.

Em relação ao segundo, o subsistema de intermediação, também conhecido como operativo, é formado pelo conjunto de instituições que operam na área de intermediação financeira. Observa-se que esse subsistema foi organizado e estruturado em cinco grupos: bancárias, não bancárias, sistema de poupança e empréstimo, auxiliares e não financeiras (ASSAF NETO, 2009).

As cooperativas de crédito são organizações direcionadas a oferecer créditos e a prestar serviços financeiros a seus associados. De acordo com a legislação, são equiparadas a instituições financeiras, com o funcionamento regulado e normatizado pelo Bacen (ASSAF NETO, 2009). Segundo Freitas e Freitas (2011), a inserção das cooperativas de crédito no SFN lhes possibilitou ampliar sua forma de atuação. Pinheiro (2008) argumenta que elas estão habilitadas a realizar um conjunto de operações financeiras, praticamente as mesmas concedidas a um banco, como estabelecer políticas para a concessão de crédito aos associados, a captação de depósitos, tanto à vista quanto a prazo, a prestação de serviços de cobrança, a custódia, os recebimentos e pagamentos por conta de terceiros, os cheques, entre outros.

Porém, é preciso frisar que, as cooperativas de crédito não são denominadas bancos, pois a Lei nº 5.764/1971 estabelece que as cooperativas caracterizam enquanto sociedades de pessoas, sem fins lucrativos, sendo seus proprietários também seus clientes (PINHEIRO, 2008). Segundo Assaf Neto (2009), a cooperativa de crédito pode ser classificada como instituição não bancária porque apresenta características próprias, principalmente em virtude de sua limitação em captar depósitos à vista unicamente de seus associados.

Ainda segundo Assaf Neto (2009), as cooperativas de crédito têm algumas características que as distinguem de outras organizações, como: não estão sujeitas à falência; existem para atender aos interesses dos associados; os depósitos à vista não estão sujeitos a recolhimentos de compulsórios no Bacen; somente recebem depósitos de seus cooperados e podem levantar empréstimos (repasses) em instituições financeiras.

A organização do cooperativismo de crédito brasileiro passou por muitas dificuldades durante o século XX. Soares e Balliana (2008) explicam que, somente a partir do final dos anos 1990, o modelo passa a ter contornos mais visíveis. Para tanto,

muito contribuíram as exigências normativas, o que, em sintonia com os avanços organizacionais e a qualificação da gestão, permitiu a evolução do sistema no seu todo.

Esses aperfeiçoamentos trouxeram como pilar básico o reconhecimento da necessidade de exigir do setor praticamente os mesmos fundamentos e princípios aplicáveis às demais instituições que compõem o SFN, a despeito de suas especificidades e pouca representatividade em relação aos ativos financeiros. Isso não apenas ajudou a fortalecer sua imagem, mas também trouxe benefícios colaterais relevantes, como progressos técnicos e organizacionais, obtidos a partir de esforços de aprendizagem, e melhores condições de evitar o oportunismo (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008, p. 108).

No Quadro 8, é apresentada, de maneira sintética, a evolução normativa do setor a partir dos anos 1960, considerando leis, resoluções e circulares que regulamentam as atividades das cooperativas de crédito no Brasil.

**Quadro 8 – Marco regulatório do cooperativismo de crédito no Brasil**

<b>Tipo</b>	<b>Número/ano</b>	<b>Ementa</b>
Lei	4.595/1964	Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias e cria o Conselho Monetário Nacional.
Lei	5764/1971	Define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das cooperativas.
Resolução	1.914/1992	Divulga regulamento que disciplina a constituição e o funcionamento das cooperativas de crédito.
Resolução	2.193/1995	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de bancos comerciais com participação exclusiva de cooperativas de crédito.
Resolução	2.608/1999	Dispõe sobre a organização sistêmica, com ênfase ao papel das cooperativas centrais de crédito.
Resolução	2.788/2000	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de bancos comerciais e bancos múltiplos sob controle acionário de cooperativas centrais de crédito.
Resolução	3.106/2003	Institui as cooperativas de livre admissão de associados.
Resolução	3.346/2006	Institui o programa de capitalização do cooperativismo de crédito – PROCAPCRED.
Resolução	3442/2007	Autoriza as cooperativas a constituírem entidade própria e especializada de auditoria externa.
Lei-Complementar	130/2009	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, conferindo-lhe condições de operacionalidade idênticas às dos bancos, sem prejudicar as peculiaridades societárias.
Resolução	3721/2009	Dispõe sobre a implementação de estrutura de gerenciamento do risco de crédito, designando uma única entidade (banco, confederação ou central) do respectivo sistema de crédito como responsável dessa atividade.
Resolução	3859/2010	Altera e consolida as normas relativas à constituição e ao funcionamento de cooperativas de crédito e regulamenta a aplicação dos princípios de governança.

Resolução	4.150/2012	Estabelece os requisitos e as características mínimas do fundo garantidor de créditos das cooperativas singulares de crédito e dos bancos cooperativos.
Resolução	4.434/2015	Dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, as alterações estatutárias e o cancelamento de autorização para funcionamento das cooperativas de crédito e regulamenta a aplicação dos princípios de governança.
Resolução	4.454/2015	Dispõe sobre auditoria cooperativa no segmento de cooperativas de crédito.

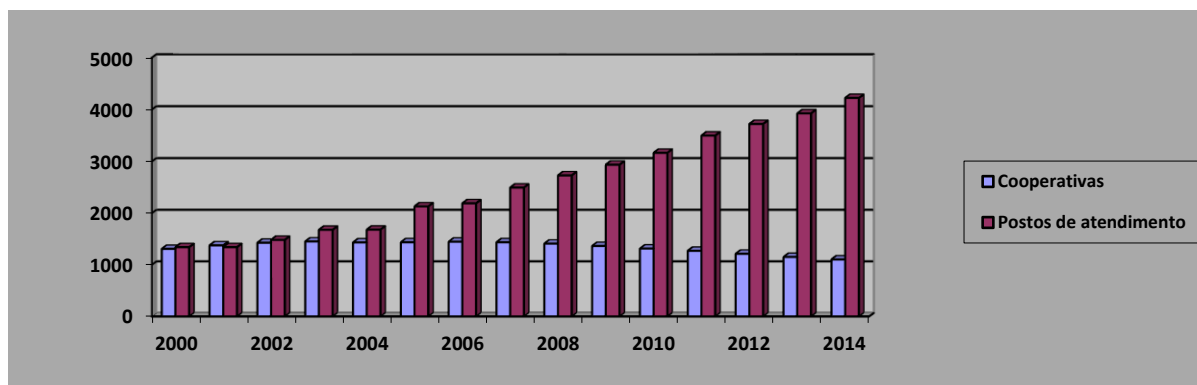
Fonte: Pinheiro (2008); Meinen e Port (2012); Bacen (2015).

Soares e Melo Sobrinho (2008) sublinharam que a evolução normativa das cooperativas de crédito propiciou a constituição de um ambiente institucional que estimula a criação de comportamentos, entre as instituições financeiras e as organizações de controle e monitoramento, pautados pela segurança sistêmica. Freitas e Freitas (2013) assinalam que, considerando o ordenamento jurídico, devem seguir os padrões estabelecidos para manterem-se operando e evitar a penalização dos órgãos reguladores.

Abramovay (2004) afirma que o marco regulatório do cooperativismo de crédito e o diálogo do setor cooperativista com o Bacen para o aprimoramento legal do sistema podem ter contribuído para a criação de uma cultura empresarial preocupada com as questões referentes à viabilidade financeira bem como em aperfeiçoar as práticas de gestão, à transparência, à participação e à sustentabilidade das organizações cooperativas, sendo que esse processo representaria um ganho institucional para o cooperativismo de crédito brasileiro.

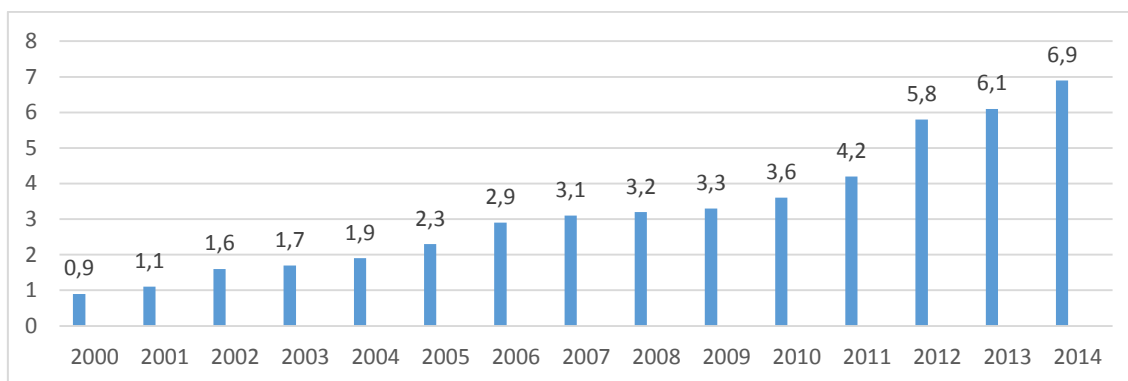
Embora a participação das cooperativas de crédito no SFN ainda possa ser considerada pequena – em torno de 3,7% dos agregados financeiros principais –, o setor revelou-se consistente ao longo dos últimos anos, passando praticamente imune às crises econômicas e financeiras que assolaram os países em todo o mundo (MELO SOBRINHO; SOARES, 2015). Esse é um elemento que contribuiu para a explicação da evolução e do crescimento do cooperativismo desse ramo, conforme pode ser visualizado nos Gráficos 1 e 2.

**Gráfico 1** – Número de cooperativas e postos de atendimento do cooperativismo de crédito no Brasil



Fonte: Melo Sobrinho e Soares (2015).

### Gráfico 2 – Evolução do número de cooperados



Fonte: Melo Sobrinho e Soares (2015).

O número de cooperados cresceu de 900 mil, no ano de 2000, para 6,9 milhões, em 2014. O número de cooperativas, que em 2000 era 1.311, no ano de 2014, caiu para 1.106. Esse decréscimo é explicado pela estratégia de racionalizar custos, utilizada pelos três maiores sistemas de cooperativas de crédito, mediante a diminuição do número de cooperativas, pela via de incorporação de unidades, que, em sentido inverso, ampliam os pontos de atendimento, que passaram a ser, em 2014, um total de 4.227. Esse movimento é decorrente da facilidade de abrir os pontos de atendimento e da estratégia de ganhos de escala e economia de escopo, em linha com o marco regulatório iniciado em 2003 (MELO SOBRINHO; SOARES, 2015).

O cooperativismo de crédito brasileiro está estruturado em três níveis (SOARES; BALLIANA, 2008). As cooperativas singulares, de primeiro nível, oferecem produtos e serviços aos cooperados. As cooperativas centrais, de segundo nível, têm como objetivo organizar, os serviços econômicos de interesse das cooperativas singulares, reduzir os custos operacionais, supervisionar, por meio de auditoria e controles internos, com vistas a assegurar o cumprimento das normas oficiais e das

políticas definidas pelo sistema cooperativo (MEINEN, 2012). No terceiro nível, atuam as confederações, que têm o papel de coordenar as ações das cooperativas centrais, representar o sistema em âmbito nacional, disponibilizar a estrutura de tecnologia para as associadas, estabelecer diretrizes organizacionais (SOARES; BALLIANA, 2008).

Soares e Balliana (2008) postulam que pertencer a um sistema pode ser considerado um diferencial competitivo para as cooperativas, pois permite adotar um determinado padrão de estrutura e funcionamento e compartilhar normas, sistemas de controles, tecnologias, integrar produtos e serviços, visando a melhorar sua eficiência na prestação de serviços e no relacionamento com os associados. Ainda, atuação sistêmica requer que as diferentes estruturas constituam um sistema de governança para alcançar um determinado nível de unidade na ação, segmentando-se as responsabilidades, atribuições e especificidades dos diferentes graus organizativos.

Por fim, cabe ressaltar que o cooperativismo de crédito tem uma contribuição para o desenvolvimento da sociedade, na medida que promove a “aplicação de recursos privados e assume os correspondentes riscos em favor da própria comunidade onde se desenvolve. Por representar iniciativas dos próprios cidadãos, contribui de forma relevante para o desenvolvimento local” (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008, p. 69). Esse sistema organizativo estimula a formação de poupança e fomenta o financiamento de iniciativas empresariais locais, possibilitando àqueles que viviam às margens do sistema financeiro a oportunidade de acesso ao crédito, suscitando benefícios sociais por meio do acesso de seus serviços financeiros, de forma a viabilizar atividades econômicas com geração de postos de trabalho e distribuição de renda (FREITAS; FREITAS, 2011).

Meinen (2012) afirma que as cooperativas promovem um círculo virtuoso de desenvolvimento, sintetizado na premissa de que os recursos das pessoas e das empresas, quando reinvestidos na mesma região, geram renda e ampliam o consumo; em decorrência, há incremento nas vendas das empresas e, conseqüentemente, geração de empregos e repercussão nos impostos. Com mais recursos, o poder público pode investir em projetos de desenvolvimento econômico e social, ampliando a capacidade produtiva para geração de novas riquezas. Esse raciocínio parte do princípio de que as políticas de desenvolvimento de regiões precisam mobilizar as estruturas e os recursos que as próprias populações dispõem e promover condições para que as pessoas e organizações possam ter acesso ou melhorem sua



participação no mercado. Isso significa pensar o desenvolvimento enquanto processo que envolve e requer a participação de conjunto de agentes, sendo resultado de processos culturais e institucionais mais amplos (MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2007).

No entendimento de Soares e Melo Sobrinho (2008), o cooperativismo de crédito cumpre também um papel relevante do ponto de vista do interesse público, já que uma das preocupações dos órgãos de Estado é ampliar o acesso a produtos e serviços financeiros para boa parte da sociedade. Além de ampliar e aproximar as pessoas do acesso aos produtos financeiros, o cooperativismo estimula a redução no *spread* na intermediação financeira, uma vez que esse sistema não objetiva o lucro, tem condições de operar com uma estrutura de custos enxuta e fomenta a competitividade com outros agentes do mercado financeiro, especialmente o sistema bancário.

No Brasil, estão estruturados diferentes sistemas cooperativos de crédito, o que, de certa forma, revela diferentes perspectivas organizativas dos cooperados desse ramo. Gazella e Búrigo (2009) observam, que entre os quatro sistemas cooperativos mais estruturados, três trabalham na lógica de concentração de recursos e ganhos de escala. Os autores incluíram nessa perspectiva o Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi) e o Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (Sicoob), sendo que ambos trabalham com um público diversificado, tanto rural quanto urbano. O terceiro, o Sistema Unicred Brasil (Unicred), está focado nos profissionais da saúde. O quarto sistema, por sua vez, abarca as cooperativas do Sistema Cresol Confederação, da qual a cooperativa, objeto de estudo da presente tese, faz parte. As cooperativas filiadas a essa concepção postulam como uma de suas principais finalidades a democratização do acesso ao crédito, com a ampliação de oportunidades para os agricultores familiares (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010).

As cooperativas do Sistema Cresol querem demarcar um território próprio de atuação dentro do campo do cooperativismo de crédito brasileiro. Trazem em sua denominação o conceito “solidário”, que pode ser compreendido como uma diretriz no sentido de que as cooperativas solidárias não deveriam se preocupar apenas com os benefícios econômicos ou financeiros, mas, também, apoiar seus cooperados nas dimensões social e cultural (BÚRIGO, 2006; PAULI, 2015).

O conceito 'interação solidária' significa que, embora cada uma seja autônoma, com regras próprias de conduta, as cooperativas são solidárias entre si, com ajuda mútua tanto no apoio financeiro e técnico quanto no social, privilegiando-se a descentralização e o equilíbrio sistêmico (CASTRO; OPUSZKA, 2013). O conceito expressa também uma visão de responsabilidade compartilhada entre associados e gestores, sendo que ambos devem acompanhar e construir mecanismos de controle para um efetivo funcionamento do sistema, mantendo as cooperativas singulares em um tamanho adequado para que os associados possam exercer a gestão estratégica e controlar o seu funcionamento.

Assim, destaca-se a dimensão sociopolítica desse tipo de organização, pois, para além da orientação econômica, sua atuação precisa estar ancorada nos princípios de cooperação e solidariedade, com vez e voz para os associados, primando por relações interpessoais de longo prazo, preservando laços de proximidade com os associados (FREITAS; FREITAS, 2014; PAULI, 2015).

A trajetória, as principais concepções, a forma de organização dos espaços de governança e as principais práticas organizacionais desse sistema serão desenvolvidos no próximo capítulo.

## **5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

Neste capítulo, apresentam-se os resultados do estudo, gerados ao longo do processo de pesquisa. Inicialmente, salienta-se o ambiente no qual se originou o Sistema Cresol, ressaltando-se o posicionamento institucional da organização. Na sequência, descreve-se a forma de estruturação das cooperativas integrantes da Cresol, identificando-se o papel e as atribuições dos diferentes níveis de governança. Do mesmo modo, relatam-se os resultados referentes aos mecanismos e às práticas de governança do Sistema Cresol Central. Na sequência, evidenciam-se os dados a respeito das mudanças organizacionais relacionadas à política e aos procedimentos de crédito, ao público de atuação e ao tamanho das cooperativas. Ainda, descreve-se a relação que a Cresol Central estabelece com os atores do campo organizacional. Da mesma maneira, apresentam-se os dados referentes à compreensão no interior do sistema a respeito da inter-relação entre a dimensão econômica e a dimensão da solidariedade. Por fim, elucida-se a discussão dos resultados à luz dos objetivos da pesquisa.

Registra-se que serão utilizadas três terminologias para configurar a estrutura organizativa da Cresol: Sistema Cresol refere-se ao conjunto dos integrantes do sistema, que incluiu a Confederação Cresol, as cooperativas centrais e as cooperativas singulares; Sistema Cresol Central refere-se à cooperativa central objeto deste estudo e às cooperativas singulares afiliadas; Cresol Central refere-se à cooperativa central.

### **5.1 Cooperativismo de crédito rural com interação solidária – Sistema Cresol**

A seguir, apresentam-se os resultados da pesquisa a respeito do contexto institucional que originou o Sistema Cresol, descreve-se o posicionamento institucional, fazendo-se inclusive referência a algumas mudanças que ocorrem no decorrer dos anos. Evidenciam-se alguns diferenciais do Sistema Cresol Central e ilustram-se as contribuições do ambiente externo para o crescimento e o desenvolvimento desse sistema cooperativo.

#### **5.1.1 Contexto institucional que originou o Sistema Cresol**

O Sistema Cresol iniciou as atividades em 1995, na região Sudoeste e Centro-Oeste do Paraná. A história desse segmento no cooperativismo de crédito teve origem

nas articulações realizadas por movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e organizações de base da Igreja Católica, para tentar superar as dificuldades dos agricultores familiares em acessar crédito de custeio e investimento. O primeiro passo foi a estruturação do Fundo de Crédito Rotativo, organizado pelos agricultores e financiado pela Agência de Desenvolvimento da Igreja Católica da Alemanha (Misereor). A partir dessa experiência de oferta de crédito e poupança, surgiu a necessidade de criar instituições de crédito, assim começaram a ser organizadas as cooperativas de crédito, originando o sistema do Cooperativismo de Crédito Rural com Interação Solidária – Sistema Cresol (CRESOL CENTRAL, 2012b).

O movimento avançou no sul do Brasil e se espalhou para outras regiões, oferecendo serviços de inserção financeira para os agricultores familiares, além dos benefícios advindos da organização social. Assim, na década de 1990, esse sistema constituiu cooperativas solidárias nos três estados do sul. Em 2000, as cooperativas de natureza solidária criaram a primeira central, a Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol Baser), com sede no município de Francisco Beltrão, no Paraná. Em 2004, foi criada a Cresol Central SC/RS, que passou a atuar com cooperativas singulares nos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (CRESOL CENTRAL, 2012b).

Ao longo dos anos, o Sistema Cresol ampliou e expandiu sua abrangência para outros estados e regiões do país, sendo, o quarto maior sistema do cooperativismo de crédito brasileiro. Em 2008, as cooperativas do Sistema Cresol criaram uma confederação denominada Confesol, que passou a ter como atribuição, em um primeiro momento, prestar serviços relacionados à tecnologia da informação e, em um segundo momento, a fazer a representação institucional e a desenvolver produtos e serviços relacionados ao crédito. Em 2012, a partir de um convênio com o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), expandiu seu trabalho para outras regiões do Brasil, constituindo bases na Bahia, em Pernambuco, Ceará e Mato Grosso do Sul. Em 2014, como resultado de um desmembramento, foi constituída a terceira cooperativa central do sistema, denominada Cresol Sicoper.

Segundo os relatos dos entrevistados, a principal motivação para a criação das cooperativas do Sistema Cresol era a necessidade de os agricultores familiares, excluídos do mercado tradicional, obterem acesso ao crédito para financiar suas atividades de produção, uma vez que os bancos tinham pouca disposição para operar

com linhas de crédito para o público rural de baixa renda, pois representavam riscos e poucas garantias de rentabilidade para as instituições financeiras.

A demanda inicial era o crédito. Surgiu uma dificuldade do crédito muito grande lá na década de 90 [...]. Tu não tinha acesso às instituições financeiras públicas e a Cresol veio para atender essa demanda (ENTRE2).

Ele veio basicamente, surgiu para atender o agricultor familiar, numa época em que o agricultor não era atendido lá nos bancos como deveria ser (ENTRE18).

Basicamente assim, o serviço que o associado precisa lá para sua movimentação financeira. Tinha também muitos agricultores que daqui a pouco não tinha conta em nenhum banco ainda e se tinha praticamente não movimentava, não tinha talão de cheque. Então gradativamente a Cresol foi implementado os produtos e serviços (ENTRE25).

Uma das principais questões foi a dificuldade de acesso ao crédito que nós agricultores tínhamos uma grande necessidade (ENTRE10).

Precisávamos de crédito e não tínhamos essa ferramenta, aí começamos a discutir para conhecer a Cresol de Beltrão. Levamos vários dirigentes para lá, em 2001, 2002, ficamos fazendo um trabalho para conhecer o sistema (ENTRE1).

Nas entrevistas, foi apontado que o surgimento das cooperativas singulares, que originaram o Sistema Cresol, fora impulsionado pelas organizações sociais do campo, que tiveram um papel preeminente na constituição das primeiras cooperativas do sistema. Além da relação com as ONGs que assessoravam as organizações sociais vinculadas à agricultura familiar, alguns depoimentos destacaram a interação do sindicalismo rural com o cooperativismo de crédito solidário no final dos anos 1990 e no início dos anos 2000. Os relatos transcritos a seguir revelam o modo de contribuição dessas organizações na criação das cooperativas:

O nosso município foi pioneiro na construção de um cooperativismo diferente. Foi ali a origem do cooperativismo solidário [...] era um dos municípios da região que mais tinha entidades sociais organizadas, tinha grupos coletivos, sindicatos, igreja, enfim várias entidades ligadas aos movimentos sociais ali nessa região e em função disso foi apostado em ser aí a primeira cooperativa (ENTRE6).

O sindicato foi muito importante na época porque liderança da Cresol não existia (ENTRE21).

A Cresol, na verdade, ela veio em busca de anseio de muitos agricultores desassistidos de crédito, nós tivemos na época, foi puxada pelos movimentos sociais, sindicatos e entidades parceiras (ENTRE25).

Através dos movimentos, dos sindicatos e dos movimentos sociais foi que se pensou uma forma para que eles tivessem acesso ao crédito e aí começaram a pensar numa forma de cooperativa né, para poder atender essas pessoas (ENTRE12).

O debate de surgimento da Cresol nasceu dentro do sindicato. Eu era o presidente na época (ENTRE10).

A referência dos entrevistados a respeito da contribuição das organizações sociais do campo, especialmente do movimento sindical de trabalhadores da agricultura familiar. Destaca-se que as lutas sociais desenvolvidas para ampliar e melhorar o acesso ao crédito por parte dos agricultores familiares foi um dos fatores para a proximidade da Cresol com essas organizações.

Outro ponto evidenciado no desenvolvimento do cooperativismo de crédito solidário foi a construção de relações de confiança entre os agricultores e os dirigentes das cooperativas. Os depoimentos a seguir ilustram essa situação:

Primeiro lugar foi ganhar a confiança do agricultor [...] que se tem condições de administrar a economia do grupo (ENTRE7).

O desafio principal lá na época foi convencer os associados, vamos dizer assim, que aquilo ali era um negócio seguro. Lembro que quando a gente fazia explanação num grupo, por exemplo, a maioria que nós dizíamos era que nós seríamos um sistema diferente, solidário e tal (ENTRE8).

A maioria veio do sindicalismo, onde conhecia praticamente todas as pessoas do município, ou dos municípios ao redor, o que cada um tinha, o que cada um representava, e a partir daí se instalou, vamos dizer assim, um elo de confiança, um elo moral também e ético, do ponto de vista da coerência do associado, do agricultor, em ter acesso ao crédito, a partir, não de uma análise, mas sim de um processo de confiança (ENTRE10).

A necessidade, tipo assim, de um atendimento melhor para nós agricultores [...] o início meio desacreditado porque agricultores iam comandar, tipo, gerenciar um banco, diziam. Mas a gente acreditou na ideia [...] acreditou no projeto e acho que foi um projeto que deu certo (ENTRE22).

Um aspecto que eu considero muito importante, acho que foi o determinante para o êxito, foi a confiança que as pessoas tiveram nas lideranças que estavam propondo a cooperativa (ENTRE9).

Dessa forma, pode-se sugerir que as cooperativas do Sistema Cresol foram criadas em decorrência da premência de atender às demandas de crédito dos agricultores familiares, excluídos do sistema financeiro tradicional. Na constituição das cooperativas, houve o envolvimento de um conjunto de organizações sociais do campo, que foram as dinamizadoras das ideias que deram origem ao Sistema Cresol. Por fim, conforme ressaltado nas entrevistas, a construção e a manutenção de laços sociais respaldados na confiança foi um vetor central para o crescimento e o fortalecimento do sistema.

### 5.1.2 Posicionamento institucional do Sistema Cresol

O Sistema Cresol foi criado com a missão de “fortalecer e estimular a interação solidária entre cooperativas e agricultores familiares através do crédito e da apropriação de conhecimento, visando ao desenvolvimento local e sustentável” (CRESOL CENTRAL, 2012b). A missão originária orientou as concepções das cooperativas integrantes na direção de oferecer produtos e serviços aos associados, especialmente para os agricultores de baixa renda. A ideia inicial consistia em oferecer o acesso ao crédito a um público desassistido até aquele momento, com juros mais baixos que os praticados pelas instituições financeiras tradicionais. Nas palavras dos entrevistados:

A missão no início foi, digamos assim, a cooperativa existiu para atender uma necessidade [...] dar acesso ao crédito aos agricultores. Dentro do ramo do crédito entra o acesso aos produtos e serviços que são correlacionados (ENTRE13).

Então a primeira demanda inicial que era o crédito [...], eu acho que hoje a gente pode dizer no dia a dia a gente consegue atender amplamente (ENTRE2).

A rigor, os dados da pesquisa sinalizam que o sistema tinha a pretensão de produzir um círculo virtuoso de inclusão financeira e de melhorias das condições de vida dos associados, já que surgira com o objetivo de oferecer, além de crédito, melhores condições de desenvolvimento, por intermédio do fortalecimento das atividades produtivas dos associados, questão que contribuiria na promoção da inclusão social. O depoimento a seguir ilustra essa situação:

Fomentar o acesso ao crédito daqueles agricultores que estavam completamente desassistidos, nos pequenos municípios, era uma forma de você inserir aqueles agricultores não no sistema de crédito, mas também em outras políticas públicas, políticas de acesso ao mercado na própria produção, conseguir fortalecer mais a sua produção local, e uma lógica de produção diferenciada do que se tinha até então (ENTRE19).

Com a expansão e o crescimento do sistema, foram surgindo novas questões, suscitando discussões internas a respeito da necessidade de rever a missão originária. Diante disso, no ano de 2012, depois de um amplo processo de discussão, com o envolvimento dos principais dirigentes da organização, a missão foi reformulada, passando a ter a seguinte redação: “fortalecer e estimular a interação solidária entre agricultores e cooperativas através do crédito orientado e da educação

financeira com a construção do conhecimento, visando o desenvolvimento sustentável” (CRESOL CENTRAL, 2015a).

A mudança da missão foi descrita nas entrevistas como uma necessidade em se adequar às mudanças econômicas e sociais ocorridas no ambiente externo, especialmente no meio rural. Também corroboraram para a mudança algumas questões relacionadas ao ambiente interno, tendo em vista que, as cooperativas singulares passaram a associar e a atender uma parcela do público urbano, oferecendo, portanto, produtos e serviços para outro estrato populacional. Ainda, outra questão interna que contribuiu para essa mudança foi a filiação à Cresol Central de cooperativas solidárias com atuação no meio urbano.

Primeiro teve aquele processo inicial que trabalhava basicamente com o mais descapitalizado e tal, foi a inclusão desse pessoal. Hoje nós trabalhamos com público, por mais que a grande maioria do associado nosso continua sendo agricultor, mas ele já pega um agricultor também já consolidado (ENTRE14).

Nós tiramos da missão agricultores familiares e deixamos só associados né. Teve um debate forte sobre isso, e aí as cooperativas urbanas não se sentiam parte, as rurais vendo que tem muita gente urbana (ENTRE8).

Subtraíram-se alguns termos e palavras que tem relação mais direta com agricultura familiar, que de certa forma para algumas pessoas, alguns diretores teve um impacto bastante grande né, desde terminologia agricultura familiar, então, para algumas pessoas, quando mudou para agricultores, bom qual é a nossa identidade, qual é a nossa característica, agora com essa terminologia? (ENTRE19).

Os relatos dos entrevistados expressam que subtrair da missão a palavra familiar não significou somente uma mudança semântica, mas, de certa forma, mexeu na identidade, no propósito, na razão de ser da organização, já que as cooperativas foram constituídas para atender às demandas do público da agricultura familiar.

Essa mudança, ou seja, a participação de outros segmentos econômicos e sociais, como revelam os relatos a seguir, fez parte da estratégia em manter-se operando no mercado. Em outras palavras, guarda relação com a viabilidade econômica das cooperativas, considerando-se, sobretudo, as transformações ocorridas no ambiente técnico. Esse argumento é evidenciado pelos trechos transcritos a seguir:

Porque se ficar só focando na agricultura familiar, a agricultura vem perdendo muito, muita gente saindo do campo, temos que ter públicos que venham a complementar essa estrutura no sentido de dar sustentabilidade para frente (ENTRE1).



A 10 anos atrás deveria ter em torno de 1.100 propriedades rurais, deveria estar mais ou menos meio a meio entre rural e urbano. Se tu pegar hoje deve ter reduzido para umas 800 propriedades, 900 no máximo [...] Aquele público que ficou na agricultura era aquele público que estava, parte dele, o excluído uns anos atrás, que a Cresol ajudou incluir, que o sindicato ajudou incluir, que a cooperativa de produção ajudou incluir [...] e esse pessoal acabou de certa forma se estabilizando, tendo uma situação diferente e ele ficou atraente (ENTRE14)

O nosso público mudou. Antigamente não tinha agricultor que tinha acesso à internet, não tinha agricultor que tinha acesso ao telefone, então o contato era totalmente diferente. Hoje tem sócio na agricultura, 20 km longe do centro da Cresol, que tem internet em casa, que tem computador em casa, que liga lá pedir o saldo já com o celular no bolso na roça. Então a realidade do nosso sócio mudou. Eu acho o que a cooperativa tem que fazer? Ela tem que se adequar um pouco a essa nova realidade, que senão a gente vai ficar para trás. Essa é minha preocupação, de a gente não ir atrás dessas mudanças, eu acho que a gente tem que tentar se manter no mercado para poder atender o nosso público, que é o público que a gente prioriza que é a agricultura familiar. Agora se a gente não tiver no mercado não vai conseguir atender o nosso público (ENTRE3).

Na minha avaliação o avanço das tecnologias que se tem hoje na agricultura elas refletem diretamente dentro da Cresol. Aquele associado, que uma vez estava habituado a só trabalhar com talonzinho de cheque e tal, hoje ele quer uma tecnologia lá na propriedade, ele quer uma internet banking, cartão, nós o sistema Cresol precisou avançar também, e com isso mudaram algumas concepções aqui dentro (ENTRE19).

Até porque muitos dos associados que estavam no interior vieram para a cidade, os filhos dos associados estão aqui na cidade. Então eu vejo que essa questão da abertura do público ela é necessária para a sobrevivência (ENTRE14).

Os princípios originários, que são mantidos até hoje, são descritos da seguinte maneira: “democracia, articulação com os movimentos populares, gestão pelos agricultores familiares, transparência, solidariedade e cooperação, sustentabilidade institucional, descentralização e honestidade” (CRESOL CENTRAL, 2015e).

Outro tópico que permeia a missão da Cresol Central ao longo dos anos diz respeito ao tema do desenvolvimento sustentável. O planejamento estratégico da organização destaca que uma das atribuições do Sistema Cresol Central é fomentar ações alternativas que convergem para a melhoria da qualidade de vida, com a promoção de investimentos na diversificação da produção, organização de grupos, formação e capacitação dos agricultores. Nesse contexto, está inserida a estratégia de desenvolver projetos inovadores e sustentáveis e apoiar as pequenas agroindústrias familiares (CRESOL CENTRAL, 2015d).

As entrevistas revelam que a Cresol pretende ampliar sua participação na promoção do desenvolvimento, para além do financiamento da economia local. Para tanto, o sistema procura se articular com outras organizações da agricultura familiar,

na perspectiva de contribuir na geração de renda e inclusão social, por intermédio de apoio financeiro a iniciativas de produção e comercialização, com agregação de valor para melhorar a renda dos agricultores.

Foi possível criar as alternativas, que criar cooperativas de consumo, produção, agroindústrias, desenvolver a produção orgânica na região Sul e isso foi possível também por dentro das cooperativas e por fora porque as ONGs continuaram trabalhando, movimentos sociais também (ENTRE17).

Desenvolvimento [...] é nós construir políticas através e na parceria com o poder público, com o sindicato, o nosso grande parceiro, com as cooperativas de produção e desenvolver as atividades, podem ser elas articuladas ou organizadas dentro do projeto que essas entidades tem, que a própria cooperativa muitas vezes também tem e ajuda no processo de qualificação, balizar para isso. Ou muitas vezes o desejo particular de cada agricultor (ENTRE10).

Percebe-se, dessa forma, que a estratégia para contribuir com os processos de desenvolvimento consiste na articulação das cooperativas do Sistema Cresol com movimentos sociais e cooperativas de produção, assim como na formação e capacitação dos cooperados para desenvolver uma lógica produtiva centrada na sustentabilidade e na melhoria das condições de vida dos próprios e das comunidades em que estão inseridos.

Os dados da pesquisa sugerem que a questão do crédito orientado, anunciado na missão da organização, articulado com a da educação financeira são consideradas questões relevantes no cooperativismo solidário e compõem a dimensão da promoção do desenvolvimento sustentável. O objetivo expresso no planejamento estratégico da Cresol Central em relação ao crédito orientado fala em “assistir tecnicamente os créditos liberados através de acompanhamento e orientação técnica a fim de recuperar agricultores endividados e diversificar a produção para pessoas físicas e jurídicas” (CRESOL CENTRAL, 2015d).

A ideia central em relação ao crédito orientado é de que a oferta de crédito, com a devida orientação técnica na aplicação dos recursos, possibilita estruturar as propriedades dos agricultores familiares a partir dos fundamentos da sustentabilidade, especialmente a produção agroecológica, a diversificação produtiva, a preservação ambiental e a promoção do consumo consciente (CRESOL CENTRAL, 2015d).

Na prática, com os serviços de assistência técnica, pretende-se qualificar os processos de concessão e de aplicação do crédito nas atividades produtivas dos agricultores familiares, a fim de gerar renda e melhoria na qualidade de vida dos associados.

O depoimento a seguir, destaca a importância atribuída ao crédito orientado no planejamento e no aproveitamento dos recursos das propriedades e a sua dimensão em relação à educação financeira:

Deveria ser colocado um técnico, não necessariamente com estudo, mas um cara que saiba administrar uma propriedade. Primeira coisa vamos usar os recursos que tem na propriedade (ENTRE21).

Às vezes, era liberado crédito, não se sabia quem era o agricultor, como estava a propriedade dele, como ele administrava esse dinheiro, aí que muitos se endividaram né e foi bem no início e tem problema até hoje (ENTRE21).

No entanto, os entrevistados também descrevem um conjunto de limites e dificuldades que as cooperativas integrantes da Cresol Central têm para o financiamento e a promoção de projetos alternativos, direcionados no sentido do fortalecimento do desenvolvimento sustentável. Na visão dos participantes da pesquisa, existe no ambiente técnico um conjunto de forças que apoiam outra visão de desenvolvimento, expresso, por exemplo, no arrojado processo de integração dos agricultores ao modelo produtivo das grandes empresas que fomentam o agronegócio. Essas colocariam como condição de produção e possibilidade de comercialização a adoção do padrão tecnológico proposto por elas, o que, de certa forma, reforçaria o modelo convencional. Essa análise fica clara quando observados os trechos das entrevistas a seguir:

Na verdade, tem um pouco de dificuldade, por exemplo assim, as pessoas acreditarem que é possível fazer um projeto diferente, até na própria propriedade, mais sustentável, produzir o que ela realmente precisa e que pode dar retorno e deixar de lado um pouco o que as grandes empresas integradoras no dia a dia elas impõem para os seus integrados né. Porque isso? Porque todo mês o técnico agrícola da empresa vai na propriedade, seja o técnico do leite, do suíno, vai na propriedade fazer um *checklist* das orientações que eles passam para os agricultores. A cooperativa, até hoje, não tem condições de fazer essa parte da assistência técnica diretamente com o associado. Essa dificuldade de você competir com uma empresa estabelecida e já com grupo formado e com uma filosofia bem forte de trabalho e tu chegar com um técnico da cooperativa e dizer não, é um caminho totalmente diferente, ao contrário que tu tá fazendo para produzir com mais consciência, preservando a natureza, fonte de água, mais saúde para a família, menos defensivos na lavoura, é difícil. Tem a missão, as cooperativas investem nisso, mas em contrapartida as forças das empresas e da própria mídia é uma disputa (ENTRE7).

A questão da educação financeira, promover o desenvolvimento local sustentável, que também estava no início da missão lá, isso é um debate mais profundo. Daí eu acho, aqui a gente peca ainda em algumas coisas, não temos ainda uma linha, continua financiando em boa parte [...] o pacote tecnológico aí das grandes empresas. Então quando se fala em desenvolvimento local, eu vejo tu fazer que esse dinheiro do nosso crédito

girasse localmente, em atividades corretas, agroecológicas, que esse dinheiro não fosse para [...] as grandes empresas produtoras de máquinas né (ENTRE2).

A rigor, a aparente contradição instaurada a partir do financiamento das atividades produtivas vinculadas ao modelo agroindustrial hegemônico revela um dilema substantivo das cooperativas. Parece ser notória a opção ideológica da Cresol Central na afirmação da dimensão solidária no processo de construção de um modelo de desenvolvimento com inclusão social e sustentabilidade, conforme revelam as entrevistas e a análise documental. Entretanto, prevalece no ambiente social e econômico a lógica competitiva do mercado, na qual são hegemônicos os valores e o paradigma de produção capitalista. O depoimento a seguir torna evidente esse conflito no seio do sistema:

Um outro desafio grande para nós que precisamos vencer internamente e externamente é se nós vamos querer ser realmente um sistema diferenciado ou não. Se nós vamos queremos construir um projeto diferente dentro deste modelão capitalista, excludente, concentrador, querer produzir um sistema mais alternativo, mais solidário, mais descentralizado, mais humano. [...] Se nós vamos querer ser uma cooperativa de mercado ou uma cooperativa de economia solidária (ENTRE8).

Outra matéria, ainda, relacionada à missão e à estratégia organizativa do Sistema Cresol diz respeito ao processo de desmembramentos das centrais. O primeiro processo ocorreu no ano de 2004, quando aconteceu uma divisão das cooperativas singulares integrantes da Central Cresol Baser e foi constituída a Cresol Central SC/RS. O segundo processo de cisão ocorreu em 2014, quando da divisão das cooperativas da Cresol Central SC/RS, criando-se a Central Cresol Sicoper. No momento, o Sistema Cresol conta com três centrais, tendo como sede os municípios de Francisco Beltrão (Cresol Baser), Chapecó (Cresol Central) e Passo Fundo (Cresol Sicoper).

Os motivos para os desmembramentos nas duas situações foram praticamente os mesmos, segundo as manifestações dos entrevistados da presente pesquisa. Argumenta-se que a cisão ocorreu, principalmente, em virtude das divergências a respeito da missão e da estratégia organizativa das cooperativas integrantes do sistema:

Primeiro, há de se convir que há algumas divergências internas entre a nossa maneira como a gente pensa, por exemplo, como uma Cresol Baser pensa, como uma Sicoper pensa. Se não tivessem essas divergências, não teríamos tido um processo de cisão (ENTRE2).

O direcionamento sim, porque tinha uma visão interna de algumas pessoas que deveria ser um sistemão, que deveríamos trazer todo mundo e vamos embora. Tinha um grupo não, nos sempre defendemos que é um sistema da agricultura familiar, que tinha que ficar com os agricultores, que deveria administrar eram os agricultores. Já tinha uma leitura um pouco assim de um grupo que nós teríamos que ter executivos, isso o Bacen também pregava uma pouco isto, e alguns replicavam para dentro, que agora já veio até uma norma até regulamentando isso (ENTRE1).

Tinha um grupo de pessoas e diretores que tinham uma avaliação de que nós deveríamos manter os nossos princípios de agricultura familiar, gestão pelos próprios agricultores. E um grupo achou que nós precisaríamos avançar, que nós não nos viabilizaríamos mais somente com esse público, só com agricultura familiar (ENTRE19).

Assim, os desmembramentos para a criação de novas centrais, conforme revelam as falas dos entrevistados, guardam forte relação com as concepções de organização do sistema. De maneira complementar, os desmembramentos também teriam sido motivados por disputas de poder entre algumas cooperativas e alguns dirigentes, conforme é destacado nos depoimentos a seguir:

Foi uma ruptura, não digo uma visão de desenvolvimento, mas um pouco de disputa de egos entre nós do que outra coisa. A gente saiu de lá e continuou aplicando praticamente as mesmas metodologias aqui. Tanto que depois, mas recentemente, essas disputas de egos nossos, acabou também, rompemos de novo aqui na Cresol Central (ENTRE17).

O desmembramento e tentamos fazer de tudo para não acontecer o desmembramento, porque na minha leitura era o enfraquecimento e tal, mesmo que tínhamos uma ideologia ou pensamento diferente de cooperativismo, para onde ia o sistema e tal, não conseguimos segurar. Não tivemos sei lá, a capacidade suficiente, e que estava ao nosso redor também de nos segurar esse processo de algumas pessoas. O problema estava em algumas pessoas, eram poucas, devia ter feito outro formato e nós não conseguimos no momento (ENTRE1).

Contudo, apesar dos argumentos de que os desmembramentos enfraqueceram o sistema, na fala do entrevistado a seguir, foi relatado que as cisões contribuíram para a construção de uma maior unidade dentro da Cresol Central:

O sistema hoje, depois da cisão que teve, está muito mais unido assim né, vamos dizer assim, há um debate de ideais dentro do sistema e é respeitado a decisão da assembleia (ENTRE7).

Apesar das divisões e dos desmembramentos, o sistema mantém um determinado nível de unidade na ação, decorrente, em parte, da articulação das centrais na constituição da Confederação Confesol, renomeada recentemente para Confederação Cresol. Essa matéria será aprofundada em outro tópico da presente tese.

### 5.1.3 Proximidade e confiança enquanto diferenciais sistêmicos

A construção de diferenciais organizativos é considerada, de certa forma, uma questão natural no meio empresarial e acadêmico. Nesse sentido, os dados da pesquisa revelam que esse também é um tema que compõe o universo da Cresol Central.

As cooperativas de crédito caracterizam-se por oferecer um conjunto de produtos e serviços aos seus cooperados. No caso específico, esse conjunto inclui conta corrente, empréstimos pessoais, talão de cheques, cartão de crédito, depósito a prazo, depósito à vista, recebimento de benefícios, seguros, pagamento de títulos, operacionalização de políticas públicas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Minha Casa, Minha Vida, Microcrédito Produtivo. Esses produtos são oferecidos na perspectiva de proporcionar melhores condições de trabalho e de vida aos associados (CRESOL CENTRAL, 2015e).

As manifestações dos entrevistados elucidam que a posição institucional em atender, prioritariamente, às demandas dos agricultores familiares pode ser considerada um diferencial do sistema:

O nosso forte é oferecer produtos e serviços, vamos dizer assim, ampliando mais que o crédito, para os agricultores familiares (ENTRE8).

Chegar na hora certa do crédito, nós nos especializamos no repasse do custeio, investimentos, então a cooperativa tem feito isso, temos conseguido atender a demanda dos associados com recursos (ENTRE1).

A Cresol é uma que melhor remunera as aplicações dos associados, e está entre as que cobra a menor taxa de juros no dinheiro que o associado vem pegar (ENTRE14).

No entanto, de um modo geral, os entrevistados declaram que o grande diferencial do Sistema Cresol Central é a qualidade do atendimento, que é realizado de forma direta aos associados. As falas a seguir ilustram essa questão:

A facilidade que as pessoas têm de acessar os benefícios, os produtos que a Cresol tem [...] O atendimento do pessoal, funcionários, dirigentes, a qualquer hora, é de dia, é de noite, se encontrando na rua, é aquela amizade, é uma família (ENTRE23).

Nós tínhamos um diferencial e continuamos com esse diferencial que é o bom atendimento, o nosso público, o rural mesmo, ele prefere o atendimento do dia a dia do caixa (ENTRE2).

A gente avalia que se o associado é bem atendido, tem a resposta logo, e um trabalho bem feito ele vai voltar e ele vai comentar do bom atendimento. (ENTRE11).

O associado é dono da cooperativa [...] A própria direção são dono também da cooperativa, eles são associados [...] a própria direção e funcionários fazem questão de ajudar pessoa para conseguir fechar documentação certinho e tudo (ENTRE21).

O grande trunfo da Cresol é gente como a gente né, simplicidade de atendimento enfim, então o agricultor se sente bem, no caso (ENTRE22).

A Cresol tem isso diferente, que traz muito agricultor, muito aposentado, muitas pessoas vêm para a Cresol porque aqui é mais humano o atendimento, mais direto e sabe e conhece, fala a linguagem [...] ela tem essa habilidade de conversação, de conhecer a realidade de seus associados (ENTRE7).

Eu acho o que nos diferencia do sistema financeiro tradicional é isso. Claro, que hoje nos qualificamos a análise de crédito, o cadastro, mas se nós não tiverem relação humana, se nós não tiver confiança, conhecimento do nosso associado e estar próximo a ele [...] eu acho que perde o sentido do cooperativismo (ENTRE10).

Tu chegou na Cresol, aqui tu se sente em casa. Abriu a porta da Cresol você está em casa, daí a facilidade de entendimento, do caixa, do pessoal que atende né, então assim, tu conversa que nem estivesse conversando lá com alguém da família, aqui eles te entendem, eles sabem dos teus problemas, das tuas necessidades também (ENTRE20).

Outro aspecto enfatizado como um diferencial do Sistema Cresol Central é o conhecimento construído por parte dos diretores a respeito da realidade socioeconômica da agricultura familiar e da própria situação dos associados. Além disso, os entrevistados mencionam que a maioria dos diretores mantém vínculos orgânicos com a agricultura, o que reforçaria as relações de proximidade e confiança dos integrantes do sistema:

A diferença que tem do entendimento dos nossos diretores, dos conselhos, sendo dos próprios agricultores, entender da situação da realidade que eles vêm (ENTRE7).

Escolher pessoas da própria comunidade. Por exemplo: vamos contratar um coordenador de um posto de atendimento (PAC) né, nós não deslocamos um coordenador do PAC daqui para lá, formamos uma pessoa lá, porque ela conhece o agricultor, conhece o micro e pequeno empresário, ela é daquela comunidade (ENTRE13).

Um grande potencial que a Cresol tem é conhecer as propriedades, conhecer as famílias. A equipe de funcionários, a equipe de diretores, ela conta muito né, e o atendimento diferenciado (ENTRE11).

