



Enfoque: Reflexão Contábil

ISSN: 1984-882X

Departamento de Ciências Contábeis - Universidade  
Estadual de Maringá

Greatti, Ligia; Sela, Vilma Meurer

Atuação das cooperativas de crédito no processo de inclusão financeira no Brasil

Enfoque: Reflexão Contábil, vol. 40, núm. 3, 2021, Setembro-Dezembro, pp. 21-37

Departamento de Ciências Contábeis - Universidade Estadual de Maringá

DOI: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v40i3.52027>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307169275002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

UDEM [redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

# Atuação das cooperativas de crédito no processo de inclusão financeira no Brasil

DOI: 10.4025/enfoque.v40i3.52027

**Ligia Greatti**

Doutora em Administração Pública e Governo (FGV)  
Universidade Estadual de Maringá  
Departamento de Administração  
E-mail: lgreatti@uem.br  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2152-3380>

**Vilma Meurer Sela**

Doutora em Administração Pública e Governo (FGV)  
Universidade Estadual de Maringá  
Departamento de Administração  
E-mail: vmsela@uem.br  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8594-9471>

Recebido em: 21.02.2020

Aceito em: 01.04.2020

2ª versão aceita em: 20.04.2020

## RESUMO

A proposta deste artigo consiste em analisar a atuação das cooperativas de crédito no processo de inclusão financeira no Brasil, ressaltando sua importância enquanto atores implementadores. O estudo se caracteriza como qualitativo, sendo utilizada para a coleta de dados primários entrevistas semiestruturadas com atores considerados importantes no processo de inclusão financeira, e para coleta de dados secundários pesquisa documental sobre o cooperativismo de crédito em publicações digitais e relatórios de inclusão financeira do Banco Central do Brasil (BCB). As entrevistas foram analisadas por meio da análise de conteúdo, visando uma melhor sistematização e organização das informações por categorias de análise. A pesquisa evidenciou que a alta capilaridade do cooperativismo de crédito, a capacidade que possuem de manter o capital na localidade, a equalização das taxas de juros que promovem, a democratização nas decisões e a educação financeira que proporcionam são alguns dos pontos principais pelos quais as cooperativas de crédito são consideradas importantes atores implementadores da inclusão financeira, contribuindo assim para o desenvolvimento de uma determinada localidade.

**Palavras-chave:** Política Pública; Implementação; Inclusão Financeira; Cooperativas de crédito.

## *Performance of credit cooperatives in the financial inclusion process in Brazil*

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the role of credit cooperatives in the process of financial inclusion in Brazil, highlighting their importance as implementing actors. The study is characterized as qualitative, being used to collect primary data semi-structured interviews with actors considered important in the process of financial inclusion, and for secondary data collection documentary research on credit cooperativism in digital publications and financial inclusion reports from the Central Bank of Brazil (BCB). The interviews were analyzed through content analysis, aiming at a better systematization and organization of information by analysis categories. The research has shown that the high capillarity of credit cooperativism, their ability to hold capital in the locality, the equalization of interest rates they promote, the democratization of decisions and the financial education they provide are some of the main points by which the companies. Credit cooperatives are considered to be important implementers of financial inclusion, thus contributing to the development of a particular locality.

**Keywords:** Public Policy; Implementation; Financial Inclusion; Credit Cooperatives.

## 1 INTRODUÇÃO

Uma política pública se constitui como um conjunto de ações e intervenções, tanto do Estado como da sociedade, orientadas não apenas a garantir a ordem e a segurança social, mas também a prover serviços destinados a diminuir as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento econômico. Está relacionada à mobilização de esforços e recursos na tentativa de solucionar problemas considerados públicos, afetando assim todos os membros de uma sociedade, mesmo de forma indireta.

Um tema de destacada importância como um problema social e econômico é a exclusão financeira, considerando que uma grande parte da população está às margens do sistema financeiro tradicional. Quando se fala em pessoas excluídas do sistema financeiro, há várias razões que as levam a isso, além do fato da extrema pobreza existente. Beck e Demirgüç-Kunt (2008) colocam que a exclusão financeira atua como um travão ao desenvolvimento, e apontam para a falta de acesso das pessoas pobres ao sistema financeiro. Esta falta de acesso não apenas impede o crescimento, já que muitos projetos de investimento não podem ser realizados, mas também resulta em persistente desigualdade de renda. De acordo com Beck (2015), a dificuldade de acesso a serviços financeiros pode ser definido em duas dimensões principais: acesso geográfico, ou seja, proximidade a um prestador de serviços financeiros, e acesso socioeconômico, isto é, ausência de taxas proibitivas e requisitos de documentação. Pode-se destacar, além do fato de estarem isoladas geograficamente em regiões nas quais o sistema financeiro não atua e a falta de documentação que as permitam ingressar no sistema financeiro, a falta de acesso a ambientes virtuais, a falta de educação financeira (informação, conhecimento e habilidade), mas, principalmente, a falta de recursos financeiros e de crédito propriamente dito, por não ser um público rentável para as instituições financeiras. O fato de não ser um público rentável para as instituições financeiras

ras também está relacionado ao alto custo da logística de distribuição com a prestação de serviços e instalação de agência bancária.

Nesse sentido, os excluídos financeiramente são aqueles grupos para os quais o mercado financeiro não foi capaz de oferecer serviços formais e adequados às suas necessidades. Na tentativa de minimizar esse problema, o processo de inclusão financeira vem sendo discutido como um conjunto de ações voltado para a prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda, com produtos, processos e gestão diferenciados. No Brasil, a inclusão financeira ainda não é formalizada como uma política nacional, no entanto, existem diversas ações e programas instituídos neste âmbito, que juntos formam um projeto voltado para a promoção da inclusão financeira.

O BCB vem atuando para ampliar e melhorar o acesso da população a serviços financeiros desde a década de 1990, por meio de três frentes principais: (i) expansão e fortalecimento dos canais de acesso a serviços financeiros, (ii) criação de instrumentos para melhor adequação dos serviços aos segmentos de menor renda, (iii) garantia da qualidade na provisão de serviços financeiros. Quanto à expansão dos canais de acesso, existe uma atuação para fortalecimento das cooperativas de crédito, que são peça fundamental para o atendimento a setores específicos, especialmente no que tange ao crédito rural e associações produtivas. (BCB, 2012).

As cooperativas de crédito são assim consideradas agentes implementadores de singular importância para a inclusão financeira, pois, ao representar iniciativas dos próprios cidadãos, visam ofertar serviços financeiros mais adequados às necessidades de uma população, atender demandas por crédito a preço justo, que, somadas às iniciativas voltadas para estímulo ao empreendedorismo, ajudam a manter o emprego e a renda nas pequenas comunidades, contribuindo assim de forma relevante

para o desenvolvimento local sustentável. O sistema cooperativista passou por um longo processo de normatização desde sua criação, ficando assim melhor estruturado e fortalecido para atuar no Sistema Financeiro Nacional (SFN). Atualmente, as cooperativas podem atender maior parcela da população mediante ampliação das possibilidades de vínculos, como as cooperativas de empresários e de livre-admissão, bem como da variedade de serviços que estão autorizadas a prestar, que se equiparam aos serviços prestados pelas instituições bancárias convencionais, mas com um formato mais acessível para a população de baixa renda.

Deste modo, por considerar as cooperativas de crédito um ator essencial no processo de inclusão financeira, este trabalho fará menção a esse modelo de instituição. O propósito de pesquisa se justifica, pois, ao analisar a literatura sobre implementação de políticas públicas, observa-se a existência de uma lacuna, sendo um potencial analítico de estudo. Trata-se da ausência de estudos que analisam a presença de atores não estatais, participando das políticas públicas, principalmente no seu processo de implementação. Assim, este estudo tem como objetivo analisar a participação das cooperativas de crédito, enquanto atores de mercado, na implementação do processo voltado a promoção da inclusão financeira no Brasil.

Para a coleta de dados, além de fontes bibliográficas e documentais que mostram a atuação das cooperativas de crédito em prol da inclusão financeira no Brasil, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com agentes do BCB, pelo fato de ser considerado o ator governamental que coordena o projeto para inclusão financeira no país, e também com representantes dos três principais sistemas cooperativista do Brasil, sendo o Sicredi, o Sicoob e a Cresol, por serem considerados atores implementadores da inclusão financeira, e com a OCB (Organização das Cooperativas do Brasil). Foi feita uma análise dos documentos e as entrevistas foram analisadas por meio da aná-

lise de conteúdo, para uma melhor sistematização e organização das informações e posterior análise, visando verificar a importância das cooperativas de crédito para a implementação da Inclusão Financeira no Brasil.

Assim, este estudo está organizado da seguinte forma, após a Introdução, foi feito um levantamento teórico sobre a implementação da inclusão financeira no Brasil e sobre a importância das cooperativas de crédito nesse processo. Posteriormente foram apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para a elaboração do trabalho. Em seguida, foram apresentados dados sobre a atuação das cooperativas de crédito na inclusão financeira no Brasil, com o intuito de reforçar a importância das mesmas nessa política. E, por último, se fez a considerações finais em relação ao trabalho, seguida da apresentação das referências utilizadas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A INCLUSÃO FINANCEIRA E SEU PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

Uma política pública está situada em torno de uma situação-problema ou problema público, para o qual se busca uma solução (PROCOPIUCK, 2013). Representa um conjunto encaixado de decisões e de ações, resultado das interações estruturadas entre diferentes atores, públicos e privados, que, por diversas razões, estão envolvidos no surgimento, na formulação e na resolução de um problema politicamente definido como público (SUBIRATS et al., 2012). Um dos meios mais utilizados para fins analíticos é olhar para a política pública como um processo, ou seja, como um conjunto de etapas ou fases por meio das quais a solução de um problema público flui de uma forma mais ou menos sequencial, formando o ciclo de políticas públicas.

As fases mais comumente destacadas no ciclo de políticas públicas, relacionados por diferen-



tes autores podem ser resumidas em: identificação de um problema considerado público; definição da agenda, que ocorre quando são decididos os assuntos a serem trazidos e debatidos na esfera pública (KINGDON, 1996); formulação, quando são especificadas as alternativas e elaborados os planos de ação (SOUZA, 2006); implementação, quando as políticas são colocadas em prática (HILL, 2006); e avaliação, quando são verificados os resultados das políticas implementadas, comparando-se com as especificações formuladas, analisando desempenho e medindo impactos, para corrigir os rumos, dar continuidade ou concluir a política (VIANA, 1996).

Nesse contexto do ciclo de políticas públicas, a implementação é vista como um processo no qual as intenções, construídas na fase de formulação da política, são convertidas em ações, ou seja, um processo que busca a realização concreta dos objetivos para produzir do mesmo modo determinados resultados, impactos e consequências (AZEREDO, LUIZA e BAPTISTA, 2014; FREY, 2000; VIANA, 1996). Analisar a fase de implementação é particularmente importante e necessária diante do fato de que as políticas públicas são implementadas não somente através de agentes públicos, mas, cada vez de forma mais frequente, também por agentes não governamentais. A implementação quase nunca está a cargo de apenas um ator e nem sempre ocorre apenas no âmbito de uma organização, mas de um campo interorganizacional no qual há a participação de organizações públicas e privadas.

A implementação da inclusão financeira no Brasil depende da integração de diversos atores governamentais e não governamentais dedicados à prestação de serviços financeiros acessíveis também à população de baixa renda. Embora no Brasil a inclusão financeira ainda não seja formalizada como uma política nacional, existem diversas ações e programas instituídos neste âmbito, que juntos formam um projeto desenvolvido para sua promoção. Tais ações são voltadas para a prestação de

serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda, tradicionalmente excluída do sistema financeiro tradicional, com a utilização de produtos, processos e gestão diferenciados. Incluem o projeto para bancarização, micro poupança, micro seguro, educação financeira, projeto moedas sociais, Programa Cidadania Financeira (PCF), além do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), sendo este o projeto com maior força dentro do tema.

Atualmente, a inclusão financeira é considerada pelo BCB como “estado no qual toda a população tenha acesso e faça uso, de maneira simples, equilibrada e consciente, de serviços financeiros que tragam ganhos de bem-estar ao cidadão, de maneira conveniente e por preços acessíveis” (BCB, 2015). É vista como um estado em que todos os adultos têm acesso efetivo aos serviços financeiros providos por instituições formais, como crédito, poupança, pagamentos, seguros, previdência e investimentos (BCB, 2018). Magalhães-Timotio, Theófilo e Gonçalves (2018) compreendem a inclusão financeira como um processo no qual indivíduos e empresas tenham a possibilidade de acesso e de utilização de produtos e serviços fornecidos pelo sistema financeiro formal, e que sejam adequados e sustentáveis para o atendimento da demanda em suas necessidades, destacando que é o desenvolvimento financeiro via democratização das finanças que implica em promover o que se denomina como inclusão financeira. Beck (2015) ressalta que produtos apropriados que atendam às necessidades dos clientes são sustentáveis tanto para provedores quanto para usuários, mas que não envolvam preços abusivos é um aspecto importante quando se trata de incluir financeiramente a população.

De acordo com Helms (2006, p.14) os atores envolvidos no processo da Inclusão Financeira podem ser classificados em três níveis de atuação, de forma setorial: macro, meso e micro. O nível macro é composto pelos atores responsáveis pela estrutura regulatória e é o

âmbito no qual ocorrem as formulações de políticas públicas. O nível meso é formado por instituições ligadas à infraestrutura do sistema financeiro, responsáveis por soluções tecnológicas, logísticas, de risco, de apoio e provedor de capacitação, entre outras. E o nível micro é constituído por instituições que estão em contato direto com os clientes ou usuários.

Na inclusão financeira, fazem parte do nível macro instituições como BCB, ministérios e outros órgãos governamentais. O BCB é uma instituição-chave para a regulação do sistema financeiro e das instituições bancárias, além de ter um papel fundamental para as diretrizes das políticas de inclusão financeira. Em 2009, formulou o projeto Inclusão Financeira, cujo objetivo é repensar, juntamente com os atores envolvidos, o modelo de inclusão financeira no país, com o propósito de prover acesso a serviços financeiros adequados às necessidades da população brasileira. Assim, exerce papel de ator macro na questão da inclusão financeira no Brasil atualmente, por duas razões fundamentais: reconhecida capacidade em promover reunião e articulação dos diversos atores em torno do tema microfinanças; e a experiência no exercício de regulação e supervisão do sistema financeiro, função que lhe é peculiar (BCB, 2009).