Hoje conseguimos ser diferente na gestão mesmo. Ainda conseguimos ter os nossos diretores sendo em grande medida pessoas que tem um vínculo direto com a agricultura familiar, inclusive são agricultores né [...] isso traz uma identidade para dentro da Cresol, com seus associados (ENTRE19).

As manifestações dos entrevistados sugerem que a estratégia em oferecer produtos e serviços para atender, de modo prioritário, às demandas do público da

agricultura familiar, o compromisso por um atendimento diferenciado, expresso nas relações de proximidade, no acolhimento direto e simplificado das demandas dos associados e o conhecimento por parte dos dirigentes e equipe técnica das cooperativas da realidade social dos associados constituem-se vetores centrais para a construção de diferenciais por parte da Cresol Central.

#### **5.1.4 Contribuições do ambiente externo para o crescimento do sistema**

O desenvolvimento do Sistema Cresol Central, em parte, pode ser credenciado às oportunidades que o ambiente técnico e o ambiente institucional proporcionaram para o crescimento das cooperativas. Destacam-se, nesse contexto, as transformações econômicas e sociais ocorridas no meio rural brasileiro, as políticas públicas direcionadas para atender às demandas da agricultura familiar, os avanços no marco legal para a constituição e o funcionamento do cooperativismo de crédito.

No que diz respeito ao ambiente técnico, os entrevistados destacaram um conjunto de transformações que aconteceram ao longo dos anos na agricultura, em especial, as mudanças no nível de renda e nas condições de financiamento por parte dos agricultores familiares:

Nosso agricultor que não tinha renda, hoje ele está estruturado, mas, porém, com menos família também no interior, é uma grande preocupação nossa né, porque reduziu o número de pessoas no interior, mas porem essas famílias que estão a gente percebe que tem mais conforto, mais renda, melhorou também a vida deles (ENTRE11).

Em 2002, você sabe quanto nós financiamos para o agricultor? 5, 10 mil. Esse agricultor automaticamente o movimento dele era muito baixo na cooperativa. Em 2006, 2007, 2008, o agricultor em vez de pegar 5, 10 mil, está pegando 100 mil [...] automaticamente a movimentação dele, a produção dele, também na proporção cresceu (ENTRE10).

Em termos do ambiente institucional, os entrevistados ressaltaram que as políticas públicas e a ampliação dos recursos destinados ao financiamento da agricultura familiar, particularmente do Pronaf, bem como os recursos destinados à habitação rural, tiveram uma considerável contribuição no desenvolvimento das cooperativas do Sistema Cresol Central. Da mesma forma, a inserção em maior escala dos agricultores familiares nos programas de crédito rural teria estendido os benefícios dessas políticas para mais famílias, o que proporcionaria melhores condições de vida no meio rural.



Principalmente aproveitar essa oportunidade que veio com essa a política agrícola e com os projetos do governo de inclusão (ENTRE7).

Na minha avaliação o grande “bum” que deu foi o Pronaf [...] não só para o Sistema Cresol, a nível de Brasil, ele proporcionou um avanço muito grande para a agricultura familiar (ENTRE19).

Teve uma política de crédito que nos favoreceu, por exemplo, o Pronaf. O Pronaf só cresceu em volume, só cresceu, melhorou as regras, nos deu condições de acessar, vamos dizer assim (ENTRE8).

A habitação também teve um papel fundamental pela autoestima. Porque a nossa agricultura, as nossas casas estavam muito defasadas né e não se tinha recursos próprio, talvez até se tinha, tinha outras prioridades né, para investir lá, eu diria assim, investir no ser humano, porque a casa é uma coisa particular né (ENTRE10).

A gente conseguiu fazer muita habitação, mas muita mesmo, a gente mudou a realidade, assim, de muitas famílias, com a questão da habitação rural (ENTRE3).

Outro elemento que teria contribuído para o crescimento e a expansão do sistema é a política desenvolvida no BNDES. Essa instituição financeira credenciou a Cresol Central e suas cooperativas singulares para serem operadoras do Pronaf, tanto nas linhas de custeio quanto de investimento. As manifestações a seguir esclarecem essa ideia:

Tornar um agente financeiro, de custeio dentro do BNDES, isso também dentro do sistema foi uma das coisas que nos ajudou muito. A Cresol deve ser talvez o único do sistema financeiro que opera custeio dentro do BNDES (ENTRE2).

O recurso do BNDES vinha direto para as centrais e as centrais repassando para as cooperativas, então ali foi um grande avanço (ENTRE1).

O BNDES remunera a Cresol para fazer essas operações. E essa remuneração que o BNDES paga ela contribui muito para a consolidação do sistema (ENTRE16).

Ainda no âmbito do ambiente institucional, outra questão mencionada nas entrevistas que teria contribuído para o avanço e a consolidação do Sistema Cresol diz respeito às mudanças ocorridas no marco regulatório que envolve o cooperativismo de crédito brasileiro. Sob esse aspecto, destaca-se a publicação da Lei Complementar nº 130/2009 e um conjunto de resoluções e normativos que deu estabilidade jurídica e segurança operacional ao setor.

Uma das principais coisas que veio pra ajudar as cooperativas foi a legislação específica para o ramo cooperativo de crédito né, antes era tudo junto. O sistema financeiro como um todo deu uma atenção melhor para as cooperativas, que antes não eram tão visíveis (ENTRE18).

Eu não tenho dúvida que se não fosse essas mudanças né e muitas vezes o próprio arrocho que as mudanças elas sempre fazem para dentro do cooperativismo [...], mas não sei se hoje nós estaríamos sobrevivendo ainda (ENTRE10).

Outro assunto mencionado pelos participantes da pesquisa diz respeito ao trabalho desenvolvido pelo Bacen no monitoramento e na fiscalização das cooperativas de crédito:

É nítido a segregação que tem do tratamento para instituições financeiras tradicionais e para as cooperativas. Nas instituições financeiras tradicionais o Bacen, o que ele faz, corre atrás dos bancos [...]. Com as cooperativas, eles nos falaram várias vezes isso é diferente. É o Bacen que tem que empurrar as cooperativas, é o Bacen que vai puxando (ENTRE16).

Hoje na minha avaliação, o sistema cooperativo de crédito ele está na condição que está porque existe um Bacen por traz, senão teríamos muitas cooperativas quebradas também, ou estariam na mão de uma ou duas pessoas, de um ou dois gestores [...]. Eu enxergo o Bacen como positivo, é um órgão regulador, as vezes judia mesmo, as vezes dói para a gente, mas na minha avaliação estaríamos muito pior sem ele (ENTRE19).

Se, por um lado, o ambiente externo proporcionou conjunções que favoreceram o desenvolvimento do sistema cooperativo, por outro, nas palavras dos entrevistados, surgiram, também, algumas ameaças. No ambiente técnico, foi destacada a necessidade de as cooperativas concorrerem no mercado com outras instituições financeiras.

O agricultor infelizmente deixou de ser só atrativo para nós da cooperativa. A partir do crescimento que ele teve nos últimos anos em função do auxílio da cooperativa, ele acabou sendo visado também pelos demais bancos (ENTRE6).

Hoje uma grande ameaça é essa. De certa forma, a concorrência que nós temos com os outros agentes financeiros (ENTRE19).

Só repassar o Pronaf não dá viabilidade para nenhuma cooperativa, né. Tem que ter mais produtos e serviços, estar inserida no mercado financeiro como um todo, com todos os produtos, mesmo porque o agricultor familiar também evoluiu (ENTRE18).

Acho que o desafio maior é de nós nos mantermos no mercado. Com essa turbulência grande que existe hoje, essa disputa que existe também com os demais agentes financeiros e nós com o nosso cooperado. Temos que ser mais competitivo do que os demais. Por exemplo, com taxas de manutenção, taxas de cartão de crédito, temos que ser sempre mais barato para nós continuar tendo o nosso associado. Oferecer todos os serviços que os demais oferecem com menor custo (ENTRE6).

Esse conjunto de falas sugere que a disputa se acirrou com outros agentes financeiros, nos últimos anos, porque o público da agricultura familiar melhorou suas condições econômicas e passou a entrar no radar do sistema financeiro tradicional.

Além disso, para a sua viabilidade econômica, as cooperativas de crédito integrantes do Sistema Cresol passaram a trabalhar com mais produtos e serviços, sendo que alguns deles, originalmente, eram oferecidos apenas pelos bancos, como os seguros.

Sob o aspecto das ameaças do ambiente institucional, a principal preocupação manifestada nas entrevistas consiste na obrigação de o cooperativismo solidário obedecer aos mesmos normativos dos outros segmentos de cooperativismo de crédito, ou seja, a ausência de leis e normas específicas para atender às demandas cooperativismo de crédito solidário, que pudesse considerar as suas peculiaridades e formas de operações e tamanho.

As normas do Bacen nos prejudicam de certa forma, não temos autonomia e ao meu ver, deveríamos ter uma legislação diferente para nós, para as cooperativas de crédito solidário, nós deveríamos ter diferença em relação as cooperativas tradicionais (ENTRE6).

A legislação penaliza bastante as cooperativas né, que, vamos dizer, ela quer tratar de forma igual o que é diferente (ENTRE7).

Eu acho que para as pequenas cooperativas teria que ter uma diferenciação. Um tratamento um pouco diferenciado, regras um pouco diferenciadas (ENTRE5).

A legislação, hoje, e naquela época também, sempre nos empurrou para o convencional (ENTRE1).

O Bacen bancariza muito as cooperativas. Ele força as cooperativas a se bancarizarem (ENTRE9).

Destacou-se, anteriormente, que o cooperativismo de crédito solidário surgiu enquanto um instrumento para proporcionar melhores condições de acesso ao crédito para os agricultores familiares. As manifestações dos entrevistados revelaram que esse objetivo, em boa medida, foi alcançado, sendo que um conjunto de fatores contribuiu para tanto.

Os resultados sugerem que o acesso ao crédito pode ser considerado um elemento relevante para proporcionar melhorias nas condições econômicas e sociais na agricultura familiar, mas, talvez, não seja suficiente para fazer emergir um novo padrão de desenvolvimento.

A princípio, a construção de um projeto de desenvolvimento sustentável, conforme anunciado no posicionamento institucional da Cresol Central, não pode ser considerada um processo linear. Pode-se observar que, a partir dos dados da pesquisa, a operacionalização de um processo de desenvolvimento sustentável apresenta certos níveis de dificuldades e até mesmo de contradições, que podem ser

debitadas, em parte, na própria complexidade das relações sociais que emergem das formas de viver da sociedade contemporânea.

No entanto, constituir um sistema cooperativo pautado pelas ideias de participação, proximidade, confiança, solidariedade e inclusão social pode ser um sinal em direção a um projeto de desenvolvimento que tenha como horizonte a sustentabilidade e a melhoria das condições de vida.

## **5.2 Estrutura de governança do Sistema Cresol Central**

Neste tópico, apresentam-se os dados da pesquisa referentes à estrutura de governança do Sistema Cresol Central. Em um primeiro momento, evidenciam-se os resultados referentes à organização e aos níveis de governança. Na sequência, destacam-se os aspectos principais relacionados ao papel e às atribuições das estruturas de governança propriamente ditas, como a Confederação Cresol, a Cresol Central, as Bases Regionais de Serviços e as Cooperativas Singulares.

### **5.2.1 Organização sistêmica da Cresol**

O sistema cooperativo de crédito constituído pela Cresol é composto, oficialmente, por três tipos de organizações: cooperativas singulares, cooperativas centrais e uma confederação de cooperativas. Além dessas três estruturas, o Sistema Cresol Central constituiu as bases regionais de serviços, que são cooperativas vinculadas que realizam um trabalho de apoio para a Central na prestação de serviços para as cooperativas singulares.

A atuação sistêmica, considerando-se os diferentes níveis de intercooperação, encontra amparo jurídico na Lei nº 5.764/1971 e na Lei Complementar nº 130/2009. A Lei nº 5.764/1971, que define a política nacional de cooperativismo trata dessa matéria da seguinte forma:

Art. 7º As cooperativas singulares se caracterizam pela prestação direta de serviços aos associados.

Art. 8º As cooperativas centrais e federações de cooperativas objetivam organizar, em comum e em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesse das filiadas, integrando e orientando suas atividades, bem como facilitando a utilização recíproca dos serviços.

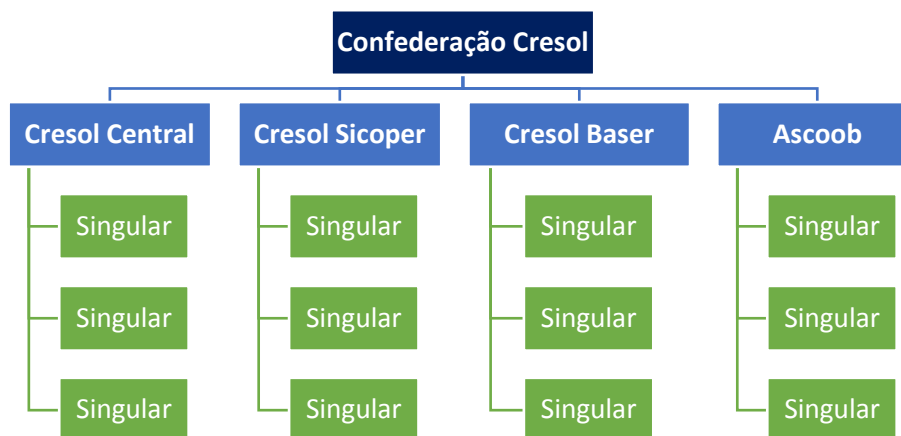
Parágrafo único. Para a prestação de serviços de interesse comum, é permitida a constituição de cooperativas centrais, às quais se associem outras cooperativas de objetivo e finalidades diversas.

Art. 9º As confederações de cooperativas têm por objetivo orientar e coordenar as atividades das filiadas, nos casos em que o vulto dos

empreendimentos transcender o âmbito de capacidade ou conveniência de atuação das centrais e federações.

Diante da faculdade legislativa, o Sistema Cresol estruturou sua governança sistêmica nos três níveis previstos na legislação. De maneira esquemática, a estrutura de governança oficial pode ser visualizada na Figura 4.

**Figura 4** – Estrutura de governança do Sistema Cresol



Fonte: dados da pesquisa.

A opção por uma estrutura sistêmica contemplando os três níveis de organização pode ser compreendida à luz dos benefícios produzidos por esse tipo de intercooperação. Os trechos das entrevistas a seguir evidenciam essa questão:

Quando faz uma normatização, quando você estabelece um produto, ao invés de você criar específico para uma unidade, vai estar criando para um leque maior de cooperativas. Então, tu aproveita uma estrutura maior, então se dilui os custos nesta situação aí. As vantagens sistêmicas são grande e propriamente em função dos controles também, você tem regras definidas, governança para seguir (ENTRE15).

Existem as cooperativas solteiras né, só que para nós não seria vantagem porque a gente teria muita dificuldade no acesso aos recursos, porque hoje participando de uma central, de uma base de serviços a gente está estruturada, porque a central, no conjunto, busca todos os convênios, as parcerias, faz todos os convênios com Banco do Brasil, com BNDES, enfim, ela pega os recursos de repasse e repassa, distribuiu para as cooperativas singulares repassarem aos associados (ENTRE5).

A gente tem que ter um sistema, fortalecimento de nome, para conseguir buscar recursos, para conseguir fortalecer as cooperativas, a gente precisa ter essa questão de orientação, padronização. Eu considero central com esse segmento. Um sistema que vai conseguir monitorar, organizar, não deixar que as coisas andem de forma solta lá dentro das singulares, que vai acontecer mais cedo ou mais tarde um desequilíbrio ou alguma coisa que não vai ser bom para as cooperativas (ENTRE3).

Diante desses relatos, é possível perceber que os benefícios elencados, para as cooperativas singulares integrantes de um sistema em relação às cooperativas

“solteiras”, abrangem a previsão de uma gestão diferenciada dos riscos, os ganhos de escala que essa integração proporciona, o acesso a recursos financeiros em melhores condições, a diluição de custos e definição de mecanismos comuns de governança que, a princípio, garantiriam maiores níveis de supervisão, controle e fiscalização. Dessa forma, mesmo que o Bacen permita o funcionamento de cooperativas singulares com apenas um nível de organização, essa opção não aparenta ser a melhor alternativa, uma vez que encontram um grau maior de dificuldades para dar conta das condições operacionais para o seu funcionamento.

### **5.2.2 Confederação Cresol: da prestação de serviços à representação institucional**

O marco regulatório do cooperativismo de crédito no Brasil prevê que as confederações são constituídas por cooperativas centrais de crédito. As organizações cooperativas de terceiro grau têm entre as suas atribuições definir diretrizes para a operação sistêmica, respeitando os princípios de eficiência, economicidade e utilidade, sem deixar de se preocupar com os demais princípios cooperativistas (BACEN, 2015).

A confederação do sistema de cooperativismo de crédito solidário foi constituída em 2008. Antes denominada de Confederação Confesol, em 2016, essa organização de terceiro grau passou a denominar-se Confederação Cresol. Em seu estatuto social, propõe difundir e defender os interesses do cooperativismo; promover educação e formação cooperativas; coordenar ações das associadas para alcançar maior integração sistêmica; organizar os serviços para obter eficiência tecnológica; promover a integração operacional e normativa de suas cooperativas centrais associadas (CONFESOL, 2013).

É importante registrar que a Confederação Cresol já passou por importantes mudanças desde a sua criação, em 2008, e, inclusive, no atual momento, está em discussão um conjunto de mudanças relacionadas ao seu papel e à forma de governança do Sistema Cresol. Alguns entrevistados evidenciaram parte dessa mudança:

A confederação surgiu num primeiro momento [...] como uma confederação de tecnologia [...] em função das necessidades de produtos financeiros se abriu o estatuto para ela passou ser de crédito (ENTRE15).

No início ela era só de TI [...] era só para coordenar o nosso sistema de TI e depois ela se transformou em crédito (ENTRE10).

Em um primeiro momento, as cooperativas centrais do Sistema Cresol constituíram a confederação para dar conta das demandas relacionadas à tecnologia da informação e, na sequência, foram ampliadas as atribuições para o desenvolvimento de produtos e a prestação de serviços relacionados ao crédito.

Nesse momento, está em discussão um documento proposto pelo conselho de administração da confederação com novas diretrizes para a atuação da Confederação Cresol. A ideia central dos conselheiros dessa organização consiste em que, para além de ser uma prestadora de serviços, a confederação passaria a assumir a coordenação sistêmica das cooperativas associadas (CONFEDERAÇÃO CRESOL, 2016).

Pretende-se, com essa mudança, fortalecer o papel de articulação política da Confederação Cresol com os órgãos reguladores e fiscalizadores, bem como conferir melhores condições para estabelecer a relação com o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC). Além disso, está em discussão, no interior do Sistema Cresol, a ideia de a confederação ampliar suas atribuições e responsabilidades (CONFEDERAÇÃO CRESOL, 2016).

O conjunto de mudanças viria, também, acompanhado por mudanças na governança da confederação. As diretrizes estabelecidas preveem segmentar as funções entre o conselho de administração e a diretoria executiva, com a contratação de executivos para fazer a gestão, adequar o organograma ao novo formato de governança, com a descrição de funções e responsabilidades e adequar o estatuto social aos normativos do Bacen (CONFEDERAÇÃO CRESOL, 2016).

Aliás, a questão da governança é uma preocupação importante dos dirigentes da confederação. O IV Seminário Nacional do Cooperativismo de Crédito Familiar e Solidário, realizado no município de Chapecó, em novembro de 2016, teve como eixo articulador das discussões o tema inovação, governança e sustentabilidade em cooperativas de crédito, destacando-se o papel dos mecanismos de governança e a responsabilidade dos dirigentes para a articulação sistêmica das cooperativas (CRESOL CENTRAL, 2016b).

Em atividades de observação, pôde-se perceber que ainda não existe um acordo entre os dirigentes das cooperativas a respeito do conjunto de mudanças previstas em relação à Confederação Cresol. Alguns eixos propostos são vistos com

ressalvas por conselheiros e diretores das cooperativas integrantes do Sistema Cresol Central. Argumenta-se que o modelo proposto centralizaria o poder de decisão sobre um conjunto de questões na confederação, reduzindo-se, de certa forma, o papel e as atribuições das cooperativas centrais. Essa ideia fica ainda mais clara no depoimento de um conselheiro:

O que tenho de preocupação aqui para frente é de que nós podemos com o tempo perder nossa autonomia de organização, se a Confederação centralizar tudo para lá, como veio proposta aqui, a Central deixa de ter função de organização das cooperativas. Ela vai fazer a parte mais operacional de relação com o cooperado, ter relação, do que de gestão com as cooperativas, do modo de gestão e organização das cooperativas. É um papel que nós precisamos nos garantir enquanto central, acho que a confederação, ela é fundamental para o andamento, pra nosso futuro, mas não pode, na minha opinião, centralizar tudo lá e a central deixar de ter sua função, que hoje tem (ENTRE6).

Contudo, a par das divergências a respeito da amplitude de sua atuação e da mudança, no momento atual, a Confederação Cresol centraliza o desenvolvimento de alguns produtos e serviços necessários para o funcionamento das cooperativas, como os serviços nas áreas de tecnologia da informação, sistema de compensação própria, internet banking, cartão de crédito, entre outros. Além disso, constituiu-se como uma organização que realiza a interlocução e a negociação das demandas do cooperativismo de crédito solidário com os órgãos de Estado e estabelece relações com o SNCC.

### **5.2.3 Cresol Central: coordenação e supervisão sistêmica**

A Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária – Cresol Central, criada em 1º de novembro de 2004, é uma instituição financeira que encontra amparo legal na Lei nº 4.595/1964, na Lei nº 5.764/1971, na Lei Complementar nº 130/2009 e em normativos e resoluções publicados pelo Bacen.

A faculdade concedida pela legislação para as cooperativas singulares de crédito constituírem cooperativas centrais tem como objetivo a organização, em comum acordo e em escala, os serviços financeiros e assistenciais das associadas, integrando suas atividades bem como a utilização recíproca dos serviços (BRASIL, 2009).

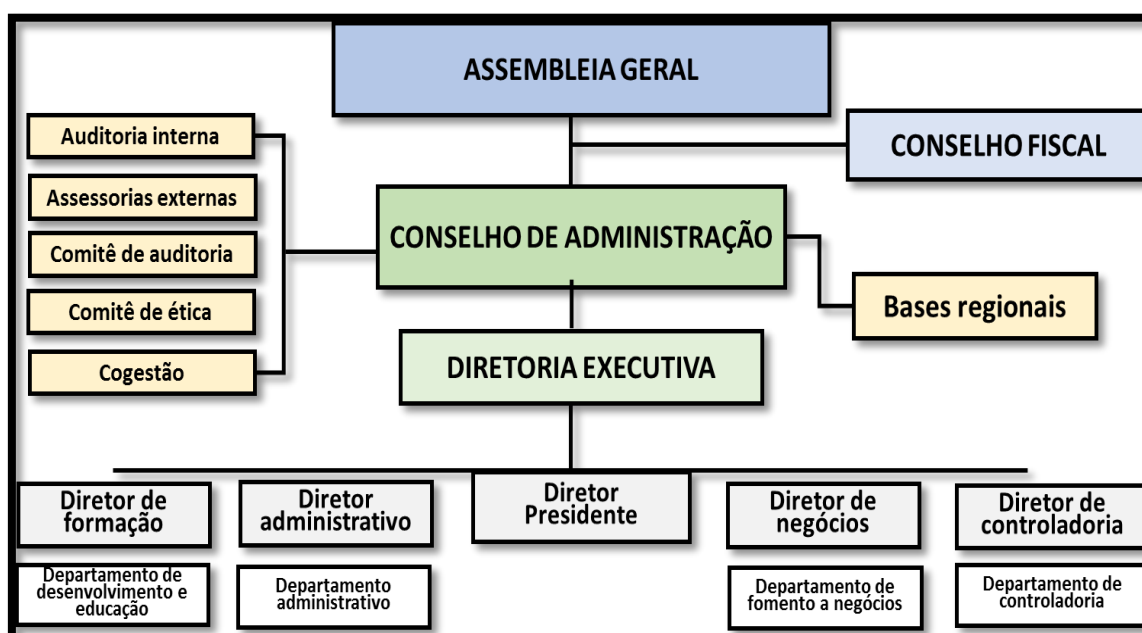
A Cresol Central tem por objetivo organizar serviços administrativos, financeiros, creditícios, contábeis, jurídicos, de informática, habitacionais e educativos em benefício de suas cooperativas associadas, sendo responsável pela integração



financeira das cooperativas de crédito e pela orientação no sentido de cumprir sua missão no fortalecimento da agricultura familiar e na promoção do desenvolvimento sustentável (CRESOL CENTRAL, 2015c).

A Cresol Central admite como associadas cooperativas de crédito singulares tanto de crédito rural quanto urbanas de economia solidária. A adesão é voluntária, mas implica concordar com as condições estabelecidas no estatuto social, no regimento interno e nos demais normativos aprovados pelos seus órgãos de governança (CRESOL CENTRAL, 2015a). A Figura 5 ilustra o organograma da organização.

**Figura 5 – Organograma da Cresol Central**



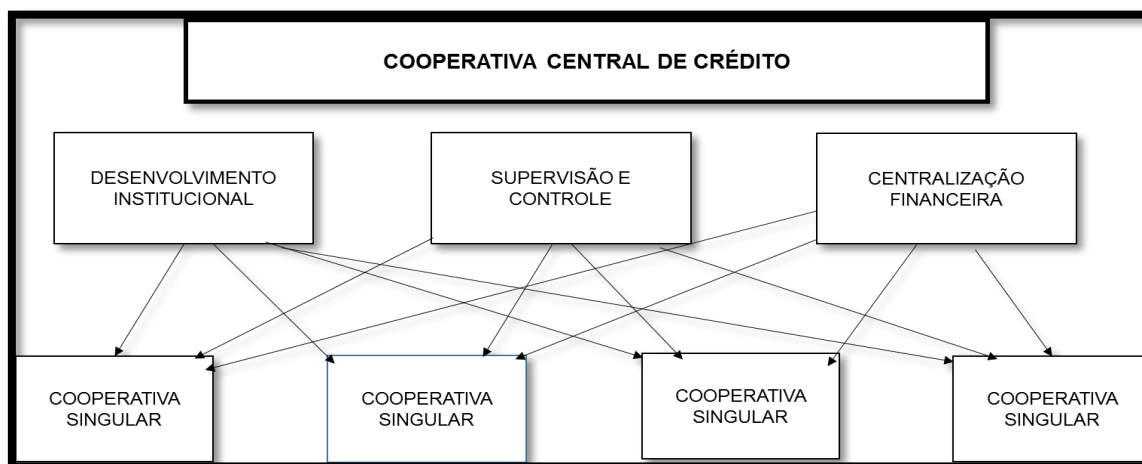
Fonte: Cresol Central (2015a).

As atribuições previstas no estatuto social são inúmeras, entre as quais, destacam-se: atuar como centralizadora de recursos financeiros disponibilizados pelas cooperativas singulares; buscar fontes alternativas de recursos para as atividades creditícias; divulgar as diversas modalidades de operações de crédito; promover programas educativos e de formação; divulgar o cooperativismo de crédito e fomentar sua expansão; representar as cooperativas integrantes em negociações com órgãos públicos e privados; realizar serviços de auditoria e supervisão nas cooperativas associadas, visando ao cumprimento dos normativos em suas operações; estruturar o quadro de pessoal próprio e das cooperativas singulares;

realizar a gestão dos fundos existentes para garantir solidez do sistema (CRESOL CENTRAL, 2015c).

De forma sintética, considerando sua relevância para o funcionamento do sistema, este trabalho apresenta, de modo mais detalhado, três atribuições da cooperativa central: o poder de supervisão e controle, o desenvolvimento institucional e a questão da centralização financeira. A Figura 6 ilustra essa situação.

**Figura 6 – Atribuições da cooperativa central de crédito**



Fonte: elaboração do autor.

O desenvolvimento institucional abarca a elaboração de políticas nas áreas de crédito, negócios e comerciais, abrange o tópico da representação institucional do sistema, a busca de fontes alternativas de recursos, a gestão e formação dos recursos humanos, assim como a elaboração do planejamento estratégico. As atribuições destacadas foram mencionadas nos trechos das entrevistas apresentados a seguir:

Tem as ideias, eles buscam novos produtos, novos projetos do governo federal (ENTRE24)

Uma é o fomento que a Central tem que fazer para garantir a sustentabilidade, o crescimento delas, o planejamento delas, a articulação delas (ENTRE10).

A organização do aspecto do crédito pode ser papel da central, a representação política das cooperativas nos diversos espaços [...] dá um caráter maior de representação e de peso enquanto organização (ENTRE9).

Produtos e serviços e tudo desenvolvido a partir da Cresol Central porque daí tu desenvolve para todas as cooperativas [...] a expansão propriamente dita [...] na parte das negociações também, as negociações se dão todas pela Cresol Central (ENTRE15).

O segundo eixo diz respeito à supervisão e ao controle do sistema. As atribuições de supervisão das cooperativas centrais de crédito vêm de longa data, sendo inclusive anteriores à própria constituição da Cresol Central. Já em 1999, na Resolução nº 2.608 do Bacen, no artigo 3º, foi manifesto que:

[...] as cooperativas centrais de crédito devem prever, em seus estatutos e normas operacionais, dispositivos que possibilitem prevenir e corrigir situações anormais que possam configurar infrações a normas legais ou regulamentares ou acarretar risco para a solidez das cooperativas singulares e do sistema cooperativo associado, inclusive a possibilidade de constituição de fundo com objetivo de garantir a liquidez do sistema [...]. I - supervisionar o funcionamento e realizar auditorias, no mínimo, semestrais em suas filiadas [...] (BACEN, 1999a).

Esse normativo expressou de forma clara a ideia do Bacen em fortalecer a organização sistêmica das cooperativas de crédito, tendo as centrais a responsabilidade de controle, de realizar auditoria nas filiadas e de tratar e assumir a gestão dos riscos referentes às operações das cooperativas filiadas.

Os normativos que estabelecem o papel de supervisão e controle das cooperativas centrais foram sendo atualizados no decorrer dos anos. A norma mais recente é a Resolução nº 4.434, de 2015, que reforçou as atribuições das cooperativas centrais de crédito nessa área, quando determinou que elas têm como papel:

I - supervisionar o funcionamento, verificando o cumprimento da legislação e regulamentação em vigor e das normas próprias do sistema cooperativo;  
II - adotar medidas para assegurar o cumprimento das normas em vigor referentes à implementação de sistemas de controles internos e à certificação de empregados;  
III - promover a formação e a capacitação permanente dos membros de órgãos estatutários, gerentes e associados, bem como dos integrantes da equipe técnica da cooperativa central e da confederação; e  
IV - recomendar e adotar medidas visando ao restabelecimento da normalidade do funcionamento, em face de situações de inobservância da regulamentação aplicável ou que acarretem risco imediato ou futuro (BACEN, 2015).

No caso específico em estudo, para a Cresol Central assegurar as condições de exercer o poder de supervisão e de controle, foi determinado pelo regimento interno que as cooperativas singulares devem inserir, em seu estatuto social, cláusulas de vinculação à cooperativa central, conforme segue:

A Central, com vista a excelência do processo de autogestão, poderá proceder, na Cooperativa, medidas de monitoramento, supervisão, orientação administrativa e operacional e/ou de planos de recuperação e medidas saneadoras, se necessárias, na forma do estabelecido no Regimento Interno da Central, destinadas a prevenir e corrigir situações anormais que possam configurar infrações as normas legais e normas

regulamentares internas da Central, ou acarretar risco para a solidez da Cooperativa e/ou da Central e suas ASSOCIADAS (CRESOL CENTRAL, 2015a).

Segundo o mesmo regimento, as cooperativas associadas devem autorizar, em seus estatutos, a cooperativa central a desenvolver e desempenhar um conjunto de ações e funções, destacando-se:

- I. conduzir o processo de recrutamento e seleção dos recursos humanos da Cooperativa; formar e capacitar membros de órgãos estatutários e os funcionários e demais colaboradores desta, averiguando inclusive, o preenchimento dos requisitos mínimos legais e regimentais;
- II. Desenvolver e estruturar programas de formação do quadro social da Cooperativa, buscando o desenvolvimento para os Associados, visando inclusive a preparação para cargos eletivos;
- III. Supervisionar o funcionamento da Cooperativa e auditá-la, podendo examinar livros e registros contábeis e outros papéis, documentos, informações e dados relacionados com as suas atividades, e manter a disposição do Banco Central do Brasil, ou mesmo encaminhar prontamente a este, se motivos graves ou urgentes o determinarem, os relatórios que decorrerem da verificação;
- IV. Promover auditoria nas demonstrações financeiras da Cooperativa, relativas ao exercício social, incluindo notas explicativas exigidas pelas normas de regência;
- V. Supervisionar e coordenar o cumprimento do sistema de controles internos (CRESOL CENTRAL, 2015a).

As associadas precisam incluir também, em seus estatutos sociais, um capítulo que prevê a possibilidade do regime de cogestão. Isso significa que, quando qualquer uma das cooperativas integrantes apresentar irregularidades ou risco de solidez imediato ou futuro, a Cresol Central tem autorização expressa para instituir o regime de cogestão. Esse dispositivo concede poder para a cooperativa central intervir e indicar um gestor para administrar temporariamente a associada (CRESOL CENTRAL, 2015a). Esse dispositivo será apresentado de forma mais detalhada no item 5.3.6.3 do presente trabalho.

Dessa forma, no que é possível antever, a Cresol Central assume as atribuições e responsabilidades concedidas pelos os órgãos de regulação do SFN para fazer valer os dispositivos legais e as normas internas, valendo-se dos mecanismos que possibilitem tanto prevenir quanto corrigir situações que possam representar infrações às normas e aos regulamentos ou que possam acarretar risco de solidez das cooperativas associadas e do sistema cooperativo (BACEN, 2015).

No processo de análise documental, especialmente das atas do conselho de administração, em diferentes momentos, menciona-se o poder de controle e fiscalização do Bacen em relação às cooperativas singulares, que passa a exigir

planos de ação da Cresol Central para sanear problemas relacionados à gestão das cooperativas filiadas. Para ilustrar esse tópico, apresenta-se o conteúdo de um trecho da ata 02 de 2013 do conselho, referente ao relatório de acompanhamento das cooperativas com dificuldades de gestão. A ata menciona um plano de acompanhamento, a pedido do Bacen, para auxiliar nas atividades de supervisão de cooperativas singulares selecionadas a partir das informações extraídas dos relatórios de auditoria interna.

Os entrevistados também ressaltaram o papel de supervisão e de controle da cooperativa central. Inclusive, um dos entrevistados registrou que a criação da primeira central, a Cresol Baser, teve uma influência efetiva do Bacen para a sua constituição.

Veio do Bacen essa demanda, não foi uma obrigação, mas uma exigência branda, porém se não fizesse iria ter uma intervenção. Então na prática, uma coisa muito diplomática, porém, uma intervenção, uma exigência, no mesmo patamar (ENTRE17).

Outros entrevistados também se manifestaram a respeito do papel de supervisão e controle da cooperativa central, destacando a importância na padronização de processos e na gestão das cooperativas:

Tenho certeza que a Cresol Central ela tem um papel assim que ela é fundamental, desde o controle da gestão, do risco das cooperativas (ENTRE5).

Eu penso que a Cresol Central precisa desenvolver como papel, todo esse aspecto da legalidade, da supervisão, controle, negociação de recursos, contábil, com intermédio das bases regionais (ENTRE9).

A Central vai conseguir padronizar os processos, da credibilidade para os processos. Porque se a cooperativa lá na ponta fizer a coisa errada como a Central vai ter credibilidade para ir para Bacen, BNDES, buscar recursos. (ENTRE3).

O terceiro eixo diz respeito à centralização e à administração dos recursos financeiros em disponibilidade líquida de suas associadas. O regulamento desse dispositivo foi aprovado em assembleia geral extraordinária da Cresol Central em junho de 2011. A partir da aprovação, por força regimental, as cooperativas singulares devem aderir ao convênio de integração operacional, que tem por objeto a centralização dos recursos financeiros, bem como ao sistema de compensação de cheques (CRESOL CENTRAL, 2015a).

O estatuto social da Cresol Central determina que cabe ao conselho de administração a responsabilidade pela administração dos recursos provenientes da centralização financeira das associadas.

O objetivo da centralização financeira, descrito em ata do conselho de administração da Cresol Central, é assegurar, segurança, liquidez e melhor rentabilidade aos recursos financeiros e equilíbrio de curto, médio e longo prazo, considerando-se os direitos e obrigações (ATA 13, 2016). As falas a seguir destacam essas dimensões:

Todo mundo junto tem um ganho maior, tem uma visão maior do sistema também (ENTRE24).

Eu diria assim, que o papel da Central, um deles é a centralização financeira [...] em função de que para operar crédito de repasse, recursos de órgãos federais (ENTRE15).

A centralização de repente dá um caráter para um volume maior e de peso inclusive para a Central poder fazer processos de busca de recursos com BNDES e outras fontes e ter um controle maior desses recursos (ENTRE9).

Outro benefício da centralização financeira advém da própria legislação. A Resolução nº 4.434/2015, no artigo 24, expressa que

A cooperativa central de crédito que, juntamente com a adoção de sistema de garantias recíprocas entre as cooperativas singulares filiadas, realize a centralização financeira das disponibilidades líquidas dessas filiadas pode valer-se do limite de exposição por cliente de 10% (dez por cento) da soma do PR total das filiadas, limitado ao PR da central.

Na prática, o dispositivo dessa resolução permite que as cooperativas singulares possam ampliar as operações de repasses e financiamentos com a devida ampliação da capacidade de captação de recursos e de endividamento, em conformidade com os padrões e limites estabelecidos.

Esse dispositivo legal foi destacado na fala de um dos entrevistados:

Eu diria assim, que o papel da Central, um deles é a centralização financeira [...] em função de que para operar crédito de repasse, recursos de órgãos federais [...] o Bacen tinha uma legislação que limitada. Bom, pode operar até 10% de endividamento do patrimônio consolidado de todas as cooperativas. Isso era um limite. A resolução dizia isso [...] chegou um momento que a legislação, ela travou para as cooperativas [...] hoje mais de 50% estariam desenquadradas [...] O que o Bacen fez? Nós vamos abrir para cada central que trabalha em forma de sistema, dizer quanto ela pode operar com cada cooperativa. Mas daí em contrapartida nós precisamos de alguns controles, ou de algumas situações que minimizam riscos. Uma delas é a centralização financeira. Então juntar todo o dinheiro das cooperativas para a central fazer a gestão para ela se resguardar. A segunda é que as cooperativas respondam solidariamente com seu patrimônio em relação ao sistema. Se

uma cooperativa lá, pode emprestar mais de 10% do patrimônio consolidado, a central faz o limite, mas se uma cooperativa quebrar as outras respondem com o patrimônio (ENTRE15).

Em suma, com a questão de centralizar a administração dos recursos financeiros em disponibilidade líquida das cooperativas associadas, a Cresol Central pretende contribuir com o ganho de *spread* nas aplicações financeiras, elemento que, potencialmente, contribui para melhorar a rentabilidade das cooperativas singulares e proporciona melhores condições para remunerar os poupadores. Além disso, a centralização é um dispositivo que potencializa as operações de repasses e amplia a captação de recursos e de endividamento.

#### **5.2.4 Bases regionais de serviços: inovação institucional**

As bases regionais de serviços são compreendidas como uma estrutura de extensão da Cresol Central, sendo que suas atividades são determinadas pelo Conselho de Administração da Cooperativa Central (CRESOL CENTRAL, 2015a). Enquanto mandatárias da Central, as bases regionais de serviços têm entre as suas atribuições o acompanhamento operacional e de implementação das normas internas nas cooperativas filiadas (CRESOL CENTRAL, 2015c).

No Sistema Cresol Central, as bases regionais têm como objetivo oferecer suporte descentralizado para as cooperativas singulares, nas áreas: contabilidade, administrativa, financeira, tecnologia da informação, planejamento, formação de colaboradores e conselheiros (CRESOL BASERGS, 2011).

A rigor, as bases regionais são cooperativas prestadoras de serviços que têm como filiadas cooperativas singulares, as quais se situam, em maior parte, em municípios próximos e apresentam um determinado nível de identidade cultural e similaridades socioeconômicas (CRESOL BASERGS, 2011).

A questão da proximidade geográfica é ressaltada no regimento interno da Cresol Central (2015a) quando manifesta que não será facultado que cooperativas pertencentes a uma mesma base geográfica sejam associadas a outra base. Qualquer exceção, nesse sentido, deve ser analisada e aprovada pelo conselho de administração da central. Atualmente, a Cresol Central tem cinco bases regionais vinculadas ao sistema: Base Integração – SC; Base Oeste – SC; Base Sul – SC; Base Alto Uruguai – RS; Base Noroeste – RS.

As reuniões das bases regionais são colegiadas e mensais, das quais participam os diretores liberados das cooperativas singulares. Na atividade de observação, constatou-se que os principais temas discutidos nesses espaços versam a respeito da situação financeira, com a análise individualizada da matriz de gestão de cada uma das cooperativas integrantes da base. Também são abordadas questões relacionadas à formação e à capacitação bem como temas referentes à área de tecnologia de informação e à implantação de novos projetos.

As bases regionais de serviços não têm, por parte do Bacen, um reconhecimento formal e, portanto, não são fiscalizadas e monitoradas diretamente pelo Bacen. Na prática, elas são uma estrutura de governança interna, com atribuições de auxiliar a Cresol Central na construção das relações com as cooperativas e contribuir na gestão das associadas. Essa matéria é destacada no depoimento a seguir:

Eles aceitam, ela não é reconhecida, mas ela é vista como uma ferramenta de ajuda de gestão para as cooperativas. Para o Bacen ela não é vista, a base. A Central que responde pelas cooperativas [...] Ela não é medida pelo Bacen. É medida a Central e as singulares (ENTRE25).

No relato dos entrevistados, foi evidenciado que as bases regionais foram constituídas enquanto um “ponto de apoio fundamental para a central” (ENTRE6). Na visão dos participantes da pesquisa, elas cumprem um papel importante no sentido de fortalecer os laços de proximidade da cooperativa central com as filiadas, visando a atender, de maneira descentralizada, a um conjunto de serviços demandados pelas singulares para melhorar o seu desempenho operacional.

A base sempre foi uma questão original, veio junto. A base era para descentralizar. Nós temos um princípio bonito chamado de descentralização. Então algumas atividades que poderiam estar na central ficam mais próximas (ENTRE17).

A nossa base chama as cooperativas, faz planejamento de gestão, estuda os números das cooperativas [...] faz trabalhos de grupos lá, grupo do Pronaf [...] estamos fazendo um trabalho também com os produtos da Central, questão do cartão, do boleto, internet banking [...] tem a questão da formação, a gente tem uma pessoa fazendo formação (ENTRE24).

Desenho que avalio correto, a Central não consegue estar em todas as regiões, com essa geografia que a gente tem. Então temos a descentralização, as bases de serviços (ENTRE2).

Uma peça importante dentro do Sistema Cresol Central são as bases regionais que dão esse suporte direito, que tem uma proximidade muito grande com as cooperativas (ENTRE9).



As bases regionais são prestadoras de serviços. Elas servem para mediar, ajudar resolver questões mais regionalmente (ENTRE19).

Tudo é voltado para que lá na ponta de resultado. A base aqui é uma estrutura, um colegiado [...] para dar um fluxo melhor lá cooperativa. Aonde tem que dar resultado, onde paga toda estrutura é justamente nas singulares. É lá cooperativa que vende dinheiro, que associa pessoas, que faz volume de negócios (ENTRE25).

As bases regionais também têm a atribuição de acompanhar de forma sistemática as cooperativas que apresentam algum problema mais sério relacionado à gestão e à viabilidade financeira. O relato a seguir elucida esse argumento:

Essa é uma função da base regional, faz a primeira identificação e partir disso ela tem que monitorar. A Central somente intervém a partir da orientação da base regional ou então a partir de identificações da auditoria interna (ENTRE6).

As bases regionais constituem-se como um caminho para as singulares dialogarem com a Central, na discussão de questões estruturais e enquanto um *locus* para a resolução de problemas cotidianos, que são, em um primeiro momento, submetidos pelas singulares para os técnicos ou diretores da base. Essas questões são relatadas nas falas que seguem:

Quando são trazidos para o conselho alguns temas, eu diria assim, que mexem com a estrutura do sistema, vamos imaginar, há, nós precisamos mudar um parágrafo do estatuto social. Geralmente, esses temas, aí sim, são trazidos para o conselho e o conselho define para fazer um debate mais amplo nas bases regionais, tu colhe as sugestões das bases e das cooperativas e depois volta para o conselho, pra sistematizar e aí sim, vai para deliberação (ENTRE19).

Nós temos uma mudança estatutária que a gente quer fazer meio que padrão. A central elenca as principais coisas e não desce isso de primeiro momento como uma regra né, coloca para a gente discutir na base e naturalmente na base como tem a representação de todas as cooperativas, tu discute e leva isso para cima né. Então, esse fato ajuda a gente construir né. Não é uma coisa que vem pronta (ENTRE13).

As bases regionais configuram-se, também, enquanto um espaço de articulação e organização do sistema, tendo um papel efetivo na composição dos cargos eletivos da Cresol Central, uma vez que, segundo o relato do entrevistado, os nomes para compor o conselho de administração e o conselho fiscal devem ser indicados pelas bases regionais. A mesma lógica é aplicada para a composição da diretoria executiva, na qual cada base está representada com um diretor.

Nós sempre trabalhamos por base, a base vai indicar um nome, dois nomes, daí vem para o colegiado, que vai fazendo o debate e assim se constrói, mas é uma indicação da base (ENTRE1).

Os entrevistados informaram também que existem algumas questões em debate para aprimorar o funcionamento das bases regionais, especialmente, no que concerne às atribuições relacionadas à prestação de serviços, bem como na inter-relação com a própria Central, sobretudo, nas situações que exigem um acompanhamento mais efetivo para sanear problemas de gestão das cooperativas singulares, tendo em vista que, a princípio, em alguns momentos, pode haver sobreposição de funções.

Uma das coisas que estou discutindo internamente é que deveríamos mudar o formato da base lá, alguns processos que são burocráticos e que não mudam nada no dia a dia podem ser centralizados, feitos aqui. Lá na ponta você pode ter uma gestão de negócios eficiente, pode ter uma gestão das cooperativas, suporte, Colmeia, produtos, serviços, formação, processos de RH (ENTRE2).

Até acho que existe uma sobreposição e, existe tipo um certo conflito entre essa sobreposição. Um acha que é sua função outro acha que é outra né, por exemplo, essa parte da gestão (ENTRE18).

Contudo, a par de eventuais problemas de funcionamento, os resultados da pesquisa trazem evidências de que as bases regionais de serviços se configuram enquanto estruturas de apoio da Cresol Central nas relações estabelecidas com as cooperativas singulares. Constituem-se como um espaço de interlocução das cooperativas a respeito da organização e governança sistêmica, na intencionalidade de fortalecer a relação de proximidade entre os diversos níveis organizativos, tornando-se um órgão intermediário de elaboração, articulação, execução e acompanhamento das demandas das cooperativas singulares.

### **5.2.5 Atribuições das cooperativas singulares**

A lei que define a política nacional de cooperativismo e que institui o regime jurídico das cooperativas estabelece que uma cooperativa singular para ser constituída precisa ter, no mínimo, vinte associados, caracterizando-se pela prestação direta de serviços aos cooperados (BRASIL, 1971).

Em conformidade com a Resolução nº 4.434/2015, especificamente, com o artigo 15, as cooperativas singulares de crédito são classificadas de acordo com as operações praticadas, devendo ser enquadradas em um dos três níveis: plenas; clássicas; capital e empréstimo. Aquelas classificadas como plenas podem realizar

todos os tipos de operações previstas para as cooperativas de crédito, enquanto que as clássicas e as de capital e empréstimo têm algumas restrições.

Para não detalhar o nível de autorização para realizar operações de cada uma das classificações estabelecidas, opta-se por apresentar o que há de comum nas três modalidades definidas, conforme previsto na Resolução nº 4.434/2015: captar recursos e depósitos exclusivamente de associados; obter empréstimos e repasses de instituições financeiras nacionais ou estrangeiras; receber recursos oriundos de fundos oficiais; conceder créditos e prestar garantias, somente a associados; aplicar recursos no mercado financeiro; proceder à contratação de serviços com o objetivo de viabilizar a compensação de cheques e as transferências de recursos no sistema financeiro.