Como instituições do nível meso é possível citar a Central de Risco de Crédito do BCB, o Serasa e o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC), como instituições que compartilham informação de crédito, e o Sebrae, como instituição de apoio e treinamento. Do nível micro fazem parte as instituições de microfinanças (IMFs), como os bancos públicos e comerciais, as cooperativas de crédito, as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPPs), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e os consórcios (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008). Essas instituições são responsáveis por fazer com que os serviços financeiros cheguem ao alcance dos des-

tinatários, e por isso são considerados atores implementadores da inclusão financeira. Sendo assim, este nível está ligado diretamente à proposta deste trabalho.

Por meio de canais, físicos, virtuais ou eletrônicos, tais instituições que prestam serviços de microfinanças ganham capilaridade e conseguem levar os serviços financeiros, de forma mais viável, ao alcance da população de baixa renda, bem como a regiões menos assistidas pelo sistema financeiro convencional. Desta forma, contribuem para o financiamento/investimento dos microempreendedores e das famílias, abrindo novas oportunidades e colaborando para a expansão do desenvolvimento econômico. Assim sendo, a microfinança atua como força relevante na redução da desigualdade social, visto que a concessão de um maior acesso a serviços financeiros é uma importante ferramenta.

## 2.2 A IMPORTÂNCIA DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO PARA A INCLUSÃO FINANCEIRA NO BRASIL

As cooperativas de crédito são definidas como “instituições financeiras e sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, sem fins lucrativos e não sujeitas à falência, constituídas com o objetivo de propiciar crédito e prestar serviços aos seus associados” (BITTENCOURT, 2001, p. 23). A primeira cooperativa de crédito se formou na Alemanha, em 1947, por Friedrich Wilhelm Raiffeisen, natural da Renânia. Ele criou no povoado de Weyerbusch/Westerwald a primeira associação rural de apoio para pequenos agricultores, que, embora não fosse ainda uma cooperativa, serviria de modelo para a futura atividade cooperativista de Raiffeisen. (PINHEIRO, 2008). O objetivo das cooperativas de crédito era criar condições para que a população mais pobre do campo pudesse ter alternativas para sair da miséria e melhorar de vida e a ideia do cooperativismo de crédito era permitir que as pessoas conseguissem juntar

dinheiro e tomar empréstimos mutuamente e assim melhorar suas condições financeiras se integrando ao mundo capitalista (BITTENCOURT, 2001).

Estudo desenvolvido por Kelly; Fonseca e Sauerbronn (2019, p. 20) sugerem que “a concessão de crédito aos mais pobres não tem sido prioridade das instituições financeiras em geral, devido aos elevados custos operacionais, aos reduzidos valores de empréstimos, à assimetria de informações e à elevada relação custo-benefício”. As cooperativas trabalham justamente nessa lacuna de mercado, levando créditos e demais serviços financeiros às camadas mais pobres da população. Segundo Neri (2014), o microcrédito integra a conexão entre a inclusão financeira e a geração de renda, sendo fundamental para dar vazão aos espíritos empreendedores de baixa renda.

As cooperativas de crédito oferecem aos seus associados os mesmo produtos e serviços financeiros que um banco tradicional fornece aos seus clientes, no entanto, o que as diferenciam dos bancos são os seus princípios. São organizações onde o proprietário é o cliente e gestor ao mesmo tempo, e apoiam-se em princípios de associativismo, não visando à maximização de lucro, mas sim as relações com seus cooperados. Buscam rendimentos apenas para pagar suas próprias despesas e cobrir os custos de funcionamento. Desta forma, quanto menor forem os custos da cooperativa, menores podem ser os juros e as taxas cobradas dos seus associados. Assim, os motivos que levam as cooperativas a praticarem taxas significativamente menores do que as instituições bancárias podem estar associados à gestão exercida pelos cooperados, aos fins não lucrativos, ao tratamento tributário diferenciado, a isenção de depósitos compulsórios, a captação de recursos com menor custo (ANNIBAL; KOYAMA, 2011).

Neste sentido, as cooperativas de crédito conseguem tanto oferecer taxas menores para financiamento quanto remunerar melhor as apli-

cações de seus associados com taxas superiores às do mercado, e, quando existem sobras, são divididas entre os associados ou utilizadas para a capitalização da cooperativa, por meio da elevação do valor da cota capital dos associados. Já nos bancos tradicionais, tais rendimentos são apropriados pelos donos, constituindo lucro (BITTENCOURT, 2001). Esse é um aspecto importante do cooperativismo de crédito, a sua capacidade de equalização das taxas de juros do mercado. Silva e Guerra Junior (2012) mencionam que o cooperativismo de crédito, além de ser apresentado como uma das opções viáveis dentro do SFN, também é visto como uma alternativa para promover a humanização do sistema financeiro, situando em patamares mais justos, os juros do crédito e a remuneração do capital. De forma mais detalhada, pode-se dizer que as cooperativas de crédito tendem a praticar taxas de juros mais justas, primeiro, pelo fato de serem os próprios associados os tomadores de decisão e, segundo, pelo fato da cooperativa de crédito não visar lucro. Assim, atuam na equalização das taxas de juros do mercado, impulsionando-as para baixo nas demais instituições financeiras que atuam na mesma localidade.

A manutenção do capital é um outro importante instrumento para o desenvolvimento local. Segundo Silva e Guerra Junior (2012), o cooperativismo de crédito tem importância singular para toda a sociedade, pois atua como alternativa de aplicação de recursos privados dos seus associados em favor da própria comunidade onde as mesmas estão inseridas. As cooperativas de crédito são, portanto, instituições que atuam localmente, pois captam depósitos (poupança) e concedem crédito (empréstimos) aos seus associados de uma determinada região, dinamizando a economia e mantendo o capital circulando nessa localidade. A renda dos seus associados é mantida e aplicada no próprio local onde está instalada a cooperativa de crédito, popularizando os serviços financeiros, ajudando a democratizar o acesso ao crédito e contribuindo para a geração de emprego e renda, assim como coloca



Bialoskorki Neto (1998), ao dizer que os empreendimentos cooperativistas são organizações que apresentam uma importante função pública de desenvolvimento econômico, aliada à geração e distribuição de renda e à criação de empregos.

A democratização das decisões constitui outra característica do cooperativismo que merece destaque. O cooperativismo de crédito representa a iniciativa dos próprios cidadãos, tanto na abertura de uma cooperativa quanto nas tomadas de decisões. Uma cooperativa só pede autorização para funcionamento, perante o BCB, se um grupo de indivíduos sentir a necessidade e houver um chamamento na comunidade. A organização da comunidade é um fator primordial para a criação de uma cooperativa. Uma vez criada, a tomada de decisão é realizada de forma democrática, na qual todos os associados votam em assembleia (um membro, um voto), sendo fortalecida pelo sistema de governança cooperativa. Devido à estrutura democrática, as cooperativas de crédito têm o potencial de aliar resultados empresariais com expectativas sociais, relacionadas à problemática do desemprego, geração de renda e desenvolvimento regional sustentável (SILVA; GUERRA JUNIOR, 2012).

O cooperativismo de crédito ganha ainda maior relevância devido a sua capacidade de alcance ou capilaridade, chegando a regiões menos providas de serviços financeiros. Elas atuam em localidades e em cidades tão pequenas, nas quais muitas vezes não existe nenhuma outra instituição financeira presente. Assim, para os bancos, a atuação das cooperativas de crédito não se configura como concorrência, pois estas atingem segmentos do mercado e atuam em localidades que não interessam aos bancos, devido ao baixo volume de operações e baixa lucratividade.

Diante da percepção da sua relevância para a inclusão financeira, pelos princípios e características que possuem, a partir da década de 1990 começou a ocorrer o fortalecimento das

cooperativas de crédito, possibilitado, principalmente, pelo aperfeiçoamento das normas para esse segmento, que passou por intenso aprimoramento perante o BCB. O BCB veio ampliando as possibilidades de associação, e elevando também os graus de segurança e de confiabilidade dessas instituições, por meio de medidas de regulação e supervisão, exigindo a participação em fundo garantidor, a filiação a cooperativa central de crédito com adequada capacidade de supervisão e a contratação de entidade de auditoria externa (BCB, 2015).

Assim, as cooperativas de crédito vêm ganhando solidez e credibilidade, aumentando cada vez mais sua participação no mercado financeiro e, principalmente, atuando em localidades desassistidas nas quais os bancos convencionais não querem atuar, o que contribui para a redução da exclusão financeira da população. Por esses motivos, são consideradas por Crocco, Santos e Figueiredo (2013) como instituições destinadas a lidar com o fenômeno da exclusão financeira, são uma “resposta de mercado” para a exclusão financeira, pois são constituídas para operarem em áreas especiais para determinadas populações, atuando diretamente para atender às suas necessidades particulares. No entanto, atuam juntamente com duas outras categorias de ação para a exclusão financeira: a autorregulamentação, pela qual há o estabelecimento de normas de conduta e metas para o sistema financeiro; e as políticas de governo para o combate à exclusão financeira (CROCCO, SANTOS E FIGUEIREDO, 2013).

### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Em linhas gerais, este estudo pode ser caracterizado como qualitativo, pois para atender os objetivos da pesquisa se aproxima do objeto para analisar em maior profundidade (GIL, 2008). As pesquisas qualitativas trazem técnicas interpretativas que procuram descrever, decodificar, traduzir, analisar e de alguma forma chegar a um acordo com o sentido, não



a frequência, de determinados fenômenos que ocorrem naturalmente no mundo social (VAN MAANEN, 1979). De forma qualitativa, este estudo busca analisar a participação e contribuição das cooperativas de crédito para o processo de inclusão financeira no Brasil, utilizando-se de dados que não mensuram, mas mostram a importância dos acontecimentos e a forma como eles ocorrem.

A coleta de dados foi realizada através de fontes primárias e secundárias, além da bibliográfica. A pesquisa bibliográfica contribuiu para o entendimento teórico sobre tema, que envolve inclusão financeira, implementação de políticas públicas e cooperativas de crédito. A pesquisa documental fez uso de dados digitais disponibilizados pela WOCCU (Conselho Mundial das Cooperativas de Crédito), pelo Portal do Cooperativismo Financeiro, bem como de relatórios de inclusão financeira do BCB, no intuito de mostrar a representatividade do cooperativismo de crédito. Como coleta de dados

primários foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com agentes do BCB que atuam em prol da inclusão financeira, pelo fato do BCB ser considerado o ator que coordena a inclusão financeira no Brasil, e também com representantes dos três principais sistemas cooperativista do Brasil, sendo o Sicredi, o Sicoob e a Cresol, por serem considerados atores implementadores da inclusão financeira, e com a OCB (Organização das Cooperativas do Brasil), visando analisar a importância das cooperativas de crédito para a implementação da Inclusão Financeira no Brasil. As entrevistas foram realizadas por telefone, no período de setembro a dezembro de 2016. Foram gravadas com a autorização dos entrevistados e transcritas com o auxílio do Google Docs. Houve concordância sobre a identificação das instituições, no entanto, os entrevistados receberam códigos, visando a preservação de identidade pessoal (Quadro 01).

**Quadro 01: Atores entrevistados na pesquisa**

AC - ATORES COOPERATIVISTAS		AG - ATORES GOVERNAMENTAIS (BCB)	
AC1a	Sicredi Confederação	AG1a	Diretoria de Administração (DIRAD)
AC1b	Sicredi Central Maringa/PR	AG1b	Departamento de Promoção da Cidadania Financeira (DEPEF)
AC2a	Central Sicoob Maringa/PR		
AC2b	Sicoob Confederação	AG1d	Departamento de Organização do Sistema Financeiro (DEORF – Curitiba/PR)
AC3a	Instituto Infocos Cresol (Confederação Cresol)		
AC3b	Central Cresol Sicooper - Porto Alegre/RS	AG1e	Departamento de Organização do Sistema Financeiro (DEORF - Belo Horizonte/MG)
AC4	Organização das Cooperativas do Brasil (OCB)		

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Uma pesquisa qualitativa pode utilizar-se de análise de discurso, de narrativa, de conteúdo e outras técnicas para analisar os dados que coletados. Nesta pesquisa, foi feita uma pré-análise dos documentos para posteriormente seguir com sua análise e interpretação, conforme sugere Bardin (1979) ao colocar os procedimentos necessários para a realização de

uma análise de conteúdo. As entrevistas também foram analisadas por meio da análise de conteúdo, com o auxílio do Software Atlas TI, visando uma melhor sistematização, organização das informações por categorias e análise. Para este estudo, as categorias analisadas foram: Cooperativas como agentes implementadores da inclusão financeira; Papel das coo-

perativas de crédito no processo de inclusão financeira; Importância das Cooperativas de crédito para a Inclusão Financeira.

#### **4 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO NA INCLUSÃO FINANCEIRA NO BRASIL**

As cooperativas de crédito apresentam um formato institucional que favorece a oferta de serviços financeiros acessíveis a classe mais baixa da população, devido a algumas características principais: funcionam sem fins lucrativos; coletam e aplicam a poupança no local; constituem uma estrutura local que combina atividades de cunho financeiro e social e apresentam características organizacionais baseadas na mutualidade e na autogestão, no qual o controle das decisões é exclusivo dos associados (SCHRÖDER, 2005). Esse formato facilita a seleção e o monitoramento do crédito, a redução dos custos operacionais, a coleta e aplicação da poupança local, a instalação em pequenas localidades ou em regiões menos favorecidas, contribuindo assim para o processo de inclusão financeira da população. Esse processo de inclusão financeira, embora seja longo e demorado, vem se expandindo com grande significância no Brasil e no mundo, e as cooperativas são consideradas atores que contribuem para essa expansão, pela sua capilaridade e capacidade de atuar onde os bancos não tem interesse de estarem presentes.

Segundo o “2014 Statistical Report”, divulgado pelo Conselho Mundial das Cooperativas de Crédito, existiam no mundo mais de 57.000 cooperativas de crédito presentes em 105 países, totalizando pouco mais de 217 milhões de associados, com taxa de penetração de 8,2%, mostrando a quantidade da população economicamente ativa do mundo associada a uma cooperativa de crédito (WOCCU, 2016). Esses dados tendem a serem maiores visto que, para o Brasil, por exemplo, nesse cálculo estão computadas apenas as 668 cooperativas de crédito filiadas ao WOCCU com os seus 5,5

milhões de associados a estas vinculados, números estes que representam apenas 60% do total 1.154 de cooperativas de crédito brasileiras e 80% dos 7 milhões associados no país, o que coloca o Brasil na 16ª posição no mundo em expressão no Cooperativismo de Crédito (PORTAL DO COOPERATIVISMO FINANCEIRO, 2018).