No Sistema Cresol Central, as cooperativas singulares visam propiciar assistência financeira aos associados em suas necessidades produtivas e pessoais, com a finalidade de melhoria de sua condição de vida e de sua família, bem como contribuir com a formação educacional dos cooperados, fomentando o cooperativismo e o associativismo (CRESOL PLANALTO SERRA, 2015b).

As cooperativas singulares integrantes do Sistema Cresol Central constituíram a cooperativa central, tendo como finalidades, entre outras, as seguintes questões: alcançar maior escala na prestação de serviços; obter maior poder na representação institucional; acessar recursos financeiros em melhores condições; melhorar a rentabilidade das aplicações financeiras; reduzir custos de suas operações; reduzir despesas administrativas (CRESOL CENTRAL, 2015a).

Os relatos a seguir evidenciam um conjunto de vantagens que as cooperativas singulares têm, pelo fato de se organizarem de forma sistêmica, tais como, acesso aos recursos públicos, ganhos com aplicações financeiras e negociações.

Essa junção numa central dá muito ganho de escala, elas têm muitas vantagens com isso. Vantagens como o acesso ao BNDES, por exemplo, o BNDES nunca faria um convenio de repasse com uma cooperativa pequena, para ser agente. A central conseguiu ser agente. Acesso aos fundos, uma cooperativa singular, não tem acesso que nem nos central temos pelo volume de fundos para aplicação de dinheiro excedente (ENTRE1).

E as negociações políticas. Eu não teria força política nenhuma, eu não teria, eu, a cooperativa, no bom sentido, não teríamos força nenhuma, para buscar qualquer coisa, nem negociação política, nem financeira, em lugar nenhum, em banco nenhum, em governo nenhum praticamente. Foi e é determinante (ENTRE10).

Para adquirir a condição de associadas, as cooperativas singulares precisam atender a um conjunto de exigências, entre elas: comprovar estrutura de capital mínimo para operar com segurança; remeter as informações de natureza financeira e legal solicitadas pela cooperativa central; integralizar as quotas-partes que lhe forem atribuídas; ser aprovado o pedido de filiação pelo conselho de administração da Central (CRESOL CENTRAL, 2015c).

No entanto, as cooperativas singulares, ao se filiarem ao sistema, também assumem um conjunto de responsabilidades, como responder na qualidade de devedora solidária e principal pagadora, até o limite do valor das quotas-partes de capital subscritas, pelas obrigações contraídas da cooperativa Central com instituições financeiras públicas ou privadas (CRESOL PLANALTO SERRA, 2015b).

Em resumo, pode-se afirmar que a questão de atuação sistêmica é fundamentada na ideia de que a integração desses diferentes níveis organizativos visa a construir um conjunto de benefícios a todas as partes envolvidas, podendo contribuir, também, no aprimoramento das estruturas de governança dessas organizações e possibilitar o fortalecimento do sistema cooperativo no ambiente externo. Em tese, a intercooperação e a união de esforços oportunizam aos integrantes oferecer produtos e serviços em melhores condições para atender às demandas dos associados.

### **5.3 Institucionalização e mudanças nas práticas de governança**

Neste tópico, apresentam-se os dados da pesquisa referentes à institucionalização e às mudanças nas práticas de governança cooperativa. Desenvolvem-se aspectos relacionados à participação dos associados nas cooperativas singulares, às atribuições da assembleia geral da Cresol Central, ao papel e ao funcionamento do conselho de administração, do conselho fiscal e da diretoria executiva, à visão e ao papel a respeito dos serviços de auditoria. Evidenciam-se, também, os resultados a respeito de três dispositivos de governança que contribuem para assegurar a integração sistêmica, que são, respectivamente, o Fundo Garantidor de Solidez Cooperativo (FGSC), o Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCOOP) e o regime de gestão acompanhada e cogestão.

A questão da governança nas cooperativas de crédito ganhou relevância recentemente, como resultado da ampliação das discussões no espaço acadêmico e

empresarial a respeito dos benefícios que as boas práticas de governança proporcionam para as organizações. Os debates também foram impulsionados pelo crescimento do segmento do cooperativismo de crédito no mercado financeiro brasileiro e pela atenção desprendida pelos órgãos reguladores a respeito desse tema.

### **5.3.1 Participação dos associados no Sistema Cresol Central**

A relevância da participação dos associados nas cooperativas é ressaltada no regimento interno da Cresol Central (2015a). Afirma-se que é um dever da central elaborar programas que visem a fomentar a participação dos cooperados em suas filiais, com destaque para a participação nas assembleias gerais e nas atividades em suas comunidades. O regimento orienta o desenvolvimento de ações direcionadas para a formação dos associados em cooperativismo, visando à qualificação dos processos participativos, destinando-se, inclusive, recursos do Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social (Fates) para a formação e capacitação técnica dos associados e dirigentes cooperativistas.

A participação dos associados nas cooperativas, especialmente nas assembleias gerais, foi destacada nas entrevistas como um vetor central para o crescimento e a consolidação do Sistema Cresol.

Nossa, para mim isso é tudo, né. Porque você já pensou fazer uma assembleia com 50 associados, onde tem 3,4 mil. É dizer que não tem importância a cooperativa. A cooperativa tem que fazer um esforço de trazer os associados e tem que fazer um trabalho (ENTRE8).

É importantíssimo. Eu diria que primeiro a importância do associado, de ele ser fiel e ajudar a construir a cooperativa, mesmo quando ela às vezes tem problemas, isso e aquilo, de ajudar, participar, de ele questionar, saber o que está acontecendo na sua cooperativa. Isso é essencial, estratégico, saber aquilo como está a cooperativa (ENTRE10).

Os resultados da pesquisa evidenciam que, sob o ponto de vista organizativo, os associados têm diferentes espaços de manifestação e participação no Sistema Cresol Central. Nessa direção, os entrevistados destacaram o trabalho dos agentes comunitários de desenvolvimento cooperativo, as pré-assembleias que são realizadas nos postos de atendimento e nas comunidades, a assembleia geral ordinária e a possibilidade de interação com os espaços diretivos e de controle da cooperativa.

O agricultor tem o espaço particular dele, que ele vai conversar com a direção, ele tem o espaço das reuniões que são feitas nas comunidades, pré-

assembleias, outros fazem reuniões, e tem o espaço maior, que é o espaço da assembleia né. Tem também no conselho (ENTRE1).

O programa agentes comunitários de desenvolvimento cooperativo tem como objetivo aproximar os associados das ações das cooperativas. Os agentes são lideranças que ajudam na organização e articulação do quadro associativo. De forma complementar, os agentes atuam no espaço local, colaborando com o processo formativo e informativo, visando a contribuir para a compreensão dos associados a respeito do cooperativismo de crédito solidário. O trabalho dessas lideranças também é divulgar os produtos e serviços para os associados, bem como apoiar práticas de sustentabilidade na agricultura familiar (CRESOL CENTRAL, 2015b).

Os agentes constituem-se como um elo entre a cooperativa e os associados que residem no interior dos municípios, sendo considerados representantes da cooperativa na sua comunidade. A escolha dos agentes é realizada pelos associados, sendo desejável que cada comunidade do interior tenha ao menos um agente, com rodízio de representação, respeitando-se a realidade de cada cooperativa (CRESOL CENTRAL, 2015b). Eles são percebidos pelos entrevistados como os principais fomentadores do cooperativismo de crédito solidário nas comunidades. São descritos como lideranças que atuam no seu local de moradia em favor da cooperativa.

A gente pegou lideranças, ou representantes das comunidades né e convidou eles para fazerem parte dos agentes, para representar a Cresol lá na comunidade. É uma forma da gente estar mais perto das comunidades também, porque eu não tenho como passar em todos os associados. Aí, ele nos trazem as demandas das comunidades, nós também mandamos as informações para eles (ENTRE12).

Eles têm um papel assim, primeiro de fomento, digamos assim, da cooperativa, da divulgação das linhas, de fazer defesa, trazer os problemas pra dentro, bom tem um associado descontente lá, então precisamos ir lá conversar, precisamos ir lá ver. Então, o papel central deles é esse né, digamos assim, de fazer essa relação ali fora com a sociedade, com as pessoas né e trazer para as equipes e para a direção, digamos assim, novas propostas (ENTRE13).

Tem cooperativas que trabalham com eles com um programa, 4, 5, 6 reuniões ao ano né, estudam o estatuto, estudam as regras do Pronaf, preparam assembleia, definem os candidatos para a gestão da cooperativa, vão fazer dias de campo com esse grupo (ENTRE8).

Na visão dos entrevistados, o trabalho dos agentes contribui para dirimir eventuais problemas relacionados aos associados e estimular os laços de cooperação e proximidade, o que acaba fortalecendo os sentimentos de confiança e pertencimento, questões que podem contribuir na legitimação do sistema.

As pré-assembleias são percebidas como um espaço de preparação dos associados para a participação na assembleia geral. Como são realizadas nas comunidades, permitem fortalecer a participação e a representação dos cooperados e proporcionam uma discussão mais aprofundada e detalhada da pauta da assembleia geral, pois facilita a interação dos associados com a direção da cooperativa (CRESOL CENTRAL, 2011).

Assim, enquanto uma prévia da assembleia geral, as pré-assembleias não têm caráter deliberativo e não têm reconhecimento legal, mas são percebidas como oportunidades nas quais os associados podem fazer proposições a respeito do funcionamento da cooperativa e esclarecer dúvidas a respeito dos produtos e serviços oferecidos, e, ainda, a direção das cooperativas pode apresentar os principais resultados alcançados no exercício anterior. Essas ideias são evidenciadas nas falas transcritas a seguir:

É uma metodologia assim, que a gente não adotava bem desde o início que entrei mesmo, muitas cooperativas não realizavam as pré-assembleias, faziam somente uma assembleia. Ai a partir do momento em que algumas começaram a fazer e viram que realmente ali era um espaço onde os associados participavam, hoje todas as cooperativas do nosso sistema fazem as pré-assembleias (ENTRE19).

Eu tenho um problema e vamos numa assembleia, mas lá eu não vou falar, vou ser o chato da assembleia, mesmo que tenha razão, mas se é na minha comunidade, lá eu vou falar, lá é tudo nós mesmos né. Então assim, o pessoal, a diretoria, o diretor aqui aprenderia junto com o agricultor muito mais, estando lá podem vim melhorar (ENTRE20).

As cooperativas que tem mais feito isso, tem mais resultados, tem mais associados, um associado que compreende mais, porque ele vai lá e tira dúvida (ENTRE1).

Cada cooperativa singular tem uma lógica própria de organização das pré-assembleias, sendo que a prática corrente é realizar uma em cada PAC e a divisão por comunidades no município sede da cooperativa. Assim relatou um entrevistado: “[...] uma por PAC e regionalmente 3 ou 4 que reúne as comunidades mais próximas aqui e faz o debate” (ENTRE13).

A assembleia geral da cooperativa singular é considerada um espaço de excelência para a participação dos associados. A Lei nº 5.764/1971, no artigo 38, estabelece que: “[...] ela é o órgão supremo da sociedade, dentro dos limites legais e estatutários, tendo poderes para decidir os negócios relativos ao objeto da sociedade [...] e suas deliberações vinculam a todos, ainda que ausentes ou discordantes” (BRASIL, 1971).

A assembleia geral ordinária é o órgão de governança com maior poder no sistema cooperativista. É um momento importante, no qual os associados se reúnem para discutir e deliberar a respeito das questões referentes ao desenvolvimento da cooperativa. A participação é um direito e um dever dos associados (CRESOL CENTRAL, 2011).

A questão da participação dos associados nas assembleias é ressaltada por um entrevistado, conforme relato: “Nós temos feitos grandes assembleias sabe, temos uma boa participação, eu não lembro os números, mas chegamos a ter quase 50% dos associados participando em assembleias” (ENTRE8).

Apesar da importância atribuída à participação dos associados, um entrevistado relatara certa preocupação com a diminuição da participação em algumas cooperativas:

Existe um distanciamento se comparar o que foi a nossa origem, que era aquele trabalho de base, aquelas visitas, aquelas reuniões nas comunidades, nas famílias. O passado nosso foi muito disso, dos sindicatos, da própria Cresol de ter aquela proximidade lá na casa, nas reuniões das comunidades. O trabalho de base, de preparar lideranças e tal está muito distante com o nosso associado (ENTRE14).

A literatura a respeito da governança nas cooperativas de crédito considera a participação dos associados nos espaços de governança como um requisito para boas práticas, tendo em vista que, se for bem conduzida, tem o poder de assegurar a prevalência da vontade coletiva diante de eventuais interesses individuais ou de pequenos grupos. A constituição de diferentes espaços de manifestação de interesses e de deliberação a respeito dos assuntos de natureza coletiva pode ser considerada um indicativo de que o Sistema Cresol Central considera essa uma questão relevante.

### **5.3.2 Participação das cooperativas singulares na Cresol Central**

O principal espaço de participação das cooperativas singulares na Cresol Central é a assembleia geral, que é considerada o órgão supremo da Cresol Central. Cada cooperativa singular tem o direito de ter um representante na condição de delegado na assembleia geral, sendo essa uma prerrogativa do presidente do conselho de administração da associada ou, no impedimento desse, do seu substituto legal em exercício (CRESOL CENTRAL, 2015c).

Antecedendo a realização da assembleia geral ordinária, a Cresol Central realiza pré-assembleias em cada uma das bases regionais de serviços. Esse é



considerado um espaço preparatório para a assembleia geral, em que são tratados temas de interesse das cooperativas associadas, como prestar esclarecimentos sobre questões específicas, discutir proposições para a assembleia geral, apresentar relatório de gestão e de prestação de contas da Cresol Central, realizar avaliações, entre outros (CRESOL CENTRAL, 2015c).

A fala do entrevistado, apresentada a seguir, atesta esse ponto:

Eles fazem as pré-assembleias né [...] sempre fazem as pré-assembleias na base, então dentro das pré-assembleias a gente discute todos os pontos que vão ser abordados na assembleia. Eu acho uma coisa bem democrática também, por que o que mais vai poder fazer neste sentido (ENTRE3).

O principal objetivo da assembleia geral ordinária é deliberar sobre: prestação de contas dos órgãos de administração, destinação das sobras ou rateio das perdas; eleição dos membros do conselho de administração e do conselho fiscal; definição dos honorários dos conselheiros; discussão de interesse das associadas, desde que devidamente incluídos no edital de convocação (CRESOL CENTRAL, 2015c).

De acordo com as descrições dos entrevistados, as participações das cooperativas nas assembleias gerais são boas, sendo que esses encontros são mais longos, com duração de dois ou três dias. Pelo que foi realçado nas falas, além dos pontos tradicionais de pauta previstos no estatuto social, geralmente, são discutidas questões referentes à estratégia organizativa do sistema.

Mas ali se discute as questões estratégicas né, o planejamento, as ações para os próximos anos (ENTRE10).

Participam. Normalmente 100%. Então existe uma participação muito boa (ENTRE5).

Normalmente é dois, três dias, porque se aproveita para fazer seminários, formação, enfim e daí complementa com a assembleia (ENTRE5).

Nas assembleias a gente tem né ordinária todo ano normal, a participação né, cada cooperativa, independente do tamanho é um voto né, então ela está bem representada (ENTRE11).

É o ponto determinante para atingimento das nossas metas, o nosso crescimento, do diálogo também de uniformizar as ações, as intervenções das cooperativas, confiabilidade, adquirir confiabilidade das cooperativas com a Central (ENTRE10).

Considerando-se as manifestações dos entrevistados e a análise das atas das assembleias gerais da Cresol Central, verifica-se que esse espaço de governança tem uma significativa participação das cooperativas associadas e, além de deliberar a

respeito das pautas tradicionais previstas para esse órgão de governança, discute e posiciona-se a respeito de temas estratégicos que delineiam os rumos do sistema.

### **5.3.3 Conselho de administração enquanto órgão de direção estratégica**

A previsão de que as cooperativas serão administradas por um conselho de administração encontra amparo legal no artigo 47 da Lei nº 5.764/1971. A referida legislação determina que os membros do conselho devem ser associados eleitos pela assembleia geral, com tempo de mandato limitado, não superior a quatro anos, sendo obrigatório, no mínimo, um terço de renovação de seus membros em cada eleição.

O conselho de administração da Cresol Central é composto por treze membros representantes das associadas, todos eleitos em assembleia geral, para um mandato de quatro anos. Do conjunto dos conselheiros, cinco serão os diretores que integrarão a diretoria executiva. A eleição dos membros do Conselho de Administração de sua respectiva Diretoria Executiva é realizada mediante a apresentação das candidaturas por chapas constituídas a partir dos nomes indicados pelas bases regionais de serviços (Cresol Central, 2015a). O estatuto social determina que os conselheiros desse órgão poderão ser reeleitos uma única vez no mesmo cargo e mais duas vezes em cargos diferentes (CRESOL CENTRAL, 2015c).

A questão da composição do conselho de administração foi abordada da seguinte forma pelos entrevistados:

Temos um conselho bem formado, bem representativo né, tem várias cooperativas, agora são 13 membros do conselho de administração, 5 da executiva e 8 conselheiros. Essa ideia, éramos 5 e 5 né, foi aumentado 3 na ideia de contemplar todas as bases, porque daí tinha algumas bases que ficaram fora (ENTRE8).

Conselho, acho que está bem regrado, tem as atribuições bem definidas. Só que a gente alterou o estatuto até neste último ano aqui de 10 para 13 para evitar os convidados dentro do conselho, não para evitar os convidados, é que as nossas reuniões estavam muito grandes, com a participação de 16, 18 pessoas, em certos momentos acabaram se tornando improdutivas as reuniões, ou com muito debate e poucos encaminhamentos (ENTRE2).

A metodologia de composição do conselho de administração respeita a lógica organizativa do sistema, sendo que seus membros são representantes das cooperativas singulares, oriundos de diferentes bases regionais de serviços, na proporção de até três por base, respeitado, no entanto, o dispositivo de que nenhuma cooperativa singular poderá participar do conselho com mais de um membro (CRESOL CENTRAL, 2015c).

A falas a seguir relatam a respeito da metodologia de composição do conselho de administração:

As bases levantam os nomes, dois, três, quatro nomes, dependendo de cada base e depois dentre estes três, quatro, cinco nomes de cada base tira quem vai compor e que função vai compor (ENTRE6).

A composição do conselho de administração se dá por base, então acredito que fica regionalmente contemplado, representado, porque também não tem como todas as cooperativas participar (ENTRE5).

Ele tem um papel importante porque ele traz, são pessoas representantes das bases regionais das diferentes cooperativas que eles trazem as angustias, os anseios lá das cooperativas (ENTRE19).

Em relação à funcionalidade do conselho de administração, esse deverá reunir-se, ordinariamente, pelo menos, uma vez por mês e, de maneira extraordinária, sempre que necessário. Para poder deliberar com validade, deverão estar presentes, pelo menos, cinco conselheiros, desde que não sejam somente os diretores executivos (CRESOL CENTRAL, 2015c).

A relação dos diretores e conselheiros que não são diretores é descrita pelos entrevistados como equilibrada. Os relatos afirmam que os conselheiros que não estão no dia a dia da central têm boas condições de opinar a respeito das agendas propostas nas reuniões, embora algumas falas façam referência ao fato de que existe certa predominância dos diretores da central nas discussões do conselho.

Dentro da reunião do conselho acredito que a gente tem um formato muito bom de trabalho, de entendimento junto com os diretores liberados e os oito conselheiros (ENTRE25).

Cada ponto que vem aqui tem um departamento, e o diretor daquele departamento coordena o ponto (ENTRE8).

Vejo um grupo bem participativo, no dia a dia com pessoal com boa capacidade, estou falando de conselheiros, não da executiva, grupo que vem de fora, um grupo assim, com boa capacidade de discernimento, bom debate, e em algumas situações, dá as linhas em algumas coisas contrárias, ou diverge da executiva, mas com certa sobriedade também no dia a dia, acho que isso é saudável também, nem sempre a executiva que está aqui tá correta, de repente o conselho pode chegar e tomar outra decisão (ENTRE2).

Tem temas que é claro domina quem está no dia a dia, os diretores que estão liberados pela central [...], em alguns momentos a gente vai muito pelo que eles nos propõem, o que eles nos apresentam [...], mas no geral assim você participa, tem muito como opinar, você sabe para onde que vai, de que forma aquilo ali é apresentado, então claramente é debatido todos os temas (ENTRE25).

Na atividade de observação, foi possível constatar que existe uma boa interação dos conselheiros não diretores nos temas em discussão no conselho. Essa

faculdade pode ter relação com a experiência e o conhecimento que eles têm sobre a gestão das cooperativas de crédito, uma vez que os conselheiros também são diretores de cooperativas singulares e/ou presidentes de bases regionais de serviço. Essa análise foi corroborada pela fala de um conselheiro:

O conselho da central são diretores de cooperativas, todos eles são de uma cooperativa [...] a gente ganha com isso por que de fato eu sei quando a gente vai debater algum assunto [...] sabe lá na ponta como deve funcionar (ENTRE25).

Se, por um lado, a relação entre diretores e conselheiros está relativamente azeitada, por outro, existe uma pressão interna a respeito da metodologia de tomada de decisão do conselho de administração. Os relatos que seguem descrevem a forma de participação das cooperativas nas discussões e a eventual morosidade nos processos de decisão:

Antes de a gente fazer alguma grande mudança, a executiva então tem o papel deles, sabem o limite deles até onde eles vão executar, a partir disso traz para reunião do conselho, qualquer assunto, vamos dizer, que seja pouco mais delicado ou polêmico, uma decisão que a gente tem que tomar, ela é sempre amplamente debate no conselho e geralmente tem seminários, então é ampliado para todas as cooperativas (ENTRE25).

A gente tem uma questão, que quando você vai discutir alguns temas que são mais polêmicos, a implementação não vem de forma vertical, eles são discutidos numa linha horizontal com todos (ENTRE2).

Nós temos uma morosidade muito grande aqui dentro na tomada de decisão. Eu não sei se é por excesso de democracia, ou transparência, mas as vezes falta, na minha avaliação, falta uma postura mais decisiva e deliberativa a que compete a diretoria executiva e também ao conselho administrativo (ENTRE19).

Eu vejo que a governança aqui da Cresol [...] a gente tentou fazer ela o máximo participativa possível. Não sei se estamos certo, porque ela ficou demorada, com dificuldade de tomar decisão (ENTRE8).

As entrevistas sugerem que existe uma eminente preocupação dos conselheiros da central em proporcionar a participação efetiva do conjunto dos membros envolvidos no sistema de gestão. De outro modo, os depoimentos trazem à tona as dificuldades no processo de tomada de decisão, principalmente, quando se quer oportunizar uma ampla participação de conselheiros e diretores com diferentes níveis de atuação e responsabilidades dentro da Cresol.

De qualquer modo, tanto as decisões tomadas no âmbito do conselho quanto as que ensejam um processo maior de discussão para deliberação devem ter a força de vincular todas as partes integrantes, visando a garantir a unidade de ação. Os

relatos dos entrevistados revelam que essa premissa apresenta, em algumas situações, dificuldades de operacionalização.

O nosso grande problema, é que a gente define as coisas na central, todos os presidentes participam, a central implanta as políticas [...] e aí depois as cooperativas não cumprem. No meu entendimento, se for definido pela central, ela tem autonomia para mandar e nós temos obrigação de cumprir (ENTRE12).

A gente demora demais para decidir e quando decide o próximo passo de implementar essa decisão, também é complicado. Porque muitas vezes é decidido [...] só que ainda tem algumas cooperativas que fazem diferente (ENTRE16).

Hoje nós temos essa prática no sistema de muitas cooperativas não adotarem as decisões do conselho. Mesmo você muitas vezes aprovando isso num seminário, numa assembleia, algumas cooperativas não adotam (ENTRE19).

Às vezes, tem coisas que se encaminha, mas não se executa sabe. Então mais nesta questão de execução de tarefas (ENTRE5).

A coisa é bem discutida e se toma a decisão e aí tem algumas cooperativas que não acata aquela decisão, daqui a pouco faz outra coisa (ENTRE11).

As falas dos entrevistados sugerem que as dificuldades de efetivação de algumas deliberações por todos os membros integrantes do sistema podem estar relacionadas às divergências internas ou, então, ao fato de contrariarem algumas práticas de gestão que estão sendo desenvolvidas nas cooperativas. Essa análise é evidenciada na fala do entrevistado apresentada a seguir:

Muitos dizem porque o sistema sai do que se pensou no começo, no princípio. Então eles dizem: a gente está se afastando demais, então não vou seguir isso aqui. Não quero. Às vezes, não é questão de seguir ou não, é questão de lei. Tu tem que seguir aquilo porque foi determinado. Então o conselho, executiva tem certas decisões que tem que tomar, tem que implementar no sistema, quando chega para a cooperativa não é encaminhado e aí acarreta problema, não e para aquela cooperativa, acarreta problema para o sistema inteiro, porque quando é avaliado, quando é feita avaliação do sistema, por exemplo, do limite de crédito, se uma cooperativa descumpriu a regra, é considerado que o sistema não tem o controle, um bom controle, aí prejudica todo mundo (ENTRE7).

Para tentar resolver essa situação, alguns entrevistados expressaram ideias no sentido de que a cooperativa central deveria valer-se do poder de coordenação e supervisão, que lhe é conferido pelo estatuto social e pelos dispositivos legais, para assegurar a resolutividade dos encaminhamentos.

Nós não temos, não tínhamos até então, agora está sendo produzido um manual de restrições ou de punições. Eu diria assim: bom, para quem não cumprir uma determinada, o que acontece com o cara, bom, beleza, não cumpriu, não dá nada não. Então hoje estamos criando um manual de

restrições internas, que caso uma cooperativa não adotar tal coisa, vai ter tal penalidade (ENTRE19).

Eu acho que poderia ser mais forte, não que está solto, mas tem que ser mais forte, tem muita cooperativa no sistema que está com dificuldade e está se levando [...] ser um pouco mais enérgico em algumas situações. Para mim, a Central é um órgão muito forte, tem muita responsabilidade, tem poder também (ENTRE24).

A gente percebe que tem algumas cooperativas dentro do sistema, talvez teria que a central ainda ter um pulso mais firme, sobre a atitude de alguns diretores (ENTRE11).

A forma de prestação de contas, que é um mecanismo importante de governança, envolve os diferentes espaços de coordenação e administração do sistema. Foi possível observar, por meio das entrevistas e da análise de atas do conselho de administração da Cresol Central, uma preocupação desse órgão de governança com as questões referentes ao monitoramento, à fiscalização e à prestação de contas.

As atas das reuniões do conselho de administração revelam que, nas reuniões ordinárias, os conselheiros analisam os relatórios das auditorias e deliberam sobre os procedimentos necessários para as cooperativas singulares regularizarem os apontamentos ou, então, esclarecer as situações. O conselho também toma ciência dos ofícios encaminhados pelas singulares a respeito das providências tomadas para sanear as irregularidades apontadas pela equipe de auditoria (ATA 14, 2016).

Os trechos das entrevistas apresentados a seguir descrevem as formas e os espaços de prestação de contas:

Para o associado, o nosso principal é a publicação do relatório de gestão do exercício (ENTRE18).

Mensalmente é feita a prestação de contas da Cresol Central e também se faz uma análise dos resultados das cooperativas singulares. Como elas fecharam, positivo, negativo, quantas. Além disso, o conselho também, os diretores das bases, eles também fazem um relato das bases regionais, como está a situação das cooperativas (ENTRE19).

Em síntese, pelo que os resultados da pesquisa indicam, ao conselho de administração da Cresol Central é conferida a direção estratégica, tendo a incumbência de definir as diretrizes estratégicas para a atuação sistêmica, aprovar e acompanhar as políticas de supervisão e controle, apreciar os planos de ação dos diferentes setores, examinar o desempenho financeiro das cooperativas associadas e da própria cooperativa central e estabelecer as políticas de auditoria.

### **5.3.4 A relevância dos órgãos de fiscalização e controle**

O conselho fiscal e a auditoria compõem o sistema de governança das cooperativas de crédito. Suas atribuições principais concernem aos processos de fiscalização e controle dessas organizações. Dessa forma, devem conferir a correta aplicação dos normativos, analisar a gestão financeira, contábil e patrimonial, entre outras questões. Assim, na sequência, destacam-se o papel e as atribuições do conselho fiscal e da auditoria no Sistema Cresol Central.

#### **5.3.4.1 O conselho fiscal da Cresol Central**

A instalação e o funcionamento do conselho fiscal nas cooperativas de crédito têm amparo legal na Lei nº 5.764/1971, que, no artigo 56, determina que a administração será fiscalizada por um conselho fiscal, formado de três membros efetivos e três suplentes, todos associados eleitos pela assembleia geral. A Lei Complementar nº 130/2009 também trata do tema e estabelece, no artigo 6º, que o “mandato dos membros do conselho fiscal das cooperativas de crédito terá duração de até 3 (três) anos, observada a renovação de, ao menos, 2 (dois) membros a cada eleição, sendo 1 (um) efetivo e 1 (um) suplente”.

O papel, a composição e o tempo de mandato do conselho fiscal da Cresol Central seguem os dispositivos legais. As atribuições desse órgão de governança são detalhadas no estatuto social e preveem, entre outras funções: fiscalizar os atos dos administradores; opinar sobre as propostas do conselho de administração a respeito de incorporação, fusão ou desmembramento; analisar as demonstrações contábeis; opinar a respeito da regularidade das contas (CRESOL CENTRAL, 2015c).

As reuniões do conselho fiscal são realizadas, ordinariamente, uma vez por mês, sendo necessária a presença de três membros. Na reunião de instalação, os membros do conselho fiscal escolhem um conselheiro para ser coordenador e um para ser relator, o qual terá a responsabilidade de condução e registro dos trabalhos. As deliberações são por maioria dos votos dos conselheiros (CRESOL CENTRAL, 2015c).

A partir da leitura das atas do conselho fiscal e da atividade de observação, foi possível constatar que o conselho da Cresol Central exerce suas atribuições de fiscalização de maneira efetiva, com exame de documentos, conferência de caixa e contratos, verificação de ofícios recebidos e enviados aos órgãos reguladores, análise da matriz de gestão financeira, análise de balancete, verificação das aplicações

financeiras, análise do passivo e ativo, verificação das receitas e despesas, análise dos resultados da central, verificação das atas dos planos de trabalho dos departamentos (ATA 11, 2016).

Nos eventos de observação e na análise documental, percebeu-se que existe uma comunicação formal entre o conselho de administração e o conselho fiscal. Essa comunicação é realizada por intermédio da leitura das atas. Tanto na reunião do conselho de administração é realizada a leitura da ata do conselho fiscal quanto na reunião do conselho fiscal é realizada a leitura da ata do conselho de administração. Constatou-se que existe uma preocupação por parte dos conselheiros de administração em dar encaminhamento aos apontamentos realizados pelo órgão fiscalizador e os conselheiros fiscais observam como foram recebidas e encaminhadas suas sugestões por parte do conselho de administração. Essa observação foi atestada pela fala de um entrevistado: “[...] a comunicação entre o conselho de administração e o conselho fiscal é através de atas” (ENTRE2).

A questão do funcionamento do conselho fiscal também foi abordada nas entrevistas. Foi relatado que os membros do conselho fiscal também têm funções executivas em cooperativas singulares, questão que contribui para o desenvolvimento do trabalho de fiscalização.

[...] porque a gente já traz a experiência lá das cooperativas. A gente já sabe o que a auditoria cobra, do que nós somos cobrados lá, o que tem que ser certo lá para poder cobrar aqui também (ENTRE5).

Até pelo entendimento que o pessoal tem, são diretores, coordenadores de base [...] internamente o pessoal consegue avaliar muito bem os balanços da central, números, fazer uma boa fiscalização (ENTRE2).

O conselho fiscal eu vejo que atua bem eficiente aqui na Cresol Central. Como são diretores de cooperativas, que já tem uma bagagem grande [...] conseguem fazer uma avaliação ampla dos temas (ENTRE15).

Outro assunto apontado nos depoimentos dos participantes da pesquisa diz respeito à necessidade de autonomia e independência entre o conselho de administração e o conselho fiscal, considerada pela literatura especializada da área como uma condição de boas práticas de governança.

Hoje penso que o conselho fiscal tem sua autonomia, a gente veio construindo isto também, vamos dizer assim, dentro da própria central, nos espaços, mas também precisa ter a sua carga de responsabilidade com relação aquilo que faz (ENTRE9).



Ele tem feito um bom trabalho, tem nos questionado muito, muitas questões que não entende e tal, ou para fazer mudanças. O conselho fiscal da central é muito ativo (ENTRE1).

Conselho fiscal tem que ter uma relação, embora com a sua independência, deve ter uma relação razoavelmente boa com o conselho de administração, e da mesma forma o conselho de administração com o conselho fiscal. Eu acho que isso é fundamental, embora cada instância com a sua autonomia (ENTRE6).

Em relação à integração do trabalho do conselho fiscal com as auditorias, os entrevistados relataram que existe certo nível de relação e interação entre os dois órgãos.

Ele trabalha integrado com a equipe de auditoria, chama lá a equipe, quando é feito monitoria para entender o que foi, nós temos aqui a interna também, quando se faz as monitorias aqui na central (ENTRE1).

Se conversam só através dos relatórios né, o conselho fiscal olha os relatórios da auditoria de balanço, a auditoria de balanço olha as atas e os documentos do conselho fiscal (ENTRE18).

Os entrevistados também se manifestaram a respeito da mudança legislativa sobre o tempo de mandato dos conselheiros. A Lei nº 5.764/1971 determinava que o mandato dos conselheiros era de um ano. A Lei Complementar nº 130/2009 ampliou o mandato das cooperativas do ramo de crédito para três anos. Essa mudança legislativa foi percebida como positiva pelos entrevistados, porque permitiu que o conselheiro ficasse mais tempo na função.

Teve várias mudanças, até de leis e tal, que nos favoreceram. Por exemplo, o conselho fiscal foi melhorado né, tempos e tal. Teve algumas coisas que acho nos ajudou (ENTRE8).

O conselho fiscal, agora ele mudou um pouco né, com essa da 130 que deu uma melhoria, porque pode ficar mais tempo (ENTRE18).

Na minha opinião, acho que melhora com três anos porque em função da qualificação né, porque o primeiro ano, é um ano, se você entrar novo como conselho fiscal, claro que permaneceu um antigo e tal, mas a dificuldade é maior né (ENTRE15).

Dessa forma, pelo que se pode depreender dos dados da pesquisa, o conselho fiscal da Cresol Central, cumpre o papel de fiscalização com autonomia em relação à administração, tendo regularidade na realização das reuniões e um plano de trabalho previamente definido.

#### 5.3.4.2 Auditorias internas e externas no Sistema Cresol Central

A realização dos serviços de auditoria no sistema cooperativo de crédito vem de longa data. Já em 1999, com a Resolução nº 2.608, o Bacen auferiu poder para as cooperativas centrais de crédito supervisionarem o funcionamento e realizarem auditorias.

O estatuto social da Cresol Central determina a realização de auditorias periódicas nas atividades de suas associadas, para verificar o cumprimento das normas oficiais e internas. Estabelece, ainda, que é responsabilidade do conselho de administração avaliar o resultado dessas e assegurar o cumprimento dos apontamentos efetuados (CRESOL CENTRAL, 2015c).

Na análise documental, especialmente na leitura das atas do conselho de administração, pôde-se constatar que a Cresol Central atribuiu um papel relevante para as auditorias. Cabe ao conselho da cooperativa central aprovar o programa de auditoria anual, com a validação das questões a serem analisadas e a pontuação atribuída a cada item (ATA 09, 2012). Da mesma forma, regularmente, os relatórios de auditoria são apresentados e analisados pelos conselheiros durante as reuniões.

O regimento interno da Cresol Central estipula que as auditorias internas nas associadas devem checar diversas áreas, como a contábil, a organizacional, a jurídica, a financeira e a de operações de crédito, sendo que deverão ser realizadas, no mínimo, semestralmente. O regimento designa também que os relatórios com os resultados das auditorias internas devem ser encaminhados ao conselho de administração e ao conselho fiscal da respectiva cooperativa singular, sendo que estes devem responder aos apontamentos por escrito, indicando as providências e os prazos para a regularização de eventuais anormalidades (CRESOL CENTRAL, 2015a).

Esse procedimento foi relatado por um dos entrevistados, conforme segue:

Olha a auditoria, vê os pontos que deu, o que mais realmente causa risco, aí tendo necessidade o conselho encaminha um ofício para os diretores, junto com o relatório, pedindo providências ou um plano para acertar os pontos que foram negativos né. Chegando aqui na cooperativa, a cooperativa reúne a equipe, conselho fiscal, conselho de administração, também passa ponto por ponto e faz o planejamento de como minimizar aquele risco que foi apontado né. Mas o trabalho é singular/central (ENTRE7).

Ainda em relação à auditoria, os entrevistados afirmaram que os resultados das auditorias da cooperativa central e das cooperativas singulares são analisados e discutidos nas reuniões do conselho de administração da Cresol Central.

A partir do momento em que ele fecha o relatório ele encaminha para o conselho da central, ele termina o relatório, tem a pontuação e tudo e o conselho lê a auditoria (ENTRE7).

A mesma forma a interna, as auditorias internas aqui, elas fazem as auditorias nas cooperativas e é apresentado os relatórios nas reuniões do conselho, principais apontamentos (ENTRE19).

Pode-se constatar, a partir da descrição das manifestações dos entrevistados, que a auditoria é vista com certa naturalidade pelos integrantes do sistema. Várias falas indicaram-na como uma ferramenta importante para a identificação de processos deficitários que ocorrem nas cooperativas e que pode contribuir para aprimorar os procedimentos de gestão e de controle.

Ela sempre vem para olhar, trazer um rumo para gente. Ela aponta o erro e dá orientação. Isso é uma coisa interessante (ENTRE4).

As auditorias elas vêm não para te multar, não para ser um mal dentro da cooperativa, nós vemos lá a auditoria como um bem para a cooperativa (ENTRE24).

Eu nunca vi auditoria como uma coisa que vai prejudicar a nossa cooperativa. Ela vai identificar pontos que vão dar problema ou pontos que já estão dando problema para gente tentar melhorar. Então assim, quanto mais auditoria for lá na minha cooperativa, mais segurança eu vou ter de poder trabalhar (ENTRE3).

A auditoria, para mim, acho que é essencial. Se tu quer melhorar teus processos, tu precisa que alguém venha aqui e te diga [...] isso tem que mudar (ENTRE12).

A auditoria é extremamente importante e necessária né [...] A auditoria não vem para apontar coisas positivas, geralmente é para apontar os problemas né, até porque as organizações não são perfeitas. Então ela cumpre com esse papel (ENTRE13).

Os serviços de auditoria passaram por mudanças ao longo do período observado no Sistema Cresol Central. No início, as auditorias eram realizadas pelas bases regionais de serviços e, na sequência, passaram a ser uma atribuição da equipe interna da Cresol Central. Já a partir de 2016, as auditorias passaram a ser realizadas por uma empresa de auditoria externa. Essa mudança foi descrita da seguinte forma pelos entrevistados:

As bases faziam as auditorias. A base Alto Uruguai ia lá para fazer na base Noroeste [...] Nenhuma fazia de suas singulares [...] As auditorias eram feitas pelos nossos contadores, técnicos de outras bases (ENTRE25).

Hoje estamos mudando o sistema, com a nova regra do Bacen, já deste ano, já estamos fazendo também com terceirização as auditorias das cooperativas (ENTRE1).

Hoje a gente contrata as empresas de fora. É contratado pelo conselho de administração. A auditoria tanto na central como nas cooperativas não é atrelada a diretoria executiva, ela é atrelada ao conselho de administração (ENTRE2).

A última mudança na forma de execução dos serviços de auditoria no Sistema Cresol Central, em grande medida, foi motivada pelas alterações normativas publicadas no decorrer do ano de 2015. Tanto a Resolução nº 4.434/2015 quanto a Resolução nº 4.454/2015 tratam do tema, mas, especialmente, a última define com mais detalhes os contornos dessa mudança.

A Resolução nº 4.454/2015, nos artigos 1º e 2º, determina:

Art. 1º As cooperativas singulares de crédito, as cooperativas centrais de crédito e as confederações de centrais devem ser objeto de auditoria cooperativa, com periodicidade mínima anual, a ser executada por:

I - Entidade de Auditoria Cooperativa (EAC) constituída como entidade cooperativa de terceiro nível, destinada exclusivamente à prestação de serviços de auditoria, integrada por cooperativas centrais de crédito, confederações de centrais ou pela combinação de ambas; ou

II - empresa de auditoria independente registrada na Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Art. 2º As atividades de auditoria cooperativa de que trata o art. 1º somente poderão ser executadas por EAC ou empresa de auditoria independente credenciadas pelo Banco Central do Brasil.

A mudança na forma de realização das auditorias provocada pela nova regulamentação do Bacen é percebida com certa tranquilidade pelos entrevistados da presente pesquisa, visto que a cooperativa central já contrata há algum tempo auditoria externa para o balanço.

Embora seja necessário destacar algumas manifestações que vão na direção de que essa mudança não seria necessária, considerando-se particularmente a qualidade das auditorias realizadas pela equipe interna. Na sequência, transcrevem-se trechos de entrevistas que apresentam opiniões a respeito do tema.

A auditoria da equipe interna é muito melhor que a auditoria externa porque eles têm acesso a tudo, eles sabem de tudo o que se passa (ENTRE7).

A auditoria, a gente tinha uma interna, a partir do ano que vem começa a ter uma externa, isso tu já vai se adequar a uma norma externa do Bacen, talvez a gente continuasse fazendo nosso trabalho interno como te falei com uma auditoria extremamente qualificada (ENTRE2).

Eu acho que vamos ter um custo alto [...] o que eu acho, desnecessário, porque a auditoria que a central faz é muito qualificada. Então a gente sempre teve uma auditoria muito bem feita pela Central (ENTRE12).

Além disso, houve manifestações que reconhecem a qualidade da auditoria da equipe interna, mas avaliam que as cooperativas podem ter benefícios adicionais ao realizarem auditoria externa.

Agora está se debatendo para fazer auditorias independentes, ou seja, que não sejam do próprio sistema. Acho que é melhor ainda, do ponto de vista assim, olhando, há, nós queremos montar um sistema estruturado pra 20 anos. Quanto melhor se dá essa organização de poder e de não vinculação melhor é (ENTRE13).

Eu acho que é interessante porque a gente vai ter um outro ponto de vista, porque vai contribuir bastante, a gente vai ter uma outra visão de repente, que os nossos auditores internos de repente eles trabalham numa lógica e se eles vêm em outro formato de auditoria né, a gente vai poder também ver, ter outra análise, de como a gente tá saindo, tá trabalhando, se a gente está no caminho certo, se está acertando mais que errando ou vice versa, considero um ponto positivo (ENTRE5).

Eu acho que só temos a ganhar. Porque vai ser uma, não quer dizer que a nossa não seja, mas acredito que vai ser uma auditoria mais qualificada, imparcialíssima, e ela vai cobrar aquilo que está errado, não quer dizer que antes não se cobrava né, mas numa outra forma com que nos obrigue a gente também acertando mais ainda os processos (ENTRE10).

De qualquer modo, a par de eventuais diferenças de opiniões sobre essa mudança, o Sistema Cresol Central já adotou o novo modelo a partir de 2016. Para atender ao normativo, contratou-se uma empresa de auditoria independente, registrada na CVM e credenciada pelo Bacen, para executar os serviços de auditoria externa em todas as cooperativas integrantes do sistema.

Em suma, pelo que sugerem os resultados da pesquisa, a questão da auditoria é percebida como uma ferramenta para qualificar os processos de controle e fiscalização das cooperativas. Ela é considerada um mecanismo que auxilia os órgãos de governança nos processos de tomada de decisão, apontando medidas a serem adotadas para assegurar que os órgãos de gestão atuem em conformidade com as normas estabelecidos pelo Bacen e pela Cresol Central.

### **5.3.5 Diretoria executiva**

A diretoria executiva da Cresol Central é composta por cinco membros: diretor presidente, diretor de controladoria, diretor administrativo, diretor de negócios e diretor de formação; todos eleitos pela assembleia geral. O mandato dos membros da diretoria é de quatro anos, podendo ser reeleito uma vez no mesmo cargo e mais duas em cargos diferentes. Os cinco cargos de diretoria executiva deverão ser ocupados por representantes de diferentes bases regionais (CRESOL CENTRAL, 2015c).

A diretoria executiva tem como principais atribuições: executar as deliberações do conselho de administração; garantir o cumprimento das normas externas e internas; desenvolver novos produtos; realizar a análise gerencial e de indicadores da Central e das filiadadas; acompanhar o trabalho das bases regionais de serviços; representar a Central no ambiente externo; desenvolver processos formativos dos membros da Central e das associadas (CRESOL CENTRAL, 2015a).

Um grande tema em discussão no interior do Sistema Cresol Central diz respeito à segregação de funções entre os membros do conselho de administração e da diretoria executiva. No atual modelo de governança do sistema, os diretores também são membros do conselho de administração. Acontece que, a partir de 2008, o Bacen, com a publicação do manual de boas práticas de governança, começou a trabalhar a ideia da necessidade de segmentação dos membros do conselho de administração e da diretoria executiva (BACEN, 2008).

A ideia da segmentação tomou corpo jurídico com a publicação da Lei Complementar nº 130/2009, que, ao tratar dos mecanismos de governança, estabeleceu, no artigo 5º, que as “cooperativas de crédito com conselho de administração podem criar diretoria executiva a ele subordinada, na qualidade de órgão estatutário composto por pessoas físicas associadas ou não, indicadas por aquele conselho”.

O Bacen, por meio da Resolução nº 4.434, de 5 de agosto de 2015, ao referir-se à governança das cooperativas de crédito, transformou o que era uma faculdade, pela Lei Complementar nº 130/2009, em uma obrigação, explicitando a necessidade de segregação de funções para as cooperativas classificadas como plenas e as clássicas com ativos totais superiores a R\$ 50 milhões.

Art. 27. A cooperativa de crédito clássica que detiver média dos ativos totais, nos três últimos exercícios sociais, igual ou superior a R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) e a cooperativa de crédito plena devem adotar estrutura administrativa integrada por conselho de administração e por diretoria executiva a ele subordinada.

§ 1º Os membros da diretoria executiva devem ser indicados pelo conselho de administração entre pessoas naturais associadas ou não associadas, nos termos do art. 5º da Lei Complementar nº 130, de 2009, sendo vedado o exercício simultâneo de cargos no conselho de administração e na diretoria executiva (BACEN, 2015a).

Importante registrar que, antes da publicação da resolução, o Bacen fez consulta pública para ouvir a sociedade a respeito do conteúdo das proposições, que visavam à readequação dos órgãos de governança, particularmente do conselho de

administração e da diretoria executiva. A proposta de resolução foi objeto de debate em reunião do conselho de administração da Cresol Central, que se expressou com ressalvas sobre a ideia de contratação de diretores executivos, pois isso alteraria a execução de atividades desenvolvidas pelos associados, ou seja, pelos agricultores familiares. Argumentou-se, também, que o cooperativismo de crédito solidário atua em um mercado competitivo e que sua sobrevivência depende da otimização dos recursos administrados e de estruturas enxutas. A contratação de diretoria executiva elevaria os gastos, impactando diretamente no resultado operacional das cooperativas (ATA 18, 2014).

As entrevistas dos dirigentes e conselheiros revelaram diferentes opiniões a respeito da segmentação de funções entre o conselho de administração e a diretoria executiva. Existem posições contrárias que se fundamentam a partir do resgate de um elemento de uma experiência negativa vivenciada por algumas cooperativas na origem do Sistema Cresol. Os entrevistados argumentam na seguinte direção:

Nós tivemos alguns casos de cooperativas que implantaram esse dito gerente que não deu certo (ENTRE14).

Outro argumento utilizado para manifestar a posição contrária à segmentação de funções refere-se ao princípio do Sistema Cresol de que as cooperativas deveriam ser geridas pelos próprios agricultores. Alguns entrevistados ressaltaram que esse princípio é um vetor central para a manutenção da identidade do sistema.

Mexe porque um princípio nosso é ser gerido e administrado pelos agricultores. Então isso é, nós, se capacitar plenamente, nós que somos os associados (ENTRE17).