No Brasil, as Cooperativas de Crédito são organizadas em sistemas devido à grande concorrência encontrada no mercado financeiro, sendo esta a única alternativa para fazer frente aos grandes conglomerados financeiros existentes. De acordo com dados do BCB (2015), aproximadamente 75% das cooperativas de crédito brasileiras eram ligadas aos sistemas SICOOB, SICREDI, UNICRED, CECRED, CONFESOL (Confederação Cresol) e UNI-PRIME. O cooperativismo de crédito administravam em 2015 quase R\$240 bilhões de ativos totais (incluindo os Bancos Cooperativos), representando uma participação de mercado de 2,88% do SFN e dando às cooperativas de crédito a 6ª posição no ranking das maiores instituições financeiras do país (PORTAL DO COOPERATIVISMO FINANCEIRO, 2018).

No entanto, em número de instituições, as Cooperativas de Crédito ocupam o 1º lugar no ranking, com 82,33% das instituições do SFN (Tabela 01). Dados do Relatório de Inclusão Financeira de 2015 mostram que no período de 2010 a 2014 houve uma redução no número de instituições financeiras em todos os segmentos analisados. Notadamente, no segmento das Cooperativas de Crédito a redução foi de 15,9%. No entanto, esta redução se justifica pelo fato desse segmento ter passado por consolidação por meio de incorporações, de liquidações ordinárias e de cancelamentos das autorizações para funcionamento, o que resultou em entidades com mais escala e com capacidade operacional mais adequada. Apesar dessa redução nas cooperativas e em todos os segmentos, houve aumento de cooperativas de livre admissão de associados, denotando o direcionamento para entidades mais diversificadas e potencialmente mais aptas a atender as necessidades financeiras da população. (BCB, 2015).

**Tabela 01: Quantidade de instituições por segmento**

<b>Tipo de Instituição</b>	<b>2010</b>		<b>2014</b>		<b>Evolução 2010-2014</b>
Bancos	155	9,58%	152	10,92%	-1,9%
Cooperativas de Crédito	1.362	84,23%	1.146	82,33%	-15,9%
Sociedade de Crédito ao Micro-empresendedor	41	2,54%	39	2,80%	-4,9%
Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento	59	3,65%	55	3,95%	-6,8%
<b>Total</b>	<b>1.617</b>	<b>100%</b>	<b>1.392</b>	<b>100%</b>	<b>-13,9%</b>

Fonte: BCB (2015, p. 29).

Ademais, o acesso da população ao sistema financeiro não ficou prejudicado, uma vez que o relatório mostra que houve um aumento generalizado de praticamente 30% no número de pontos de atendimento das Cooperativas de Crédito, passando de 7.213 em 2010 para 9.371 em 2014. Isso aumenta significativamente a capilaridade e é um ponto que corrobora o fortalecimento das Cooperativas de Crédito perante a inclusão financeira no país. (BCB, 2015).

As cooperativas de crédito estiveram presentes, em 2014, em média de 43% dos municípios do Brasil, atendendo 90% dos municípios do Sul, 53% do Sudeste e 49% do Centro Oeste. Já, nas regiões mais carentes, norte e nordeste, apenas 17% e 9% dos municípios, respectivamente, eram atendidos por Cooperativas de Crédito. Como as Cooperativas de Crédito são consideradas especialmente aptas a atender estratos sociais e municípios de regiões mais carentes, por oferecerem produtos e serviços financeiros a preços mais acessíveis e não visarem ao lucro, elas ainda podem contribuir muito mais aumentando o atendimento no norte e nordeste, ajudando, dessa forma, a impulsionar a inclusão financeira e o desenvolvimento econômico dessas regiões. No Brasil, 4,5% dos municípios ainda não são atendidos, nem por bancos e nem por cooperativas de crédito. (BCB, 2015).

Quanto ao crédito, as cooperativas tiveram crescimento significativo de 2010 a 2014, passando de R\$29,7 para R\$67,6 bilhões, dos

quais o volume mais relevante (68% do volume total) foi de crédito concedido a pessoas físicas que, no período, cresceu 128%, taxa superior à do SFN (76%). Pode-se inferir que essa diferença seja resultado do relacionamento mais próximo entre cooperado e cooperativa, impulsionada pelo aumento de cooperativas de livre admissão, após mudança do marco regulatório. A concessão de crédito pelas cooperativas de livre admissão evoluiu de 48% em 2010 para 62% em 2014, representando quase 2/3 das concessões do segmento (BCB, 2015).

Com relação ao microcrédito, as instituições concedentes aumentaram 25,7%, de 105 instituições em 2013 para 132 em 2014, estando concentradas nos seguintes segmentos: Cooperativas de Crédito (74,2%), bancos (9,8%), SCMEPPs (9,1%), agências de fomento (6,8%). No entanto, os bancos mostram maior participação concentrando mais de 90% da carteira de pessoas físicas, tanto em valor quanto em quantidade de operações e clientes, seguindo pelas cooperativas com média de 5%, das SCMEPPs em torno de 2,5%, ficando as agências de fomento com menos de 1%. (BCB, 2015).

De acordo com Gonzalez (2013), é importante destacar que os valores reportados pelo BCB referem-se unicamente à participação das cooperativas no total da exigibilidade prevista pela lei 10.735, de 11 de setembro de 2003, segundo a qual 2% dos depósitos à vista dos bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e da Caixa Econômica Federal

deve ser destinada ao microcrédito. Portanto, as operações feitas com recursos próprios não são, na maioria das vezes, classificadas oficialmente como microcrédito, embora possam apresentar todas as características. Se fossem consideradas as operações com recursos próprios, o volume de recursos das cooperativas destinados para o microcrédito seria quatro vezes maior, quando considerado os empréstimos abaixo de R\$1.000, e 25 vezes maior quando considerados empréstimos de até R\$5.000. Os valores médios de empréstimos das cooperativas são muito baixos, o que mostra terem sido direcionados para a população mais pobre. (GONZALEZ, 2013).

#### 4.1 VISÃO DOS ENTREVISTADOS SOBRE A ATUAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO NA INCLUSÃO FINANCEIRA

O BCB é visto como a instituição competente que coordena a inclusão financeira no Brasil, pois além de regular e supervisionar o SFN, promove ações e desenvolve projetos voltados para a expansão da inclusão financeira, em parceria com diversas instituições financeiras, conforme apontado por Helms (2006). Como atores implementadores da política de inclusão financeira destacam-se os bancos públicos e privados, cooperativas de crédito, SCMEPPs, OSCIPs, ONGs e as administradoras de consórcios, como apontam Soares e Melo Sobrinho (2008). Essas instituições são responsáveis em levar os serviços financeiros até seus destinatários e, por isso, são considerados atores implementadores da política pública de inclusão financeira. Dentre esses, o foco da pesquisa está nas cooperativas de crédito, pela expressividade que as mesmas representam no SFN.

Dessa forma, foram entrevistados agentes do BCB que atuam com inclusão financeira, bem como representantes da OCB (AC4) e de três sistemas cooperativistas do Brasil: Sicredi (AC1), Sicoob (AC2) e Cresol (AC3). Todas as cooperativas entrevistadas se consideram agentes implementadores da política de inclu-

são financeira e também responsáveis por fazer com que os serviços financeiros cheguem à população excluída do sistema financeiro convencional. Do mesmo modo, o agente do BCB entrevistado também considera que as cooperativas de crédito são agentes implementadores da inclusão financeira e que possuem grande representatividade neste processo.