Na medida em que o Bacen, por exemplo, ele determina que a gestão das cooperativas elas tem que ser feita por uma diretoria executiva contratada, eu acho que isso muda completamente, porque inclusive interfere lá em um de nossos princípios que é a gestão feita pelos agricultores, então ela mexe nos nossos valores (ENTRE8).

Com certeza hoje em muitos municípios tu vai dizer, ó: temos uma diretoria agora, mas é um gerente contratado, não vai ser visto com bons olhos para grande parte do público de agricultores. Podemos ter, com certeza, resistências, uma visão de que a cooperativa não vai mais ter os seus princípios, gestão por agricultores, não vai ser mais o pessoal local aqui que vai administrar, mas sim um técnico contratado (ENTRE25).

Um terceiro argumento a favor do atual modelo de governança das cooperativas vai na direção de sustentar que os diretores que têm vínculos orgânicos com a agricultura familiar conhecem a realidade dos associados, tendo melhores

condições de compreender as necessidades e demandas dos cooperados. Além disso, alguns entrevistados enaltecem a necessidade de os conselheiros/diretores terem participação na gestão para poder conhecer melhor as situações. Critica-se, ainda, as concepções de governança fundamentadas na teoria da agência e de que, com a contratação de executivos, a dimensão econômica iria atrofiar a dimensão social. Seguem alguns exemplos:

Na nossa avaliação política é que vai mudar muita coisa, porque quem coordena um processo é quem conhece um pouco, se nós políticos não conhecer mais nada do técnico, é para pouco tempo, estamos todo mundo fora. Vai ficar o técnico e o técnico vai dizer para onde que vai e como vai. E aquela questão solidária, essa coisarada toda sai de cena, vai ficar o resultado, é resultado, é resultado e as outras coisas não vão ter muito valor (ENTRE1).

Assim, pela origem nossa, de nós criar para atender os agricultores, para ter acesso a crédito e tal, quando coloco o executivo que tem muito essa ideia de ter resultado econômico essa questão do social pode ser esquecida completamente (ENTRE8).

O que tem é que a direção eleita não tem mais o papel do dia a dia da cooperativa [...] não tem mais a relação com o cooperado, de atender o cooperado, de fazer o crédito, que vai fazer isso são pessoas contratadas (ENTRE6).

A teoria da agência passa a servir de referência, porém ela empurra para uma alteração que não divide o poder, afasta quem estava na liderança, porque o cara que passa a assumir uma função executiva em qualquer ponto, ele substituiu a administração, não existe esse equilíbrio, na teoria é bonito, mas na prática não (ENTRE17).

Alguns entrevistados assumiram posições intermediárias em relação a essa mudança. O argumento principal para justificar essa posição refere-se ao fato de ter sido publicada essa nova resolução e os dispositivos já estarem em vigor para as cooperativas que são alcançadas por ela, não há mais o que fazer. Mesmo sendo contrários ao conteúdo da resolução no que diz respeito à segmentação de funções, os entrevistados compreendem que a melhor atitude seria preparar as cooperativas para se adequarem da melhor forma possível ao novo modelo de governança.

Acho que tem os dois lados [...]. Na lógica da governança, do atingimento de metas, de viabilidade, eu acredito que é mais importante com executiva contratada né, porque tu vai botar pessoas que vão se focar no negócio né, e tu pode ter o presidente só para fazer política, mas daí se tu botar um presidente que não faz política, não consegue coordenar no rumo que ela está indo hoje, talvez esses executivos vão coordenar a cooperativa, só no operacional, financeiro e tal. Então, eu diria que não, acho que não precisa nós passar por isso né, mas é regra, então a gente tem que acatar, se adaptar, como é que mantemos o nosso estilo de cooperativismo se adaptando nessa regra (ENTRE10).



Não tem o que a gente fazer, a gente tem que se adequar a norma do Bacen, por que a norma está dada e não vamos conseguir mudar uma norma [...]. Então me preocupa assim: temos que nos adequar as regras? Certo. Como é que vamos fazer na nossa cooperativa? Vamos contratar técnicos de fora? Não. Não é isso que a gente quer. Nós vamos aproveitar o nosso próprio conselho que hoje está lá na linha de frente que acho que está muito bem preparado (ENTRE3).

Tem os dois lados. Tem o positivo e o negativo. Eu, no meu ponto de vista, por um lado até pode contribuir bastante, mas tem também aquela preocupação da perda da identidade, da relação mais próxima com o associado. E aí eu não sei, acho que só implementado isso para a gente ver qual o resultado mesmo que a gente vai ter (ENTRE5).

Nós temos que preparar o que nós temos [...] não somos a favor dessa resolução, só que não tem como correr, tem que entrar na linha e fazer [...] hoje temos que se preparar para isso, que está vindo aí, eles vão impor, nós vamos ter que fazer [...] Temos preparando diretores, temos preparando colaboradores, para ser os futuros diretores executivos (ENTRE24).

Os entrevistados com posição intermediária sugerem que os resultados da segmentação de funções vão depender muito do perfil dos conselheiros, do presidente do conselho de administração e da capacidade e das condições que esses tenham para coordenar e conduzir a organização.

Contudo, foram manifestadas também por alguns entrevistados posições favoráveis à Resolução nº 4.434/2015 no que diz respeito à segmentação de funções entre os membros do conselho de administração e da diretoria executiva. Para esses entrevistados, tal legislação representa um avanço no sistema de gestão das cooperativas filiadas à Cresol Central.

Eu acredito que sim. Ainda mais nas cooperativas que elas estão crescendo né, e chega um ponto que, a gente vê pela gente né, não consegue mais dar conta de tudo, então tem que começar a delegar e cobrar (ENTRE18).

Acho que ela é importante, ajuda, qualifica. Você vai ter, vai separar as funções né [...] Acho que a resolução é boa, ela engessa bastante coisa, vai impedir bastante, acho que abertura de cooperativa vai ser difícil né, mas ela traz bastante benefício, traz bastante segurança. (ENTRE13).

Porque para tu administrar uma cooperativa quando está neste porte você precisa de assessoria. Não existe uma direção fazer o trabalho político representativo e administrativo. Não existe. Nisso temos que ser realista. Essa resolução vem para nos ajudar. Ela é boa (ENTRE4).

Eu sou totalmente favorável a resolução, embora seja uma opinião contrária da maioria dos diretores da Cresol Central [...] O poder, na verdade, está no conselho de administração, até porque o conselho tem total autonomia para contratar, desligar [...] diferente de hoje, que é cargo eletivo (ENTRE15).

Em suma, a par das divergências de opiniões a respeito da implantação do modelo de governança dual proposto pela legislação brasileira, cabe à diretoria

executiva assegurar a efetivação dos planos de trabalho aprovados pelas instâncias superiores e encaminhar as diretrizes para o desenvolvimento do sistema cooperativo.

### **5.3.6 Dispositivos de governança para a gestão sistêmica**

Com a evolução do cooperativismo de crédito no Brasil, as organizações cooperativistas e os órgãos de Estado criaram, no decorrer dos anos, alguns dispositivos para alinhar os diferentes níveis organizativos, visando a assegurar a integração e a governança sistêmicas. A seguir, serão apresentados os dados da pesquisa referentes a três dispositivos: fundo garantidor de solidez cooperativo (FGSC), fundo garantidor do cooperativismo de crédito (FGCOOP) e regime de gestão de cogestão.

#### **5.3.6.1 Fundo Garantidor de Solidez Cooperativo**

A constituição de fundos para assegurar liquidez ao sistema cooperativo foi regulamentada em 1999, com a Resolução nº 2.608, do Bacen, que disciplinou a constituição e o funcionamento de cooperativas de crédito. A referida norma estabeleceu, no artigo 3º, que as cooperativas centrais deveriam prever, em seus estatutos sociais, dispositivos para prevenir e corrigir situações anormais, “inclusive a possibilidade de constituição de fundo com objetivo de garantir a liquidez do sistema”.

Na Cresol Central, a finalidade FGSC é assegurar apoio financeiro para as cooperativas cuja situação financeira comprometa sua capacidade operacional, sinalize prejuízos aos associados ou, ainda, apresente riscos à imagem do sistema (CRESOL CENTRAL, 2012a).

Dessa forma, o objetivo do FGSC é assegurar solidez e estabilidade financeira para as cooperativas singulares de crédito integrantes do Sistema Cresol Central (CRESOL CENTRAL, 2012a). Por força estatutária, todas as cooperativas associadas são obrigadas a aderir ao fundo e a contribuir financeiramente (CRESOL CENTRAL, 2015c).

O regulamento do FGSC determina que serão beneficiárias dos recursos as cooperativas participantes que aderirem ao regime de cogestão, mediante assinatura de convênio entre a cooperativa singular e a Cresol Central. Também podem dispor dos recursos as cooperativas que aderirem aos processos de fusão ou incorporação propostos pela cooperativa central (CRESOL CENTRAL, 2012a).

O fundo garantidor foi descrito pelos entrevistados como um dispositivo importante no Sistema Cresol Central:

Se nós não tivéssemos o fundo, muitas cooperativas precisaram do fundo e graças a Deus a gente tinha o fundo. Então eu acho que ele é essencial (ENTRE12).

Esse fundo tem uma contribuição mensal de cada cooperativa para que quando uma cooperativa tivesse problema esse fundo pudesse ajudar. Mas o que se percebe quando que uma cooperativa precisa de ajuda já existe um descontentamento das outras cooperativas porque está usando o meu dinheiro, e, na minha compreensão o fundo foi criado para isso (ENTRE8).

Só vai dinheiro do fundo interno se tiver intervenção e afastamento da direção. Senão não vai. Esse é um critério (ENTRE6).

O FGSC é um dispositivo de responsabilidade coletiva e solidária e pretende mitigar os efeitos negativos se, eventualmente, alguma cooperativa associada apresentar problemas de liquidez. O papel do fundo é suportar esse tipo de situação para que o sistema não seja afetado no seu todo e possa continuar funcionando regularmente.

### **5.3.6.2 Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito**

Outro dispositivo criado para garantir solidez aos sistemas cooperativos foi o FGCOOP das cooperativas singulares do ramo crédito e dos bancos cooperativos que integram o SNCC. O FGCOOP é uma organização civil sem fins lucrativos, regida pelo direito privado, que congrega representantes de todo o sistema nacional de crédito cooperativo (FGCOOP, 2016a).

Esse dispositivo foi criado a partir da Resolução nº 4.150/2012, que estabeleceu os contornos mínimos de constituição, sendo fundado em assembleia geral realizada em setembro de 2013 e que contou com a participação de representantes das cooperativas do SNCC, aprovando-se o estatuto social e o regulamento de funcionamento.

A finalidade do FGCOOP é proteger os depositantes e os investidores das instituições associadas, contribuir para manter a estabilidade do SNCC e prevenir o segmento cooperativista de crise sistêmica (FGCOOP, 2016a).

A resolução 4.434/2015, no artigo 63, altera a redação da resolução 4.150/2012 e estabelece que “as cooperativas singulares de crédito, autorizadas a captar, exclusivamente de seus associados, recursos e depósitos sem emissão de certificado, deverão associar-se a fundo garantidor de créditos” (BACEN, 2015a).

Com esse dispositivo, as cooperativas de crédito podem oferecer aos seus associados as mesmas garantias dadas aos clientes de um banco comercial, ou seja, a garantia de cobertura a cada pessoa contra a mesma instituição de até R\$ 250 mil, somados todos os créditos do associado em depósitos e aplicações (FGCOOP, 2016b).

O trecho da entrevista a seguir revela que a constituição desse fundo foi um ponto positivo porque contribuiu com a sustentabilidade do sistema e é um mecanismo que oferece segurança aos depósitos dos associados:

A gente consegue repassar isso para o associado também, porque muitas vezes a gente era questionado por algum associado, mais da cidade e coisa e tal, quando queria vir fazer uma aplicação ou coisa assim [...] e hoje a gente tem, pode dizer que até tal valor, está garantido, por CPF, R\$ 250 mil, pelo FGCOOP, enfim, não tem problema, o recurso está garantido, então isso deu uma segurança, a gente conseguiu repassar segurança maior para o próprio associado (ENTRE5).

Em resumo, o FGCOOP pretende também contribuir com a construção de um ambiente de confiança para auxiliar no crescimento do segmento, pois oferece certo nível de segurança para os poupadores e desenvolve um trabalho de monitoramento de risco das cooperativas filiadas.

### **5.3.6.3 Regime de cogestão das cooperativas singulares**

A Cresol Central conta com dispositivos estatutários e amparo legal para intervir na gestão das cooperativas associadas nos casos de infrações legais, regulamentares, problemas de gestão e exposição a riscos. Os mecanismos utilizados são a gestão acompanhada e a cogestão.

A gestão acompanhada é a modalidade mais branda, na qual a Cresol Central designa um gestor para acompanhar a gestão da cooperativa singular. Nessa, a diretoria executiva da cooperativa assistida não é destituída dos cargos, mantendo, portanto, sua identidade institucional. Perde, no entanto, sua autonomia no processo de tomada de decisões, devendo acatar as orientações a respeito dos negócios e das questões administrativas determinadas pelo gestor indicado pela central (CRESOL CENTRAL, 2016a).

De maneira geral, cabe ao gestor designado adotar um conjunto de medidas que restabeleça a normalidade de funcionamento da cooperativa, desenvolver processos para sanar os problemas que possam acarretar riscos e implementar melhorias na área de gestão e de controles. De forma sintética, as atribuições do

gestor são: dar suporte à gestão das cooperativas; capacitar o quadro de colaboradores; dimensionar o trabalho das equipes; assessorar a direção nas tomadas de decisão; orientar e avaliar o desempenho da cooperativa (CRESOL CENTRAL, 2016a).

Outra forma de assistir cooperativas que enfrentam problemas de gestão é o regime de cogestão. Esse está normatizado no estatuto social e encontra amparo jurídico na Lei Complementar nº 130/2009, que, no artigo 16, define:

[...] as cooperativas podem ser assistidas, em caráter temporário, mediante administração em regime de cogestão, pela respectiva cooperativa central [...] para sanar irregularidades ou em caso de risco para a solidez da própria sociedade.

A referida legislação estabelece que as cooperativas singulares devem prever em seu estatuto cláusula específica em relação à possibilidade de cogestão por parte da central, bem como conter previsão de efetivação da cogestão mediante convênio da assistida com a cogestora, o qual deve descrever as situações de risco que demandam a implantação desse regime. Registra-se que esse convênio precisa ser referendado por assembleia geral extraordinária da cooperativa singular assistida (BRASIL, 2009).

O dispositivo do regime de cogestão é disparado quando são apuradas irregularidades ou quando houver risco ao sistema.

Será instituído Regime de Cogestão, por iniciativa da Cresol Central SC/RS, em caso de apuração de irregularidades ou de constatação de risco de solidez em qualquer de suas associadas, resultando em comprometimento da operacionalidade ou risco imediato ou futuro à própria associada ou ao sistema, com o objetivo de administrar temporariamente a associada e sanear as referidas irregularidades ou risco de solidez (CRESOL CENTRAL, 2015c).

O regimento interno da Cresol Central determina que todas as cooperativas associadas devem incluir um capítulo no estatuto prevendo o regime de cogestão, com a seguinte redação:

Por iniciativa da Cresol Central SC/RS, sempre que a Cresol... (nome da ASSOCIADA) apresentar irregularidades ou risco de solidez, será instituído Regime de Cogestão com o objetivo de administrar temporariamente a Cresol..... (nome) visando o saneamento de irregularidades ou de risco de solidez (CRESOL CENTRAL, 2015a).

Segundo o relato de um entrevistado, todas as cooperativas singulares do Sistema Cresol Central adequaram seu estatuto social ao conteúdo expresso na legislação: “Todas as singulares têm isso no seu estatuto precavendo essa

prerrogativa para o conselho de administração da Cresol Central entrar neste processo de cogestão. Então está no estatuto das cooperativas” (ENTRE25).

Os dispositivos de gestão acompanhada e de cogestão no Sistema Cresol Central são explicados da seguinte maneira por um conselheiro:

É decretar a gestão acompanhada, que a direção permanece na cooperativa, ou então, há intervenção. Na intervenção tu afasta a direção, os dois três que fazem o dia a dia da cooperativa. Afasta todos eles, recompõem o novo conselho das pessoas que sobram, daí coloca também uma pessoa lá para fazer a gestão. O que muda na intervenção é que cai a direção, no acompanhamento, a direção permanece com auxílio (ENTRE6).

No relato dos entrevistados, o dispositivo da cogestão é percebido como algo importante para o Sistema Cresol Central:

A cogestão ela foi criada, já atuou em muitas cooperativas, em muitos lugares, ela ajuda bastante porque ela vai de fato lá, botar um olhar diferente do que aquele conselho que de repente vê as coisas de uma forma (ENTRE25).

A cogestão, com certeza, ela contribuiu, porque vai lá para auxiliar a gestão da cooperativa [...] dá, digamos, um instrumento, um conhecimento maior, auxilia tanto faz na gestão, nas cobranças, enfim, então te dá um suporte para os diretores, para a equipe como um todo lá na cooperativa [...] para tentar reverter a situação né. Eu considero a cogestão um ponto interessante (ENTRE5).

Quanto antes tu intervir, antes tu resolve o problema, consegue dar encaminhamento, quanto mais tu demora, o problema só se agrava e mais tempo tu vai levar para resolver. Então, antes que a central não tinha isso, quem poderia fazer isso? A contadora não tinha esse poder de chegar e dizer, eu preciso de uma intervenção (ENTRE7).

Anterior a 130, se não me falha a memória, foi feito alguns afastamentos, mesmo não tendo respaldo da central para fazer, aí mais a nível de trabalhar mesmo o conselho local [...] a decisão se dava lá a nível de conselho, claro, com uma influência da central. A partir da lei 130, ela oficializou então, tornou a central um como um agente responsável né, como um agente em condições, legalizou na verdade eu diria para a central tomar essa decisão [...] Antes se fazia pelo conselho, era um processo mais vagaroso, lento. Agora como a central está resguardada e também tem a sua responsabilidade toma essas decisões mais rápidas (ENTRE15).

Por fim, os resultados da pesquisa evidenciam que os mecanismos de governança do Sistema Cresol Central definem as formas de exercício do poder, estabelecem os mecanismos de monitoramento e fiscalização e estabelecem responsabilidades para os diferentes órgãos envolvidos nos processos de direção e controle.

## **5.4 Institucionalização e mudanças nas práticas organizacionais**

Neste tópico, apresentam-se os resultados de três práticas organizacionais que se relacionam com os mecanismos de governança: política e procedimentos de concessão de crédito; público prioritário para atuação; tamanho das cooperativas. A opção por essas práticas fundamenta-se em três argumentos principais: são questões constitutivas da identidade organizacional do Sistema Cresol Central; incidem de maneira estrutural nas estratégias organizativas; relacionam-se com os mecanismos de governança.

### **5.4.1 Transformações na política e nos procedimentos de concessão de crédito**

Neste item, serão apresentados os resultados da pesquisa a respeito das mudanças que ocorreram no processo de concessão de crédito e das políticas desenvolvidas para a gestão dos riscos das cooperativas.

#### **5.4.1.1 A solidariedade na política de crédito**

Nos primeiros anos de funcionamento do Sistema Cresol, as cooperativas inovaram na política e nos procedimentos de concessão de crédito. Na origem, foi criado o programa de aval solidário, que era uma modalidade de concessão de financiamentos aos agricultores, valendo-se de parâmetros técnicos e econômicos mais flexíveis.

Para a operacionalização do programa, as cooperativas contavam com questões do ambiente social, como a organização de grupos nas comunidades, cujos participantes avalizavam-se entre si. Os relatos dos entrevistados apresentados a seguir atestam que, em virtude de regras mais flexíveis e da garantia do aval por parte de grupos de associados, ampliou-se a oportunidade de acesso ao crédito de pessoas excluídas, até então, do sistema bancário tradicional.

O aval solidário, acho que, isso permitiu que muitas pessoas que não tinham capital na época para dar em garantia, através do aval solidário pudessem acessar o crédito (ENTRE8).

Então, um contrato com um aval de dá uma garantia, um contrato de 10 pessoas, com 20 avais, de dá outra garantia. Mais foi pela garantia, eu diria assim. Mas um meio também das pessoas acessar o crédito. Que de repente, eu individualmente, não podia acessar, porque não ia ter aval suficiente para isso (ENTRE10).

No início a gente teve bastante produtor bom veio para a Cresol, mas principalmente as pessoas que não tinham acesso a crédito [...] a gente

pegou as pessoas que estavam a margem do sistema de crédito rural e elas se inseriam via crédito pela cooperativa Cresol (ENTRE16).

Contudo, apesar do programa ser reconhecido pelos entrevistados como um mecanismo que possibilitou a concessão de empréstimos aos associados com baixa renda, os relatos a seguir evidenciam alguns elementos que contribuem para elucidar as razões pelas quais o aval solidário foi perdendo espaço ao longo dos anos:

Eu diria que tem um pouco de todos, do sistema, das cooperativas e mais forte dos associados, porque seria importante para a cooperativa, por exemplo, continuar tendo o aval solidário, numa comunidade. Tinha comunidades com quarenta financiamentos, financiam quarenta pessoas e um assinava pelo outro, então tinha uma garantia grande da cooperativa e uma possibilidade real de todos acessarem o crédito lá daquela comunidade. Mas isso, a partir de que um ou outro não conseguiu pagar o seu Pronaf, as outras pessoas não admitiram pagar o Pronaf dele, mesmo que era um valor pequeno e tal. Então num primeiro momento, excluíram essas pessoas do grupo, tipo assim, quando chegava lá uma pessoa que não tinha grupo e estava tentando se encaixar um ou noutro grupo, a própria cooperativa também ficava com as duas orelhas de pé, porque era alguém que não tinha pago o seu Pronaf no anterior e aí era só olhar na lista, que os outros tinham pago para ele. Então, começou selecionar, fazer uma seleção dos que pagavam. Em seguida já outras pessoas começaram a fazer grupos menores e aí isso foi individualizando cada vez mais (ENTRE8).

Esse grupo de aval solidário acabou não mais existindo até por normas forças de bancos, que depois não aceitavam mais isso, que tinha que ser outro tipo de garantia, os volumes também ficaram maiores, então garantias reais e avalistas, então isso acabou não se fazendo mais. Até por volta, as vezes do grupo alguém dava problema, então acabou gerando algum desconforto (ENTRE25).

Alguns de repente lá de 10 dentro do grupo, um começou não pagar né, ou atrasar prestação, os nove se reuniam e pagavam né. De repente depois não pagou mais nada, e assim foi, e daí também começou a aperfeiçoar mais o crédito, o crédito começou a ser mais fácil. Na época era muito difícil, entende (ENTRE10).

Essas manifestações sugerem que as razões atribuídas para que o programa fosse perdendo força ao longo do tempo têm relação com as mudanças nos ambientes externo e interno, como mudanças nas políticas de regulação do crédito expedidas pelo Bacen, mudanças nas percepções a respeito do programa pelo Sistema Cresol e também mudanças de percepção dos próprios agricultores em relação ao aval solidário, tendo em vista que alguns membros dos grupos organizados não cumpriram suas obrigações financeiras, o que acabou gerando algum grau de desconforto nos demais integrantes.

#### **5.4.1.2. Mudanças de procedimentos de concessão de crédito**

Com a expansão da carteira de crédito as cooperativas do Sistema Cresol perceberam a necessidade de avançar nas políticas de concessão de crédito, com a



instituição de normas mais rígidas e de procedimentos uniformizados entre as organizações integrantes. O relato a seguir descreve essa mudança:

Em 2007, a gente começou a fazer operações de repasses [...] você tinha os manuais, tudo escrito, fazer análise de endividamento, análise de restritivo, só que as travas não estavam no sistema. Então as cooperativas eram orientadas para fazer esse processo, cobrados pela auditoria, só que muitas vezes a cooperativa liberava crédito para produtor com restrição né, porque era um sócio fundador, porque é primo, é vizinho (ENTRE16).

Como foi possível observar, apesar das regras formalizadas para a concessão de crédito, algumas cooperativas ainda liberavam empréstimos a partir de critérios subjetivos, sem uma análise mais detalhada da real situação cadastral dos associados. Segundo os relatos dos entrevistados, essas situações também ocorriam em virtude de as cooperativas do Sistema Cresol não disporem de um *software* apropriado para fazer a gestão das políticas de crédito.

Nós tínhamos um sistema de informática que era praticamente um software de balcão de loja, o Coopcred. Ele era só da cooperativa. Não era nada online, nós não tínhamos o controle dele aqui, então cada cooperativa tinha sua autonomia 100% de liberar crédito, com as suas deficiências de análise de crédito, avalia o crédito a partir do conhecimento das pessoas. E isso acabou tendo, dando problema para as cooperativas (ENTRE6).

O Coopcred não tinha controle. Aconteceu muitos problemas no nosso sistema por falta de controle (ENTRE12).

Para avançar na profissionalização e aperfeiçoar os procedimentos de concessão de empréstimos, em 2010, foi implantada uma nova mudança relacionada à política de crédito, conforme é descrito a seguir:

Então se deu mais um passo para qualificar. Os comitês, você impessoalizou. O comitê teoricamente era para ser soberano, só que em alguns casos, em algumas cooperativas, ainda continuou prevalecendo a definição do diretor. Essa regra, essas alçadas não estavam no sistema (ENTRE16).

Como podemos observar, o Sistema Cresol Central passou, nos anos iniciais, por um conjunto de mudanças relacionadas às políticas e aos procedimentos de concessão de crédito. Mas, efetivamente, a maior mudança aconteceu a partir de 2011, com o início da implantação de um novo *software* de gestão da política para concessão de crédito.

#### **5.4.1.3 O sistema Colmeia e a implantação do score**

O crescimento das cooperativas e do próprio Sistema Cresol Central intensificou as discussões a respeito da premência de se avançar nos mecanismos

de gestão da política de crédito. Os depoimentos a seguir destacam que o novo *software* fora desenvolvido para atender melhor aos associados e qualificar os processos de concessão de crédito, propiciando maior segurança operacional:

O Colmeia, quando ele veio, quando foi instalado o score, quando foi colocada a análise de crédito [...] a análise passou a ser qualificada. Os técnicos que fazem as análises, fazem muito bem feitas (ENTRE12).

Melhorou bastante né, a ferramenta que nós tinha, o Coopcred, tinha bastante informação que tu não tinha no sistema, alguns relatórios de gestão, de acompanhamento (ENTRE11).

Hoje você alimenta o cadastro e baseado nas informações do cadastro e nas informações do sistema financeiro nacional de restritivos e tal, de endividamento, o sistema atribui uma nota para o produtor e para a operação (ENTRE16).

Ele veio para nós qualificar, ter dados, números, estatísticas para avaliar, para deferir, indeferir, alçada tal é aqui, alçada lá é na central. O Colmeia começou a jogar mais responsabilidade para a Central (ENTRE10).

Desse modo, o sistema Colmeia permitiu aos agentes das cooperativas obter informações instantâneas, o que, no cenário atual, tornou-se uma necessidade para ter o mínimo de dinamicidade no mercado financeiro, pois proporciona agilidade, segurança e maior controle nas operações. Essas questões são abordadas nos trechos das entrevistas que seguem:

Hoje se consegue melhor, hoje estaria mais rápido, mais ágil questão de SCR, que é saber quanto é o endividamento das pessoas, com baixo custo, o SERASA, ele dá ali o endividamento total aqui na cooperativa e fora no sistema financeiro, o que o cara deve, quanto ele compromete, qual é a renda, cadastro de bens, que antes não tinha nada. Então a gente melhorou muito né. Hoje ele dá o score ali (ENTRE11).

Sem essas ferramentas você comete muito erro de decisão, de tomada de decisão por falta de informação. A análise feita só por conhecer o associado é uma análise. Agora conhecer o associado não significa que tu conhece a situação financeira dele ou como ele administra (ENTRE7).

Outra mudança que o *software* Colmeia proporcionou na gestão do crédito foi a definição de alçadas existentes dentro do sistema para aprovação das operações. A autorização do empréstimo somente pode ser efetuada por meio do registro de voto dos agentes que trabalham nas cooperativas singulares, que, geralmente, são as pessoas que integram o comitê de crédito. Ainda, dependendo do tipo e dos níveis de risco que a operação represente, o processo de concessão poderá ser remetido para que os analistas de crédito da cooperativa central autorizem ou não o crédito. As alçadas para a liberação são de vários níveis e são definidas a partir de um conjunto

de questões, como o valor da operação, o valor da garantia, os prazos e restritivos (CRESOL CENTRAL, 2016d).

A questão das alçadas também foi enfatizada por alguns participantes durante as entrevistas, que demonstraram de forma ainda mais clara o alcance dessa mudança:

O crédito não é só mais avaliado na cooperativa, tem as alçadas, que daí tem, lá na cooperativa, dependendo do nível de risco do cooperado, ele sobe até a alçada do diretor da cooperativa, sempre sobe até ali, para definição da liberação ou não depende do diretor. Quando o risco do associado é maior ainda, vem alçada aqui para a Central, que também faz análise técnica da viabilidade da operação (ENTRE6).

Antigamente um caixa libera crédito. Qualquer funcionário tinha uma senha para liberar crédito, podia associar e liberar. Hoje está tudo parametrizado. Hoje caixa faz caixa, não tem mais alçada para liberação de crédito, vai cair para as pessoas específicas lá que são do crédito, que são analistas de crédito (ENTRE25).

Alguns entrevistados revelaram que a definição das alçadas é uma atribuição do conselho de administração da Cresol Central, sendo que as decisões são embasadas em estudos técnicos apresentados pela equipe interna, fundamentados a partir dos dispositivos normativos que regem o SFN.

A gente monta as propostas aqui na Central, faz os estudos e o conselho aprova (ENTRE15).

Ela é feita dentro da Central, o conselho da Central se tiver que dar algum ajuste para mais ou menos teria como fazer. Mas a cooperativa não tem em momento algum como mudar, vamos dizer, a scorage do associado (ENTRE25).

Outra inovação tecnológica que o sistema Colmeia proporcionou foi a adoção da metodologia de análise quantitativa *score* para o gerenciamento dos riscos das operações de crédito. Esse risco é compreendido enquanto:

[...] possibilidade de ocorrência de perdas associadas ao não cumprimento pelo tomador ou contraparte de suas respectivas obrigações financeiras nos termos pactuados, à desvalorização de contrato de crédito decorrente da deterioração na classificação de risco do tomador, à redução de ganhos ou remunerações, às vantagens concedidas na renegociação e aos custos de recuperação (CRESOL CENTRAL, 2016f).

Essa ferramenta permite avaliar o tipo e os níveis de risco das operações de crédito e apresenta a nota risco final do *score* apurado para o associado. O *software* faz um *rating* dos associados, atribuindo certo nível de risco, que é obtido pela apuração média ponderada das pontuações, considerando-se a análise de um

conjunto de aspectos cadastrais, como restritivos, situação socioeconômica do associado, patrimônio, nível de endividamento, histórico de pagamentos, setor de atuação e experiência profissional, natureza e finalidade da operação (CRESOL CENTRAL, 2016e).

Assim, o resultado final da classificação das operações de crédito depende do grau de risco atribuído ao associado e das características da operação. Considerando-se o conjunto dos aspectos cadastrais descritos no parágrafo precedente, a cada item avaliado é atribuída uma determinada pontuação e a média ponderada de todas as pontuações representa o resultado alcançado, conforme demonstrado na Tabela 1.

**Tabela 1 – Escala de risco das operações de crédito**

Pontuação	Conceito
1	Plenamente satisfatório
2	Satisfatório
3	Satisfatório com ressalvas
4	Razoável
5	Razoável fraco
6	Fraco
7	Extremamente fraco
8	Insatisfatório
9	Inaceitável

Fonte: Cresol Central (2016f).

As operações com menor grau de risco podem ser aprovadas nas cooperativas singulares, já as de maior grau precisam ser submetidas para apreciação da área de gestão de riscos da cooperativa central.

As operações de créditos com maior riscos são submetidas eletronicamente para área de Riscos da Cresol Central responsável pela emissão de pareceres sobre taxas, prazos, limites e viabilidade das operações de crédito. A área fica subordinada ao Diretor de Risco, que é responsável pelo gerenciamento do risco de crédito por operação individual, ou consolidada da carteira, a fim de assegurar que os limites operacionais sejam observados. Cabe também a área de risco parametrizar e manter atualizada as políticas de crédito do Sistema Cresol Central aprovada pelo Conselho de Administração. Essas medidas são importantes para qualificar as práticas de gestão e melhorar a gestão de riscos de crédito (CRESOL PLANALTO SERRA, 2015a).

A metodologia de análise das operações de crédito foi enfatizada também pelos entrevistados do presente trabalho, conforme demonstram os trechos a seguir:

Nós evoluímos bastante com o controle de risco [...] nós conseguimos desenvolver no sistema Colmeia, uma solução que é de scorage de risco. Então cada associado que vai pegar uma operação de crédito vai sair com uma nota de risco (ENTRE15).

A questão da análise de crédito, hoje nos implantamos o score, por exemplo, aqui na Central e no sistema Colmeia. Cada associado a partir do seu

cadastro socioeconômico ele tem um X limite de capacidade de tomar empréstimo (ENTRE19).

A política do score que analisa ali o crédito, tem mais de 40 políticas de crédito que analisam o CPF [...] quando vai tomar crédito. [...] Outra é o risco da operação né, tá investindo num negócio e esse negócio tem um risco, sim ou não, para mais ou para menos né, e ali você tira um score, faz um, tu classifica, provisiona isso, se o cara deu nível mais alto, provisiona mais no momento da liberação. Essa foi uma, um avanço importantíssimo, muito grande (ENTRE13).

Os entrevistados atestaram que um conjunto de mudanças relacionadas às políticas de concessão de crédito aos associados, especialmente no que diz respeito ao gerenciamento dos riscos, além de atender uma demanda interna, foi desenvolvido para atender às resoluções e assegurar o cumprimento das exigências dos dispositivos normativos expedidos por órgãos nacionais, particularmente do Bacen.

O Colmeia veio para atender a norma do Bacen. Você tem que se enquadrar dentro dessas normas. O sistema Colmeia foi preparado para atender as resoluções e normas do sistema financeiro, que é Bacen. Então a gente está adequado as normas que o Bacen determina para as instituições financeiras seguir (ENTRE25).

Nos desafiou muito para desenvolver ferramentas de controle, de gestão que facilitaram a operacionalização inclusive, facilitou o atendimento do nosso associado também (ENTRE19).

Com base nesses relatos, é possível constatar que a adoção da metodologia e dos critérios de avaliação de risco teve uma influência do órgão regulador. Os entrevistados manifestaram-se no sentido de que, para além da scoragem, o Bacen teve uma influência para que o Sistema Cresol Central passasse a adotar outras políticas, como a questão das provisões.

A 2.682 que é a da classificação da carteira, do sócio lá, ela é uma imposição do Bacen que a gente se adaptou, conseguimos agora cumprir ela 100%, mas com bastante resistência por parte das direções sabe (ENTRE18).

A questão das provisões entrou em 2008 e 2009, que você tinha que provisionar os recursos que estavam sob risco. Você começou um escalonamento de provisionamento daquelas operações. O Bacen exigiu isso. Nós não fazíamos isso (ENTRE19).

Porque também elas são vistoriadas, vamos dizer, o Bacen todo ano faz as suas análises dentro da nossa central, então eles pegam isso também se está de adequado dentro da resolução do Bacen para atender o manual de crédito (ENTRE25).

A Resolução nº 2.682/1999, citada pelo entrevistado, é um normativo do Bacen que dispõe a respeito dos critérios de classificação das operações de crédito e define as regras para a provisão de créditos de liquidação duvidosa.

No manual de gerenciamento de riscos da Cresol Central, menciona-se que o sistema adequou sua estrutura em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela resolução. Dessa forma, o grau de risco da operação é classificado em um dos oito níveis, sendo “A” o menor e “H” o maior grau de risco. Ainda, para cada grau de risco da operação, é estabelecido um nível de provisionamento adequado à probabilidade de perda, conforme demonstrado na Tabela 2.

**Tabela 2 – Níveis de provisionamento**

A	0,5%
B	1%
C	3%
D	10%
E	30%
F	50%
G	70%
H	100%

Fonte: Cresol Central (2016f).

Assim, conforme estabelecido pela Resolução nº 2.682/1999 e pelo manual de gerenciamento de risco da Cresol Central, a ocorrência de atraso nas operações requer a classificação em nível mínimo de risco, conforme pode ser observado na Tabela 3.

**Tabela 3 – Níveis de classificação de risco**

Entre 15 e 30 dias	B	1%
Entre 31 e 60 dias	C	3%
Entre 61 e 90 dias	D	10%
Entre 91 e 120 dias	E	30%
Entre 121 e 150 dias	F	50%
Entre 151 e 180 dias	G	70%
Superior a 180 dias	H	100%

Fonte: Cresol Central (2016f).

Outro tema que emergiu das entrevistas diz respeito aos limites compulsórios que o Bacen estabelece nas políticas de crédito, como os limites de exposição por cliente. Na norma vigente, uma cooperativa de crédito singular, que está filiada a uma cooperativa central de crédito, pode conceder, no máximo, 15% do patrimônio de referência por cliente (BACEN, 2015).

Na avaliação de um dos entrevistados, essas políticas ajudam na gestão dos riscos das cooperativas:

Alguns normativos, algumas regras são para organizar a saúde financeira da cooperativa. Elas minimizam os riscos, ou enfim, procuram mitigar os riscos aí. Um exemplo é, você não pode ficar desenquadrado perante a normativa do Bacen que é assim: não posso emprestar mais de 15% do patrimônio de referência para um único associado. O Bacen fez isso olhando, porque ali tem risco né, mesmo que a operação seja boa (ENTRE13).

O sistema de análise de crédito a partir do *software* Colmeia mudou um conjunto de procedimentos para concessão de crédito aos associados. A rigor, com a metodologia do *score*, houve uma padronização nas formas de concessão de crédito, adequando a política do Sistema Cresol Central aos dispositivos normativos estabelecidos pelo Bacen para as operações de crédito das instituições financeiras brasileiras.

#### 5.4.1.4 Gestão de risco Cresol

Outra mudança importante que ocorreu na gestão da política de crédito foi a instituição de um conjunto de mecanismos por parte da Cresol Central para ampliar o controle e o gerenciamento dos riscos das cooperativas filiadas. Para tanto, a cooperativa central estruturou um modelo de gerenciamento de riscos denominado Cresol, que objetiva avaliar o risco das cooperativas integrantes (CRESOL CENTRAL, 2016a).

A metodologia de monitoramento do Cresol classifica os riscos das cooperativas com base na análise de seis indicadores: capital, rentabilidade, eficiência, solidez, operações, liquidez. A representatividade dos componentes e a calibragem dos indicadores são definidas pelo conselho de administração com base em estudos técnicos (CRESOL CENTRAL, 2016a).

Os resultados da classificação são enquadrados na estrutura apresentada na Tabela 4.

**Tabela 4** – Classificação da estrutura de riscos Cresol

Escore 1	Risco baixo
Escore 2	Risco moderado
Escore 3	Risco médio alto
Escore 4	Risco alto

Fonte: Cresol Central (2016a).

As cooperativas enquadradas no risco médio alto e no risco alto são levadas ao conhecimento do conselho de administração da Cresol Central, que poderá adotar medidas para o saneamento. Essas medidas vão desde a notificação do conselho da cooperativa singular, de exigir um plano para sanear as deficiências identificadas, de determinar gestão acompanhada ou cogestão e, no limite, deliberar pela fusão/incorporação da cooperativa (CRESOL CENTRAL, 2016a).

Nesse contexto, o monitoramento e o gerenciamento de riscos tornam-se um importante pilar de apoio aos órgãos de governança, uma vez que a classificação do risco das cooperativas a partir da análise de um conjunto de aspectos técnicos contribuiu nos processos de tomada de decisão. Essa ideia fica ainda mais clara quando analisadas as manifestações a seguir:

Hoje tem o Cresol, que são vários quesitos que a gente dá nota para as cooperativas, um ranquiamento. O Bacen tem o Carel, o FGCOOP tem um mecanismo dele que mitiga as cooperativas, por risco, e nós desenvolvemos o nosso Cresol. Eles são bem similares, os três. A partir disso é apresentado no Conselho e daí tem as determinações para o que é feito em cada caso (ENTRE18).

Quando ficar no risco três aqui nós já mapeamos no conselho quais são as medidas que deveria ser fazer. Há, vamos abrir um plano de ação, o conselho pode deliberar, abrir um plano de ação, deliberar em cobrar uma multa, pode decretar gestão acompanhada, pode decretar cogestão ou pode afastar diretor, já está mapeado. O quatro, faz tudo isso que o três faz e pode ainda definir pela incorporação da cooperativa (ENTRE15).

Percebe-se, a partir da análise dos relatos apresentados, que a gestão da política de crédito e o gerenciamento de riscos inerentes têm uma forte relação com práticas de governança. O artigo 3º do regimento interno explicita as atribuições do conselho de administração referentes às políticas de crédito:

A Cresol Central SC/RS poderá realizar todas as operações ativas, passivas e serviços acessórios de crédito, facultados pela Legislação vigente, atendendo sempre as disposições dos órgãos normativos nacionais.

Parágrafo 1º - A implementação das operações de crédito previstas neste artigo deverá ser analisada e aprovada pelo Conselho de Administração da Cresol Central SC/RS de acordo com estudos técnicos desenvolvidos.

Parágrafo 2º - A regulamentação das operações de crédito e sua concessão, deverá ser feita mediante a observância do disposto no Regimento Interno e das resoluções baixadas pelo Conselho de Administração da Cresol Central SC/RS (CRESOL CENTRAL, 2015c).

Em reunião do conselho de administração, a fim de atender aos dispositivos da Resolução nº 4.388/2014, a Cresol Central constituiu uma única unidade responsável pelo gerenciamento, pela identificação e pelo acompanhamento dos riscos de conglomerado prudencial e respectivas instituições integrantes. Essa estrutura única passou a ser a responsável por medir os riscos de crédito, mercado, operacional, liquidez e de capital de todas as cooperativas singulares filiadas, inclusive os riscos da própria central (ATA 5, 2016).

Alguns entrevistados avaliaram que o desenvolvimento das estruturas e das ferramentas para uma gestão mais qualificada da política e dos procedimentos de concessão de crédito e de gerenciamento de riscos contribuiu para melhorar o



funcionamento dos órgãos de governança. Nas falas que seguem, foi revelado que esse conjunto de mudanças proporcionou um olhar atento dos conselheiros e diretores a respeito de algumas questões, gerando maior estabilidade e segurança ao sistema:

Aconteceu, eu digo assim, que hoje, principalmente a parte diretiva da cooperativa, ela olha diferente para quando, por exemplo, tem um desenquadramento [...] Ela já vai lá entrar num grau de risco que o sistema vai olhar diferente para ela, o Bacen já olha diferente. Então eles têm um certo, digamos que um medo assim, de desenquadrar. Tanto que tem bastante cooperativas que fez política para aumentar patrimônio, captar recursos, fez campanhas (ENTRE18).

A base presta esse serviço de fazer uma análise de gestão de riscos. Todo ano a gente faz essa análise, junto com a base é avaliado a cooperativa, isso é implementado lá então e passado lá para a central. Quando vem a auditoria ela vai olhar isso, quanto a gente implementou, quanto a gente botou lá que é o risco de uma singular, e dentro disso então é trabalho dentro do ano, dentro dos planejamentos, sempre é avaliado, todas as reuniões do conselho a gente tem que olhar o nosso risco, análise de nosso risco, de mercado, financeiro (ENTRE25).

Acho que a estabilidade do sistema. O principal foi isso sabe. Que se você consegue trabalhar bem, se você consegue liberar bem, você não tem problema com provisão (ENTRE18).

O processo de profissionalização da concessão de crédito suscita, pelo menos, uma questão de fundo a respeito da identidade organizacional do cooperativismo de crédito solidário: a discussão a respeito da inclusão social. A esse respeito, alguns entrevistados manifestaram-se da seguinte forma:

Acho que a gente perdeu um pouco, porque assim, como ele faz uma análise de renda e tudo mais, o nosso pequenininho, pequenininho, pequenininho, que não tem uma renda alta, e a Cresol nasceu para atender essas pessoas também, muitas vezes não consegue atender, porque não passa no nível do score (ENTRE12).

Se eu te dizer que não, estou lhe mentindo. Ele excluí. Porque assim, às vezes, na análise tu vai perceber que a análise técnica excluí aquele associado. Porque o risco que me deu aquele associado não é vantajoso para a cooperativa, porque é o que o sistema financeiro faz, ele empresta se é vantajoso, dependendo do risco ele não vai emprestar. Nessa parte ainda a gente consegue, algumas coisas a gente consegue ainda trabalhar com o associado né, tendo a leitura como funciona essa medição de risco do associado, a cooperativa quando quer, seu diretor e os funcionários também, eles têm uma filosofia de trabalho também de ajudar, tem como fazer. É claro que chega um associado com risco nível E, F, nem sempre você consegue ajudar. Mas tem maneiras de você trabalhar esse associado para ele deixar de ser um risco E, F, e voltar para um risco C, B, D, que é onde seria assim um nível aceitável para trabalhar (ENTRE7).

Nessa linha de raciocínio, a cooperativa precisaria definir o tipo e os níveis de risco que tem condições de administrar. Essa ideia foi evidenciada nos trechos das entrevistas a seguir:

Só que também é claro a gente veio desse negócio da inclusão, de melhorar, também tem coisas que a gente não pode travar né, várias coisas, desde um projeto bom, o cara não tem essa renda, mas fazendo isso, ele vai ter essa renda (ENTRE11).

A legislação, tu não vai encontrar nenhuma lei, nenhuma resolução do Bacen que diz 'não libera crédito para quem tem risco G ou F'. Ela não proíbe ou para quem tem restrição. Se a cooperativa tem capacidade de absorver aquele risco, ela pode liberar. Mas é uma decisão, um risco que eu tenho que assumir também. A gente tem que ter uma cooperativa que é viável para poder atender também aquelas pessoas que não tem risco bom no momento, mas que você tem que atender porque é parte do papel da cooperativa, porque tu sabe que ali na frente ela vai voltar e dar retorno para a cooperativa. Depende também da situação da cooperativa. Uma cooperativa que não é bem gerenciada, não tem condições, ela não vai conseguir liberar, porque quando vai dar o risco do associado acima de D, E, sai da alçada da cooperativa, aí o técnico que está analisando, tu pode argumentar, mas ele não conhece, ele vai dizer não, tudo bem, o argumento do diretor lá da cooperativa é bom, mas a tua cooperativa não pode absorver esse risco, não tem como, agora tu tem um argumento ele vai aprovar, porque tua cooperativa, além do seu argumento ser bom, a tua cooperativa tem condição de absorver aquele risco por um certo tempo. Por isso eu bato na tecla, quanto melhor for a tua governança, melhor o resultado, mais condições de atender o associado, continua incluindo em vez de excluir né (ENTRE7).

Analisando-se o conjunto das falas dos entrevistados a respeito das mudanças nas políticas e nos procedimentos de concessão de crédito, surgem evidências de que o processo de profissionalização provocou transformações importantes nas formas de operar essa política.

Sob essa ótica, pode-se depreender que essas questões podem contribuir para que os órgãos de governança tomem decisões fundamentadas em critérios objetivos, o que pode levar a uma melhor *performance* na gestão dos ativos e ampliar o nível de segurança do Sistema Cresol Central.

#### **5.4.2 Mudança de público**

As cooperativas do Sistema Cresol Central atuam prioritariamente no meio rural e têm como público prioritário agricultores familiares, situados, em grande maioria, em pequenos municípios do interior do Brasil, tendo uma grande concentração na Região Sul do país. Porém, nos últimos anos, as cooperativas passaram a admitir, também, no seu quadro social, pessoas ligadas a outros segmentos econômicos e residentes no meio urbano.

Alguns entrevistados revelaram que a ampliação do público se deve às mudanças ocorridas no ambiente técnico, tornando-se, inclusive, no atual contexto social, uma questão de sobrevivência, porque as cooperativas não conseguiriam mais se viabilizar financeiramente somente com o público da agricultura familiar. Os relatos a seguir evidenciam essa perspectiva:

Porque o custo administrativo das cooperativas mensal tem aumentado mês a mês. Então, como a gente não cobra essas taxas, enfim, mensal, é difícil tu conseguir gerar receitas suficientes para absorver as despesas. Então, tu tem que buscando público, tu tem que aumentando o volume de negócios nas cooperativas para conseguir manter isso (ENTRE5).

O cooperativismo não vai se sustentar em cima de apenas um público, por várias razões né. Primeiro, se a gente pegar o público rural, ele diminui bastante nos últimos anos e as operações aumentaram, significa que menos pessoas estão financiando mais. Então você tem um pouco mais de risco aí, né e também tem algumas coisas relacionadas com o mercado. Por exemplo, quando a gente opera o Pronaf, opera uma política de governo, bom, vamos imaginar que o governa aumente o juro para os patamares do crédito empresarial, até onde o nosso pronafiano vai pegar dinheiro né, tu começa perder receita, uma séria de coisas (ENTRE13).

Outros entrevistados compreendem que o ambiente institucional contribuiu para a abertura do público, como as mudanças previstas na Resolução nº 4.434/2015, por exemplo, que passa a classificar as cooperativas pelas operações que realizam e não mais em relação ao público prioritário de atuação, questão que faculta a abertura para outros públicos. Na visão dos participantes desta pesquisa, essa mudança vem ao encontro do que já está sendo praticado por um conjunto de cooperativas do Sistema Cresol Central, uma vez que a maioria das cooperativas já tem entre seus associados pessoas que moram na cidade. Algumas falas argumentam neste sentido:

Para pequenos municípios eu vejo que é bom. O agricultor, de certa forma, está saindo do campo, são poucas famílias que tem o sucessor lá. Então nós permanecendo só com o público rural, embora hoje já não está só com público rural nas cooperativas, mas pelo menos regra a abertura para esse outro público, percebo que se nós ficar só com esse público, com o tempo nós vamos acabar deixando de existir. Então é uma oportunidade de nós crescer também (ENTRE6).

Agora com essa nova norma, ela abre para outros públicos também. As cooperativas hoje estão amparadas por lei, se quiser trabalhar com empresários [...] livre admissão, ou você quer ter públicos, não, vou trabalhar com agricultores, pessoal da saúde, pode direcionar, vou trabalhar com todos, sem problema (ENTRE1).

Quanto a questão do público, eu acredito assim, que 95% das cooperativas, das nossas cooperativas, já tem grande parte, a gente tem tipo, as lojas conveniadas com o cartão, já está trabalhando, já tem o público da cidade que tem afinidade com a agricultura, como nós somos municípios pequenos,

idades pequenas, a grande parte, dá para dizer que tem vínculo com a agricultura, estão no comércio, que moram na cidade, enfim, que já são sócios da cooperativa (ENTRE5).

Acho que não tem volta. Tem que colocar no estatuto porque como é que nós vamos dizer hoje para 30% aqui que ele tem que sair. Tem até sócio fundador que tá aqui na cidade já (ENTRE11).

Essa ideia trabalhada nas manifestações anteriores, de que a resolução, ao abrir, oficialmente, a possibilidade de trabalhar com o público urbano, pode representar uma oportunidade, também foi enfatizada por outros conselheiros e por presidentes de cooperativas singulares. Argumenta-se que a estrutura e os recursos disponíveis no sistema serão melhor aproveitados à medida que existir um público mais amplo para realizar negócios.

O fato de você abrir para outro público, não necessariamente seja excludente o fato de você ter políticas específicas para a agricultura familiar, para você ter políticas sociais. Você pode fazer tudo isso, eu diria que você pode fazer tudo isso com melhores condições até se você conseguir alavancar mais o teu patrimônio (ENTRE15).

Diluir risco, ampliar receita, ampliar o tamanho da cooperativa, se fortalecer no mercado e também atender a necessidade de mais de um público (ENTRE13).

Eu vejo que muda para melhor. Muda para melhor porque eu vejo que a nossa cidade é uma cidade agrícola né, então, 90, 95% vieram da roça quase. Então eles têm um vínculo ainda com a agricultura, mesmo assim, os negócios deles aqui giram em torno de nós (ENTRE20).

É uma oportunidade e ameaça. A uma oportunidade é que você tem um público muito maior para trabalhar e talvez um público que tenha um salário no mês. O risco, que este é um público que nós não conhecemos muito bem (ENTRE8).

Contudo, alguns entrevistados alertam que existem diferenças importantes nas formas de se trabalhar com o público urbano e com o público rural, especialmente quando se tratarem de empresas. Isso exigiria certa cautela e preparação das cooperativas para operar nesse contexto, porque as operações com esse segmento poderiam levar a uma concentração de carteira e poderiam elevar os riscos de inadimplência.

Evidentemente tu acaba trazendo um público que tem uma outra forma de trabalhar, outras formas de compreender, outras exigências, outras necessidades. As cooperativas estão se adaptando a isso (ENTRE14).

Para nós o CNPJ, no geral do sistema, está dando bastante problema, de crédito, alguma concentração, pessoal depois abre falência, enfim, está dando alguns problemas, mas pessoa física eu vejo que não tem problema (ENTRE11).

A maioria do pessoal olha isso como um banco e o urbano muito mais do que o rural. O rural compreende um pouco melhor esse negócio de cooperativa (ENTRE14).

Do conjunto das entrevistas realizadas, um associado posicionou-se contra a ideia de abertura do público:

Acho que ela vai perder o objetivo dela, Cresol – cooperativa da agricultura familiar, coisa assim, né. Então eu acho que é errado. O povo da cidade já tem outra visão, vai saturar muito, vai ficar muito público, não vão poder atender todo mundo (ENTRE21).

Nas entrevistas, alguns conselheiros e presidentes de cooperativas singulares revelaram certa preocupação com a influência que a abertura do público pode ter nos mecanismos de governança:

Minha preocupação é de tu não perder teu foco, tua origem, tu não pode dizer que o cara lá que é dono da farmácia que é sócio da Cresol não pode ser presidente no futuro porque está no estatuto o direito de votar e ser votado, isso é um direito universal (ENTRE2).

Aí tem direito, eles lá da cidade, vão ter direito de entrar no conselho que nem nós do interior (ENTRE21).

Vai fazer uma assembleia, daqui a pouco tem duas chapas, chega um cara que se apresenta bem, fala bem, um cara não sei o que, da cidade, do comércio, que é sócio aqui e tal, vamos dizer se tem duas chapas, corre o risco inclusive da cooperativa que nasceu da agricultura, coordenada e administrada por agricultores e tal, ela pode inclusive tomar outros rumos, concretamente isso pode vir a acontecer. Tu tem um público com direito a voto [...] Nós precisamos começar estabelecer regras, critérios, para fazer parte da direção, para tentar se proteger um pouco ali, já que vamos abrir o público (ENTRE14).

Contudo, há quem sustente que a abertura do público dificilmente vai interferir no funcionamento dos mecanismos de governança e que as cooperativas vão preservar sua identidade, mantendo seus vínculos com a agricultura familiar e desenvolvendo políticas que atendam, prioritariamente, a esse segmento.

Essas mudanças vêm para o bem da cooperativa. Sabe por que? Vem para ajudar a fortalecer o cooperativismo como um todo. Eu acho que não perdemos a identidade porque as direções nossas elas são todas rurais, ou predomina. Mesmo se tu abrir para um urbano, talvez tivesse que compor o conselho de administração, um ou dois, eu acho que mantendo a predominância do rural eles vão ter sempre políticas estratégicas, políticas de benefício para a agricultura, porque está na raiz, está na essência da Cresol (ENTRE15).

Se eu ficar somente com o agricultor eu não consigo sobreviver no mercado. Já não sou mais viável tendo só um público, então vai mexer nisso, mas não quer dizer que com isso ela não possa preservar a essência dela. Ela pode trabalhar isso e preservar a essência (ENTRE18).

Em uma observação, pôde-se constatar que, possivelmente, um número expressivo de cooperativas integrantes do Sistema Cresol deverá deliberar, em 2017, pela mudança de público, facultada pela Resolução nº 4.434/2015.

#### **5.4.3 Tamanho das cooperativas: uma discussão em aberto**

A questão do tamanho das cooperativas do Sistema Cresol Central já passou e ainda está passando por importantes mudanças. Na origem, a estratégia consistia em criar pequenas cooperativas de base municipal. No período que compreende os anos de 2008 e 2009, passou-se a trabalhar com a ideia de constituir cooperativas microrregionais, tendo uma cooperativa sede e alguns postos de atendimento nos municípios próximos. Em 2016, surgiu um novo tema, a partir do momento em que o sistema fez as primeiras incorporações de cooperativas singulares, o que acabou impactando na ampliação do número de associados, na área geográfica de atuação e no volume de ativos das cooperativas incorporadoras.

Nos primeiros anos do sistema, a principal estratégia de expansão consistia em criar cooperativas nos municípios, mas se isso não fosse possível por algum motivo, a orientação era criar unidades de atendimento vinculadas às cooperativas existentes, e à medida que essas unidades fossem se desenvolvendo, deveriam ser desmembradas da cooperativa sede, criando-se uma nova cooperativa (CRESOL CENTRAL, 2007).

Para tanto, em 2007, a Cresol Central publicou um manual de orientação para o desmembramento e a constituição de novas cooperativas nos municípios (CRESOL CENTRAL, 2007). Nesse documento, são apresentados alguns argumentos favoráveis ao desmembramento, destacando-se o aspecto financeiro, o potencial de desenvolvimento local, o controle social e a proximidade. O documento sinaliza que a questão do desmembramento deveria ser uma prioridade das cooperativas filiadas, elencando alguns pontos que contariam a favor desse processo:

- Melhorar o desempenho econômico, financeiro e social da cooperativa;
- Ampliação do número de pessoas associadas a Cooperativa;
- Ampliação do volume de crédito e acesso ao crédito no município ou microrregião;
- Potencializar a agricultura familiar no município;
- Ampliação do controle social;
- Aproximação da cooperativa da sua base social, inserindo-se no contexto da economia local
- Reforçar a agricultura familiar e suas organizações no município /microrregião (CRESOL CENTRAL, 2007).

Essa opção por pequenas cooperativas municipais foi perdendo espaço no decorrer dos anos. Destacam-se alguns relatos dos entrevistados nesse sentido:

Nós tivemos um processo que no início trabalhava muito as cooperativas municipais, criar cooperativas municipais [...] de um período que foi ali em 2009, 2008, mudamos a direção do formato das cooperativas, achávamos que era muito risco criar cooperativas pequenas, iam demorar muito mais tempo para se viabilizar, então procuramos a fazer um novo formato, criar unidades das cooperativas já existentes (ENTRE1).

Aí começou se ver que não, de repente não tem condições de botar uma cooperativa, eu boto um PAC com estrutura e depois era para ser uma cooperativa. Com o tempo e como em muitos municípios a coisa não avançou, tanto se manteve essa questão dos PACs e deu certo (ENTRE10).

Nós começamos a pensar a partir de 2008 uma forma de organização diferente. Não mais criar cooperativas, abrir postos de atendimento em outros municípios para depois com o tempo, a partir da realidade, possam se transformar em cooperativa. Agora, que estamos percebendo que talvez não será viável fazer dessa forma porque fica uma cooperativa muito pequena, embora sendo viável no momento, com o tempo não seja mais viável depois (ENTRE6).

Mudou-se a lógica. Primeiro criava-se mais cooperativas e menos PACs, lá no início, em 2004, nós vínhamos numa lógica de criar mais cooperativas e menos PACs. Dai de repente inverteu. Começou-se a criar mais PACs e menos cooperativas (ENTRE8).

Da mesma forma que a mudança de público, os argumentos para sustentar a mudança de tamanho das cooperativas estão relacionados com as dificuldades de viabilizar economicamente as cooperativas pequenas. Os entrevistados ilustram essa situação da seguinte forma:

Aí quando tu vai trabalhar o tamanho das cooperativas, quando o custo começa a ficar grande, cooperativas pequenas, começam a não ser mais viáveis né, porque o custo impregnado nelas é muito grande, precisa ficar maior, ou precisa ser incorporada para poder dar conta disso (ENTRE1).

O nosso software, por exemplo, o Colmeia, que é um sistema operacional que nós adotamos aqui no nosso sistema. Todas as cooperativas operam com esse sistema. Ele tem um custo mínimo hoje [...] A nova resolução do Bacen ela determina que as cooperativas precisam fazer a contratação de uma empresa de auditoria (ENTRE19).

As cooperativas pequenas que não tem viabilidade é porque elas não têm mais para onde expandir, elas já pegaram todo mundo e não tem mais onde tirar e o custo administrativo sobe. O custo a todo ano eleva, mas se o meu volume não eleva para comportar o custo (ENTRE18).

Em 2016, as discussões a respeito do tamanho das cooperativas ganharam novos contornos devido a um fato novo. Quatro cooperativas integrantes do Sistema Cresol Central apresentaram problemas de gestão e de liquidez e foram incorporadas por outras cooperativas singulares.

As falas a seguir deixam claro que as primeiras incorporações realizadas não foram feitas a partir de uma estratégia de reorganização sistêmica, mas, sim, por uma necessidade de sanar os problemas que emergiram das dificuldades de gestão dessas cooperativas.

As incorporações foram em função da falha na gestão da cooperativa, que acabaram gerando prejuízos elevados para os associados (ENTRE6).

Hoje nós temos incorporando cooperativas, entende, isso é por falta de governança [...] Cooperativas que historicamente foram muito fortes, tiveram já uma boa governança e só se descuidaram um pouquinho né, porque liberam mal um crédito, por não ter equipe, por não analisar, não cumprir regras, normas, acabaram sendo incorporadas (ENTRE10).

A forma como estamos construindo as cooperativas, algumas incorporações que estamos agora construindo são mais pela dor, pelo processo de má gestão. Mas não acho que seja o modelo correto de tamanho de cooperativa (ENTRE2).

Primeiro, as incorporações que a gente fez não foi por causa de tamanho, foi por problema. Então tem que separar as coisas né. (ENTRE18).

Contudo, se as primeiras incorporações foram realizadas por problemas de gestão, que, segundo os entrevistados, comprometeram a viabilidade econômica dessas cooperativas, está em estudo e discussão, no interior do sistema, um processo que pode culminar na incorporação ou fusão de pequenas cooperativas que estão passando por dificuldades financeiras. Assim, as incorporações não seriam mais motivadas por problemas de gestão, mas pela viabilidade econômica. Os entrevistados elucidaram esse ponto de vista da seguinte forma:

Fazer todo um trabalho de reestruturação, tem a questão da incorporação, tem um estudo acontecendo hoje em nossas cooperativas das que são viáveis e das que não são viáveis (ENTRE19).

Nós já estamos discutindo muito, as cooperativas estão pequenas demais, estão patinando, estão com muita dificuldade. Estamos pensando em unir elas (ENTRE24).

Agora ocorrerão ainda incorporações aqui no Sul de cooperativas menores, que não conseguem atender o nosso cooperado, talvez não só pela falha de gestão, mas em função de não conseguir atender pela demanda que o associado tem. Então nós não podemos perder os bons negócios também (ENTRE6).

Como é possível observar, as falas dos entrevistados sugerem que as incorporações têm como pano de fundo a necessidade econômica e não propriamente as concepções de cooperativismo de crédito. De outro modo, a dinâmica das incorporações é percebida com certa preocupação pelos agentes do Sistema Cresol



Central, especialmente por afetar o processo organizativo local, incidir na questão da participação direta dos associados nas cooperativas e eventuais riscos sistêmicos que as grandes cooperativas podem representar para a Cresol Central. Os trechos das entrevistas a seguir ilustram essas questões:

Quando você faz uma incorporação como a gente está fazendo agora, tu mata todo um processo de organização local da cooperativa incorporada, mesmo que seja uma fusão, alguém vai dominar (ENTRE2).

A incorporação eu vejo que ela é, eu não vejo com bons olhos, porque tu tira toda dinâmica local de uma organização, da relação de um agente local, das lideranças locais, tu estingue tudo isso (ENTRE14).

Dos associados poder sentir parte, ser corresponsáveis com a cooperativa, na medida em que você vai aumentando as cooperativas essas questões acabam diminuindo né (ENTRE19).

Alguns entrevistados criticam o atual modelo de expansão e avaliam que ele pode comprometer a identidade e os objetivos do sistema:

Uma das evidências que parece forte é por exemplo, a incorporação de cooperativas. Nós sempre trabalhamos aqui a ideia de nós ter cooperativas menores, de âmbito mais municipais, mais no passado, ultimamente nós passamos a criar mais pontos de atendimento, PACs (ENTRE8).

Mas algumas cooperativas foram tentadas a expandir, e assim olhando, elas expandem, elas são cooperativas que abrem mais postos porque é mais prático que criar uma cooperativa com o tempo, tem que criar lideranças, você não precisa criar lideranças para ter um posto, você cria equipe, é muito mais fácil, você acha sempre equipe, agora liderança (ENTRE17).

Um entrevistado ilustra da seguinte forma sua concepção sobre o tamanho das cooperativas singulares:

Acho que a gente teria que desenhar um modelo de sistema correto de tu ter cooperativas ali com 3 a 4 unidades de atendimento forte e saudável e bem gerenciada [...] teria todo um processo político acontecendo naquela região, o pessoal pensando a política daquela região, um grupo maior de envolvimento, cooperativas não seriam muito grandes, que não seriam talvez um risco para o sistema, com governança bem organizadinha, não teria problema (ENTRE2).

Para outros entrevistados, mais importante que o tamanho, são as condições que as cooperativas têm para atender às demandas dos associados:

No meu ponto de vista não tem como mais hoje discutir tamanho de cooperativas, acho que quanto maior, mais possibilidade de viabilidade tem (ENTRE5).

Sobre o tamanho, eu diria que não é tanto problema nós falar de tamanho né. Eu acho que tem que ter uma estrutura, primeiro, segura, que atenda o associado [...] o tamanho é uma consequência (ENTRE13).

Eu acho que não tem um tamanho ideal por cooperativa. Nós temos hoje no sistema cooperativas que atuam só num município e estão muito bem [...] dão bom resultado, cooperativa mais pequena, enxuta, ágil e prática [...]. Depende muito do município, do perfil do associado, da forma de trabalhar e tal. Então, eu acho que não tem um tamanho ideal, elas têm que ser economicamente viável (ENTRE10).

É tu ter cooperativa lá e chegar no final do mês não ter resultado operacional negativo, tem que ter viabilidade, independente de tamanho, podemos ter a maior cooperativa do sistema, mas se ela não tem viabilidade, não adianta (ENTRE18).

A questão do tamanho das cooperativas também estabelece relação com o tema da governança, especialmente em relação à participação dos associados na assembleia geral. A lei que define a política nacional do cooperativismo admite que cooperativas com mais de três mil cooperados ou que tenham associados residindo a uma distância superior a 50 km da sede podem realizar a assembleia geral por delegados (BRASIL, 1971).

Em atividade de observação, pôde-se constatar que algumas cooperativas do Sistema Cresol Central ultrapassam o número de três mil associados e, com o advento das incorporações, algumas cooperativas passaram a ter associados que residem a uma distância superior a 50 km. Essa situação fez com que o Bacen passasse a trabalhar com a diretriz de realização de assembleia por delegados para as cooperativas que se enquadram nesse caso, considerando-se o artigo 4º, inciso XI, da lei 5.764/1971: “área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços” (BRASIL, 1971).

A representação por delegados nas assembleias gerais foi objeto de deliberação do conselho de administração da Cresol Central, quando examinou a questão da incorporação de cooperativas da região Nordeste por cooperativas localizadas na região Sul. Esse órgão de governança estabeleceu que, para realizar a incorporação, as cooperativas singulares deverão realizar assembleia geral para mudança no estatuto social, incluindo a seção que trata sobre o tema da representação por delegados (ATA 14, 2016).

Nas atividades de observação, pôde-se perceber que existe certa resistência no interior do Sistema Cresol Central em relação à realização de assembleia geral com delegados. Argumenta-se que essa prática enfraquece o quesito participação direta dos associados nas cooperativas. Os entrevistados também se manifestaram a respeito desse assunto:

Quando nós imaginamos uma assembleia, uma cooperativa com 5, 7, 10 mil associados, aí já estamos discutindo a história de delegados, daí entra de vez num sistema de cooperativa tradicional, cooperativas grandes, como é que tu vai reunir gente numa assembleia, 5, 6 mil pessoas num lugar, numa distância de 100km, não existe né (ENTRE14).

A maior preocupação é a questão da participação dos associados. Hoje está se discutido inclusive a representação por delegados nas nossas cooperativas. Hoje ela é diretamente de cada um dos associados (ENTRE19).

Das manifestações dos entrevistados e das atividades de observação, foi possível depreender que a ideia de constituir cooperativas de âmbito municipal foi cedendo espaço para uma estratégia de cooperativa microrregional, modelo que prevê a atuação da mesma cooperativa em mais de um município. Em 2016, por problemas de gestão e de liquidez, o conselho de administração da Cresol Central deliberou pela incorporação de quatro cooperativas singulares, circunstância que ampliou o tamanho das cooperativas incorporadoras. Com as possíveis incorporações de algumas cooperativas da região Nordeste, os estudos e as discussões a respeito da incorporação/fusão de pequenas cooperativas na região Sul, que apresentam problemas de liquidez, são alguns indicativos de que esse processo deverá continuar na agenda no próximo período.

## **5.5 Relação da Cresol Central com o campo organizacional**

Na sequência, apresentam-se os resultados da pesquisa referentes às relações do Sistema Cresol Central com o campo organizacional, destacando-se as instituições públicas, entre elas, o Bacen, as percepções em relação aos outros sistemas cooperativos de crédito, bem como a relação estabelecida com as organizações sociais da agricultura familiar.

### **5.5.1 Relação com as instituições públicas**

Ao longo dos anos, o Sistema Cresol estabeleceu um conjunto de relações com diversos órgãos públicos, destacando-se o Bacen, ministérios e bancos públicos. Na sequência, serão apresentados os dados em relação a esse conjunto de instituições, com ênfase na relação com o Bacen, por ser o órgão que estabelece a relação mais próxima, intensa e direta na supervisão das cooperativas de crédito, razão pela qual será objeto de uma análise mais detalhada nesta parte da tese.

O trabalho do Bacen com o cooperativismo de crédito encontra amparo em um conjunto de dispositivos legais, entre os quais, cabe destacar a Lei nº 4.594/1964,

conhecida como Lei Bancária, a Lei nº 5.764/1971, denominada como a Lei do Cooperativismo, e a Lei Complementar nº 130/2009.

A Lei nº 4.594/1964 estabelece que cabe ao Bacen as atribuições para a autorização de funcionamento e fiscalização do cooperativismo de crédito. A Lei nº 5.764/1971 define os contornos jurídicos sobre os quais o cooperativismo deve ser erigido e define os marcos para a atuação sistêmica. A Lei Complementar nº 130/2009 reforça as competências de regulação e fiscalização do Bacen, inclusive com poder de realizar, nos termos da lei, atividades de supervisão local e de convocar assembleia geral extraordinária de cooperativa sob supervisão.

Na análise documental, ficou evidenciado que o Bacen realiza trabalhos de acompanhamento indireto nas cooperativas singulares, exigindo da cooperativa central planos de trabalho para resolver os problemas apontados. Em atividade de observação, pôde-se constatar que, dependendo da situação, o Bacen realiza inspeção direta em cooperativa singular para fazer um diagnóstico e, se for o caso, recomendar medidas saneadoras para alinhar a cooperativa aos dispositivos legais e regulamentares.

O papel de regulação e supervisão exercido pelo Bacen nas cooperativas de crédito foi frisado em várias entrevistas. Algumas falas salientaram que as cooperativas aprimoraram os mecanismos de governança a partir das normas e recomendações estabelecidas pelo órgão regulador. Destacam-se os seguintes relatos:

Com certeza. Se nós não tivéssemos o Bacen, hoje não teríamos cooperativas de crédito sólidas do jeito que nós temos, na minha opinião. Ele regula. Coloca calços para o administrador não onerar o associado (ENTRE18).

Eu vejo que é um benefício porque ele é um órgão controlador. Precisa ter esse controle né. Tem algumas coisas que sim, talvez poderia ser melhor, diferente, mas aí também vai do nosso poder de se antecipar e construir né alguma coisa para colocar a nossa ideia lá (ENTRE11).

Ele vai continuar e tem um papel estratégico. Tem muita gente que não gosta do Bacen, não quer acatar as definições que eles tomam, isso e aquilo, mas se tu olhar todas as coisas que eles fizeram [...] quase na sua grande maioria vieram para nos ajudar, nos fortalecer (ENTRE10).

O Bacen tem a obrigação de normatizar e regradar o funcionamento das cooperativas, que acho que isso é bom, senão vira festa, isso não é bom, não dá credibilidade, então nós estando regrado, claro que dentro daquilo que nós precisamos (ENTRE6).

Desde começar a organizar os documentos dos associados, era muito precário a organização, hoje é muito melhor, a questão do sistema, do

controle de risco é muito melhor, a questão de funcionalidade é muito melhor, a própria parte da central melhorou muito as equipes, tem que ter controle (ENTRE7).

Se, por um lado, a relação com o Bacen é considerada positiva, por outro, surgem opiniões a respeito de que a força coercitiva das legislações, das resoluções e dos normativos que dão poder de regulação, supervisão e fiscalização poderia estar incidindo não só em práticas organizacionais, mas, também, na própria identidade e nos valores da organização, o que, de certa forma, preocupa alguns dirigentes:

A medida em que ele cobra tanto resultado econômico, limite para isso, limite para aquilo né, eu acho que ela passa a fomentar na cabeça das pessoas uma lógica muito economicista e ela jamais fala em hipótese alguma de nos valorizar as pessoas, enquanto indivíduos, enquanto seres. Então, você vai levando para ser um sistema convencional (ENTRE8).

Nós temos que cumprir a norma. Eu sempre falo para o [...] que resiste bastante, quando vem uma norma, quando tu caiu na norma ou tu tenta mudar ela ou cumprir que tá ali e depois tentar mudar, porque está escrito, não tem o que fazer, é difícil, não é fácil, as exigências do Bacen (ENTRE1).

Vai perder o sentido ter os valores que nós temos, agindo de forma diferente. Ai a medida que uma legislação te obriga a fazer isso, você não tem outra alternativa, você tem que fazer. Mesmo aqueles que pensam diferente, ou eles se encaixam nessa visão ou eles saem fora. Então, a organização muda o rumo, muda os seus valores e esses valores que tinha, que a gente acreditava muito, passam a ser ineficazes, sem o porquê de estarem aí (ENTRE8).

Apesar da força coercitiva destacada nas falas supracitadas, os entrevistados também reconhecem que existem espaços de diálogo e interlocução com os órgãos reguladores, ressaltando-se a capacidade de agência dos atores sociais. Foram citados alguns exemplos para ilustrar essa perspectiva, como a Resolução nº 4.010/2011, que contou com a participação ativa dos dirigentes da Cresol Central nas negociações referentes ao conteúdo da resolução, que alterou a interpretação da Resolução nº 3.859/2010, referente ao limite de exposição por cliente. Na mesma linha, o projeto do FGCOOP, a consulta pública sobre a Resolução nº 4.434/2015 e as negociações para tornar o Sistema Cresol agente financeiro do BNDES para as linhas de custeio e investimentos do Pronaf.

O Bacen faz a espécie de consulta pública né, vários temas da resolução e tal coloca à disposição de todas, inclusive das cooperativas independentes. Quando foi para criar o FGCOOP também, eles vieram, apresentaram. Então, o espaço para opinar e sugerir é grande (ENTRE15).

Basicamente nos problemas e nos conflitos que a gente tem com o Bacen, o Bacen pede para a gente dar sugestão, não é nada muito pronto né, eles são

sensíveis a gente dar sugestão, fazer proposta e a gente faz proposta e muitas vezes o Bacen acata. É difícil eles dizer não, é muito difícil (ENTRE16).

Eu vejo que tem abertura, tem espaço. Uma vez era visto o Bacen como um rei lá, que ninguém pudesse tocar, algo assim muito poderoso. Ultimamente a gente tem conversado com eles (ENTRE8).

Consegue conversar, fazer reuniões com eles, são muito abertos. Essa mudança que eu mencionei na 4.010/11 que era para mudar o endividamento das cooperativas foi graças a eles ali né. A gente foi lá, conversou, eles sugeriram, o caminho então [...] mudar o normativo (ENTRE15).

Alguns entrevistados reconheceram que a negociação de normas, leis e resoluções exige um constante processo de elaboração política, força e habilidade de articulação por parte dos atores sociais. Algumas falas sinalizam que o Sistema Cresol Central poderia ter ocupado melhor o espaço e que existem possibilidades de avançar nesses aspectos. Inclusive, alguns dirigentes reconhecem que os outros sistemas de cooperativismo de crédito apresentam mais força e poder de negociação de suas agendas.

Historicamente nós dos movimentos e tal, nós sempre conseguíamos discutir, estudar e elaborar e pautar o governo inclusive. No último tempo nós não conseguimos mais fazer isso. Nós estamos indo por aquilo que vem, estamos se adequando conforme e essa 4.434 vem nesse caminho também (ENTRE14).

Em relação ao Bacen, as normas que estão aí, não dá para dizer que também é só uma ideia do Bacen. Eles têm uma ideia geral, mas tem influências até do nosso público, pessoas que pensam que o sistema tem que ir por esse caminho mesmo e acham que está certo, por exemplo, acham que tem contratar a diretoria executiva separada (ENTRE8).

Na questão das normativas, acho que a gente não tem tanto peso, talvez hoje Sicoob, Sicredi, são os que tem mais peso para dentro do Bacen (ENTRE2).

Nós nunca conseguimos mudar nada lá sozinho, tu tem que unir aos demais sistemas (ENTRE18).

Os entrevistados relataram, também, que o Sistema Cresol Central tem uma boa capacidade de discussão com os órgãos de governo a respeito das políticas públicas para a agricultura familiar:

Políticas públicas, por exemplo, a gente tinha incidência forte no extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário, tenha muita influência, muitas das ideias que a gente levou lá, junto com outros sistemas e tal foram colocados em prática. Linhas de crédito, prazos, juros, foi bastante discutido isso, possibilidades. Não só a Cresol, mas aí com outras forças juntas (ENTRE8).

A Cresol Central sempre participou do Fórum Nacional do Crédito, ela sempre teve uma cadeira dentro do Fórum Nacional de Crédito (ENTRE19).

A gente tem fóruns, tem espaços, em que essas regras do crédito rural são discutidas, a Cresol participa, e as nossas propostas que a gente faz, desde que sejam coerentes, muitas das nossas propostas a gente consegue aprovar, tem muita coisa hoje de regra no crédito rural que elas estão lá da forma que estão por causa da atuação da Cresol, da Cresol Baser, da Fetraf, do Sicredi, do Bancob (ENTRE16).

O Sistema Cresol Central estabelece também um conjunto de relações com outras instituições financeiras públicas, com destaque para: Banco do Brasil, que historicamente tem sido um repassador de recursos e que realiza, por intermédio de convênio, a compensação financeira; Caixa Econômica Federal, que operacionaliza boa parte dos programas de habitação rural; BNDES, considerado um parceiro na alocação de recursos do Pronaf para custeio e investimento; BRDE, no financiamento de projetos de investimentos (CRESOL CENTRAL, 2015d).

Destacou-se, nos parágrafos precedentes, que as práticas de governança do cooperativismo de crédito solidário sofrem influências dos órgãos de Estado, especialmente, dos órgãos reguladores, particularmente, do Bacen. O conjunto dos dados da pesquisa sugere que as cooperativas de crédito são impelidas a se conformar com as determinações dos dispositivos legais, mas, ao mesmo tempo, dispõem de espaços para discussão de proposições que venham a regular sua atuação sistêmica ou, mesmo, de políticas públicas direcionadas para o fortalecimento da agricultura familiar.

### **5.5.2 Relação com os outros sistemas de cooperativas de crédito**

O SNCC está estruturado em diferentes sistemas no Brasil. Quatro sistemas estão organizados em três níveis (singulares, centrais e confederações), que é o caso do Sicredi, Sicoob, Unicred e Cresol; cinco sistemas estão organizados em dois níveis (singulares e centrais), que é o caso da Central das Cooperativas de Economia e Crédito Mútuo (Cecoopes), Central das Cooperativas de Crédito Urbano (Cecred), Central das Cooperativas de Crédito Mútuo (Cecrers), Cooperativa Central de Crédito Noroeste (Credisis), Central Interestadual de Cooperativas de Crédito (Uniprime). Além dessas que estão organizadas em sistemas, há um conjunto de cooperativas que atuam de maneira independente, sem vinculação com um sistema (FGCOOP, 2016b).

De todos esses sistemas, a princípio, o Sicredi e o Sicoob concentram maior número de cooperativas e de postos de atendimento nos municípios em que o Sistema Cresol Central atua, além de operarem também com o público rural. Os entrevistados

desta pesquisa manifestaram-se a respeito de algumas questões que distinguem as operações desses dois sistemas em relação à Cresol Central. Um aspecto salientado por um entrevistado diz respeito à solidariedade entre as cooperativas, considerando que, em momentos de dificuldades, o Sistema Cresol teria um agir mais coletivo.

O sistema Sicoob e Sicredi, cada cooperativa vive a sua cooperativa. Embora tenham a central também, mas uma responde pela sua. Na Cresol é um pouco diferente, claro, cada cooperativa vive a sua cooperativa, mas na época que tem necessidade ou dificuldade, todos agem no coletivo. Então, essa é uma das principais diferenças que tem (ENTRE6).

Outro aspecto salientado por um conselheiro diz respeito ao público. Enquanto o Sistema Cresol teria uma atuação mais direcionada para o público rural, da agricultura familiar, os outros sistemas, por terem adotado a livre admissão, trabalhariam com um público mais diversificado.

Eu acho que nós focamos mais na agricultura ainda, o carro chefe nosso é a agricultura, no sentido em que foi criado, outras já não tem mais essa visão, foram mais pro empresariado, o cara que tem mais grana e tal, e nós ficamos mais com essa linha. O que está entrando, claro que tem algumas cooperativas que até tem algumas empresas e tal, pequenas, microempresas, mas a maioria delas ainda o foco é agricultura familiar ou agricultura ou que tem ligação com a agricultura. Isso nos diferencia bastante nesse processo (ENTRE1).

Também foi mencionado que existe uma diferença na forma de organização da gestão desses sistemas, especialmente, no que concerne à contratação de diretores e gerentes:

Tem diferenças, porque nós ainda não temos muito aquela questão ou algumas cooperativas, dá para citar, que tem tal de coordenador, chamado gerente, nós não chamamos gerentes. Tem outros sistemas que é gerentes, diretoria executiva, tem diretoria política, mas tem a diretoria executiva, que na verdade se contrata algumas pessoas (ENTRE1).

Um elemento realçado que poderia ser considerado um diferencial do Sistema Cresol Central diz respeito ao tema do desenvolvimento sustentável:

Na missão, falar de desenvolvimento sustentável num sistema financeiro cooperativo em pleno século XXI é uma diferença que existe [...] E essa capacidade que nós temos de ter contato com a ciência e as áreas tecnologias sociais que nós podemos transferir, agroecologia, saneamento (ENTRE17).

Os entrevistados manifestaram-se a respeito das possíveis semelhanças ou aproximações entre o Sistema Cresol Central e os outros sistemas cooperativos. Um dos aspectos mencionados é sobre o processo de profissionalização da gestão das



políticas de crédito e de riscos. As falas enfatizam que o *software* Colmeia assemelha-se aos sistemas utilizados por outras instituições financeiras. Também foi mencionado que as cooperativas filiadas à Cresol Central têm praticamente as mesmas condições e capacidades de atender às demandas de produtos e serviços dos associados.

O sistema financeiro mais ou menos está tudo nesse nível. Talvez o que pode mudar, a scoring, ela pode ser calibrada, um pouco para mais um pouco para menos. Mas hoje a gente atende a norma do Bacen. Então praticamente todo mundo está na mesma calibragem (ENTRE25).

O sistema operacional hoje de analisar um crédito para um agricultor hoje, ele é o mesmo de um banco hoje, ou de outro sistema financeiro. Você não consegue diferenciar o atendimento, por exemplo, de um pequeno agricultor para um grande agricultor, se o cara não se enquadra, ou não tem o score lá, para ele conseguir fazer uma análise, ele é tratado da mesma forma. O sistema de análise de crédito é muito semelhante (ENTRE1).

A capacidade de atender os associados em todas as suas demandas, nós temos como os demais, o custeio, investimento, linha de recursos próprios. Produtos e serviços que os demais têm nós temos também. Acho que aqui nos igualamos (ENTRE6).

Outro aspecto mencionado por um entrevistado refere-se à forma de administrar as cooperativas:

O jeito de administrar, o jeito de agir como cooperativa é muito parecido. Ou um pouco o atendimento mais humano. A gente em ficar mais homogêneo na parte operacional da cooperativa. Muitas vezes a gente lança um produto porque um outro tem. A estrutura de aparência, marketing, a gente acaba se guiando pelo que outros fazem, acaba fazendo só um contraponto na mesma linha. A imagem da agência organizada, tudo padronizado [...] roupa igualzinha, funcionamento rígido [...] isso nos iguala cada vez mais (ENTRE17).

Os resultados da pesquisa sugerem que, devido ao fato de os sistemas cooperativos de crédito operarem sob o mesmo marco jurídico, existe certa aproximação nas formas de gestão entre os diversos sistemas. Contudo, os depoimentos dos entrevistados evidenciam que, em virtude das definições institucionais e das estratégias de ação, a Cresol Central procura manter alguns diferenciais na forma de atuação em relação aos outros sistemas, ressaltando-se o atendimento direto aos associados, a prioridade em relação ao público rural e a gestão das cooperativas por agricultores familiares.

### **5.5.3 Relação com as organizações sociais da agricultura familiar**

A relação com as organizações sociais da agricultura familiar, conforme mencionamos no item 5.1.1, pode ser considerado um aspecto relevante na trajetória

do Sistema Cresol Central. Na percepção dos entrevistados, isso precisaria ser reforçado no próximo período:

Temos uma parceria grande também com muitas organizações né [...] uma parceira forte com os movimentos, movimento sindical, ONGs, pessoas que tramitam no campo da agricultura familiar (ENTRE1).

Muito importante, sempre foi importante [...] isso cria uma força tremenda né (ENTRE13).

Eu acho que é fundamental que tenha uma boa relação com todas elas. Embora cada uma, na minha opinião, deva ter a sua autonomia de organização. Mas a construção de modo geral deve ser em conjunto (ENTRE6).

Foi destacada, também, a necessidade de qualificar o processo de relação e de proximidade com as organizações da agricultura familiar. Na fala dos entrevistados, foi sublinhado que já houve momentos de maior proximidade com esses atores:

Nós nos afastamos na verdade. Nós ou as demais se afastaram de nós também, não sei, agora a partir desse ano começamos a sentar aqui no estado com as entidades da agricultura familiar, que é Cooperhaf, Fetraf, as três centrais no estado, com a Unicafes, para pensar um pouco o futuro da agricultura familiar e a forma de organização nossa (ENTRE6).

Acho que distanciou um pouco. A partir do momento que ficou mais fácil conseguir as demandas que a gente tinha, a gente começou a ter acesso ao governo, parece que, para o sindicato a Cresol tomou o espaço que era do sindicato lá no governo e para a cooperativa o sindicato deixou de fazer a luta que vinha fazendo (ENTRE7).

Em resumo, se as organizações sociais da agricultura familiar, especialmente o movimento sindical vinculado à Fetraf e às ONGs, foram fundamentais para o surgimento e a consolidação do Sistema Cresol Central, as falas dos entrevistados sinalizam que houve, no decorrer do tempo, certo distanciamento nessas relações. De outra parte, os depoimentos sinalizam que existe uma preocupação eminente em reconstruir as estratégias para qualificar o relacionamento com essas organizações.

## **5.6 A relação entre a dimensão econômica e a solidariedade**

Apresenta-se a visão dos entrevistados a respeito de como ocorrem as relações entre a dimensão econômica e a solidariedade no Sistema Cresol Central. Essa perspectiva justifica-se pelo caráter dessa vertente do cooperativismo, que pretende, além de articular o econômico e o social, trabalhar, a partir de suas ações, a questão da solidariedade. Em um primeiro momento, evidenciam-se os resultados a respeito da importância atribuída à dimensão econômica, para, em seguida, trazer

os dados sobre a dimensão da solidariedade e, finalmente, avocar a articulação entre elas.

A relevância da dimensão econômica foi destacada por alguns entrevistados enquanto uma questão primordial das cooperativas, pois, sem ela, não teria como praticar a solidariedade e nem mesmo desenvolver ações sociais.

Primeiro precisamos ter resultado. A cooperativa só vai fazer o social se ela tiver resultado. Se não tiver resultado não vai conseguir fazer (ENTRE1).

A gente também é um sistema financeiro e somos medidos por isso e precisamos crescer. Tem que fazer volume, tem que fazer sobras, para você ter lá seus fundos maiores, fundo de reserva, tudo isso ajuda para nós. É um tema que a gente trata com certeza com muita atenção [...] A gente não veio para explorar o associado, gerar grandes sobras, mas a cooperativa tem que ter sobras (ENTRE25).

Primeiro a cooperativa tem que ter saúde financeira pra poder fazer a parte social [...] através de projetos sociais, da formação do próprio sócio (ENTRE3).

Eu diria assim, a instituição quanto mais forte economicamente ela fora, melhores condições ela vai ter para fazer o social ou melhores condições vai ter para fazer políticas compensatórias para os sócios (ENTRE15).

Foi sublinhada, em algumas falas, a necessidade de o Sistema Cresol Central utilizar ferramentas para qualificar a gestão financeira das cooperativas, visando a melhorar o seu desempenho econômico.

O principal para a cooperativa ter um bom resultado é ter um bom patrimônio de referência [...] uma estrutura enxuta e eficiente que administra mais ativos do que as outras, consegue administrar, então ela baixa o custo, atende mais e com menos custo e um bom controle na carteira (ENTRE7).

O planejamento orçamentário [...] ele é o grande, ali onde a gente senta para produzir ele, digamos assim, montar o negócio né (ENTRE13).

A necessidade de reduzir custos, os desperdícios, por mais que isso é bem controlado, mas tem algumas coisas que dá para cortar (ENTRE14).

A questão da solidariedade, que é uma dimensão desse sistema cooperativo de crédito, foi abordada sob diferentes formas, destacando-se a não cobrança de taxas pelas cooperativas para os serviços de manutenção de contas, extratos, etc., a distribuição de resultados aos associados e a solidariedade entre as cooperativas para enfrentar momentos de crise ou resolver problemas de gestão.

A gente tem uma filosofia, nós começamos a discutir, que não queremos ter grandes resultados econômicos [...] Queremos uma cooperativa viável. Assim ó, o resultado vai acontecer naturalmente, com a movimentação dos associados, com a fidelização deles, sabe que isso acontece né. Uma discussão nossa assim ó, daqui a pouco as metas, os números, te levam a

pensar: tem que subir isso aqui, tem que a taxa de juro ali, ai você começa entrar no viés econômico, e esquece o princípio lá que tu pensou a cooperativa, porque tu pensou ela, e ai você vai querer cada vez mais, o dinheiro parece que te atrai cada vez mais, arrancar e arrancar do associado né (ENTRE2).

Nessa questão da solidariedade o que eu penso: a questão das sobras, por exemplo, quando você divide uma sobra no final do ano, por menor que ela seja, o associado percebe que esse resultado é fruto do trabalho dele (ENTRE19).

Na verdade, entre o sistema, entre as cooperativas hoje ainda, digamos, a solidariedade que é trabalhada é a questão, tipo, lá tal cooperativa está com problema, digamos, vai fechar negativo, as cooperativas daquela base, tem que botar parte do valor para não levar resultado negativo para assembleia. Então se uma cooperativa vai quebrar, o sistema como um todo, tinha que colocar recursos, injetar recursos para aquela cooperativa para reverter o resultado daquela cooperativa. Mais esse tipo de solidariedade, é de todas contribuírem para construir um sistema, é da central captar recursos dos bancos, enfim, repassar de forma igual, ou conforme patrimônio, associados, enfim, que tem os critérios para as formas de rateio para as cooperativas, para que nenhuma fique prejudicada. Agora, a solidariedade, a solidariedade mesmo assim, lá na ponta para o associado, não é mais assim tão trabalhada (ENTRE5).

Os relatos dos entrevistados sinalizam, ainda, que a questão da solidariedade é compreendida a partir da relação entre o econômico e o social, assinalando-se o relacionamento das cooperativas com os associados e as relações entre as próprias cooperativas. No entanto, alguns entrevistados manifestaram preocupação por ela estar perdendo espaço no sistema.

Eu penso olhando pela experiência de cooperativa nós já fomos mais solidários [...] nas relações sociais, na construção de políticas, no fortalecimento de projetos, programas, em modalidades de financiamento, enfim, em aspectos diversos já fomos mais solidários, inclusive na relação de fortalecimento, constituição de outras cooperativas (ENTRE9).

Não é muito tranquilo não, tanto que te falei do fundo, que é um exemplo prático, somos solidários até que não tiver que mexer no bolso, se mexer no bolso, o problema acontece. Acho que nós fomos contaminados pela regra normal ai do sistema financeiro, do capitalismo, do individualismo que é pregado por tudo, pela competição e não pela ajuda mútua e tal (ENTRE8).

Também foi realçado que o Sistema Cresol Central pode manter uma relação equilibrada entre a dimensão econômica e a solidariedade:

Então isso é um caráter social e econômico porque o fato de você promover uma atividade diferenciada, que é uma agroindústria familiar de pequeno porte permitiu criar uma rede forte, inclusive gerou duas cooperativas, de origens diferentes e elas hoje são associadas da cooperativa de crédito (ENTRE17).

Olha, eu vejo que as duas coisas têm que andar juntas. Nós temos que visar o econômico para o fortalecimento da cooperativa e temos cuidar do social porque sem o associado fortalecido não existe a cooperativa (ENTRE6).

Os programas habitacionais, nós enquanto Cresol conseguimos desenvolver alguns programas tanto no PNHR, Minha Casa, Minha Vida, conseguimos desenvolver alguns programas e isso alavancou bastante a Cresol, do ponto de vista, nem tanto econômico, mas também social (ENTRE19).

Alguns sujeitos afirmaram que as cooperativas contribuem para melhorar a vida das pessoas, tanto do ponto de vista econômico, quanto do social e existencial:

Eu vejo que a maioria dos sócios, se não fosse a cooperativa, que nem te falei, já teria abandonado, alguns podiam estar lá, talvez até mais da metade, mas desanimado, então assim, a cooperativa nos deu ânimo cara, eu até dizia um dia, que um agricultor a primeira coisa que ele precisa é saúde, segunda a terra e depois uma cooperativa, porque quando era banco era uma falência, nós não tinha aquele acesso. Então isso aqui dá ânimo, tu vê tua propriedade tu precisa de um investimento, você diz, olha, está lá meu investimento, vou lá cooperativa, com pé no chão. Então assim, nós estamos trabalhando em função da cooperativa e a cooperativa em função de nós (ENTRE20).

Por fim, pode-se destacar que o desenvolvimento do trabalho social, a inserção comunitária, a promoção do cooperativismo e o relacionamento humanizado no atendimento aos associados são percebidos enquanto elementos que contribuem no reconhecimento do Sistema Cresol Central na sociedade.

Porque a gente faz o nosso papel social. A gente está em todas, em todas as situações a Cresol está [...] tem o negócio da CDL, a Cresol está, tem uma festa na comunidade, a Cresol está [...] qualquer coisa relacionada na sociedade a Cresol está de alguma forma (ENTRE3).

Promover o associativismo e o cooperativismo com o quadro social (ENTRE17).

Todas as cooperativas do sistema, sem exceção, foi dar oportunidade e acesso ao crédito, de renda, mas um negócio que casou junto com o social foi a habitação. Habitação junto com os sindicatos, mas a Cresol também transformou o interior [...] está muito bonito as propriedades do interior ali, acho que ali o pessoal marcou bastante. Nós fidelizamos muitos sócios, porque antes nem crédito tinha, se tinha era para chiqueiro, vaca, ai habitação entrou na vida, na família, casal de jovens também que ficou na agricultura, não saiu, permaneceu (ENTRE11).

O departamento de formação desenvolveu muitas políticas de, para fazer formação, para fazer o associado participar de fato da cooperativa [...]. Então a gente trabalha com [...] educação financeira, a gente trabalha com aposentados, a gente trabalha com os associados, a gente trabalha em parceria com as outras entidades quando fazem atividades [...]. A partir do trabalho social, a partir das reuniões, a partir da formação com eles, a gente mudou significativamente os nossos números. Então, eu não sei se nós estaríamos assim se nós não tivéssemos instituído a parte social (ENTRE12).