#### Quadro 02: Considerações sobre as Cooperativas de Crédito enquanto Agentes implementadores da Inclusão Financeira.

O cooperativismo de crédito é um movimento de pessoas que utiliza o capital para desenvolver o social, tem suma importância para a implementação da inclusão financeira, desenvolvimento de arranjos locais e para a oferta de serviços financeiros para uma grande parcela da população do país. Com suas particularidades, as cooperativas financeiras oferecem produtos e serviços personalizados, idealizados de acordo com a realidade e as necessidades dos seus associados, orientando-os ao melhor uso dos recursos. (AC4).

O Sicredi é agente integrante do programa nacional de inclusão financeira, porque inclui milhares de pessoas que eram assentados da reforma agrária, quando entra no Pronaf B... a maioria começa do C, mas tem o D e o E. Atende milhares de pessoas que estão nos lugares mais distantes, mais remoto, integrados com as cooperativas agropecuárias, industriais e que faz um trabalho fantástico que nós classificamos dentro da política de sustentabilidade. (AC1a)

Nós temos um instituto que ele faz toda parte social até essa parte de inclusão, eles têm uma participação mais ativa, mas é um tema que também está ligado ao ambiente cooperativista como um todo. (AC2a)

O BCB considera as cooperativas como agentes implementadores de inclusão como primeiro pela pulverização que as cooperativas dão para o sistema financeiro como um todo, muitas delas atuam em municípios em que ela é a única agente financeiro, não tem outro. Segundo, é pela característica das cooperativas em algumas comunidades, não por ser a única que eles tem acesso, mas por ser a única que aceitam a pessoa no nível de renda que ela está ou na situação que ela se encontra para ser associado cooperado e eventualmente estar dentro do sistema financeiro nacional. Então, tem *n* clientes que seriam rejeitados em bancos tradicionais que são aceitos pelas cooperativas (AG1d).

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Como citado por AG1d, o BCB também vê nas cooperativas de crédito um alto potencial de incluir financeiramente a população, seja ela de baixa renda, localizada em regiões sem acesso a serviços financeiros ou em pequenas localidades em que os bancos não tem interesse em atuar, como apontado por Kelly, Fonseca e



Sauerbronn (2019) ao colocarem que a concessão de crédito aos mais pobres não tem sido prioridade das instituições financeiras em geral, devido à elevada relação custo-benefício.

As cooperativas desenvolvem projetos específicos de acordo com a demanda de uma localidade, como mencionou AC1b sobre a bancarização de 300 cortadores de cana de uma pequena cidade, onde não existia agência bancária. Segundo o entrevistado, foi feita uma reunião propondo para a usina de cana, que também era uma cooperativa, fazerem o pagamento de forma eletrônica aos funcionários, que antes era feito com cheques. Assim, foram abertas contas simplificadas com cartão de crédito para todos os funcionários e, em parceria com a associação comercial, foram colocadas máquinas da cooperativa na maioria dos estabelecimentos comerciais, sem custos para os comerciantes, que também se associaram a cooperativa abrindo suas contas. Neste projeto, não apenas os cortadores, mas a maioria da população da cidade passou a ser cooperativa e, assim, bancarizada. Neste sentido, como destacou AC2a,

quando a comunidade faz um chamamento e a gente vê que dá pra viabilizar um ponto de atendimento para atender a necessidade daquela comunidade, inclusive criando condições financeiras para atender aquele ambiente, a gente vai. Então, a nossa missão é promover o desenvolvimento das nossas comunidades através do apoio financeiro. (AC2a).

Esses fragmentos de entrevistas vão de encontro com o que Azeredo, Luiza e Baptista (2014), Frey (2000) e Viana (1996) mencionam sobre o processo de implementação de políticas públicas, no qual as intenções são convertidas em ações e muitas vezes são realizadas por atores não governamentais.

Ainda assim, segundo uma pesquisa sobre inclusão financeira realizada por Gonzalez (2013) e os dados apresentados pelo relatório

de inclusão financeira do BCB em 2015, existe uma baixa penetração das instituições de microcrédito e também das cooperativas de crédito. As cooperativas, por sua vez, podem contribuir ainda mais para a inclusão financeira, pois conseguem alcançar regiões mais pobres e mais isoladas, que não oferecem oportunidade de lucro aos bancos e é onde justamente encontra-se boa parte do público-alvo do microcrédito. Desse modo, as cooperativas de crédito precisam se dedicar ainda mais para dar cobertura às regiões e lugares mais carentes, instalando suas unidades, contribuindo para a bancarização da população e ofertando créditos.

Como já foi mencionado, o que foi chamado nesta pesquisa de Política de Inclusão Financeira é um conjunto de ações e programas que visam enfrentar o problema público de exclusão do sistema financeiro, a não bancarização, a falta de acesso ao crédito, entre outros. No entanto, essa política não é constituída formalmente e não existem atos formais que a regulamentam, nem acordo político-administrativo que formalize as decisões e as atividades de implementação com o órgão coordenador da política. Como as próprias cooperativas mencionaram nas entrevistas, elas praticam a inclusão financeira pelos próprios princípios cooperativistas, não havendo a existência de nenhum ato ou acordo que formalize essa ação. Faz parte dos objetivos das cooperativas de crédito desde sua constituição, como apontado por Bittencourt (2001), criar condições para que a população mais pobre possa ter acesso ao crédito e demais serviços financeiros, proporcionando melhorias na sua qualidade de vida.

### Quadro 03: Considerações sobre o papel das cooperativas de crédito na inclusão financeira.

A essência do cooperativismo já é fazer a inclusão, cooperativismo não nasce para fazer disputa de mercado com um banco, ele nasce justamente para atender um determinado recorte de público, um tecido social que em tese estava alheio aos serviços financeiros (AC3a).

Nós nos consideramos profundamente comprometidos com esse foco especialmente da inclusão financeira, a gente digamos assim, normalmente traz o que é (tempo pensando) moralizar as pessoas, então não tem como estar fora né. (AC3b).

Principalmente desde 2002 para cá que o banco central começou dar uma atenção mais acentuada para o cooperativismo. Com certeza a gente sempre viu as cooperativas com um parceiro importante, não só para inclusão financeira, mas para microfinanças, de atender onde o sistema financeiro convencional não estaria disposto. A gente tem vários exemplos de cooperativas que surgiram em locais abandonados, que não existia nenhuma agência bancária na região e na cidade, então tem vários exemplos de cooperativas aí. (AG1e).

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

O que o BCB desenvolveu de 2009 em diante foi um diagnóstico sobre a inclusão financeira no Brasil, seguido de um projeto para inclusão financeira, com a pontuação de diversos desafios, que foram discutidos nos fóruns anuais que promoveu. Lançou a Parceria Nacional para Inclusão Financeira, que envolve uma rede de atores públicos e privados que, por meio de debates, diálogo, trabalho colaborativo e parcerias, se engajam em ações coordenadas, com o objetivo de promover a adequada inclusão financeira. Como mencionou o AG1b,

o Banco Central faz o supervisionamento das instituições que são por ele autorizadas a funcionar, mas o Banco Central não é só isso, tem todo esse movimento de indução, de como que surge essa questão da inclusão financeira, de levar ao bom tempo para o cidadão, de levar as instituições financeiras a atenderem adequadamente seus clientes, ter uma inclusão financeira adequada (AG1b).