Olhando para a nossa cooperativa é o tratamento das pessoas. É tratar igual. É tratar o cara que vem aqui que aplica R\$ 1 milhão e o cara que vem aqui pede R\$ 5 mil de empréstimo, igual, aquele que chega na fila do caixa porque tem dinheiro para depositar porque ele quer aplicar, ele tem que esperar igual

aquele que veio para sacar a aposentadoria ou o benefício chegar, atender igual, o crédito ser avaliado igualmente para todos (ENTRE7).

É o serviço que ela presta, a forma como presta serviços, as vezes é o lado humano do atendimento, que é uma coisa contraditória com o sistema financeiro, bota máquina né, mas do ponto de vista cooperativista é ainda tem importância (ENTRE17).

Os resultados da pesquisa evidenciam que, na visão dos participantes, a dimensão da solidariedade está, de alguma forma, associada ao trabalho social desenvolvido pelas cooperativas, expressa nas relações de ajuda para melhorar as condições de vida dos associados. No entanto, também existe um entendimento de que a promoção de ações sociais fundamentadas na dimensão da solidariedade depende, de certa forma, da produção de resultados econômicos por parte das cooperativas.

### **5.7 Síntese dos resultados associados às categorias**

Neste tópico, apresenta-se um quadro síntese, visando relacionar as categorias e subcategorias de análise, referenciais teóricos, evidências extraídas dos dados empíricos, palavras-chaves e os objetivos do estudo. Assim, no quadro 9, procura-se articular os principais aspectos deste trabalho. Registra-se também, a importância metodológica dessa síntese no processo de discussão dos resultados.

#### **Quadro 9 – Síntese dos resultados associados às categorias**

Categoria	Subcategorias	Autores	Evidências empíricas	Palavras-chave	Objetivos
Ambiente técnico	Práticas de gestão	Machado-da-Silva e Fonseca (2010)	<p>A nossa base chama as cooperativas, faz planejamento de gestão, estuda os números das cooperativas [...] faz trabalhos de grupos lá, grupo do Pronaf... estamos fazendo um trabalho também com os produtos da Central, questão do cartão, do boleto, internet banking [...] tem a questão da formação, a gente tem uma pessoa fazendo formação (ENTRE24).</p> <p>A necessidade de reduzir custos, os desperdícios, por mais que isso é bem controlado, mas tem algumas coisas que dá para cortar (ENTRE14).</p>	Planejamento de gestão; produtos da Central; reduzir custos; bem controlado	3 4
	Mercado competitivo		<p>Acho que o desafio maior é de nós nos mantermos no mercado. Com essa turbulência grande que existe hoje, essa disputa que existe também com os demais agentes financeiros e nós com o nosso cooperado. Temos que ser mais competitivo do que os demais. Por exemplo, com taxas de manutenção, taxas de cartão de crédito, temos que ser sempre mais barato para nós continuar tendo o nosso associado. Oferecer todos os serviços que os demais oferecem com menor custo (ENTRE6).</p> <p>Hoje uma grande ameaça é essa de certa forma a concorrência que nós temos com os outros agentes financeiros (ENTRE19).</p>	Mercado; agentes financeiros; mais competitivo; oferecer todos os serviços; menor custo.	4
Ambiente institucional	Práticas associadas à cultura	Meyer e Rowan (1977); Fonseca (2003); DiMaggio e Powell (2005); Machado-da-Silva e Fonseca (2010)	<p>Eu acho que para as pequenas cooperativas teria que ter uma diferenciação. Um tratamento um pouco diferenciado, regras um pouco diferenciadas [...] somos uma instituição financeira, coisa e tal, mas não somos banco. Trabalhamos com recursos? Trabalhamos. Mas acho que eles poderiam ponderar algumas coisas também (ENTRE5).</p> <p>Com certeza hoje em muitos municípios tu vai dizer, ó: temos uma diretoria agora, mas é um gerente contratado, não vai ser visto com bons olhos para grande parte do público de agricultores. Podemos ter, com certeza, resistências, uma visão de que a cooperativa não vai mais ter os seus princípios,</p>	Tratamento um pouco diferenciado; não somos um banco; gestão por agricultores	1 3

			gestão por agricultores, não vai ser mais o pessoal local aqui que vai administrar, mas sim um técnico contratado (ENTRE25).		
	Relações sociais		É o serviço que ela presta, a forma como presta serviços, as vezes é o lado humano do atendimento, que é uma coisa contraditória com o sistema financeiro, bota máquina né, mas do ponto de vista cooperativista é ainda tem importância (ENTRE17). Esse grupo de aval solidário acabou não mais existindo até por normas forças de bancos, que depois não aceitavam mais isso, que tinha que ser outro tipo de garantia, os volumes também ficaram maiores, então garantias reais e avalistas, então isso acabou não se fazendo mais. Até por volta, as vezes do grupo alguém dava problema, então acabou gerando algum desconforto (ENTRE25).	Lado humano do atendimento; aval solidário;	1
	Marco jurídico		Uma das principais coisas que veio pra ajudar as cooperativas foi a legislação específica para o ramo cooperativo de crédito né, antes era tudo junto. O sistema financeiro como um todo deu uma atenção melhor para as cooperativas, que antes não eram tão visíveis (ENTRE18).	Legislação específica; sistema financeiro	2 3 4
Isomorfismo	Isomorfismo coercitivo	DiMaggio e Powell (2005)	Nós temos que cumprir a norma. Eu sempre falo para o [...] que resiste bastante, quando vem uma norma, quando tu caiu na norma ou tu tenta mudar ela ou cumprir que tá ali e depois tentar mudar, porque está escrito, não tem o que fazer, é difícil, não é fácil, as exigências do Bacen (ENTRE1). A 2.682 que é a da classificação da carteira, do sócio lá, ela é uma imposição do Bacen que a gente se adaptou, conseguimos agora cumprir ela 100%, mas com bastante resistência por parte das direções sabe (ENTRE18).	Cumprir a norma; exigências do Bacen; resistência.	3 4
	Isomorfismo mimético		O sistema operacional hoje de analisar um crédito para um agricultor hoje, ele é o mesmo de um banco hoje, ou de outro sistema financeiro. Você não consegue diferenciar o atendimento, por exemplo, de um pequeno agricultor para um grande agricultor, se o cara não se enquadra, ou não tem o score lá, para ele conseguir fazer uma análise, ele é tratado da	Mesmo de um banco; análise de crédito é muito semelhante; mesma calibragem.	2 4



			<p>mesma forma. O sistema de análise de crédito é muito semelhante (ENTRE1).</p> <p>O sistema financeiro mais ou menos está tudo nesse nível. Talvez o que pode mudar, a scoring, ela pode ser calibrada, um pouco para mais um pouco para menos. Mas hoje a gente atende a norma do Bacen. Então praticamente todo mundo está na mesma calibragem (ENTRE25).</p>		
	Isomorfismo normativo		O planejamento orçamentário [...] ele é o grande, ali onde a gente senta para produzir ele, digamos assim, montar o negócio né (ENTRE13).	Planejamento orçamentário	4
Legitimidade social	Relações institucionais	Suchman (1995); Hall e Taylor (2003); DiMaggio e Powell (1991); Greenwood et al. (2008)	Tornar um agente financeiro, de custeio dentro do BNDES, isso também dentro do sistema foi uma das coisas que nos ajudou muito. A Cresol deve ser talvez o único do sistema financeiro que opera custeio dentro do BNDES (ENTRE2).	Agente financeiro; profissionalizou muito o crédito.	
	Resultados econômicos		A gente também é um sistema financeiro e somos medidos por isso e precisamos crescer. Tem que fazer volume, tem que fazer sobras, para você ter lá seus fundos maiores, fundo de reserva, tudo isso ajuda para nós. É um tema que a gente trata com certeza com muita atenção [...] A gente não veio para explorar o associado, gerar grandes sobras, mas a cooperativa tem que ter sobras (ENTRE25).	Precisamos crescer; fazer sobras;	2
	Valores do ambiente institucionalizado		A legislação, hoje, e naquela época também, sempre nos empurrou para o convencional, com escala, não sei se se enxergava a questão que se chegasse num estágio da viabilidade ou o que, é uma estratégia mesmo, o Bacen hoje, ele gostaria que tivessem poucas cooperativas pra fiscalizar né, cooperativas grandes, mas poucas (ENTRE1).	Legislação; escala; cooperativas grandes	3 4
Solidariedade	Laços de cooperação	Pinheiro (2008); Schneider (2012); Fontes Filho, Marucci e Oliveira (2008)	Foi possível criar as alternativas, que criar cooperativas de consumo, produção, agroindústrias, desenvolver a produção orgânica na região Sul e isso foi possível também por dentro das cooperativas e por fora porque as ONGs continuaram trabalhando, movimentos sociais também (ENTRE17).	Criar as alternativas; agroindústrias; produção orgânica; movimentos sociais.	1

			O aval solidário, acho que, isso permitiu que muitas pessoas que não tinham capital na época para dar em garantia, através do aval solidário pudessem acessar o crédito (ENTRE8).		
	Demandas dos associados		Uma das principais questões foi a dificuldade de acesso ao crédito que nós agricultores tínhamos uma grande necessidade (ENTRE10).	Pronaf; acesso ao crédito	1
	Participação econômica dos associados		Nessa questão da solidariedade o que eu penso: a questão das sobras, por exemplo, quando você divide uma sobra no final do ano, por menor que ela seja, o associado percebe que esse resultado é fruto do trabalho dele (ENTRE19).	Solidariedade; questão das sobras; resultado	2 4
Mecanismos de governança	Participação dos associados nos espaços de governança	Shleifer e Vishny (1987); Soares e Ventura (2008); Trindade e Bialoskorski Neto (2012)	Nossa, para mim isso é tudo, né. Porque você já pensou fazer uma assembleia com 50 associados, onde tem 3, 4 mil. É dizer que não tem importância a cooperativa. A cooperativa tem que fazer um esforço de trazer os associados e tem que fazer um trabalho (ENTRE8).	Assembleia; agentes de desenvolvimento; associado	3
	Funcionamento dos órgãos de governança		Nas assembleias a gente tem né ordinária todo ano normal, a participação né, cada cooperativa, independente do tamanho é um voto né, então ela tá bem representada (ENTRE11). Temos um conselho bem formado, bem representativo né, tem várias cooperativas, agora são 13 membros do conselho de administração, 5 da executiva e 8 conselheiros. Essa ideia, éramos 5 e 5 né, foi aumentado 3 na ideia de contemplar todas as bases, porque daí tinha algumas bases que ficaram fora (ENTRE8). Até pelo entendimento que o pessoal tem, são diretores, coordenadores de base [...] internamente o pessoal consegue avaliar muito bem os balanços da central, números, fazer uma boa fiscalização (ENTRE2). Ela sempre vem para olhar, trazer um rumo para gente. Ela aponta o erro e dá orientação. Isso é uma coisa interessante (ENTRE4).	Participação; bem representada; conselho bem formado; boa fiscalização; ferramenta	3
	Boas práticas de governança		Mensalmente é feita a prestação de contas da Cresol Central e também se faz uma análise dos resultados das cooperativas singulares. Como elas fecharam, positivo, negativo, quantas.	Prestação de contas; bases regionais;	3

			<p>Além disso, o conselho também, os diretores das bases, eles também fazem um relato das bases regionais, como está a situação das cooperativas (ENTRE19).</p> <p>Conselho Fiscal tem que ter uma relação, embora com a sua independência, deve ter uma relação razoavelmente boa com o conselho de administração, e da mesma forma o conselho de administração com o conselho fiscal. Eu acho que isso é fundamental, embora cada instância com a sua autonomia (ENTRE6).</p> <p>Eu nunca vi auditoria como uma coisa que vai prejudicar a nossa cooperativa. Ela vai identificar pontos que vão dar problema ou pontos que já estão dando problema para gente tentar melhorar. Então assim, quanto mais auditoria for lá na minha cooperativa, mais segurança eu vou ter de poder trabalhar (ENTRE3).</p>	independência; segurança	
	Segregação de funções		<p>Na medida em que o Bacen, por exemplo, ele determina que a gestão das cooperativas elas têm que ser feita por uma diretoria executiva contratada, eu acho que isso muda completamente, porque inclusive interfere lá em um de nossos princípios que é a gestão feita pelos agricultores, então ela mexe nos nossos valores (ENTRE8).</p> <p>Eu sou totalmente favorável a resolução, embora seja uma opinião contrária da maioria dos diretores da Cresol Central [...] O poder, na verdade, está no conselho de administração, até porque o conselho tem total autonomia para contratar, desligar [...] diferente de hoje, que é cargo eletivo (ENTRE15).</p>	Gestão das cooperativas; executiva contratada; princípios; brecha para a gente ir se adaptando; autonomia para contratar.	3
Institucionalização de práticas de governança	Homogeneidade	DiMaggio e Powell (2005); Rossoni e Machado-da-Silva (2010); Enrione, Mazza e Zerboni (2006)	O jeito de administrar, o jeito de agir como cooperativa é muito parecido. Ou um pouco o atendimento mais humano. A gente em ficar mais homogêneo na parte operacional da cooperativa. Muitas vezes a gente lança um produto porque um outro tem. A estrutura de aparência, marketing, a gente acaba se guiando pelo que outros fazem, acaba fazendo só um contraponto na mesma linha. A imagem da agência organizada, tudo	Mais homogêneo na parte operacional; tudo padronizado; lógica economicista; sistema convencional	2 3 4

			<p>padronizado [...] roupa igualzinha, funcionamento rígido [...] isso nos iguala cada vez mais (ENTRE17).</p> <p>A medida em que ele cobra tanto resultado econômico, limite para isso, limite para aquilo né, eu acho que ela passa a fomentar na cabeça das pessoas uma lógica muito economicista e ela jamais fala em hipótese alguma de nos valorizar as pessoas, enquanto indivíduos, enquanto seres. Então, você vai levando para ser um sistema convencional (ENTRE8).</p>		
	Conformidade ao marco legal		<p>Nós temos que preparar o que nós temos [...] não somos a favor dessa resolução, só que não tem como correr, tem que entrar na linha e fazer [...] hoje temos que se preparar para isso, que está vindo aí, eles vão impor, nós vamos ter que fazer [...] Temos preparando diretores, temos preparando colaboradores, para ser os futuros diretores executivos (ENTRE24).</p> <p>Vai perder o sentido ter os valores que nós temos, agindo de forma diferente. Aí a medida que uma legislação te obriga a fazer isso, você não tem outra alternativa, você tem que fazer. Mesmo aqueles que pensam diferente, ou eles se encaixam nessa visão ou eles saem fora. Então, a organização muda o rumo, muda os seus valores e esses valores que tinha, que a gente acreditava muito, passam a ser ineficazes, sem o porquê de estarem aí (ENTRE8).</p>	Eles vão impor; legislação te obriga	3 4
	Inovação institucional		<p>A base sempre foi uma questão original, veio junto. A base era para descentralizar. Nós temos um princípio bonito chamado de descentralização. Então algumas atividades que poderiam estar na central ficam mais próximas (ENTRE17).</p>	Descentralização	2
Agência	Mobilização de recursos	Maguire, Hardy e Lawrence (2004); Battilana (2006); Fligstein (2007); Giddens (2013)	<p>Nós nunca conseguimos mudar nada lá sozinho, tu tem que unir aos demais sistemas (ENTRE18).</p> <p>Temos uma parceria grande também com muitas organizações né [...] uma parceira forte com os movimentos, movimento sindical, ONGs, pessoas que tramitam no campo da agricultura familiar (ENTRE1).</p>	Nunca conseguimos mudar nada lá sozinho; parceria grande; movimento sindical; agricultura familiar	3 4

	Capacidade de modificar regras		Consegue conversar, fazer reuniões com eles, são muito abertos. Essa mudança que eu mencionei na 4.010/11 que era para mudar o endividamento das cooperativas foi graças a eles ali né. A gente foi lá, conversou, eles sugeriram, o caminho então [...] mudar o normativo (ENTRE15).	Consegue conversar; mudar o normativo; faltou elaboração; transformaram em banco	
	Produção e reprodução de práticas sociais		Hoje tem o Cresol, que são vários quesitos que a gente dá nota para as cooperativas, um ranquiamento. O Bacen tem o Carel, o FGCOOP tem um mecanismo dele que mitiga as cooperativas, por risco, e nós desenvolvemos o nosso Cresol. Eles são bem similares, os três. A partir disso é apresentado no Conselho e daí tem as determinações para o que é feito em cada caso (ENTRE18).	Ranquiamento; bem similares	4
	Articulação política dos atores		A gente tem fóruns, tem espaços, em que essas regras do crédito rural são discutidas, a Cresol participa, e as nossas propostas que a gente faz, desde que sejam coerentes, muitas das nossas propostas a gente consegue aprovar, tem muita coisa hoje de regra no crédito rural que elas estão lá da forma que estão por causa da atuação da Cresol, da Cresol Baser, da Fetraf, do Sicredi, do Bancob (ENTRE16).	A gente tem fóruns; Cresol participa; consegue aprovar	4
Mudança de práticas organizacionais	Inovações tecnológicas	Dacin, Goodstein e Scott (2002); Lima e Bressan (2003); Silva, Araújo e Vaz (2009); Motta (2000); Pettigrew, Ferlie e Mckee (2002)	Nós evoluímos bastante com o controle de risco [...] nós conseguimos desenvolver no sistema Colmeia, uma solução que é de scoragem de risco. Então cada associado que vai pegar uma operação de crédito vai sair com uma nota de risco (ENTRE15). Na minha avaliação o avanço das tecnologias que se tem hoje na agricultura elas refletem diretamente dentro da Cresol. Aquele associado, que uma vez estava habituado a só trabalhar com talonzinho de cheque e tal, hoje ele quer uma tecnologia lá na propriedade, ele quer uma internet banking, cartão, nós o sistema Cresol precisou avançar também, e com isso mudaram algumas concepções aqui dentro (ENTRE19).	Controle de risco; sistema Colmeia; scoragem de risco; internet banking; cartão	4
	Contexto externo e interno		A questão das provisões entrou em 2008 e 2009, que você tinha que provisionar os recursos que estavam sob risco. Você começou um escalonamento de provisionamento daquelas	Provisionar os recursos; o Bacen exigiu isso.	4

			operações. O Bacen exigiu isso. Nós não fazíamos isso (ENTRE19).		
	Mudança incremental		<p>O Colmeia, quando ele veio, quando foi instalado o score, quando foi colocada a análise de crédito [...] a análise passou a ser qualificada. Os técnicos que fazem as análises, fazem muito bem feitas (ENTRE12).</p> <p>Mudou-se a lógica. Primeiro criava-se mais cooperativas e menos PACs, lá no início, em 2004, nós vínhamos numa lógica de criar mais cooperativas e menos PACs. Dai de repente inverteu. Começou-se a criar mais PACs e menos cooperativas (ENTRE8).</p>	Análise de crédito; olhar técnico; criar mais PACs e menos cooperativas; incorporar cooperativas	4

## **5.8 Discussão dos resultados à luz dos objetivos da pesquisa**

Objetivo 1 – Descrever a constituição histórica da vertente do cooperativismo de crédito rural solidário, analisando a relação entre conformação e mudança.

No decorrer da apresentação dos resultados a respeito da institucionalização e das mudanças nas práticas de governança, foi evidenciado, com base nas categorias de análise extraídas da revisão da literatura, que ocorreram mudanças organizacionais no Sistema Cresol Central, ao mesmo tempo em que algumas práticas foram mantidas, inclusive no âmbito da governança.

O posicionamento institucional adotado na origem da Cresol evidencia a opção por construir um sistema cooperativo direcionado para atender às demandas de crédito da agricultura familiar. Os fatos que elucidam essa questão, presentes nos resultados deste estudo, vêm de diferentes formas, como: a missão de fortalecer a interação solidária entre cooperativas e agricultores familiares; o princípio de que a gestão estratégica das cooperativas deveria ser realizada pelos agricultores familiares; o fato de, no estágio inicial da organização, as cooperativas apenas aceitarem como associados indivíduos que trabalhassem no meio rural e fossem reconhecidas socialmente como agricultores familiares.

Contudo, a questão de trabalhar, exclusivamente, com agricultores familiares foi mudando ao longo dos anos, como evidenciado pelas manifestações das entrevistas, o que resultou em um quadro associativo diversificado. Um dos fatores que contribuíram para essa mudança estaria relacionado às pressões advindas do ambiente técnico, especialmente a necessidade de obter resultados econômicos em um mercado dinâmico e competitivo, o que reforçaria a premência de assegurar as condições de rentabilidade, questão que será melhor detalhada na discussão do objetivo 4.

Assim, para adequar o posicionamento ao contexto institucional, o Sistema Cresol Central foi compelido, no decorrer dos anos, a mudar parcialmente a missão, fato que ocorreu em 2012. Observe-se que a mudança da missão foi motivada pela abertura do público, visando a satisfazer exigências socioeconômicas, ao se admitir, também, como associadas pessoas oriundas de outros segmentos sociais, particularmente de setores da população urbana que mantinham laços diretos ou indiretos com a agricultura familiar, como filhos de agricultores que foram residir na cidade e comerciantes que realizam negócios com os agricultores.

No entanto, o alcance da mudança da missão na identidade organizacional não pode ser descrito em toda a sua extensão, visto que ainda está em curso e, provavelmente, será aprofundada nos próximos anos, em virtude da mudança proposta na Resolução nº 4.434/2015, que possibilita trabalhar com públicos diversos. Dessa forma, postula-se que quanto mais diversificado for o público, menor será o espaço da missão de comportar uma atividade econômica específica (no caso, a agricultura).

Um dos fatores que contribuíram para o crescimento e a consolidação das cooperativas solidárias foi a visão dos integrantes do sistema em organizar um modelo de organização fundado nas relações de confiança e proximidade, ideia que estava presente no estágio inicial do sistema e que foi sendo reforçada e consolidada ao longo dos anos, por meio de diferentes formas de organização dos associados em comunidades, da constituição dos grupos de aval solidário, das relações de vizinhanças, do trabalho empreendido pelos agentes comunitários de desenvolvimento cooperativo e da realização de pré-assembleias para fomento da assembleia geral. Essa constatação está em consonância com os estudos de Pauli (2015).

De forma complementar, as relações de proximidade podem ter contribuído de maneira para fortalecer os laços de confiança entre os cooperados, os diretores e os conselheiros das cooperativas, expressão presente nas manifestações dos entrevistados. Essa confiança, por sua vez, pode contribuir para fortalecer os laços de integração dos diferentes elos do sistema, questão não apenas desejável, mas necessária no cooperativismo de crédito solidário, especialmente, para as boas práticas de governança.

Outro tema que emergiu no processo de investigação que trata da trajetória histórica da Cresol Central refere-se ao papel de contribuição da Cresol no processo de desenvolvimento. Os conteúdos das manifestações dos entrevistados, das observações realizadas e dos documentos examinados convergem para práticas. Nesse sentido, as cooperativas de crédito podem ser compreendidas como ferramentas que contribuem com os processos de desenvolvimento, uma vez que atuam para financiar novos projetos produtivos e para fomentar as oportunidades já existentes nas comunidades, aspectos também identificados em estudos anteriores, por Magalhães e Abramovay (2007), Soares e Melo Sobrinho (2008) e Meinen (2012).



Adicionalmente, o sistema estabeleceu objetivos mais abrangentes do que simplesmente financiar projetos para fomentar a produção no meio rural e, assim, encontrou-se o planejamento estratégico da organização, que propõe como estratégia de ação a articulação de um conjunto de atores, visando a fortalecer projetos produtivos da agricultura familiar, especialmente, objetivando ampliar o alcance das políticas públicas para fomentar projetos sustentáveis, tendo em vista assegurar melhores condições de vida para a sociedade, enaltecendo-se uma visão de sociabilidade pautada pelas ideias de justiça e solidariedade, conforme destacado também por Búrigo (2006).

Os resultados do estudo relevam que a questão do projeto de desenvolvimento fundado na ideia da sustentabilidade encontra alguns obstáculos para ser executado. As manifestações dos entrevistados sugerem que as adversidades poderiam ser creditadas, em parte, à posição hegemônica dos agentes econômicos do agronegócio que desenvolvem estratégias produtivas no meio rural, sendo que esses teriam um modelo produtivo alicerçado no paradigma agroquímico. Nessa perspectiva, as iniciativas de fomentar projetos sustentáveis por parte das cooperativas resumem-se a experiências localizadas com baixo alcance social.

Contudo, em uma perspectiva mais global, a posição expressa no planejamento estratégico e nas manifestações dos entrevistados quanto ao fato de o sistema ser um promotor de desenvolvimento, isso parece expor uma estratégia que pretendeu contribuir com a diversificação e a profissionalização da produção no âmbito da agricultura, bem como associa-se à habilidade social da Cresol Central na mobilização de recursos e na articulação de atores em torno de um projeto de desenvolvimento nas comunidades em que atua.

Nesse sentido, essa concepção pressupõe o desenvolvimento enquanto um processo que mobiliza um conjunto de agentes, sendo resultado de processos sociais, culturais, políticos e institucionais mais amplos, conforme preveem os estudos de Magalhães e Abramovay (2007).

Outro tema a respeito da trajetória histórica refere-se aos desmembramentos das centrais. Os dados da pesquisa sugerem que as cisões, tanto em 2004 quanto em 2014, originaram-se, centralmente, a partir das divergências de opiniões dos dirigentes a respeito dos rumos do sistema em relação à sua identidade, e não, necessariamente, a partir de uma estratégia organizativa para fortalecer o cooperativismo de crédito solidário.

Registre-se que a Cresol Central parece manter uma posição de maior proximidade de suas operações com os agricultores familiares, conservando os princípios originários do sistema, enquanto que as duas outras centrais, conforme as manifestações dos entrevistados, teriam uma estratégia mais ousada, sobretudo, em relação a aumentar a participação no mercado financeiro e a contratar executivos para realizar a gestão das cooperativas. Essas questões são vistas com ressalvas pela maioria dos diretores da Cresol Central.

Por fim, destaca-se que o contexto institucional pode ser considerado um elemento substancial para a compreensão da trajetória do Sistema Cresol Central, uma vez que o entendimento das práticas das organizações requer que elas sejam localizadas dentro do contexto institucional amplo, envolvendo as dimensões do ambiente técnico e do ambiente institucional (ENRIONE; MAZZA; ZERBONI, 2006; GUARIDO FILHO; MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 2009; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010).

Objetivo 2 – Descrever as estruturas de governança sistêmica do cooperativismo de crédito solidário voltadas a unir as exigências da eficiência econômica e a solidariedade social.

A estrutura de governança sistêmica está contemplada em um dos princípios do cooperativismo – a intercooperação –, que compreende a organização de estruturas locais, regionais e nacionais, constituindo-se em um movimento de baixo para cima. Além de ser um princípio, a atuação sistêmica encontra amparo jurídico na Lei nº 5.764/1971 e na Lei Complementar nº 130/2009, conforme reportou-se na análise dos resultados.

A triangulação das fontes empíricas de coleta de dados evidenciou que o Sistema Cresol organizou seu arranjo estrutural nos três níveis previstos na legislação. As cooperativas singulares têm a responsabilidade de estabelecer o relacionamento comercial e social com os associados, atendendo às demandas na área de produtos e serviços. As cooperativas centrais têm as atribuições de supervisão, monitoramento, apoio aos negócios, centralização financeira, assessoria jurídica e formação de recursos humanos. A Confederação Cresol é responsável pelo fornecimento dos serviços de tecnologia da informação, compensação financeira, relações institucionais, entre outros.

Os resultados sugerem que o nível de estruturação e integração do Sistema Cresol ainda está em fase de desenvolvimento, sobretudo, no que concerne à

organização do terceiro nível, a confederação. Registra-se que a Confederação Cresol surgiu em 2008, enquanto uma organização de prestação de serviços na área da tecnologia da informação, mas, atualmente, encontra-se em processo de mudança em suas atribuições.

Observa-se que existe um movimento no Sistema Cresol na direção da Confederação assumir um papel de maior protagonismo na organização sistêmica, mediante a execução de um conjunto de políticas, como gerenciamento dos riscos sistêmicos, coordenação da gestão dos serviços de auditoria externa, planejamento de produtos, gestão da marca e capacitação de recursos humanos.

Essa ampliação das atribuições da confederação exigirá uma discussão a respeito das responsabilidades das cooperativas centrais, já que, a rigor, algumas das atribuições que, hoje, são conferidas a essas, como gestão dos riscos e capacitação profissional, passariam a ser executadas pela entidade de terceiro grau.

As manifestações dos entrevistados revelaram que essa questão encontra certa resistência por parte de alguns conselheiros e dirigentes da Cresol Central, que argumentam que tal fato poderia estreitar o poder decisório das cooperativas de primeiro grau acerca da direção do sistema e centralizaria poder em uma única organização para definir um conjunto de questões referentes ao futuro da Cresol.

Contudo, existe, também, um entendimento de alguns participantes que, diante do atual contexto de organização do cooperativismo de crédito brasileiro e das vantagens que a atuação sistêmica pode proporcionar para as cooperativas – economia de escala, fortalecimento da representação institucional, padronização de processos e operações, planejamento de produtos e serviços, imagem corporativa –, a integração dos diferentes graus organizativos deveria avançar no Sistema Cresol.

Em relação à Cresol Central, os resultados da pesquisa evidenciaram que suas atribuições podem ser condensadas em três grandes áreas: planejamento e desenvolvimento, centralização financeira da liquidez das cooperativas singulares e supervisão e controle.

Tanto as ações relativas ao planejamento e ao desenvolvimento quanto as ações de centralização financeira podem ser compreendidas enquanto práticas de gestão que visam a fortalecer a posição das cooperativas integrantes do Sistema Cresol Central no ambiente técnico, constituindo-se um movimento para fornecer produtos e serviços em maior escala, obter melhores rendimentos nas aplicações financeiras e racionalizar estruturas para a redução de custos operacionais. Nessa

perspectiva, os resultados sugerem, ainda, que tal visão objetiva criar as condições para atender melhor às demandas dos associados nas cooperativas singulares, além de melhorar a eficiência econômica, visando à produção de resultados financeiros condizentes com as necessidades de desenvolvimento do sistema.

Em relação à supervisão e ao controle, os resultados da pesquisa sinalizam que essa questão se refere à responsabilidade legal de regular e fiscalizar as operações das cooperativas associadas à Cresol Central. Ao considerar os normativos expedidos pelos órgãos reguladores, percebe-se que as atribuições de supervisão e controle das cooperativas centrais foram ampliadas no decorrer dos anos, constituiu-se em um movimento para assegurar a observância das normas externas e internas, como meio de garantir procedimentos uniformes em todos os espaços de atuação.

Nesse particular, cabe destacar pelo menos três eventos que corroboram esse raciocínio: a Resolução nº 2.608/1999, do Bacen, que conferiu às centrais o papel de prevenir e corrigir infrações às normas legais e de supervisionar o funcionamento, com poder de realizar auditorias nas cooperativas filiadas; a Lei Complementar nº 130/2009, que atribuiu poder para a cooperativa central decretar regime de cogestão em cooperativas singulares quando essas apresentarem irregularidades ou quando representam risco para a solidez do sistema; a Resolução nº 4.434/2015, que reforçou o papel de supervisão da cooperativa central, conferindo-lhe poderes de adotar medidas para restabelecer a normalidade quando verificadas situações de inobservância às leis e às normas aplicáveis ao setor.

Registra-se que é nesse contexto institucional que a Cresol Central exerce o poder de supervisão e controle das cooperativas singulares, por meio de um conjunto de práticas de gestão, como: auditorias internas e externas; monitoramento da carteira de crédito; definição dos limites de enquadramento; gestão dos riscos inerentes às operações; averiguação dos resultados financeiros; definição das alçadas para a concessão de crédito; deliberação pelo regime de cogestão em casos que a situação exigir; acompanhamento, por intermédio das bases regionais, das cooperativas que apresentarem resultados financeiros abaixo do esperado para estimular seu crescimento.

Nesse sentido, o poder de supervisão atribuído às cooperativas centrais de crédito poderia ser compreendido no âmbito do processo de institucionalização das

práticas organizacionais e também ser considerado um dispositivo para assegurar boas práticas de governança no âmbito do cooperativismo de crédito.

Além das estruturas previstas no marco jurídico brasileiro, o Sistema Cresol introduziu em sua forma organizativa mais um espaço intermediário, com a finalidade de apoiar e acompanhar as ações desenvolvidas pelas singulares, as Bases Regionais de Serviços. Essas bases, embora não tenham um reconhecimento formal por parte do Bacen, são mandatárias da Cresol Central, visando a contribuir com a gestão, a coesão e o equilíbrio do sistema.

Complementa-se que as bases regionais realizam serviços de acompanhamento administrativo, como contabilidade, manutenção na área de informática, capacitação de técnicos e dirigentes das filiadas, visando, também, diminuir os custos operacionais das assistidas, questões também apontadas por Gazella e Búrigo (2009). As manifestações das entrevistas também evidenciaram que as bases desenvolvem ações para fortalecer o sistema de governança das cooperativas singulares, especialmente, no acompanhamento da diretoria executiva e da formação de conselheiros. Além disso, as bases têm uma participação ativa na composição dos espaços de governança da Cresol Central, pois essa obedece à lógica de organização regional.

Diante dos resultados do estudo, aponta-se que as bases regionais poderiam ser caracterizadas enquanto instâncias descentralizadas para o exercício do poder e de comunicação entre as estruturas oficiais do sistema. Essa dinâmica organizacional dialoga com o princípio de gestão democrática, na medida que visa a alcançar a participação de um maior número de dirigentes nas discussões referentes à organização do sistema.

Registra-se, ainda, que as Bases Regionais de Serviços poderiam ser compreendidas, no âmbito da teoria institucional, como uma inovação nos arranjos organizativos do Sistema Cresol. Convém observar que essa prática revela a capacidade empreendedora das organizações, conforme abordado por Maguire, Hardy e Lawrence (2004), para explicar a capacidade dos atores em desenvolver ações na intenção de articular recursos em um determinado arranjo institucional, visando a mudar as instituições existentes ou criar novas. Denota, de outra parte, a capacidade de agência (LAWRENCE; SUDDABY, 2005) dos integrantes do sistema em propor um formato organizativo que não está contemplado pela estrutura oficial, introduzindo novas práticas de governança.

De todo o exposto, pode-se constatar que a estrutura organizativa do Sistema Cresol Central, visando a atender, simultaneamente, à eficiência econômica imposta pelo ambiente técnico e à opção pela solidariedade social presente no ambiente cooperativo, obedeceria a uma dinâmica de integração vertical, que é combinada com a integração horizontal nas formas de estabelecer as relações nos diferentes espaços de governança do sistema.

Para um melhor entendimento dessa questão, registra-se que verticalidade é expressa na subordinação das cooperativas de crédito singulares à cooperativa central, à Confederação Cresol e aos órgãos de controle externo. A lógica da horizontalidade manifesta-se na integração das cooperativas singulares nas Bases Regionais de Serviços, na padronização de serviços, na capacidade de estabelecer relações sociais. Essa perspectiva vem ao encontro de estudos anteriores, como os de Schröder (2005) e de Soares e Melo Sobrinho (2008).

Os resultados do estudo sugerem que a solidariedade se manifesta sob duas dimensões no Sistema Cresol Central. A primeira emana da integração sistêmica, uma vez que os dispositivos normativos estabelecem os parâmetros para a prática da solidariedade, representada nos mecanismos de autoajuda entre as cooperativas – tanto no apoio técnico quanto no financeiro – e de responsabilidade compartilhada, sendo que as cooperativas respondem, inclusive, solidariamente pelo seu patrimônio, conforme também demonstrado no estudo de Castro e Opuszka (2013). A título de ilustrar a questão da solidariedade sistêmica, pode-se fazer referência ao Fundo Garantidor de Solidez Cooperativo, cujos recursos são oriundos das contribuições das cooperativas singulares integrantes do sistema e servem para aportar dinheiro em cooperativas com dificuldades econômicas.

A segunda dimensão, a solidariedade social, parte do princípio, segundo as manifestações dos entrevistados, de que a cooperação e a democratização do crédito proporcionam melhorias nas condições de vida dos associados. Nesse contexto, a solidariedade seria expressa na distribuição equitativa dos resultados financeiros produzidos pelas cooperativas, nos programas de capacitação dos associados, na articulação de projetos com as organizações da agricultura familiar, nas relações sociais estabelecidas com as comunidades do interior dos municípios, nos benefícios advindos da efetivação de políticas sociais e nas relações de cooperação entre os associados.

Em síntese, a estrutura de governança voltada a unir as exigências da eficiência econômica e da solidariedade social é expressa por uma integração sistêmica apoiada na estratégica de organização vertical e horizontal do Sistema Cresol. A construção de arranjos institucionais de integração, coordenação e supervisão do sistema pode ser compreendida enquanto uma dinâmica que reforça a solidariedade sistêmica entre as cooperativas. De maneira adicional, observa-se também que a ideia da solidariedade social abarca as questões de natureza econômica, da cooperação fundamentada na ajuda mútua entre a cooperativa e o associado.

Objetivo 3 – Analisar o processo de institucionalização dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito solidário, assinalando as evidências de conformação e o espaço de agência.

A análise dos dados do presente estudo evidenciou que o processo de institucionalização dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito brasileiro iniciou há algum tempo, mas continua sendo um tema atual em virtude do crescimento das preocupações com as questões relacionadas a essa matéria. Nesse sentido, o início das discussões sobre essa questão remonta ao ano de 1971, quando foi publicada a Lei nº 5.764, que instituiu a política nacional do cooperativismo e definiu o regime jurídico das sociedades cooperativas. No que diz respeito aos mecanismos de governança, a referida lei estabeleceu uma estrutura organizacional mínima a ser seguida, composta por assembleia geral ordinária e extraordinária, conselho de administração ou diretoria e conselho fiscal.

Pelo que se pode apurar na análise dos resultados do presente estudo, as cooperativas integrantes do Sistema Cresol Central atuam em conformidade com o que está definido no ambiente institucional a respeito da participação dos associados nos espaços de governança. Segundo a manifestação dos entrevistados, a assembleia geral é considerada o principal espaço de participação, que trata de um conjunto de temas, como deliberar a respeito das contas do exercício anterior, eleger os membros do conselho de administração e do conselho fiscal, definir a política de subsídios para a remuneração dos membros que ocupam cargos estatutários.

No entanto, conforme orientado pelos resultados, o Sistema Cresol Central não restringe a participação dos cooperados ao espaço da assembleia, o que poderia ser considerado um aspecto adicional ao que é estabelecido pelo normativo em relação ao sistema de governança. Nesse aspecto, cabe destacar a utilização de expedientes

de organização dos associados a partir de seus espaços de moradia, do trabalho com os agentes comunitários de desenvolvimento cooperativo, da realização de reuniões comunitárias e das pré-assembleias. Essas ações, a rigor, encontram amparo no princípio da gestão democrática e apresentam sintonia com os estudos de Schneider (2012), que desenvolveu uma reflexão teórica a respeito dos valores do cooperativismo nos tempos atuais, destacando-se a importância de ampliar a participação dos associados para além dos espaços previstos na legislação.

Convém destacar, à luz do referencial teórico, que essas iniciativas de organização dos associados em diferentes espaços, para além dos formalmente estabelecidos, revela a capacidade de agência e de empreendedorismo (BATTILANA, 2006) do Sistema Cresol Central em relação à participação e à representação dos cooperados. Sugere, também, que as práticas de governança podem estar associadas a dimensões mais amplas, envolvendo aspectos culturais e sociais das organizações, perspectiva coerente com as formulações de Meyer e Rowan (1977).

Outro aspecto a ser registrado diz respeito ao funcionamento da assembleia geral da Cresol Central. Destacou-se, na apresentação dos resultados, que as cooperativas de segundo grau são constituídas pelas cooperativas de primeiro grau. Dessa forma, o quórum de assembleia da cooperativa central é formado pelo conjunto de cooperativas singulares integrantes do Sistema Cresol Central, constituindo-se no órgão supremo dessa sociedade.

Embora a Lei Complementar nº 130/2009 faculte às cooperativas centrais de crédito adotar, quanto ao poder de voto das associadas, critério de proporcionalidade no tocante ao número de associados representados na assembleia geral, a Cresol Central não alterou seu estatuto social em relação a esse dispositivo, mantendo o formato originário, no qual cada cooperativa singular presente na assembleia geral terá direito a um voto, independentemente do número de associados na base.

Assim, constata-se, pela análise documental, que as assembleias gerais da Cresol Central constituem-se em um espaço de discussão e deliberação de um conjunto de questões referentes ao desenvolvimento do sistema cooperativo.

Em relação ao conselho de administração, os resultados da pesquisa revelaram a adequação desse órgão de governança à conformidade do marco legal. Segundo as manifestações dos entrevistados, esse conselho é considerado o órgão de direção estratégica e é composto por treze membros, todos eleitos em assembleia geral, com mandato de quatro anos.



A triangulação dos dados da pesquisa evidencia que os membros do conselho de administração da Cresol Central são representantes das cooperativas singulares, sublinhando-se que a composição respeita a lógica de organização do sistema, sendo que o preenchimento das vagas tem relação com o número de cooperativas que integram cada uma das bases regionais.

Quanto ao seu funcionamento, os resultados do presente estudo evidenciaram que o conselho de administração tem reuniões ordinárias mensais e assume, enquanto colegiado, responsabilidades em relação ao direcionamento estratégico do sistema, constituindo-se como um espaço de coordenação política e de regulação dos processos operacionais do Sistema Cresol Central. Nesse particular, cabe destacar que é conferido a esse órgão de governança o poder de deliberação a respeito das políticas de crédito, para aprovar e efetivar as ações de supervisão e controle, analisar o desempenho financeiro das cooperativas filiadas, estabelecer as diretrizes e analisar os relatórios das auditorias.

Os resultados da pesquisa sugerem que o principal limite em relação ao funcionamento do conselho de administração diz respeito ao processo de tomada de decisão. As manifestações dos entrevistados revelaram que existe uma tensão entre a ideia de centralização do poder de decisão para obter celeridade nos encaminhamentos e o princípio da descentralização, visando a obter a máxima participação dos diretores das cooperativas nas discussões e deliberações do sistema. A princípio, a descentralização do processo de tomada de decisão demandaria mais tempo e tornaria o processo decisório mais lento, visto que exige um nível mais elevado de negociação entre as partes integrantes do sistema.

Em tese, para qualificar o processo de tomada de decisão, a Cresol Central poderia definir, a partir de critérios objetivos, a natureza das questões que precisariam da participação de todas as partes e as que poderiam ser decididas no âmbito do conselho da central, sem uma consulta prévia às bases. Nesse sentido, as decisões consideradas de natureza estratégica poderiam ter uma participação mais ampla nas discussões e as de natureza tática poderiam ser decididas de maneira mais rápida e restrita. De outra parte, ainda em relação à tomada de decisão, apurou-se que as deliberações tomadas pelas instâncias de governança nem sempre são respeitadas por todos os membros das cooperativas.

Outra questão evidenciada a partir da análise dos resultados do presente estudo diz respeito à segmentação de funções entre o conselho de administração e a

diretoria executiva. A Resolução nº 4.434/2015 estabeleceu que as cooperativas singulares com ativos totais, durante três exercícios consecutivos, igual ou superior a R\$ 50 milhões são obrigadas a segmentar as funções desses dois órgãos de governança. Sublinha-se que, no atual modelo de governança do Sistema Cresol Central, os diretores também são membros do conselho de administração, tanto na cooperativa central quanto nas cooperativas de primeiro grau.

Pode-se verificar, ao longo da análise dos resultados, que a compulsoriedade da segmentação das funções executivas e estratégicas, a partir das eleições de 2017, por parte das cooperativas alcançadas pela resolução, é recebida com contrariedade por um conjunto de conselheiros e dirigentes do Sistema Cresol Central. Contudo, registra-se também que há algumas posições intermediárias e outras a favor da segmentação, expressando-se, assim, diferentes pontos de vista. Esse quadro apresenta semelhanças com o que foi descrito por Motta (2000), que sustenta que as mudanças organizacionais apresentam situações conflituosas e de incertezas.

As manifestações contrárias fundamentam suas posições a partir do resgate de uma experiência vivenciada por algumas cooperativas na origem do sistema Cresol. Relacionam a frustração e os resultados negativos com a contratação de executivos na fase inicial do sistema, pois o desempenho não teria sido considerado a contento, devido às dificuldades de entendimento da cultura organizacional da Cresol. Essa situação também foi descrita em estudos anteriores, como nos de Abramovay (2004), Búrigo (2006) e Pauli (2015).

Convém observar que esses dirigentes têm o entendimento de que o princípio de a gestão das cooperativas ser realizada pelos agricultores seria um elemento essencial para a manutenção da identidade do Sistema Cresol Central. Na mesma linha, as manifestações sugerem que os diretores com vínculos orgânicos com a agricultura familiar teriam melhores condições de compreender as necessidades e as demandas dos associados, além dos benefícios que as relações de proximidade e confiança entre os gestores e os associados proporcionam para as cooperativas.

As posições intermediárias em relação à segmentação sustentam que, pelo fato de a resolução já ter sido publicada e de os dispositivos já estarem em vigor para as cooperativas alcançadas, não teria mais sentido discutir esse tema. Assim, compreendem que a melhor atitude seria preparar as cooperativas para se adequarem ao novo modelo de governança, preferencialmente, com a capacitação de quadros internos para assumir a gestão executiva das cooperativas.

De outro modo, algumas posições amparam seus argumentos na ideia de que a segmentação de funções entre os membros do conselho de administração e da diretoria executiva seria positiva para as cooperativas. Segundo essa visão, a segmentação qualificaria a gestão e criaria as condições para os conselheiros delegarem poder a outras pessoas, considerando-se o crescimento dessas organizações. As ideias seguem no sentido de que caberia ao conselho de administração desenvolver o trabalho de representação institucional e de relacionamento com os associados, além de definir as diretrizes e controlar as ações dos executivos contratados, conforme recomenda o código de boas práticas de governança do IBGC (2015b).

As abordagens teóricas encontradas em Bacen (2008), Meinen (2014) e IBGC (2015b) sustentam que a não segregação de funções poderia produzir um desequilíbrio de poder, de acesso à informação e de capacidade de decisão e controle entre os membros do conselho que exercem funções executivas e dos conselheiros não executivos. A adoção desse paradigma de governança parte da ideia de que a separação das funções entre o conselho e a diretoria teria a vantagem de conferir maior racionalidade econômica às organizações, criando-se condições de melhorar o desempenho financeiro.

No entanto, há de se registrar que a segmentação de funções precisa considerar as especificidades das cooperativas de crédito, assegurando-se as condições para que a separação da estrutura de capital e de controle não afaste esse tipo de organização dos princípios da autogestão e da democracia, questões basilares da identidade cooperativista. Talvez o fato de a Resolução nº 4.434/2015 não coibir que os diretores executivos possam ser associados, desde que não sejam concomitantemente conselheiros, seja um sinalizador nessa direção.

O conselho fiscal e a auditoria, enquanto mecanismos de governança, têm como responsabilidade principal promover os atos de fiscalização e controle das cooperativas. Com o que se pôde apurar na análise dos resultados, esses órgãos funcionam em conformidade com as leis e normas vigentes no Brasil, tendo entre suas atribuições a de fiscalizar a aplicação dos preceitos legais, examinar se os gestores administram as cooperativas conforme estabelecido pelas instâncias superiores, analisar o desempenho econômico financeiro, inclusive sua consonância com as regras contábeis e tributárias.

Considerando-se os objetivos do presente trabalho, há de se registrar que o funcionamento tanto do conselho fiscal quanto da auditoria passou por mudanças nos últimos anos em decorrência de alterações legislativas e normativas.

No que concerne ao conselho fiscal, a Lei Complementar nº 130/2009 conferiu a possibilidade de ampliação do mandato de um para três anos dos membros desse órgão de governança, estabelecendo, no entanto, a obrigatoriedade de renovação anual de, ao menos, dois membros a cada eleição, sendo um efetivo e um suplente. Essa mudança foi incorporada pela Cresol Central e, segundo as manifestações dos entrevistados, representaria ganhos no trabalho de fiscalização nas cooperativas, em virtude de os conselheiros terem mais tempo para se apropriar dos conhecimentos técnicos e adquirir experiência.

Sobre o trabalho de auditoria, os resultados da pesquisa revelaram que o Sistema Cresol Central já passou por pelo menos três mudanças na forma de realizá-las. No estágio inicial, as auditorias eram realizadas pelos contadores das Bases Regionais de Serviços. Na sequência, esse serviço foi incorporado pela Cresol Central, a partir da constituição de uma equipe de auditores internos. Recentemente, em 2016, outra mudança aconteceu, quando o sistema adotou o modelo de auditoria externa.

Constata-se que a atual mudança ocorreu em virtude das alterações normativas. A Resolução nº 4.454/2015, do Bacen, determina que as cooperativas de crédito devem ser auditadas com periodicidade mínima anual. Pela norma, as auditorias devem ser executadas por empresa independente registrada na CVM ou então por uma EAC, que somente estão autorizadas a executar atividades de auditoria nas cooperativas de crédito quando credenciadas pelo Bacen. Ainda, as empresas de auditoria precisam considerar o escopo definido pelo normativo no processo de averiguação e execução dos serviços.

Assim, postula-se que, a partir da triagem das empresas e da definição do escopo, os órgãos reguladores pretendem obter maior uniformidade na prestação desse serviço e assegurar um nível maior de independência na execução.

Também é possível depreender que essa inovação institucional estaria caminhando no sentido de estimular a convergência dos diferentes sistemas de cooperativas de crédito, visando a constituir bases operacionais comuns para as diferentes vertentes do cooperativismo de crédito. Examinando-se esse aspecto em

um contexto mais amplo, sugere-se que esse movimento poderia estar concorrendo para uma maior homogeneidade das organizações que compõem o campo do SNCC.

Esse quadro sugere a presença de um movimento que avança no processo de institucionalização das práticas de governança, valendo-se do dispositivo do isomorfismo coercitivo, o qual restringe a liberdade de escolha das organizações em relação à prestação dos serviços de auditoria. Esse processo é explicado pela teoria institucional sociológica e parece estar coerente com as reflexões de DiMaggio e Powel (2005).

Outra questão que contribuiu no processo de institucionalização no âmbito das práticas de governança no cooperativismo de crédito diz respeito à criação de dispositivos institucionais que contribuem para sustentar a gestão sistêmica. Para ilustrar essa assertiva, discute-se o regime de cogestão. Previsto na Lei Complementar nº 130/2009, esse dispositivo concedeu às cooperativas centrais de crédito amparo legal para supervisionar as cooperativas associadas, conferindo legitimidade para o exercício de controle e supervisão de suas filiadas. Observa-se que o mecanismo de cogestão, fortaleceu o poder das cooperativas centrais para estabelecer políticas de gestão, concedendo-lhes competências legais para adotar medidas de coerção para sanear eventuais deficiências ou irregularidades apresentadas por cooperativas filiadas.

A análise dos mecanismos de governança do Sistema Cresol Central, a partir da triangulação dos dados da pesquisa, evidencia que as práticas de governança são influenciadas por um conjunto de questões advindas do contexto institucional, sendo que as condições políticas, econômicas, culturais e sociais condicionam sua estruturação. Essa perspectiva vem ao encontro dos resultados encontrados em estudos anteriores, como os de Enrione, Mazza e Zerboni (2006) e de Machado-da-Silva e Fonseca (2010).

Também, o ambiente institucional, conformado por leis, resoluções, normas e valores, afeta a conduta social dos atores, conforme já destacado também por Fonseca (2003). Com relação a esse aspecto, de forma ampla, poderia ser ressaltado que um conjunto de práticas de governança seria adotado para além das preocupações com a eficiência econômica. Assim, sugere-se que a necessidade de conformação dos mecanismos ao marco regulatório deveria ser considerada nesse aspecto. Essa observação parece estar em consonância com os estudos anteriores, como os de Rossoni e Machado-da-Silva (2010) e de Freitas e Freitas (2013).

Assim, evidencia-se que o processo de institucionalização interfere na modelagem dos mecanismos de governança, sendo que as mudanças de práticas são ocasionadas, em grande parte, pela alteração de regras no ambiente institucional. As cooperativas, por sua vez, ajustam suas políticas às determinações dos padrões institucionais, visando à conformidade ao modelo estabelecido para assegurar legitimidade, a qual oferece o benefício da sobrevivência. Tal constatação parece estar de acordo com os estudos de DiMaggio e Powell (1991), que destacam o poder de pressão do ambiente institucional, por meio do mecanismo do isomorfismo coercitivo.

Nesse aspecto, merece destaque que o isomorfismo coercitivo surge enquanto um vetor de mudanças nas práticas organizacionais, visto que leva as cooperativas de crédito a incorporar novos valores em suas práticas de governança para atender às exigências ambientais. Dessa forma, sugere-se que esse movimento contribui para a institucionalização de práticas organizacionais (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003; DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Isso posto, salienta-se que o Estado é um ator que ocupa uma posição central dentro do campo organizacional do cooperativismo de crédito brasileiro. Cabe destacar, igualmente, que ele exerce um poder efetivo de pressão sobre as cooperativas de crédito, atuando na manutenção de padrões comportamentais. Além disso, por meio de regras e normas, pode induzir mudanças organizacionais.

Complementa-se, ainda em relação ao Estado, que, de maneira mais ampla, os dados da pesquisa sugerem sua contribuição para o crescimento e o desenvolvimento do cooperativismo de crédito. Os resultados do estudo evidenciaram que as políticas públicas, especialmente o Pronaf e os programas de habitação rural, contribuíram para o fortalecimento da agricultura familiar e das próprias cooperativas de crédito, propiciando melhores condições de custeio e de investimentos nas atividades agrícolas, aspectos também identificados por Pauli (2015).

Na mesma direção, as manifestações dos entrevistados também revelaram que os próprios dispositivos legais proporcionariam um ambiente de maior segurança para as operações das cooperativas, contribuindo com a solidez e o controle do sistema. Esse achado da pesquisa dialoga com os estudos de Machado-da-Silva e Fonseca (2010), que destacaram a capacidade do Estado em exercer um duplo papel (de persistência e mudança), condição adquirida a partir do poder regulativo e normativo que lhe é atribuído, expresso por intermédio de leis e políticas públicas.

Contudo, apesar das evidências das forças coercitivas e da necessidade de conformação das organizações às normas do ambiente institucional, sugere-se, com base nos resultados do estudo, a capacidade de agência das cooperativas nesse ambiente. Reporta-se que o Sistema Cresol Central inovou na organização dos associados, visando a ampliar sua participação nos espaços de governança. Registra-se, em diferentes momentos, os espaços de interlocução dos agentes do Sistema Cresol com as autoridades estatais, visando aprimorar normas e procedimentos relacionados às práticas de governança. Ressaltou-se os fóruns de discussão das proposições normativas, como as audiências públicas organizadas pelo Bacen para a discussão das Resoluções nº 4.434/2015 e nº 4.454/2015, visando a colher sugestões das organizações para aprimorar o documento. Da mesma forma, as manifestações dos entrevistados evidenciaram a participação da Cresol Central nas discussões a respeito da formatação de políticas públicas, particularmente as destinadas para a agricultura familiar.

Ainda, das evidências em relação à capacidade de agência do Sistema Cresol Central, extrai-se que esse não é um processo dado de maneira *a priori*, pois a agência exige um processo constante de elaboração política, força e habilidade de negociação por parte dos atores sociais. Além disso, observa-se que o poder de agência mantém relação com a posição que a organização ocupa dentro do campo organizacional, até porque, as cooperativas não vivem isoladas do mundo, mas interagem umas com as outras e são afetadas direta ou indiretamente por essas relações. Considera-se, ainda, que os valores, as regras e as normas são construções sociais realizadas ao longo do tempo, dentro de um determinado contexto institucional.

Em síntese, constata-se que há convergência dos dados da pesquisa em apresentar evidências de que o processo de institucionalização interfere na modelagem das práticas de governança do cooperativismo de crédito solidário. Aponta-se que as cooperativas são impelidas a se conformar com as determinações dos padrões de conduta estabelecidos pelo ambiente institucional. Ao mesmo tempo, verifica-se que elas dispõem de espaços para discussão e negociação de proposições que venham a regular sua atuação sistêmica e desenvolver estratégias organizativas que avancem além do que está disposto no marco jurídico, revelando-se sua capacidade de agência.

Objetivo 4 – Evidenciar o processo de institucionalização e de mudança de práticas organizacionais no cooperativismo de crédito solidário.

As reflexões realizadas nos parágrafos precedentes, a respeito do processo de institucionalização das práticas de governança no cooperativismo de crédito solidário sinalizam que esse segmento vem passando por mudanças significativas nos últimos anos. Cabe observar que as inovações institucionais não se limitaram aos mecanismos de governança, uma vez que as leis, resoluções e normas alcançaram as cooperativas de maneira global, inclusive nos procedimentos operacionais.

Diante dos objetivos do estudo, ressalta-se que a preocupação central não foi identificar todas as mudanças de práticas organizacionais e nem mesmo examinar detidamente o alcance e a profundidade de cada uma delas, mas, sim, buscar um entendimento do porquê elas ocorrem e como são construídas ao longo do tempo no âmbito do cooperativismo de crédito solidário.

Esse contexto serve como cenário para a compreensão de algumas mudanças nas práticas organizacionais, para além do âmbito da governança, ocorridas no Sistema Cresol Central, dentre as quais, destacam-se: a política de crédito, o público e o tamanho das cooperativas. Essa opção justifica-se pela compreensão de que essas práticas são fundamentais para o entendimento das mudanças organizacionais de uma forma mais ampla, uma vez que representam áreas essenciais da lógica operacional e guardam forte relação com os mecanismos de governança.

Os resultados da pesquisa evidenciaram que, no decorrer de sua trajetória, ocorreram mudanças no Sistema Cresol Central referentes à política e aos procedimentos de concessão de crédito. Salienta-se que, na origem, o sistema trabalhava com o programa de aval solidário, cuja ideia consistia na organização de grupos de associados que se avalizavam entre si, ou seja, o programa valia-se das relações de proximidade entre os associados para operacionalizar a política de crédito.

Mesmo que essa metodologia permitisse o acesso ao crédito por parte de um conjunto de agricultores que até então eram alijados pelo sistema bancário oficial, essa prática foi perdendo espaço ao longo dos anos. Segundo as manifestações dos entrevistados, o programa foi se extinguindo por influência de um conjunto de fatores. Salienta-se que a inadimplência de alguns associados provocou desgostos nos demais integrantes dos grupos, visto que esses tiveram que honrar os compromissos dos inadimplentes. Aliados a essa questão, as exigências mais rígidas para a



concessão de crédito por parte dos repassadores de recursos para a Cresol Central e o maior controle sobre as operações das cooperativas por parte dos órgãos reguladores também teriam contribuído para a extinção do programa.

Ao que se pode constatar, as mudanças que ocorreram na política de concessão de crédito seguiram a lógica de racionalidade econômica, visando a adequar os procedimentos operacionais às pressões advindas do contexto institucional. Nesse sentido, as evidências dos dados empíricos da pesquisa permitem estabelecer uma linha de raciocínio na seguinte direção: as mudanças nas políticas de crédito caminharam no sentido de dirimir o espaço da subjetividade em favor de procedimentos objetivos e uniformes que alcançam todas as cooperativas integrantes do sistema.

Para ilustrar esse aspecto, pode-se destacar a adoção de manual interno para orientar as operações e os procedimentos de concessão de crédito, a instituição dos comitês de crédito nas cooperativas singulares, a substituição e a consequente sofisticação do *software* de gestão, a adoção da metodologia de análise quantitativa score para o gerenciamento dos riscos, a determinação de alçadas para aprovação das liberações, a definição de níveis de riscos das operações. Dialogando com a revisão teórica (SILVA; ARAÚJO; VAZ, 2009), sugere-se que essas mudanças são do tipo incremental, ou seja, caracterizam-se pelo aumento da eficiência e por melhorias contínuas, além de ser cumulativas.

Além desses dispositivos, os resultados do estudo revelaram também outros dispositivos que podem ter contribuído para as mudanças nas políticas de crédito. Nesse aspecto, destaca-se a pressão exercida pelo Bacen para a Cresol Central adotar as regras previstas na Resolução nº 2.682/1999, referentes à política de provisões, ao limite de exposição por cliente – que é definido tendo por base as resoluções publicadas pelo Bacen e a própria instituição da ferramenta de risco Cresol –, que dialoga com a metodologia desenvolvida pelo Bacen para a instituição do Carel. Dessa forma, sugere-se que o processo de profissionalização das operações de crédito e da gestão das políticas de riscos guarda relação com a pressão advinda do contexto institucional.

Se, por um lado, os critérios mais rígidos para a concessão de crédito podem trazer obstáculos para atender às demandas por crédito dos estratos populacionais mais empobrecidos, o que pode comprometer, ao menos em parte, a identidade originária do sistema, uma vez que o cooperativismo de crédito rural solidário surgiu

para proporcionar acesso ao crédito para os agricultores que estavam excluídos do sistema financeiro tradicional; por outro a adoção da metodologia quantitativa score, que produz um resultado para autorização ou não do empréstimo a partir da análise de dados cadastrais, permite qualificar o processo de concessão de crédito, obter melhores controles, mitigar os riscos de inadimplência, além de ampliar o nível de segurança das operações e, por consequência, das próprias cooperativas.

No conjunto, os resultados da pesquisa sugerem que essas mudanças podem contribuir para qualificar o funcionamento dos órgãos de governança e para a profissionalização da gestão, uma vez que, a rigor, os conselheiros e gestores têm ao seu alcance informações mais precisas para a tomada de decisão. Da mesma forma, ao adequar suas estruturas operacionais aos dispositivos do contexto institucional, as mudanças na política e nos procedimentos de concessão de crédito poderiam proporcionar maior legitimidade da Cresol Central no ambiente institucional e, ao mesmo tempo, fornecer melhores condições para operar no ambiente técnico, marcado pela competitividade empresarial. Essa constatação vem ao encontro das reflexões de DiMaggio e Powell (2005), que comentam que, em certas circunstâncias, as mudanças organizacionais advêm como respostas para as pressões legais ou para as exigências do mercado.

Outra mudança organizacional registrada na análise dos resultados do presente trabalho diz respeito ao público. A discussão a respeito do segmento de atuação pode ser considerada uma questão estratégica no cooperativismo de crédito solidário. Na prática, nesse aspecto, define-se um conjunto de critérios que vão delinear os contornos de quem pode ou não ser associado.

Os resultados da pesquisa evidenciaram que a mudança de público no Sistema Cresol Central estaria relacionada ao conjunto de transformações que ocorreram nos últimos anos, tanto as de ordem interna quanto as de ordem externa.

Nesse particular, cabe destacar que as mudanças relacionadas à ordem interna se referem, pelo menos, a duas situações. Primeiro, ao longo dos últimos anos, um conjunto de cooperativas do Sistema Cresol Central passou a admitir alguns segmentos de público urbano como associados, desde que tivessem algum grau de relação com a agricultura. Com esse critério, abriram-se as possibilidades para associar pequenos comerciantes que realizam negócios com agricultores; pessoas que deixaram a agricultura e foram ganhar a vida na cidade; filhos e filhas de agricultores que migraram para a cidade. Segundo, ainda de ordem interna, foi a

filiação, em 2010, de três cooperativas solidárias que pertenciam à Central Cescoper, sendo que duas tinham como segmento de atuação trabalhadores urbanos vinculados ao setor público. Cabe lembrar que essas situações, instigaram as reflexões internas a respeito do público a tal ponto que incidiram na mudança da missão, conforme reportamos nos parágrafos precedentes do presente trabalho.

Os elementos de ordem externa que influenciaram a mudança de público podem ser resumidos em duas grandes dimensões: o ambiente técnico e o ambiente institucional. Em relação ao primeiro, as manifestações dos entrevistados sugerem que as mudanças ocorridas no meio rural brasileiro – a elevação de renda dos agricultores, o êxodo rural e o envelhecimento da população – pressionaram as cooperativas para a ampliação do público. Argumenta-se que, nesse contexto, as cooperativas dispunham de um público menor vinculado à agricultura para realizar negócios e as operações realizadas seriam em valores maiores, aspectos que poderiam ampliar os riscos das operações.

Ainda em relação ao ambiente externo, foram destacadas nas entrevistas as mudanças nos normativos que exigem a profissionalização da gestão. Na percepção dos participantes da pesquisa, a profissionalização requer investimentos em tecnologia, ampliação das estruturas de controle das operações e qualificação profissional. Argumenta-se que esses aspectos concorreriam para elevar os custos operacionais das cooperativas e, por consequência, ampliariam a pressão pelo aumento das receitas, a fim de assegurar a rentabilidade das cooperativas.

Outro elemento do ambiente institucional que contribuiria para a abertura de público diz respeito à Resolução nº 4.434/2015, visto que passa a classificar as cooperativas pelas operações que elas realizam, e não mais em relação ao público prioritário de atuação.

Nesse contexto, presume-se que a mudança regulatória com a eliminação das barreiras legais para atuar com público diversificado estaria evidenciando uma oportunidade para o Sistema Cresol Central, tendo em vista que as estruturas e os recursos disponíveis poderão ser mais bem aproveitados, visto que, na medida em que tiver um público mais amplo para realizar negócios, criam-se as condições de ampliar a receita, diluir custos, alavancar o patrimônio, melhorar a rentabilidade e fortalecer a posição das cooperativas no mercado.

No entanto, os resultados da pesquisa também sinalizam que existe um entendimento no sistema de que a atuação com o público urbano, especialmente com

as empresas, exige certa prudência, por tratar-se de um segmento no qual as cooperativas da Cresol Central têm pouco acúmulo e apresentam algumas exigências específicas em suas demandas. Nesse contexto, a preparação das cooperativas para operar nesse ambiente, é um aspecto que pode contribuir para mitigar alguns riscos, como os de concentração de carteira e crescimento da inadimplência.

Todavia, faz-se necessário registrar que esse tema merece ser tratado com acuidade, para que a ampliação e a padronização de produtos oferecidos em escala para um público diverso não desloquem os serviços de seu público prioritário, no caso, os agricultores familiares. Na mesma direção, postula-se que a abertura do público pode levar a uma posição de acirramento da concorrência com o sistema financeiro tradicional, uma vez que esses segmentos compõem o foco de atuação dos bancos e das demais instituições financeiras, o que poderia gerar um nível maior de tensão e concorrência com essas organizações, especialmente no âmbito local e regional.

De outra parte, as manifestações dos entrevistados revelaram que existe certo receio de alguns conselheiros e dirigentes de que a abertura de público poderia representar alguma ameaça aos agricultores familiares em perder a direção e o controle das cooperativas. Esse aspecto poderia comprometer a identidade organizacional e afetar as prioridades da Cresol Central em relação ao público da agricultura familiar. Ou seja, revela-se uma preocupação da influência que a abertura do público poderia ter nos mecanismos de governança, já que, por força da lei, todos os associados em dia com suas obrigações estão aptos a disputar os cargos estatutários.

Em relação a essa matéria, postula-se que algum grau de abertura, possivelmente, haverá de ter nos espaços de governança para incluir a representação do público urbano nos órgãos de direção estratégica e de controle. No entanto, talvez, para se precaver diante de uma hipotética situação de as cooperativas serem dirigidas por associados com baixo compromisso com o sistema, poderiam ser incluídos alguns dispositivos nos estatutos sociais que servissem como uma barreira normativa para esse tipo de situação.

Por fim, aventa-se que o alcance dessa mudança na identidade organizacional, nas estratégias de ação e nas práticas de governança vai depender de quanto as cooperativas irão apostar em estratégias comerciais para ampliar o seu foco de atuação com os novos segmentos.

Em suma, considerando-se os possíveis benefícios que as cooperativas irão alcançar com um público maior, ganhos de escala, mitigação de riscos, ampliação do volume de negócios e melhores condições de produzir rentabilidade são alguns elementos que sinalizam que, provavelmente, o sistema irá avançar nessa direção.

Uma terceira mudança organizacional que foi distinguida na análise dos resultados diz respeito ao tamanho das cooperativas do Sistema Cresol Central. Na origem do sistema, o modelo proposto era a criação de cooperativas municipais. Conforme os resultados do estudo, nessa acepção, a cooperativa proporcionaria uma melhor proximidade dos conselheiros e diretores com os associados e possibilitaria uma participação mais intensa dos cooperados no trabalho da cooperativa. Essa concepção permitiria também fortalecer os laços de confiança e diminuir a burocracia na forma de conceder crédito.

No entanto, o desenho originário de organização de cooperativas de base municipal foi sendo gradativamente substituído por uma estratégia de organização microrregional, com uma cooperativa sede e a organização de postos de atendimento nos municípios próximos. Conforme descreveu-se em diferentes momentos no processo de análise dos resultados do presente trabalho, os argumentos para sustentar essa mudança estão relacionados com as dificuldades de viabilizar economicamente as cooperativas pequenas. As manifestações sugerem que o aumento de custos e a ampliação das despesas decorrentes de uma maior profissionalização estariam inviabilizando as cooperativas com baixa movimentação financeira.

Os resultados do estudo evidenciaram que as discussões a respeito do tamanho das cooperativas do Sistema Cresol Central ainda não são conclusivas. Os participantes da pesquisa revelaram que existe um estudo no interior do sistema para analisar as condições de viabilidade das pequenas cooperativas, cogitando-se a possibilidade de fusão ou incorporação das cooperativas que estão passando por sérias dificuldades financeiras.

Apurou-se que a ideia central consiste em tornar viáveis as cooperativas pequenas, pois muitas delas, além das dificuldades econômicas, já não conseguiriam atender às demandas de negócios dos associados, uma vez que as cooperativas com um patrimônio de referência reduzido têm restrições para realizar empréstimos, especialmente operações em maior volume para atender aos associados que estão mais estruturados economicamente.

Entretanto, em 2016, quatro cooperativas que apresentavam problemas de gestão e de liquidez foram incorporadas por outras cooperativas singulares, o que acabou suscitando novas questões no que concerne às discussões a respeito do tamanho das cooperativas.

As evidências empíricas do estudo sugerem que essas incorporações foram realizadas mais pela necessidade do que por constituírem uma opção por um novo formato organizativo, visando a evitar uma possível liquidação por parte do Bacen, processo que poderia gerar eventuais desgastes na imagem do sistema e resultar em prejuízos para os associados dessas cooperativas. Dessa forma, sugere-se que as incorporações ocorreram sob a influência do Bacen, órgão que, por disposição legal, pode cancelar a autorização de funcionamento de cooperativa de crédito, quando for constatada situação de “falta de prática habitual de operações consideradas essenciais” ou por outras situações elencadas na Resolução nº 4.434/2015.

Os resultados da pesquisa revelaram que a questão das incorporações tem potencial de incidir na estratégia organizativa do sistema, não somente por alterar a concepção de constituir pequenas cooperativas municipais ou microrregionais, mas, sobretudo, em função de mexer em um dos pilares da governança, isto é, a participação dos associados, especialmente na assembleia geral. As cooperativas com um número muito grande de associados e com grande dispersão geográfica são obrigadas a realizar assembleias por representação de delegados, suprimindo-se, nesses casos, a possibilidade de participação direta nas deliberações.

Constatou-se que esse tema é recebido com certa aversão por alguns agentes do Sistema Cresol Central, sob a alegação de que isso tiraria do associado o poder de decidir diretamente os rumos do movimento. Sugere-se que essa mudança suscita outras questões, como a necessidade de organização do quadro social a partir da nucleação dos associados, processo utilizado por outros sistemas cooperativos como forma de promover a participação dos associados por intermédio da representação por delegados, no espaço da assembleia ou em outros fóruns de discussão.

Em suma, o conjunto de questões descritas nos parágrafos precedentes sugere que a mudança organizacional referente ao tamanho das cooperativas, que ainda está em curso, sucede-se menos pelas concepções organizativas dos agentes e mais pelas necessidades de adequação das estruturas organizacionais às exigências do ambiente técnico, sobretudo, às de natureza econômica, visando a alcançar a viabilidade das cooperativas e, por extensão, do próprio Sistema Cresol Central.

Como forma de ilustrar, o Quadro 10 apresenta uma síntese das mudanças organizacionais ocorridas na Cresol Central, ressaltando-se as questões da missão, da estrutura e dos mecanismos de governança, as políticas e os procedimentos em relação à concessão de crédito, ao público e ao tamanho das cooperativas.

**Quadro 10 – Síntese das mudanças organizacionais**

Dimensões	Características	
	Origem	Atual
Missão	Fortalecer e estimular a interação solidária entre cooperativas e agricultores familiares por meio do crédito e da apropriação de conhecimento, visando ao desenvolvimento local e sustentável.	Fortalecer e estimular a interação solidária entre agricultores e cooperativas por meio do crédito orientado e da educação financeira com a construção do conhecimento, visando ao desenvolvimento sustentável.
Estrutura de governança	Organização em dois níveis. Cooperativa central e cooperativas singulares.	Organização nos três níveis previstos na legislação: confederação, três cooperativas centrais, cooperativas singulares.
Assembleia geral	Participação direta dos associados.	Participação direta dos associados. Representação por delegados para as cooperativas com grande dispersão geográfica.
Conselho de administração	Modelo monístico. Diretores são membros do conselho de administração.	Modelo monístico. Modelo dual, com segmentação de funções para as cooperativas com ativos superiores a R\$ 50 milhões.
Conselho fiscal	Tempo de mandato dos membros: um ano.	Tempo de mandato dos membros: três anos.
Auditoria	Auditoria interna realizada pelos contadores das bases regionais de serviços.	Realização de auditoria externa, com contratação de empresa independente.
Dispositivos de governança para a gestão sistêmica	Não havia dispositivos regulamentados.	Fundo Garantidor de Solidez Cooperativo; Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito; Regime de cogestão.
Política e procedimentos para liberação de crédito	Grupos de aval solidário.	Manual de crédito; Comitê de crédito; Ferramenta quantitativa score. Definição de alçadas
Software de gestão do crédito	Coopcred	Colmeia
Centralização financeira	Não havia centralização financeira das disponibilidades líquidas das cooperativas filiadas.	Centralização financeira das disponibilidades líquidas das cooperativas filiadas.
Público	Rural – agricultura familiar	Rural e urbano.
Tamanho das cooperativas	Municipal	Municipal; microrregional; Macrorregional.

Fonte: dados da pesquisa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi desenvolvido em diferentes momentos, mas interligados entre si. Na fase inicial, envidou-se esforços para a revisão da literatura relacionada ao problema de pesquisa, para, na sequência, desenvolver os contornos metodológicos do projeto. A etapa final consistiu no desenvolvimento do estudo de caso, que contemplou a coleta de dados, a análise e a interpretação, a discussão dos resultados à luz dos objetivos e, este capítulo, destinado para as considerações finais.

A pesquisa foi desenvolvida com um enfoque exploratório e com abordagem qualitativa, que teve como objetivo principal analisar, empiricamente, o processo de institucionalização dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito solidário, evidenciando os fatores que contribuíram para a mudança de práticas organizacionais no Sistema Cresol Central.

À luz do quadro teórico de referência e dos objetivos, o estudo concentrou-se em investigar as mudanças nas práticas de governança na perspectiva de alcançar um melhor entendimento da interação entre o processo de institucionalização e a mudança, analisando-se a mútua relação entre o ambiente institucional e a capacidade de ação dos atores, num contexto ainda pouco explorado, ou seja, do cooperativismo de crédito solidário.

Os resultados do estudo evidenciaram que as cooperativas integrantes do Sistema Cresol Central começaram a surgir na década de 1990 do século XX com o objetivo de oportunizar o acesso ao crédito para os agricultores familiares, que até então, em grande medida, estavam excluídos do sistema financeiro tradicional. Na fase inicial, o desenvolvimento do cooperativismo de crédito solidário foi impulsionado pela pressão dos movimentos sociais do campo, com destaque para o movimento sindical, que empreenderam um conjunto de lutas para ampliar a oferta de crédito para esse segmento social e econômico.

As manifestações dos entrevistados elucidaram que um dos elementos centrais para o crescimento e a consolidação do Sistema Cresol Central foi a adoção da estratégia de atender, prioritariamente, às demandas dos agricultores familiares, especialmente em oferecer programas de crédito rural, visando fortalecer as unidades produtivas dos associados, processo que contribuiria para a melhoria das condições de vida e de inclusão social.

Os resultados do estudo sugerem que um dos pilares da sustentação do sistema é a construção de laços sociais respaldados nas relações de proximidade e



confiança entre os diferentes elos do sistema. A questão da proximidade pode ser compreendida enquanto um elemento que integra a identidade organizacional e é expressa por diferentes formas, como nas relações estabelecidas pelos diretores com os associados, na organização dos agentes comunitários de desenvolvimento cooperativo e na realização de reuniões nas comunidades. Ainda, postula-se que as relações de proximidade podem ter contribuído para fortalecer os laços de confiança entre membros do sistema. Essa evidência corrobora os estudos de Pauli (2015).

De maneira complementar, a ideia de fortalecer as relações de proximidade a partir da articulação social dos associados nas comunidades pode estar relacionada à estratégia de ampliar e reforçar o sistema de governança, constituindo-se espaços adicionais aos oficiais, visando a ampliar a participação e a representação dos cooperados nas discussões e deliberações das cooperativas. Dessa forma, as relações de proximidade podem contribuir para aprimorar o controle social, constituindo-se num pilar de sustentação horizontal do Sistema Cresol Central.

Entretanto, é preciso registrar, que o crescimento e a consolidação do Sistema Cresol Central não foi um processo linear e uniforme. Foi evidenciado, no decorrer da interpretação dos resultados, à luz dos objetivos do estudo, que mudanças significativas ocorreram no sistema, ao mesmo tempo em que algumas foram mantidas, no que concerne às práticas organizacionais, inclusive no âmbito da governança. A seguir, serão realizadas algumas considerações a respeito dos fatores relacionados ao contexto que concorreram nos processos de mudanças, bem como será destacada a capacidade de agência.

Em primeiro lugar, os resultados do estudo evidenciaram que a racionalidade econômica aflora enquanto uma questão importante para a compreensão das mudanças no Sistema Cresol Central. Foi possível observar, durante o desenvolvimento do trabalho, que ocorreram, ao longo dos anos, transformações no ambiente técnico – êxodo rural, mudanças tecnológicas nos processos produtivos na agricultura familiar, ampliação da oferta e da demanda por crédito, melhorias nas condições de vida dos associados – que pressionaram o Sistema Cresol Central na direção de promover mudanças de práticas organizacionais.

A rigor, os resultados da pesquisa sugerem que as transformações ocorridas no contexto instigaram o Sistema Cresol Central a adequar suas estratégias organizativas para dar conta das exigências do ambiente técnico. Para ilustrar esse argumento, elencam-se algumas mudanças que ocorrem no decorrer da trajetória

histórica e que foram objeto de estudo no presente trabalho: ampliação do tamanho das cooperativas; maior rigidez na política e nos procedimentos para concessão de crédito; abertura de público visando a ampliar o número de associados.

De forma sintética, postula-se que o Sistema Cresol Central, visando a dar conta das exigências postas pelo mercado, ampliou o espectro de atuação das cooperativas, tanto na base geográfica quanto no número de associados, visando alcançar maior escala, ampliação de receitas, redução de custos operacionais e assegurar rentabilidade compatível com o crescimento do sistema.

Os dados do estudo sugerem que a ampliação do leque de atuação demandou um amplo processo de profissionalização da gestão das cooperativas, de modo especial, na política e nos procedimentos de concessão de crédito. Para tanto, passaram a adotar um conjunto de ferramentas e práticas de gestão que, em princípio, instrumentalizaram tecnicamente os agentes para desenvolverem operações em melhores condições. No entanto, a profissionalização, desejável e necessária para organizações inseridas no SFN, elevou os custos operacionais e espremeu as margens de rentabilidade, particularmente, das pequenas cooperativas que atuam focadas na agricultura familiar, já que elas encontram dificuldades operacionais para ampliar as receitas.

Assim, essa dinâmica, pode comprometer a viabilidade financeira das cooperativas com essas características, tanto que, a partir de 2009, iniciou-se um movimento em constituir cooperativas com abrangência microrregional e, a partir de 2016, ocorreram as primeiras incorporações. A rigor, essas estratégias concorrem para a ampliação do espectro de atuação, tanto de tamanho das cooperativas quanto em número de associados.

Dessa forma, os dados da pesquisa sugerem que as mudanças organizacionais referentes ao público-alvo, tamanho da cooperativa e a política e os procedimentos de concessão de crédito, considerando-se sua extensão, não afetaram somente a forma de realizar as operações das cooperativas, mas representaram questões de fundo no que concerne à estratégia organizativa, com potencial de incidir em alguns conceitos da identidade desse modelo cooperativista, inclusive nas práticas de governança. Postula-se que essas mudanças possam ter a força de colocar o Sistema Cresol Central diante de uma equação complexa: se, por um lado, as exigências do ambiente técnico e do ambiente institucional contribuem para o sistema avançar no processo de profissionalização da gestão, para ampliar o espectro de atuação e

qualificar os mecanismos de direção e controle; por outro, esse mesmo movimento pode gerar dificuldades para as cooperativas associadas preservarem as posições originárias do Sistema Cresol Central. Registra-se, contudo, em que pese as mudanças de práticas organizacionais, as manifestações dos participantes da pesquisa revelam uma grande disposição em manter a Cresol Central enquanto um sistema cooperativo de crédito solidário, direcionado para o fortalecimento da agricultura familiar.

Ainda, os resultados da pesquisa evidenciaram, que a expansão do espectro de atuação das cooperativas, enquanto uma resposta as demandas do ambiente técnico, veio acompanhada de um processo de maior regulamentação e fiscalização por parte dos órgãos reguladores, particularmente do Bacen, estabelecendo-se novas exigências legais para o funcionamento das cooperativas.

Esta questão pode ser observada, tanto na expedição de leis e resoluções quanto no monitoramento em ofício por parte do órgão regular, movimento que ao todo, ampliou a rigidez normativa para o funcionamento das cooperativas, inclusive com a implantação de novos dispositivos de governança, visando a fortalecer os mecanismos de supervisão e de controle dessas organizações.

Para ilustrar esse raciocínio, destacam-se as inovações normativas expressas tanto pela lei complementar 130/2009 quanto pelas resoluções 4.434/2015 e 4.454/2015. Essas tratam de um conjunto de questões referentes aos mecanismos de governança do cooperativismo de crédito. Destaca-se, nesse aspecto, a exigência de segmentação de funções entre o conselho de administração e a diretoria executiva para as cooperativas classificadas na condição de Plenas ou Clássicas com ativos acima de R\$ 50 milhões; a possibilidade de ampliação do mandato de um para três anos dos membros do conselho fiscal; a possibilidade de as cooperativas centrais e suas confederações adotar, quanto ao voto das associadas, a proporcionalidade em relação ao número de cooperados representados na assembleia geral; a instituição do regime de cogestão, instrumento que confere poder para as cooperativas centrais administrar cooperativas singulares em caráter temporário; a determinação da obrigatoriedade das auditorias serem realizadas por empresa independente ou por EAC, credenciada pelo Bacen.

Neste contexto, os resultados do estudo evidenciaram que as diretrizes para boas práticas de governança são definidas, em grande medida, pelo Estado, expressas por intermédio da publicação de leis e resoluções. Analisando-se essa

questão numa visão mais abrangente, ou seja, à luz da teoria institucional sociológica, sugere-se que esse movimento compõe o processo de institucionalização das práticas de governança do cooperativismo de crédito solidário e revela, de certa forma, o poder do ambiente institucional na conformação das práticas de governança aos padrões estabelecidos no ambiente.

Ainda nessa direção, assinala-se que os resultados da pesquisa apresentaram evidências de que as diretrizes adotadas pelo Bacen para lidar com as cooperativas de crédito transcenderam as preocupações com os resultados econômicos, ou seja, com sua sustentabilidade financeira, já que consideram os aspectos relacionados à gestão estratégica. Situação semelhante foi encontrada no estudo de Trindade e Bialoskorski Neto (2012), quando fizeram uma análise a respeito da separação da propriedade e da gestão, tendo como campo de pesquisa as cooperativas de crédito brasileiras.

Nesse aspecto, pode ser ressaltado, que os dispositivos legais não se limitaram a constranger ou, então, conformar as práticas das cooperativas aos valores do ambiente institucional. A triangulação dos dados da pesquisa sugere que esses dispositivos, também, concorreram para aprimorar os mecanismos de governança, tanto os de direção estratégica quanto de controle e fiscalização, conforme foi demonstrado na discussão dos resultados, especialmente na descrição do objetivo 3.

Na mesma direção, os resultados evidenciaram que o Estado, por meio dos órgãos reguladores, oferece segurança jurídica para as operações das cooperativas, propiciando, inclusive, condições para que essas organizações possam oferecer novos produtos e serviços. No caso específico em análise, a evolução normativa possibilitou que as cooperativas pudessem realizar, com segurança, um conjunto de operações que, anteriormente, eram exclusivas dos bancos convencionais, passando a realizar operações de crédito em escala, captação de depósitos, serviços de cobrança, seguros e cartão de crédito. Essa perspectiva poderia ser relacionada ao papel do Estado no desenvolvimento do cooperativismo de crédito solidário e vem ao encontro dos estudos de Giddens (2013), que revela que as regras e as normas, também, podem ser compreendidas enquanto habilitadores da ação, possibilitando as organizações a alterar seus comportamentos, tornando possível os processos de mudança de práticas organizacionais.

Esse achado da pesquisa, revela de certo modo, um limite da teoria institucional sociológica em explicar o papel do Estado na relação com o cooperativismo de crédito

solidário, uma vez que, esse campo teórico, especialmente na sua versão clássica (MEYER; ROWAN, 1977; DIMAGGIO; POWELL, 2005), percebe o Estado enquanto um ator que atua, essencialmente, nos processos de conformação, por meio do mecanismo do isomorfismo coercitivo. No entanto, os resultados do estudo sugerem que o Estado exerce variadas funções, desempenhando, em algumas circunstâncias, papel relevante para o desenvolvimento do cooperativismo de crédito.

Em síntese, os resultados do estudo sugerem que as mudanças nas práticas de governança poderiam estar relacionadas tanto à busca de adequação das cooperativas às exigências do ambiente técnico quanto da necessidade de adequação às normas do ambiente institucional em busca de legitimidade. Essa percepção, parece estar em consonância com os achados de Rossoni e Machado-da-Silva (2010).

Nesse quadro, a vitalidade das práticas de governança do cooperativismo de crédito solidário não depende apenas da qualidade de suas relações com os associados, ou então dos resultados econômicos alcançados, mas estaria também condicionada pelas forças oriundas do ambiente institucional, pois, as organizações incorporam em suas práticas de governança um conjunto de recursos advindos do contexto institucional. Essa assertiva está alinhada com os estudos de Scott (1995).

Em suma, a partir desse conjunto de evidências, postula-se que em virtude de as cooperativas serem impelidas a produzir resultados econômicos para continuar operando no mercado e por serem compelidas a adequar seus mecanismos de governança à visão sistêmica do órgão regulador, são questões que levam a um entendimento de que um conjunto de mudanças que ocorreram no transcorrer da trajetória histórica da Cresol Central poderiam ser compreendidas enquanto uma necessidade de adequação das estratégias às condições do ambiente técnico, bem como uma forma de manifestação de conformidade com as disposições estabelecidas no ambiente institucional.

Dessa forma, os achados do estudo apresentam, em parte, convergência com um dos pressupostos da teoria institucional sociológica (MEYER; ROWAN, 1977; DIMAGGIO; POWELL, 2005), particularmente a de abordagem clássica: o de que as mudanças de práticas organizacionais seriam influenciadas por razões que emergem tanto do ambiente técnico em busca de eficiência quanto do ambiente institucional em busca de conformidade aos valores estabelecidos.

No entanto, mesmo considerando que o contexto institucional estabeleça os parâmetros para as mudanças de práticas de governança no Sistema Cresol Central, postula-se que as mudanças ocorridas não podem ser creditadas somente às pressões exercidas pelo contexto institucional. De outro modo, isso significa dizer, que a capacidade de agência dos atores sociais precisa ser considerada na análise do processo de institucionalização das práticas de governança no cooperativismo de crédito solidário. Nesse sentido, os resultados da pesquisa aproximam-se dos estudos (OLIVER, 1991; MAGUIRE; HARDY; LAWRENCE, 2004; BATTILANA, 2006; LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2011; GIDDENS, 2013) que admitiam um espaço mais amplo para a questão da agência nos processos de institucionalização e de mudanças de práticas organizacionais.

Destacou-se, no decorrer da análise e interpretação dos resultados, inúmeras formas de manifestação da capacidade de agência por parte do Sistema Cresol Central. De maneira sintética, elenca-se algumas das principais:

a) o sistema participou nas discussões e negociações com os órgãos reguladores para a criação e alteração de normas institucionais, postulando adequações das normas oficiais para atender às demandas das cooperativas solidárias;

b) a participação nas discussões com os órgãos governamentais para o aprimoramento das políticas públicas, como as de crédito rural – Pronaf – e de habitação.

c) a iniciativa em expandir e diversificar os produtos e serviços, superando-se a mera intermediação financeira, passando a operar em outros negócios, como seguros e cartão de crédito;

d) a lógica de avançar na integração sistêmica – embora seja possível identificar pressões institucionais nesta direção – ela somente ocorreu a partir da disposição das cooperativas em construí-la e, no caso específico em tela, com inovações nos arranjos organizacionais, com a constituição das bases regionais de serviços, que reforçam a horizontalidade do sistema;

e) a posição em contribuir com o desenvolvimento de maneira mais ampla, viabilizando oportunidades produtivas que poderiam contribuir com a diversificação da produção no âmbito da agricultura familiar e da mobilização de recursos e da articulação de atores em torno de um projeto de desenvolvimento nas comunidades em que atua;

f) a estruturação de espaços de governança adicionais aos oficiais, ampliando-se a participação e a representação dos associados, a partir da organização dos cooperados em seus espaços de moradia, do trabalho com os agentes comunitários de desenvolvimento cooperativo, da realização de reuniões comunitárias e das pré- assembleias.

Dessa forma, os resultados sugerem que, embora seja imperioso reconhecer as forças do ambiente que pressionam as cooperativas para a conformidade de suas ações com os valores ambientais, isso não tirou a capacidade e a singularidade da Cresol Central em desenvolver ações para fortalecer o sistema cooperativo de crédito solidário, denotando, portanto, sua capacidade de agência.

Nesse contexto, as evidências do estudo sugerem que as mudanças de práticas organizacionais no cooperativismo de crédito solidário podem ser compreendidas a partir de três dimensões: a) da institucionalização, com a incorporação de novos valores e práticas de governança para assegurar conformidade às pressões ambientais; b) da adequação dos mecanismos de gestão às exigências do ambiente técnico em vista de alcançar eficiência econômica; c) da condição de agência das organizações, ressaltando-se a capacidade de as cooperativas desenvolverem ações para promover mudanças, mesmo em ambientes institucionalizados.

Em suma, sugere-se que as mudanças nas práticas de governança no cooperativismo de crédito solidário são construídas sob a influência das pressões de ordem técnica e institucional em busca de eficiência e legitimidade. No entanto, a capacidade de agência dos atores sociais não poderia ser desconsiderada num entendimento mais amplo do processo de institucionalização das práticas organizacionais. Dessa forma, a institucionalização e as mudanças de práticas de governança poderiam ser compreendidas enquanto um resultado da interação entre as instituições e as organizações (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009), que numa relação recursiva (GIDDENS, 2013), constroem valores que fundamentam o comportamento social dos agentes e legitimaram a implantação de novas práticas organizacionais no Sistema Cresol Central.

Esse achado poderia ser considerado enquanto uma contribuição teórica do estudo ao campo de pesquisa das mudanças de práticas organizacionais, particularmente as de governança no cooperativismo de crédito solidário. Da mesma forma, poderia ser considerado uma contribuição à ciência os achados referentes ao

papel do Estado na relação com o cooperativismo de crédito, uma vez que, os resultados sugerem que suas atribuições são mais amplas do que fora estabelecido pelo marco teórico do institucionalismo sociológico, conforme descreveu-se ao longo da análise e interpretação dos resultados do presente estudo de caso.

Em relação à contribuição prática do estudo, acredita-se que a mesma está localizada em descrever o processo de institucionalização e de mudanças de práticas de governança no âmbito do cooperativismo de crédito solidário, considerando-se as possibilidades de construir novos aprendizados ao analisar as mudanças organizacionais pelas quais as cooperativas passaram.

Considerando-se que os estudos de natureza exploratória não são conclusivos, mas que os achados podem contribuir com o avanço da ciência, a partir de novos olhares a respeito dos fenômenos, os quais, no presente estudo, sugeriram o delineamento de duas hipóteses, a saber:

H1. Os espaços de governança adicionais aos oficiais fortalecem os laços de confiança nas cooperativas de crédito;

H2. A institucionalização das práticas de governança contribui positivamente para o desempenho financeiro das cooperativas de crédito solidário.

Em caso de validação da hipótese 1, espera-se descrever que os espaços adicionais de governança reforçam as relações de proximidade no âmbito do cooperativismo de crédito, fortalecendo-se os laços de confiança entre os associados e os conselheiros.

Em caso de validação da hipótese 2, espera-se descrever que a adequação das cooperativas de crédito aos valores do ambiente institucional ocorre em busca de legitimidade, o que contribui no acesso aos recursos e na melhoria dos indicadores econômicos de rentabilidade, liquidez e riscos.

No que concerne aos limites, ressalta-se o de natureza metodológica para o desenvolvimento do trabalho, uma vez que, os estudos exploratórios não são conclusivos e seus resultados não podem ser generalizados para outras organizações. Também pode ser considerado um limite o fato de a pesquisa ter contemplado apenas um sistema cooperativo, questão que pode ter restringido as condições para uma análise mais ampla do processo de institucionalização e mudanças das práticas de governança no cooperativismo de crédito brasileiro.

Como sugestão para futuras pesquisas, avalia-se que os temas analisados no presente trabalho poderiam ser aprofundados por meio de estudos de caso múltiplos,



estendendo o campo de análise para outros sistemas cooperativos, para buscar um entendimento mais amplo a respeito da complexa relação entre a institucionalização e a mudanças nas práticas organizacionais, corroborando ou não os achados deste estudo.

Ainda, futuros estudos a respeito das práticas de governança no cooperativismo de crédito poderiam partir de outras abordagens teóricas, como dos *stakeholders* ou da teoria da agência, que permitiriam analisar outras dimensões do objeto de estudo, ampliando-se o entendimento a respeito das mudanças organizacionais.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Efeitos contraditórios de uma legislação restritiva. In: SANTOS, C. A (org.). **Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas**. Brasília: SEBRAE, 2004.
- ABRAMOVAY, R., MAGALHÃES, R. SCHRODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n. 24, p. 268-306, maio/ago., 2010.
- AGUILERA, R.V., CUERVO-CAZURRA, A. Codes of good governance worldwide: what is the trigger? **Organization Studies** 25(3), University of Illinois, p. 417-446, 2004.
- ALBUQUERQUE FILHO, J. B., MACHADO-DA-SILVA, C. L. Práticas organizacionais e estrutura de relações no campo do desenvolvimento metropolitano. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Curitiba, vol. 13, n. 4, p. 626-646, out./dez. 2009.
- ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL. **Cooperativa, identidade, valores e princípios**, 1995. Recuperado em 10 de novembro de 2015, de <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>.
- ALVES, C. A. M., MACHADO FILHO, C. A. P. Governança corporativa, responsabilidades dos órgãos de controle e ouvidorias: estudo em bancos no Brasil. **Revista Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 30, n.90, set./dez., 2014.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. O método nas ciências sociais. In: ALVES-MAZZOTTI, A. J., GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2.ed. São Paulo: Thomson, 2004.
- AMARANTE, J. M. CRUBELLATE, J. M. MEYER JUNIOR, V. Estratégias em universidades: uma análise comparativa sob a perspectiva institucional. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 10, n. 1. P. 190-212, jan., 2017.
- AMBONI, N., CAMINHA, D. O., ANDRADE, R. O. B. Produção acadêmica em teoria neo-institucional no Brasil: 1990 a 2010. **Revista Gestão e Planejamento**. Salvador, v.13, n.2, p. 212-231, maio/ago. 2012.
- ARAÚJO, Z. A., SIQUEIRA, E. S., BINOTTO, E., SIMIONI, F. J. A complementaridade entre governança corporativa e cooperativismo: os deslocamentos entre a dimensão estratégica e a cotidiana. XXXI ANPAD. **Anais**. Rio de Janeiro, 2007.
- ASSAF NETO, A. **Mercado financeiro**. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

AVRICHIR, I., CHUEKE, G. V. Empreendedorismo institucional: uma análise de caso no setor de energia elétrica brasileiro. **Revista Administração Mackenzie – RAM**, São Paulo, v. 12, n. 6. p.140-164, nov./dez., 2011.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Governança cooperativa**: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2008.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução 2.608**. Brasília, 1999a.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução 2.682**. Brasília, 1999b.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução 4.150**. Brasília, 2012.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução 4.434**. Brasília, 2015a.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução 4.454**. Brasília, 2015b.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução 3.859**. Brasília, 2010.