Vários atores do setor cooperativista disseram que existe uma nova geração dentro do BCB (dois deles usaram o termo “uma molecada”) que está se mostrando preocupada com essa

questão de inclusão e cidadania financeira, mudando um pouco o caráter apenas de órgão regulador e supervisor que até então existia. Nas últimas décadas procurou atender as demandas do setor cooperativista, por considerar de grande relevância, foram aprovadas resoluções que permitiram às cooperativas de crédito uma maior amplitude de atuação, tanto em termos de oferecimento de serviços como de abertura para novos associados, com a livre admissão.

Os produtos das cooperativas são os mesmos dos bancos, não é o produto que é inclusivo, é o modelo que é inclusivo, o modelo de desenvolvimento local, os valores, que a gente fala que tem um potencial para atender bem o cliente, porque se eu sou dono da instituição financeira e o cooperado é dono da cooperativa, eu tenho uma preocupação com o bem estar, a preocupação com o que eu preciso é maior. Então é nesse sentido, que tem o potencial da inclusão financeira adequada, não que os bancos não possam ter, mas o foco, o olhar primeiro das cooperativas é sobre o cliente. Então nesse caso você tem uma possibilidade de adequação dos produtos ao perfil do cliente muito maior pois o cooperado foi quem criou a cooperativa não é? (AG1a).

Esse recorte de entrevista está interligado com o Annibal e Koyama (2011) colocam, ao mencionar que as cooperativas oferecem os mesmos serviços dos bancos tradicionais, mas com princípios de associativismo, conseguindo assim praticá-los de forma mais econômica e inclusiva.

Muitos dos entrevistados, tanto do BCB como das cooperativas de crédito, colocaram que veem as cooperativas de crédito como parceiras muito importantes para a implementação da inclusão financeira no Brasil. Primeiro, por atender regiões nas quais o sistema financeiro convencional não está disposto a atender. Segundo, por regular o setor financeiro, ao oferecer menores taxas de juros e de acesso a serviços financeiros.

#### Quadro 04: Considerações sobre a importância das Cooperativas de Crédito na Inclusão Financeira.

A cooperativa tem uma missão de praticar serviços financeiros com uma visão não tão capitalista, e há quem diga que será uma economia compartilhada, que será uma revolução do capitalismo, pois um grande problema que nós temos no Brasil é o juro. (AC2b).

Hoje em dia as cooperativas podem fazer todos os tipos de operações que os bancos fazem, o diferencial dela é essa atuação mais na ponta. Hoje em dia ela tem o maior número de posto de atendimento. Então o principal diferencial dela é isso, estar próxima do público dela. (AG1e).

Até mesmo por uma questão de escala, inclusive, as cooperativas são importantes para regular esse setor financeiro, a questão de taxas de juros e de acesso a serviços financeiros mesmo, isso promove inclusão financeira. (AG1e).

Agora imagina você se nós não estivéssemos lá, não haveria equalizador de preços, o banco cobraria o preço que ele quisesse, teria balizador para cima, pois a concorrência no mercado financeiro se dá por oligopólio, isso por si só já é inclusão financeira. (AC2b).

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Como não visam lucros, necessitam de recursos apenas para manter os seus custos e despesas, o que reduz substancialmente o seu ponto de equilíbrio. O primordial para as cooperativas de crédito é captar poupança para ter condições de promover o crédito ao associado e não para obter alto rendimento sobre o capital, então não vêm como necessidade cobrar taxas abusivas de juros. Esse fator faz com que as cooperativas atuem na equalização das taxas de juros do mercado, impulsionando-as para baixo nas demais instituições financeiras que atuam no local. O estímulo a poupança se torna um fator que faz com que as cooperativas de crédito contribuam para o desenvolvimento local. Os associados poupam em suas cooperativas singulares, e esse dinheiro fica no próprio município. Diferentemente do que acontece em outras instituições financeiras, o dinheiro poupado por alguns associados retorna aos cooperados que necessitam de crédito, na forma de empréstimos com taxas justas, e vai para o comércio, movimentando assim a economia local. Essas qualificações das coo-

perativas de créditos são apontadas por Ziger (2009), Bittencourt (2001), Silva e Guerra Junior (2012).

Outro fator que faz com que as cooperativas de crédito contribuam para a inclusão financeira, tão importante quanto os aspectos apontados anteriormente, é a Educação Financeira. Educar financeiramente os cooperados e a população contribuem para que tenham uma vida financeira saudável no longo prazo, sem dívidas incontáveis e com perspectivas para poupar. Ao mesmo tempo reduz a inadimplência das cooperativas que não estão interessadas nos lucros obtidos por meio do endividamento dos seus cooperados.

Eu acho que o principal, se nós queremos fazer inclusão financeira, isso passa pela educação, e as cooperativas trabalham bastante a educação financeira. (AC1b).

O BCB considera as cooperativas como agentes implementadores tanto de inclusão como de educação financeira. Então assim, elas são super importante para capilarizar a educação financeira e inclusão financeira. (AG1d).

Assim, pode-se considerar que os diferenciais apontados na literatura se confirmam com as entrevistas realizadas. As cooperativas de crédito, por meio dos seus princípios, ações e formato institucional, bastante distintos dos bancos tradicionais, são capazes de contribuir para a promoção do desenvolvimento local. A manutenção do capital na localidade, a equalização das taxas de juros, a democratização nas decisões, a capilaridade dos sistemas de cooperativismo de crédito e a educação financeira proporcionada pelos mesmos são alguns dos pontos principais que ressaltam a sua importância e que, por isso, tem despertado o interesse de muitos pesquisadores. Então, o papel do cooperativismo é cumprido tanto pela capacidade de ação capilar das cooperativas de crédito, alcançando camadas sociais ou regiões não adequadamente atingidas pelo sistema financeiro convencional, pela educação



financeira que proporciona, bem como pela sua ação de desenvolvimento, que ocorre na medida em que os recursos financeiros gerados pelo esforço de poupança em sua área de atuação nela permanecem na forma de empréstimos, poder de compra e investimentos, estimulando a geração de emprego e renda e, assim, o desenvolvimento econômico das regiões em que as cooperativas atuam.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como finalidade discorrer sobre a participação das cooperativas de crédito no processo voltado para a inclusão financeira no Brasil, destacando a sua importância e contribuições. Teve como intenção proporcionar um melhor entendimento sobre as cooperativas de crédito como canal de acesso a serviços financeiros. O eixo norteador da inclusão financeira é a redução da desigualdade social e o desenvolvimento local. Para isso, a pesquisa se utilizou de dados primários e secundários, na tentativa de mostrar como as cooperativas de crédito vêm desempenhando seu papel enquanto agentes privados atuando em uma política considerada pública.