BARDIN, L. R. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARLEY, S.R, TOLBERT, P.S. Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution. **Organization Studies**, v. 18, n. 1, p. 93-117, 1997.

BATTILANA, J. Agency and institutions: the enabling role of individuals social position. **Organization**, v. 13, n. 5, p. 653-676, 2006.

BATTILANA, J., LECA, B., BOXENBAUM, E. How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. **The Academy of Management Annals**, v. 3, n.1, p. 65-107, 2009.

BERGER, P. L., LUCKMANN, T. **A Construção social da realidade**. Petrópolis-RJ: Vozes, 24 eds. 2004.

BIALOSKORSKI NETO, S. Um ensaio sobre desempenho econômico e participação em cooperativas agropecuárias. **RER – Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 01, p. 119-138, jan./mar. 2007.

BIALOSKORSKI NETO, S., CHADDAD, F. R. Estrutura de propriedade e finanças em cooperativas agropecuárias: um ensaio comparativo sobre a influência do ambiente institucional no Brasil e nos Estados Unidos. XLIII Congresso da SOBER. **Anais**. Ribeiro Preto – SP, 2005.

BOAVENTURA, J. M. G., CARDOSO, F. R., SILVA, E. S., SILVA, R. S. Teoria dos stakeholders e a teoria da firma: um estudo sobre hierarquização das funções-objetivo em empresas brasileira. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 289-307, jul./set., 2009.

BOLSA DE VALORES DE SÃO PAULO (BM&FBOVESPA). **Governança corporativa**: o que são os segmentos de listagem. Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br>. Acesso: 15 de janeiro de 2016.

BORGES, R. S. G., MARQUES, A. L. Gestão da mudança: uma alternativa para a avaliação do impacto da mudança organizacional. **Revista de Administração Faces**, v. 10, n. 1, p. 95-113, jan./mar., 2011.

BRASIL. **Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias. Cria o Conselho Monetário Nacional.

BRASIL. **Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas. Brasília: 1971.

BRASIL. **Lei Complementar nº 130**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Brasília: 2009.

BRUNSTEIN, J, RODRIGUES, A. L., KIRSCHABAUM, C. Inovação social e empreendedorismo institucional: a ação da ONG 'Ação Educativa' no campo educacional da cidade de São Paulo. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 119-136, jul./set., 2008

BÚRIGO, F. L. Finanças e solidariedade: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, Vol. 2, p.312-359, out. 2006.

CARVALHO, C. A., ANDRADE, J. A., MARIZ, L. A. C. Mudança na teoria institucional. **Anais. XXIX ENANPAD**, Brasília, DF, 2005.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; GOULART, S. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 849-74, jul./ago. 2005.

CARVALHO, C.; VIEIRA, M. M. F; LOPES, F. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações. **Anais. XXIII ENANPAD**, Foz do Iguaçu, 1999.

CASTRO, A., OPUSZKA, P. R. Sistema financeiro nacional e agricultura familiar: inovações, benefícios e limites ao cooperativismo de crédito. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 3, n. 32, p. 404-421, 2013.

CASTRO, M.; GONÇALVES, S. A. Contexto institucional de referência e governança de redes: estudo em arranjos produtivos locais do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, set./out. 2014.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2007.

CHAVES, R. C., MARQUES, A. L., DIAS, A. T. Validando um instrumento de medida de resistência à mudança. **Anais**. ANAPD, 2005.

COHEN, I. J. Teoria da Estruturação e práxis social. In: GIDDENS, A., TURNER, J. **Teoria social hoje**. São Paulo: Editoria UNESP, 2009.

COLLIS, J., HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Rio de Janeiro: CVM, 2002.

CONFEDERAÇÃO CRESOL. **Proposta de Eixos de atuação da Confederação Cresol**. Florianópolis, 2016.

CONFESOL. **Estatuto Social**. Florianópolis, 2013.

CONFESOL. Políticas Públicas e o Papel do Cooperativismo Solidário. **III Seminário Nacional Confesol**. Brasília, DF, 2015.

CORAIOLA, D. M., JACOMETTI, M., BARATTER, M., GONÇALVES, S. A. Conciliando agência e contexto na dinâmica da mudança institucional. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 13, n.4, p. 703-726, out./dez, 2015.

CRESOL BASERGS. **Estatuto Social**. Erechim, 2011.

CRESOL CENTRAL. **Agricultura familiar**: o nosso bem para a vida inteira. Chapecó, 2012b.

CRESOL CENTRAL. **Assembleias gerais Cresol Central SC/RS**: orientações. Chapecó, 2011.

CRESOL CENTRAL. **Cresol confederação realiza 4 seminário nacional**. Chapecó, 2016b.

CRESOL CENTRAL. **Desmembramento, cisão e incorporação**, Chapecó, 2007.

CRESOL CENTRAL. **Estatuto social**. Chapeco, 2015c.

CRESOL CENTRAL. **Gerenciamento de riscos**. Chapecó, 2016f.

CRESOL CENTRAL. **Manual das operações e procedimentos de crédito**. Chapecó, 2016e.

CRESOL CENTRAL. **Manual de medidas restritivas**. Chapecó, 2016a

CRESOL CENTRAL. **Manual de procedimentos internos**, Chapecó, 2017a.

CRESOL CENTRAL. **Manual de referência rápida**: sistema Colmeia. Chapecó, 2016d)

- CRESOL CENTRAL. **O crédito da agricultura familiar**. Chapecó, 2015e.
- CRESOL CENTRAL. **Planejamento estratégico**, Chapecó, 2015d
- CRESOL CENTRAL. **Regimento interno**. Chapecó, 2015a.
- CRESOL CENTRAL. **Regulamento do fundo garantidor de solidez cooperativo do Sistema Cresol Central SC/RS (FGSC)**. Chapecó, 2012a.
- CRESOL CENTRAL. **Relatório de Gestão 2015**, Chapeco, 2015b.
- CRESOL PLANALTO SERRA. **Estatuto social**. Sananduva, 2015a.
- CRESOL PLANALTO SERRA. **Relatório de Gestão 2015**. Sananduva, 2015.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- CUEVAS, C. E.; FISCHER, K. **Cooperative financial institutions: issues in governance, regulation, and supervision**. Washington: The World Bank, 2006.
- DACIN, M. T., GOODSTEIN, J., SCOTT, W. R. Institutional theory and institutional change: introduction to the special research forum. **Academy of Management Journal**, v. 45, p. 45-56, 2002.
- DENZIN, N., LINCOLN, Y. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- DONALDSON, T., PRESTON, L. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 1, p. 65-91, 1995.
- DUARTE, D. V.; TAVARES, B. Institucionalismo e Determinações Governamentais: Evidências de Isomorfismo em Empresas de Base Tecnológica. **EnAPG**. Salvador – BA – 18 a 20 de setembro de 2012.
- DUARTE, E., CARDOZO, M A., VICENTE, E. F. R. Governança: uma investigação da produção científica brasileira no período de 2000 a 2009. **Revista de Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 115-127, jan./abr. 2012.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n.4, p. 532-550, 1989.

ENRIONE, A., MAZZA, C., ZERBONI, F. Institutionalizing codes of governance. **American Behavioral Scientist**, v. 49, p. 961-973, 2006.

FELIX, I. M. N.; GUARIDO FILHO, E. R.; GONÇALVES, S. A. Isomorfismo normativo versus isomorfismo mandatário na adoção de práticas organizacionais. **Organizações em contexto**. São Bernardo do Campo, Vol. 11, n. 22. p. 383-419, jul./dez., 2015

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas, RAE**, São Paulo, v. 47, n.2, p. 61-80, 2007.

FONSECA, V. S.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Conversação entre Abordagens da Estratégia em Organizações: Escolha Estratégica, Cognição e Instituição. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Curitiba, Edição Especial, p. 51-75, 2010.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais**, Panamá, Outubro, 2003.

FONTES FILHO, J. R., FERREIRA, E. C., MARUCCI, J.C. Os múltiplos papéis do conselho de administração nas cooperativas de crédito. **Revista Ciências em Debate**, Florianópolis, v. 1, n.1, p. 101-124, jan/jun. 2014.

FONTES FILHO, J. R., MARUCCI, J. C., OLIVEIRA, M. J. de. Governança cooperativa: participação e representatividade em cooperativas de crédito no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**. São Paulo, v 2, nº 4, p 107 - 125, set./dez. 2008.

FONTES FILHO, J. R., PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, nov./dez. 2008.

FRANCISCO, J. R. de S. Índice de governança corporativa: criação de valor e desempenho nas cooperativas de crédito. **Tese**. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais – MG, 2014.

FREEMAN, R. E., REED, D. L. Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance. **California Management Review**, v. 25, n. 3, p. 88-106, 1983.

FREITAS, A. F. FREITAS, A. F. O cooperativismo de crédito no Brasil e a emergência de uma vertente solidária. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté, SP, vol. 10, p.46-74, maio/ago. 2014.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. As cooperativas de crédito rural solidárias como indutoras do desenvolvimento local. **Revista IDEAS**, Rio de Janeiro v. 5, p. 160-187, jan/jun. 2011.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. Análise institucional de mudanças organizacionais em um sistema cooperativo de crédito solidário em Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 47, p.999-1019, jul./ago. 2013.

FUNDO GARANTIDOR DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO. (FGCOOP). **Estatuto**. Brasília, 2016a.

FUNDO GARANTIDOR DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO (FGCOOP). **Relatório anual 2015 do FGCoop**. Brasília, 2016b.

GAZELLA, A. A., BÚRIGO, F. L. Inclusão financeira e desenvolvimento rural: a importância das organizações territoriais. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, nº 14, p. 301-331, abr. 2009.

GIAROLA, E.; SANTOS, A. C., FERREIRA, R. N.; NAZARETH, L. G. C.; NASCIMENTO, J. P. B. Conflitos de interesses em cooperativas de crédito: uma análise sob a ótica da *Social Network Analysis*. XXXIII ENANPAD. **Anais**. São Paulo, 2009.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 3.ed. São Paulo: Martins Fonte, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K., BANDEIRA-DE-MELLO, R., SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOES, T. H. M., LIMA, A. C. MACHADO FILHO, C. A. P. Os conflitos de agency e o impacto no desempenho financeiro das empresas familiares. **Revista Competitividade e Sustentabilidade**, Cascavel, v. 1, n. 1, p.17-28, jan./dez., 2014.

GONÇALVES, S. A., FONSECA, V. S. AUGUSTO, P. O. M. Delimitação das fronteiras dos campos organizacionais: pressupostos e proposições acerca da interpretação, ambiente técnico e institucional e o contínuo coesão-fluidez. EnANPAD, XXXIV, **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

GREENWOOD, R., OLIVER, C., SAHLIN, K., SUDDABY, R. Introduction. In: GREENWOOD, R., OLIVER, C., SAHLIN, K., SUDDABY, R. **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**, Los Angeles: Sage, 2008.



GREENWOOD, R., SUDDABY, R., HININGS, C. R. Theorizing change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. **Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, p. 58-80, 2002.

GUARIDO FILHO, E. R. A construção da teoria institucional nos estudos organizacionais no Brasil: o período 1993-2007. **Tese**. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

GUARIDO FILHO, E. R. COSTA, M. C. Contabilidade e institucionalismo organizacional: fundamentos e implicações. **Revista de Contabilidade e Controladora**. Curitiba, v.4, n.1, p. 20-41, jan./abr. 2012.

GUARIDO FILHO, E. R. MACHADO-DA-SILVA, C. L. GONÇALVES, S. A. A institucionalização da teoria institucional no contexto dos estudos organizacionais no Brasil. EnANPAD, XXXIII, **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223. 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Guia das melhores práticas de governança para cooperativas**. São Paulo, SP: IBGC, 2015b.

JACOMETTI, M.; CASTRO, M.; GONÇALVES, S. A.; COSTA, M. C. Análise de efetividade das políticas públicas de Arranjo Produtivo Local para o desenvolvimento local a partir da teoria institucional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 425-454, maio/jun., 2016.

JACOMETTI, M.; SANCHES, M. A. B. GONÇALVES, S. A. Análise da estratégia pela perspectiva das teorias institucional e da estruturação. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**. Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 125-155, set./dez., 2013.

JENSEN, M., MECKLING, W. H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas - RAE-CLÁSSICOS**, São Paulo, p. 87-125, abr./jun. 2008.

JUNQUILHO, G. S. Condutas gerenciais e suas raízes: uma proposta de análise à luz da teoria da estruturação. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Curitiba, Edição Especial, p.101-120, 2003.

KELM, M. L., RENZ, C. L. S., ALLEBRANDT, S.L, SAUSEN, J. O. Institucionalização das iniciativas socioambientais das organizações: interfaces entre a teoria do desenvolvimento social de Habermas e o isomorfismo da teoria institucional. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 12, edição especial, ago. 2014.

KIMURA, H., KAZUO KAYO, E., PEREIRA, L. C. J., BORGES KERR, R. Estudo da influência da governança corporativa e do ambiente institucional dos países na

lucratividade das empresas. **Revista Base**, São Leopoldo, v. 9, n. 2, p. 101-115, abr./jun. 2012.

KIRSCHBAUM, C. Elementos para uma teoria institucional intra-organizacional. **Revista perspectivas contemporâneas**. Campo Mourão, Ed. Especial, p. 5-21, 2010.

LA PORTA, R. LOPEZ-DE-SILANES, F., SHLEIFER, A., VISHNY, R. Investor protection and corporate governance. **Journal of Financial Economics**, v. 58, p. 3-27, 2000.

LAMEIRA, V. J., NESS JÚNIOR, W. L. Os determinantes da qualidade da governança praticada pelas companhias abertas brasileiras. **Revista de Negócios**, Blumenau, v16, n.3, p.33–52, jul./set. 2011.

LAMEIRA, V. J., NESS JÚNIOR, W. L., SILVA, P., MOTTA, L. F., KLÖTZLE, M. C. Governança, risco e desempenho das companhias abertas brasileiras. **Revista de Economia e Administração**, São Paulo, v.9, n.1, p. 17-76, jan./mar. 2010.

LAWRENCE, T., SUDDABY, R. Institutions and institutional work. **Handbook of organization studies**. 2. Ed., 2005.

LAWRENCE, T., SUDDABY, R., LECA, B. Institutional work: refocusing institutional studies organization. **Journal of Management Inquiry**. V.20, p. 52-58, 2011.

LEONEL JUNIOR, R. S.; CUNHA; C. R. Atores, trabalho institucional e a institucionalização da estratégia de diversificação em uma cooperativa agroindustrial. **Revista de Administração e Contabilidade**. São Leopoldo, v. 10, n. 1, p. 81-98, jan./mar., 2013.

LIMA, S. M. V., BRESSAN, C. L. Mudança organizacional: uma introdução. In: LIMA, S. M. V., BRESSAN, C. L. **Mudança organizacional: teoria e gestão**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

LORENZI, A. G. A., PROCOPIUCK, M., QUANDT. C. O. Governança corporativa: a situação das empresas brasileiras em relação às melhores práticas. **Revista Brasileira de Estratégia – REBRAE**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 105-119, maio/ago. 2009.

MACHADO FILHO, A. P., MARINO, M. K., CONEJERO, M. A. Gestão Estratégica em Cooperativas Agroindustriais. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 11, nº 2, p. 61-69, out. 2004.

MACHADO-DA-SILVA, C. L., FONSECA, V. S., CRUBELLATE, J. M. Estrutura, Agência e Interpretação: Elementos para uma Abordagem Recursiva do Processo de Institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Curitiba, Edição Especial, p.9-39, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, C. L., FONSECA, V. S., FERNANDES, B. H. R. Mudança e estratégia nas organizações: perspectiva cognitiva e institucional. XXII ANPAD. **Anais**. Foz do Iguaçu, 1988.

MACHADO-DA-SILVA, C. L., GUARIDO FILHO, E. R., NASCIMENTO, M. R., OLIVEIRA, P. T. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M. M. F., CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. da. Competitividade organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Curitiba, vol.14, p.33-49, set. 2010.

MACHADO-DA-SILVA, C.; GUARIDO FILHO, E. R.; ROSSONI, L. Campos Organizacionais: Seis Diferentes Leituras e a Perspectiva de Estruturação. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Curitiba, Edição Especial, p.159-196, 2006.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GRAEFF, J. F. Desenvolvimento e institucionalização de práticas em espaços sócio territoriais: a região dos campos gerais. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 45, p. 233-252, abril/jun., 2008

MAGALHÃES, R. S., ABRAMOVAY, R. A formação de um mercado de microfinanças no sertão da Bahia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 106-119, 2007.

MAGUIRE, S., HARDY, C., LAWRENCE, T. B. Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada. **Academy of Management Journal**, v. 47, n. 5, p. 657-679, 2004.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MARCONI, M. A., LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, H. C., RODRIGUES, S. B. Atributos e papéis dos conselhos de administração das empresas brasileiras. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, vol. 44, Edição Especial, p. 23-35, 2005.

MARTINS, O. S., MAZER, L. P., LUSTOSA, P. R. B., PAULO, E. Características e competências dos conselhos de administração de bancos brasileiros e sua relação com seu desempenho financeiro. **Revista Universo Contábil**. Blumenau, v. 8, n. 3, p. 40-61, jul./set. 2012.

MEINEN, Ê. Marco regulatório do cooperativismo de crédito. In: MEINEN, Ê., PORT, M. **O cooperativismo de crédito ontem, hoje e amanhã**. Brasília: Confabras, 2012.

MEINEN, Ê., PORT, M. **Cooperativismo financeiro: percurso histórico, perspectivas e desafios**. Brasília: Confabras, 2014.

MEINEN, Ê., PORT, M. **O cooperativismo de crédito ontem, hoje e amanhã.** Brasília: Confebras, 2012.

MELO SOBRINHO, A. D., SOARES, M. M. **Rumos do cooperativismo financeiro no Brasil:** diagnóstico, oportunidades e desafios. Brasília: Cegraf, 2015.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MOTTA, P. R. **Transformação organizacional:** a teoria e prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

NEIVA, E. R., PAZ, M. G. T. Percepção de mudança organizacional: um estudo em uma organização pública brasileira. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, v. 11, n. 1, p. 31-52, jan./mar., 2007.

OLIVEIRA, D. P. R. **Governança Corporativa na prática:** integrando acionistas, conselho de administração e diretoria executiva na geração de resultados. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, D. P. R. **Manual de Gestão das Cooperativas:** Uma abordagem prática. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVER, C. Strategic Responses to institutional process. **Academy of Management Review**, v. 16, n.1, p. 145-179, 1991.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD principals of corporate governance.** Paris: OECD, 2004.

Disponível em

<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>.

Acesso em 01 de fevereiro de 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). **Ramos.** Disponível em: <http://www.ocb.org.br/SITE/ramos/index.asp> Acesso em: 13 de julho de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). Manual de boas práticas de governança cooperativa. Brasília: Sistema OCB, 2015.

PASSAGLIA, L. F., ROCHA-PINTO, S. R. Governança de participação societária: fatores críticos para a redução do conflito de agência entre holding e controladas. **Revista de Negócios**, Blumenau, v. 19, n.1, p. 3-26, jan./mar. 2014.

PAULI, J. **O poder da intimidade:** uma análise dos significados do dinheiro em circuitos econômicos. Passo Fundo: IMED, 2015.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE**, v. 4, n.1, p. 01-12, março, 2006.

- PECI, A.; VIEIRA, M. M. F.; CLEGG, S. R. A construção do “real” e práticas discursivas: o poder nos processos de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Curitiba, v. 10 n 3, p. 51-71, jul./set. 2006
- PEREIRA, F. A. A evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a ser explorado. **Organizações em contexto**. São Bernardo do Campo, n. 16, p. 275-295, jul./dez., 2012
- PETARLY, R. R.; AMODEO, N. B. P. A organização do quadro social na cooperativa agropecuária de patrocínio: o diálogo com o departamento técnico para efetivação da dupla natureza cooperativa. **Cadernos de Gestão social**, Salvador, v. 5, n. 2, p. 233-249, jul./dez., 2014.
- PETTIGREW, A. M. Context and action in the transformation of the firm. **Journal of Management Studies**, v. 24, n.6, p. 649-670, nov., 1987.
- PETTIGREW, A. M.; FERLIE, E.; MCKEE, L. **Shaping Strategic Change**. London: Sage Publications, 1992.
- PINHEIRO, M. A. H. **Cooperativas de crédito**: história da evolução normativa no Brasil. 6 ed. Brasília: Bacen, 2008.
- PINHO, D. B. **O cooperativismo no Brasil**: da vertente pioneira à vertente solidária. São Paulo: Saraiva, 2004.
- RIBEIRO, H. C. M., COSTA, B. K., FERREIRA, M. A. S. P. V., SERRA, B. P. Produção científica sobre os temas governança corporativa e stakeholders em periódicos internacionais. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 17, n. 1, p. 95-114, jan./abr., 2014.
- RODRIGUES, A. L. Tensões entre econômico e social: uma proposta de análise à luz da teoria da estruturação. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, vol. 48, n. 2, p. 37-50, abr./jun. 2008.
- RODRIGUES, A. L., MALO, M. C. Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Curitiba, v. 10, n. 3, jul./set. 2006.
- ROE, M. J. The institutions of corporate governance. In: MENARD C. e MARY. M. S. **Handbook of newinstitutional economics**. Netherlands, 2005.
- ROSSETTI, J. P., ANDRADE, A. **Governança Corporativa**: fundamentos, desenvolvimento e tendências, 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- ROSSONI, L. Governança Corporativa, Legitimidade e Desempenho das Organizações Listadas na Bovespa. **Tese**. Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

ROSSONI, L. GUARIDO FILHO, E. R. Pressupostos ontológicos e epistemológicos da perspectiva multiparadigmática da análise institucional em organizações: implicações metodológicas. EnANPAD, XXXIII, **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009.

ROSSONI, L., GUARIDO FILHO, E. R. O que faz um nome? *Status*, conselho de administração e características organizacionais como antecedentes da reputação corporativa. **Revista de Administração – RAUSP**, São Paulo, v. 50, n.3, p. 292-309, jul./ago./set. 2015.

ROSSONI, L.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Institucionalismo Organizacional e Práticas de Governança Corporativa. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Curitiba, vol. 14, p.173-198, set. 2010.

ROSSONI, L.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Legitimidade, governança corporativa e desempenho: análise das empresas da BM&F. **Revista de Administração de Empresas, RAE**, São Paulo, v. 53, n.3, p. 272-289, maio/jun. 2013.

SANDER, J. A.; CUNHA; C. R. Atores sociais e campo organizacional: estratégias discursivas e de mobilização de recursos na construção do complexo avícola na cooperativa agroindustrial COPAGRIL. **Revista Administração Mackenzie – RAM**, São Paulo, v. 14, n. 4. p.189-221, nov./dez., 2013

SARAIVA JUNIOR, A., CRUBELLATE, J. M. Esquemas interpretativos e estratégias institucionais em um sistema de cooperativas de crédito. **Revista Brasileira de Estratégia – REBRAE**, Curitiba, v.5, n.2, p. 127-140, maio/ago. 2012.

SAITO, R.; SILVEIRA, A. D. M. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas - RAE-CLÁSSICOS**, São Paulo, p. 79-85, abr./jun. 2008.

SCHMIDT, D., PERIUS, V. Cooperativismo e Cooperativa. In: Cattani, A. D. **A outra economia**. Porto Alegre-RS: Veraz, 2003.

SCHRÖDER, M. Finanças, comunidades e Inovações: organizações financeiras da agricultura familiar – O sistema Cresol (1995 a 2003). **Tese**. Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, UNICAMP, Campinas, 2005.

SCHRÖDER, L., BANDEIRA-DE-MELLO, R. Relacionamento entre empresa e stakeholders: um estudo de caso no setor eletroeletrônico. **Revista de Administração e Inovação – RAI**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 148-168, jan./mar., 2011.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. London: Sage, 1995.

SCHNEIDER, J. O; HENDGES, M.; SILVA, A. C. M. **Educação e Capacitação Cooperativa**: os desafios no seu desempenho. São Leopoldo – RS: UNISINOS, 2010.

SCHNEIDER, J. O. A doutrina do cooperativismo: análise do alcance, do sentido e da atualidade dos seus valores, princípios e normas nos tempos atuais. **Cadernos de Gestão social**, Salvador, v. 3, n. 2, p. 215-273, jul./dez., 2012.

- SHLEIFER, A., VISHNY, R. A survey of corporate governance. **Journal of Finance**, v.52, n.2, p. 737-783, 1987.
- SILVA, M. A. C. S., VAZ, T. R. D., ARAÚJO, G. C. Gestão por competências como estratégia de mudança organizacional. **Anais, SIMPOI**, 2009.
- SILVA, E. C. **Governança Corporativa nas empresas**: guia prático de orientação para acionistas, investidores, conselheiros de administração, executivos, gestores analistas de mercado e pesquisadores. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- SILVA, F. R.; CRUBELLATE, J. M. Complexidade institucional: um estudo bibliométrico na publicação recente em teoria institucional. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa – RECADM**. Curitiba, v. 15, n. 2, p. 116-132, maio/agos., 2016.
- SILVEIRA, A. M. Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil. **Tese**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- SILVEIRA, A. M., LANZANA, A. P., BARROS, L. A. B. C., FAMA, R. Efeito dos acionistas controladores no valor das companhias abertas brasileiras. **RAUSP**, São Pulo, v.39, n.4, p.362-372, out./nov./dez. 2004.
- SIQUEIRA, B. S., MACEDO, M. A. S. Estudo da Governança Corporativa no Brasil Através de Uma Análise Comparativa do IGC e do IBOVESPA no Período de 2002 a 2005. **Revista Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 28-41, 2006.
- SOARES, M. M., BALLIANA, G. M. O cooperativismo de crédito no Brasil. In: VENTURA, E. C. F., FONTES FILHO, J. R., SOARES, M. S. **Governança cooperativa**: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito. Brasília: BCB, 2008.
- SOARES, M. M., MELO SOBRINHO, A. D. **Microfinanças**: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito. Brasília: BCB, 2008.
- SOARES, M. M., VENTURA, E. C. F. Governança Cooperativa: as funções estratégicas e executivas em cooperativas de crédito no Brasil. **Encontro de Pesquisadores Latino-americanos de Cooperativismo**. Ribeirão Preto, São Paulo, 2008.
- SUCHMAN, M. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.
- TOLBERT, P. S., ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. R., HARDY, C., NORD, W. **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999.

TOSINI, M. C.; BASTOS, A. M. Governança corporativa: as funções de fiscalização e controle em cooperativas de crédito no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**. São Paulo, v. 2, n.4, p.75-89, set/dez. 2008.

TRINDADE, L. Z.; BIALOSKORSKI NETO, S. Uma análise da separação entre a propriedade e a gestão nas cooperativas de crédito brasileiras. **Revista de Contabilidade e Organizações**. São Paulo, v. 6, p.95-118, set./dez. 2012.

VAILATTI, J. L.; ROSA, F. S.; VICENTE, E. F. R. A teoria institucional aplicada à contabilidade gerencial: análise da contribuição teórica e metodológica de publicações internacionais ocorridas no período de 2006 a 2015. **Revista Catarinense da Ciência Contábil - RCC**. Florianópolis, v. 16, n 47, p. 97-11, jan/abr., 2017

VIEIRA, M. M. F., CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

VIEIRA, M. M. F.; SILVA, R. C.; DARBILLY, L. V. C.; SIMÕES, J. M.; ABDALLAH, P. R. Fatores institucionais determinantes da configuração dos campos organizacionais da indústria da pesca no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, nov./dez. 2004.

VILLIERS, C.; ALEXANDER, D. The institutionalisation of corporate social responsibility reporting. **The British Accounting Review**, v. 46, n.2, p. 198-212, 2014

WORLD COUNCIL OF CREDIT UNIONS – WOCCU. **Statistical report**. Disponível em <http://www.woccu.org/publications/statreport>. Acessado 01 de fevereiro de 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre-RS: Bookman, 2005.

ZUCATTO, L. C., SILVA, T. N. Empreendedorismo cooperativa e cooperativismo de eletrificação rural: o caso CRELUZ. **Revista Outra Economia**, v. 10, n. 18, p. 51-63, enero-junio, 2016.

ZUCKER, L. The role of institutionalization in cultural persistence. **American sociological Review**, v. 42, n. 5, p.726-743, 1977.



## APÊNDICES

### Apêndice A – Protocolo dos procedimentos de campo

<b>Unidades conceituais</b>	<b>Descrição dos procedimentos</b>
Vínculo institucional	Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS Pró-reitoria de Pós-graduação e Pesquisa Programa de pós-graduação em administração Doutorado em administração
Doutorando	Marcelino Pies
Orientadora	Prof. Dra. Maria do Carmo Romeiro
Tema	Institucionalização e mudanças nas práticas organizacionais: um estudo dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito solidário
Questão de pesquisa	Como o processo de institucionalização dos mecanismos de governança contribuiu na mudança de práticas organizacionais no cooperativismo de crédito solidário?
Objetivo geral	Analisar o processo de institucionalização dos mecanismos de governança no cooperativismo de crédito solidário, evidenciando os fatores que contribuíram para a mudança de práticas organizacionais.
Marco teórico	Abordagem institucional; mudança organizacional; bases conceituais de governança corporativa; cooperativismo de crédito.
Unidade de análise	As práticas de governança da Cooperativa Central de Crédito Rural e Interação Solidária
Período de investigação	Julho de 2016 a dezembro de 2016
Procedimentos para viabilizar a pesquisa de campo	Autorização para a realização do estudo junto a direção executiva da Cooperativa Central.  Apresentação para a direção da cooperativa o protocolo de pesquisa.  Autorização para publicação do estudo em formato de tese e artigos em periódicos científicos ou eventos, com a identificação da cooperativa.
Procedimentos para análise documental	Coleta de documentos referentes a trajetória da cooperativa, sua constituição jurídica, relatórios administrativos, manuais internos. Documentos prioritários para análise: Estatuto social; regimento interno; Relatórios de gestão; Planejamento

	estratégico; Atas das assembleias gerais; Atas das reuniões do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal; Manuais de procedimentos internos.
Entrevistas semiestruturadas	<p>As entrevistas foram realizadas com conselheiros e dirigentes da Cooperativa Central, dirigentes de cooperativas singulares, dirigentes de bases regionais de serviços; associados sem cargo de direção e colaboradores com vínculo profissional com a Cresol Central.</p> <p>O número de entrevistas contemplou os atores selecionados dos diferentes níveis de organização da cooperativa, tendo como quantidade em cada nível:</p> <p>Cooperativa Central (conselheiros e diretores): 10 casos;</p> <p>Coordenadores de bases regionais de serviços: 2 casos;</p> <p>Presidente de Cooperativa Singular: 4 casos;</p> <p>Associados sem cargo diretivo: 4 casos;</p> <p>Colaboradores da Cooperativa Central: 5 casos.</p> <p>As entrevistas foram previamente agendadas com os participantes e foram realizadas prioritariamente no ambiente de trabalho dos entrevistados.</p> <p>As entrevistas, com o devido consentimento do respondente, foram gravadas para posterior transcrição do conteúdo.</p> <p>Compromisso de sigilo da fonte de informação.</p>
	<p>As entrevistas seguiram um roteiro pré-definido com o objetivo de orientar a condução da entrevista pelo pesquisador. As questões de entrevista foram organizadas em blocos temáticos flexíveis, seja no sentido da flutuação entre esses blocos durante a realização da entrevista, seja na incorporação de temas não previstos inicialmente, mas evidenciados também durante a abordagem do assunto pelos entrevistados.</p> <p>A partir do roteiro de entrevista principal (apêndice B), que foi utilizado com os conselheiros, dirigentes e colaboradores da Cooperativa Central, foram elaborados roteiros específicos para atender os demais níveis de público selecionados.</p> <p>A abordagem da entrevista foi desenvolvida a partir das seguintes pressupões:</p> <p>Bloco 01 – <i>Rapport</i> - Apresentação do pesquisador e do projeto de pesquisa, finalidade da pesquisa e da entrevista, compromisso de sigilo da fonte de</p>

<p>Roteiro pré-definido das questões de entrevistas</p>	<p>informação e solicitação do consentimento para gravar a entrevista.</p> <p>Bloco 02 – questões referentes à organização – trajetória; posicionamento institucional; mudanças de práticas organizacionais; sustentabilidade institucional.</p> <p>Bloco 03 – questões referentes à governança: os primeiros direcionamentos, papel (abrangência) da governança na instituição ao longo do período; funcionamento dos mecanismos; efetividade de sua atuação; mudanças e influências.</p> <p>Bloco 04 – questões referentes às demais categorias de análise – semelhanças e diferenças dos sistemas de cooperativismo de crédito; relação com o campo organizacional; mecanismos de isomorfismo; legitimidade; agência.</p> <p>Bloco 05 – considerações adicionais apresentadas pelo entrevistado a título de complementação da discussão objeto do estudo; agradecimentos ao entrevistado.</p>
<p>Procedimentos para a observação</p>	<p>A observação ocorreu em eventos e reuniões acordados previamente com a direção da cooperativa, entre os quais: reunião do Conselho de Administração; reunião do Conselho Fiscal; seminário da Confederação Cresol; seminário planejamento do Sistema Cresol Central; reunião de base regional de serviços.</p> <p>O pesquisador fez o registro das notas de campo em relatório próprio.</p>
<p>Benefícios para a cooperativa</p>	<p>Entrega formal do relatório de pesquisa para a diretoria executiva.</p> <p>Apresentação dos principais resultados do estudo em reunião do Conselho de Administração.</p>

Apêndice B – Roteiro de entrevistas para os conselheiros, dirigentes e colaboradores da Cresol Central

Etapas	Temas	Objetivos
<p>Etapa 01</p> <p><i>Rapport</i></p>	<p>Apresentar sucintamente o projeto de pesquisa e o pesquisador;</p> <p>Elucidar os objetivos da entrevista;</p> <p>Assumir compromisso de sigilo da fonte de informação;</p> <p>Solicitar o consentimento para gravar a entrevista.</p> <p><b>Identificação:</b> Nome; Idade; Função; Cooperativa; Tempo de associado.</p>	
<p>Etapa 02</p> <p>Trajetória da organização</p>	<p>Poderia falar sobre as circunstâncias que motivaram a criação do Sistema Cresol?</p>	1
	<p>Poderia descrever o papel ou missão do cooperativismo de crédito solidário quando da criação do Sistema Cresol?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar o entendimento do papel/missão quando da criação e discutir esse papel/missão ao longo do tempo;</li> <li>• Explorar mudanças de papel/missão ocorridas ao longo do tempo e suas causas diretas e indiretas presentes no ambiente externo e no ambiente interno.</li> </ul>	1
	<p>Quais foram os principais desafios enfrentados pela cooperativa ao longo dos anos?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar ameaças do ambiente externo. E como conseguiram supera-las?</li> <li>• Explorar oportunidades do ambiente externo ao longo do tempo;</li> <li>• Identificar as mudanças internas provocadas pelas oportunidades externas;</li> <li>• Explorar pontos fortes da organização;</li> <li>• Explorar pontos fracos da organização.</li> </ul>	1
	<p>Poderia descrever como as mudanças que ocorreram ao longo dos anos refletiram na forma de organização da cooperativa?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar reflexos no relacionamento com as cooperativas singulares e com os associados.</li> </ul>	1;2;3;4

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar os principais eventos que provocaram mudanças organizacionais na cooperativa;</li> </ul>	
	<p>Poderia falar um pouco sobre o encaminhamento ao longo do tempo da questão solidária (solidariedade) e a questão da eficiência econômica nessa organização?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar o espaço de cada dimensão (solidária, eficiência econômica) ao longo do tempo.</li> <li>• Identificar se a relação entre as duas dimensões é tranquila ou tensionada.</li> </ul>	1;4
Etapa 03 Governança Corporativa	<p>O que vem a sua mente quando se fala de governança?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar a visão a respeito das práticas de governança;</li> </ul>	2;3
	<p>Poderia falar sobre condicionantes, circunstâncias que motivaram a implementação de práticas de governança?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar o papel da governança no Sistema Cresol quando da sua implantação;</li> <li>• Explorar mudanças de papel ocorridas ao longo do tempo e suas causas diretas e indiretas presentes no ambiente externo e interno;</li> <li>• Explorar mudanças nas práticas organizacionais decorrente da mudança das práticas de governança.</li> </ul>	3
	<p>Como você descreveria o funcionamento dos mecanismos de governança da Cooperativa?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar a questão da participação dos associados na tomada de decisões;</li> <li>• Explorar a respeito do funcionamento dos principais órgãos de governança;</li> <li>• Identificar os tipos de relacionamentos entre as instâncias de governança;</li> <li>• Identificar o papel e as atribuições dos órgãos de controle e fiscalização;</li> <li>• Explorar o grau de formalidade ou informalidade das práticas de governança.</li> </ul>	2;3
	<p>Se você tivesse que argumentar junto a alguém sobre para que serve um bom sistema de governança, quais argumentos utilizaria pensando na experiência dessa organização?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar o papel da governança em relação ao diferencial competitivo – resultados financeiros;</li> </ul>	2;3

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar a importância atribuída a questão do reconhecimento da sociedade;</li> <li>• Papel da governança na construção da imagem corporativa</li> </ul>	
Etapa 4 Demais categorias de análise	O sistema Cresol teve alguma referência para a construção das cooperativas? E o hoje em dia quem serve de referência para vocês?	4
	Seria possível fazer um comparativo entre a Cresol e os outros sistemas de cooperativismo de crédito? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar as principais diferenças em relações aos outros sistemas;</li> <li>• Identificar semelhanças entre os sistemas;</li> <li>• Explorar como os outros sistemas de cooperativas de crédito influenciam na CRESOL;</li> </ul>	4
	Poderias me descrever como foi o relacionamento da CRESOL com o Estado – Banco Central; BNDES; Ministérios, governos estaduais? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar a influência e poder do Estado;</li> <li>• A influência das leis e regulamentos na organização das práticas de governança;</li> <li>• Identificar os benefícios dessa relação para a cooperativa.</li> </ul>	3;4
	Como você vê a influência que a CRESOL tem junto ao Banco Central para discutir alterações no marco regulatório do cooperativismo? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar a questão da agência nas discussões sobre o marco regulatório; legislações;</li> <li>• Identificar possíveis influências da cooperativa na elaboração de políticas públicas;</li> <li>• Identificar eventuais resistências da cooperativa em relação aos regulamentos definidos pelo Estado.</li> <li>• Identificar eventuais mudanças de práticas organizacionais decorrentes das alterações legislativas.</li> </ul>	3
	A nova legislação do cooperativismo de crédito fala em maior profissionalização das cooperativas, particularmente dos órgãos de governança. O que você pensa a esse respeito disso?	3

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar a importância atribuída à segmentação dos órgãos de governança (conselho de administração e diretoria);</li> <li>• Identificar possíveis mudanças nas práticas de governança da cooperativa a partir de alterações legislativas.</li> </ul>	
	<p>Qual tem sido o papel das assessorias e consultorias na cooperativa?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar o papel de universidades, centros de pesquisa, escritórios de consultoria na cooperativa;</li> </ul>	4
	<p>Como foi o relacionamento da Cresol com as organizações da agricultura familiar?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar o papel das organizações na constituição da Cresol;</li> <li>• Identificar possíveis mudanças nessa relação ao longo dos anos;</li> </ul>	1;4
Etapa 5 Considerações finais	<p>O Sr(a) tem alguma coisa a acrescentar?</p> <p>Agradecimentos</p>	

Apêndice C – Roteiro de entrevistas para os presidentes de cooperativas singulares

<b>Etapas</b>	<b>Temas</b>	<b>Objetivos</b>
Etapa 01 <i>Rapport</i>	<p>Apresentar sucintamente o projeto de pesquisa e o pesquisador;</p> <p>Elucidar os objetivos da entrevista;</p> <p>Assumir compromisso de sigilo da fonte de informação;</p> <p>Solicitar o consentimento para gravar a entrevista.</p> <p><b>Identificação:</b> Nome; Idade; Função; Cooperativa; Tempo de associado.</p>	
Etapa 02 Trajetória da organização	Poderia falar sobre as circunstâncias que motivaram a criação do Sistema Cresol?	1
	Poderia descrever o papel ou missão do cooperativismo de crédito solidário quando da criação do Sistema Cresol?	1

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar o entendimento do papel/missão quando da criação e discutir esse papel/missão ao longo do tempo;</li> </ul>	
	<p>Poderia descrever como as mudanças que ocorreram ao longo dos anos refletiram na forma de organização da cooperativa?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar reflexos no relacionamento da Cresol Central com as cooperativas singulares;</li> <li>• Identificar os principais eventos que provocaram mudanças organizacionais na cooperativa;</li> </ul>	1;3;4
	<p>Como a cooperativa trabalha a questão da solidariedade e a questão da eficiência econômica?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar se a relação entre as duas dimensões é tranquila ou tensionada.</li> </ul> <p>Poderia falar a respeito das contribuições da Cresol para o desenvolvimento das comunidades?</p>	1;4
Etapa 03	<p>O que vem a sua mente quando se fala de governança?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar a visão a respeito das práticas de governança;</li> </ul>	2;3
Governança Corporativa	<p>Poderias descrever que mudanças ocorrem ao longo do tempo nas práticas de governança?</p> <p>Explorar mudanças nas práticas organizacionais decorrente da mudança das práticas de governança.</p>	3;4
	<p>Explorar a questão da participação dos associados nos espaços de governança da cooperativa?</p> <p>Explorar a respeito do funcionamento dos principais órgãos de governança da cooperativa;</p>	3;4
	<p>Quais são os principais espaços de participação das cooperativas singulares na Cresol Central?</p> <p>Como você descrevia o processo de tomada de decisão da Cresol Central?</p>	2;3
Etapa 4	<p>Seria possível fazer um comparativo entre a Cresol e os outros sistemas de cooperativismo de crédito?</p>	4
Demais categorias de análise	<p>A nova legislação do cooperativismo de crédito fala em maior profissionalização das cooperativas, particularmente dos órgãos de governança. O que você pensa a esse respeito disso?</p>	3
	<p>Como foi o relacionamento da Cresol com as organizações da agricultura familiar?</p>	4
Etapa 5	<p>O Sr(a) tem alguma coisa a acrescentar?</p>	



Considerações finais	Agradecimentos	
----------------------	----------------	--

## Apêndice D – Roteiro de entrevistas para os associados sem cargo diretivo

Etapas	Temas	Objetivos
Etapa 01 <i>Rapport</i>	Apresentar sucintamente o projeto de pesquisa e o pesquisador; Elucidar os objetivos da entrevista; Assumir compromisso de sigilo da fonte de informação; Solicitar o consentimento para gravar a entrevista. <b>Identificação:</b> Nome; Idade; Função; Cooperativa; Tempo de associado.	
Etapa 02 Trajetória da organização	Poderia falar sobre as circunstâncias que motivaram a criação do Sistema Cresol?	1
	Poderia descrever o papel do cooperativismo de crédito solidário quando da criação do Sistema Cresol?	1
	Poderia descrever como as mudanças que ocorreram ao longo dos anos refletiram na forma de organização da cooperativa?	1;3;4
	Poderia descrever como a Cresol trabalha a questão da solidariedade com os associados? Poderia falar a respeito das contribuições da Cresol para o desenvolvimento dos associados. Quais as principais contribuições que os/as associados/as esperam do Sistema Cresol Central SC/RS?	1;4
Etapa 03 Governança Corporativa	O que vem a sua mente quando se fala de governança?	2;3
	Poderia descrever como se dá a organização dos associados?	2;3
	Quais são os principais espaços de participação dos associados na cooperativa?	3
	Como o Sr. percebe o funcionamento da assembleia geral da cooperativa? Como o Sr. percebe o funcionamento do conselho de administração?	3

	Como o Sr. percebe o funcionamento do conselho de fiscal?	
Etapa 4 Demais categorias de análise	Seria possível fazer um comparativo entre a Cresol e os outros sistemas de cooperativismo de crédito?	3;4
	Como foi o relacionamento da Cresol com as organizações da agricultura familiar?	4
Etapa 5 Considerações finais	O Sr(a) tem alguma coisa a acrescentar? Agradecimentos	

## Apêndice E – Carta para solicitação de autorização para realização de pesquisa

São Caetano do Sul, 06 de junho de 2016

**Assunto:** Solicitação de autorização para realização de pesquisa**Ilmo Sr.** Rudemar Casagrande**Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária – Cresol Central SC/RS****Chapecó – SC****Prezado Senhor**

Vimos, através desta, solicitar autorização da Direção Executiva dessa respeitável organização para que Marcelino Pies, aluno regularmente matriculado no Programa de Pós-graduação em Administração (Doutorado) da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), realize pesquisa junto a Cooperativa Central de Crédito Rural e Interação Solidária, sob a orientação da Profa. Dra. Maria do Carmo Romeiro, para atendimento ao seu trabalho de tese, cujo objeto relaciona-se com a dinâmica de institucionalização dos mecanismos de governança corporativa no cooperativismo de crédito solidário e sua influência na direção da mudança de suas práticas organizacionais, em especial em cooperativas de crédito solidário.

A disponibilização dessa compreensão, em especial ao segmento de cooperativas, pode contribuir na produção de novos conhecimentos no espaço acadêmico e servir de subsídio para as cooperativas discutirem as práticas organizacionais relacionadas aos mecanismos de governança, objetivando a sustentabilidade e a longevidade organizacional.

Nesse sentido, vimos respeitosamente solicitar:

- a) Liberação do acesso a documentos institucionais da Cresol Central: Estatuto Social e Regimento Interno; Atas de Reuniões do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal; Relatórios de gestão, Planejamento estratégico; Relatórios dos resultados das auditorias externas; Manuais e processos de gestão; Documentos referentes a trajetória da cooperativa; organogramas, normas/procedimentos internos sobre o tema da governança, matérias publicadas em jornais, revistas, internet relacionados ao tema da pesquisa.
- b) Permissão para a realização de entrevistas, previamente agendadas em datas e horários acordados, com Conselheiros do Conselho de Administração da Cresol Central; Conselheiros do Conselho Fiscal da Cresol Central; Diretores da Cresol Central; Presidentes de cooperativas singulares; Associados de cooperativas singulares; Colaboradores da Cresol Central.
- c) Permissão para participar como observador em reuniões realizadas pela Cresol Central e/ou cooperativas singulares, com o objetivo de registrar dados que contribuem com o propósito dessa pesquisa, nesse caso os relacionados com os mecanismos de governança.
- d) Autorização para utilizar os dados coletados na construção da argumentação analítica para atendimento ao propósito da pesquisa, assumindo-se o compromisso quanto ao sigilo da unidade primária informante.

Ainda, considerando a relevância dessa organização no segmento do cooperativismo de crédito, solicitamos autorização para identificar a cooperativa, objeto desse estudo, no documento elaborado como produto final da pesquisa, o qual será, posteriormente, disponibilizado em biblioteca física e virtual da USCS. Da mesma forma, solicita-se autorização para publicação dos principais resultados da pesquisa em artigos científicos a serem apresentados em eventos acadêmicos e/ou publicados em revistas.

O período previsto para a coleta de dados aqui relatada compreende os meses de junho a dezembro de 2016.

Registre-se, desde já, nosso compromisso com a entrega do relatório de pesquisa para a diretoria executiva e com a apresentação dos principais resultados do estudo em reunião do Conselho de Administração.

Na certeza do acolhimento de nosso pleito, agradecemos sua atenção e colocamo-nos a disposição para fornecer informações complementares, caso seja necessário.

Atenciosamente

Marcelino Pies  
Doutorando do Programa de Pós-graduação USCS  
Professor da Faculdade Meridional de Passo Fundo – IMED

Dra. Maria do Carmo Romeiro