Os dados mostraram que a importância das cooperativas de crédito para a inclusão financeira se baseia no oferecimento de um conjunto de produtos e serviços financeiros, com qualidade e preços mais acessíveis, uma vez que atende ao interesse exclusivo de seus cooperados, sem visar o lucro. Por força de seus princípios e formato institucional, o sistema cooperativista foi considerado pelo BCB como um importante instrumento na promoção da inclusão financeira. Primeiro, pela capacidade de se organizar em comunidades com pouquíssimo acesso a serviços financeiros, tais como as localizadas longe dos grandes centros, bem como comunidades de baixa renda que são pouco atrativas para o setor bancário tradicional pelo fato de não possuírem renda suficiente. Segundo, por conseguir mobilizar e aplicar recursos, por meio de poupança e crê-

dito, em benefício da própria comunidade, o que estimula pequenos empreendimentos rurais e urbanos geradores de emprego e renda. Terceiro, porque, desde que bem organizado, ele se transforma em meio indutor de saudável aumento da competitividade no sistema financeiro, promovendo equalização das taxas de juros e a queda do *spread* bancário. E, finalmente, pelo incentivo a educação financeira que contribui para uma vida financeira saudável e sustentável no longo prazo aos cooperados e cooperativa.

Assim, vale ressaltar que as cooperativas de crédito representam um importante papel perante o desenvolvimento econômico e social ao contribuir de forma democrática para a manutenção do capital na sociedade, para a equalização de juros de forma mais justa, para o acesso a serviços financeiros pela população mais carente e, assim, para a melhor distribuição de renda e geração de emprego. Além de mecanismos de acesso à poupança e ao crédito, também atuam buscando a orientação e educação financeira aos seus associados. Portanto, diante da difícil e longa tarefa de desenvolver um sistema financeiro inclusivo a todas as camadas da população, faz-se necessário um esforço articulado e a interação entre diversos atores, como foi visto, públicos e privados, e, nesse sentido, as cooperativas de crédito vêm sendo considerada como atuante nesse processo.

Isso mostra que a política de inclusão financeira e seus resultados dependem das decisões e das atividades desenvolvidas pelos diversos atores institucionais envolvidos, ou seja, constitui-se por um conjunto de decisões, que não são específicos e inerentes a uma única instituição. Essa política se enquadra assim, na definição de Subirats et al. (2012), que descrevem uma política pública como um conjunto encadeado de decisões e de ações, resultado das interações estruturadas entre diferentes atores, públicos e privados, que, por diversas razões, estão envolvidos no surgimento, na formulação e na resolução de um problema politicamente definido como público.



Diante do exposto, pode-se dizer que este estudo cumpriu com os objetivos propostos ao apresentar a atuação das cooperativas de crédito, consideradas agentes implementadoras da inclusão financeira no Brasil, mostrando sua capacidade de atuação e os fatores que as fazem importantes nesse processo. Trouxe contribuições importantes tanto para o campo de estudos sobre cooperativismo de crédito como para a área de políticas públicas e das relações entre atores governamentais e não governamentais envolvidos nesse processo. No entanto, o estudo apresentou algumas limitações, pois, apesar de terem sido realizadas entrevistas com atores governamentais e de mercado de difícil acesso, não foram entrevistados todos os sistemas cooperativistas existente no Brasil atualmente. Também não foram realizadas entrevistas com os cooperados, que são os usuários dos serviços financeiros, pois o estudo se limitou a análise do processo de implementação e não de resultados finais. Nesse intuito, estudos futuros podem ser desenvolvidos, no sentido de analisar os resultados do projeto para inclusão financeira no Brasil, medindo o impacto gerado ao público alvo, assim como podem ser realizadas comparações sobre o desempenho entre diversas instituições que prestam serviços de microfinanças. Enfim, este artigo, que não tem a intenção de esgotar os estudos da área, abre caminhos para diversas possibilidades de pesquisas futuras, que possam enriquecer o conhecimento no campo da inclusão financeira e políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ANNIBAL, Clodoaldo Aparecido; KOYAMA, Sérgio Mikio. Cooperativas de Crédito: taxas de juros praticadas e fatores de viabilidade. **BCB: Trabalhos para discussão, Brasília**, Nº 257, novembro de 2011, p. 1-28.
- AZEREDO, Thiago Botelho; LUIZA, Vera Lúcia; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Políticas públicas e avaliação de implementação. **BIB (Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais)**, São Paulo, nº 74, 2º semestre de 2012, jul. 2014, p.7-25.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Inclusão financeira. In: FÓRUM BANCO CENTRAL SOBRE INCLUSÃO FINANCEIRA, 1., Salvador. **Anais...** Salvador-BA, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Parceria Nacional para Inclusão Financeira**. Plano de Ação para Fortalecimento do Ambiente Institucional. Maio 2012.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de inclusão financeira**. N. 3. Brasília: BCB, 2015.
- \_\_\_\_\_. **O que é Cidadania Financeira?**. Brasília: BCB, 2018.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BECK, Thorsten. **Microfinance - A Critical Literature Survey**. IEG Working Paper 2015/4. World Bank Group, 2015.
- BECK, Thorsten; DEMIRGUÇ-KUNT, Asli. Access to Finance: An Unfinished Agenda. **The World Bank Economic Review**, V. 22, n. 3, 2008, p. 383–396.
- BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. **Cooperativas: economia, crescimento e estrutura de capital**. 1998. **Tese** (Doutorado)-Universidade de São Paulo, Piracicaba-SP, 1998.
- BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Cooperativas de crédito solidário: constituição e funcionamento**. Estudos NEAD 4. 2ª Edição – Revisada, 2001.
- CROCCO, Marco Aurélio; SANTOS, Fabiana; FIGUEIREDO, Ana. Exclusão financeira no Brasil: uma análise regional exploratória. **Revista de Economia Política**, v.33, n.3, p. 505-526, 2013.
- FREITAS, Márcio Lopes; DAMIAN, Denise; GIUSTI, Silvio. Cooperativas de crédito: inclusão financeira com impactos sociais positivos. In: FELTRIM, VENTURA, DOLT (Coords). **Inclusão Financeira: Perspectativas e desafios para inclusão financeira no Brasil-Visão de diferentes autores**. BCB, 2009.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília-DF, n. 21, jun. 2000.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

- GONZALEZ, Lauro; DINIZ, Eduardo Henrique; NASCIMENTO, Eros; KASMIRSKI, Paula. **Inclusão financeira e correspondentes bancários no Brasil**. Centro de Estudos em Microfinanças da Fundação Getúlio Vargas. s/d.
- GONZALEZ, Lauro. Microcrédito nas cooperativas: um estudo exploratório. In: ENCONTRO DA ENANPAD, 27., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2013.
- HELMS, Brigit. **Access for all: building inclusive financial systems**. Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), New York: 2006.
- HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v.2.
- KELLY, Vera Lúcia de Aguiar; FONSECA, Ana Carolina Pimentel Duarte da; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. O papel social do microcrédito: estudo sobre o projeto CDD – Cidade de Deus. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 24, n. 77, 2019.
- KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v. 1.
- MAGALHÃES-TIMOTIO, João Guilherme; THEÓPHILO, Carlos Renato; GONÇALVES, Maria Elizete. **Inclusão financeira no Brasil: investigação a partir da construção de indicadores**. XVIII USP International Conference in Accounting. São Paulo: 2018.
- NERI, Marcelo. O Programa Bolsa Família e a inclusão financeira. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS. v. 1, p. 727-744, 2014.
- PINHEIRO, M. **Cooperativas de crédito – história da evolução normativa no Brasil**. 6. ed., Brasília: BCB, 2008.
- PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública**: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.
- SCHRÖDER, Mônica. **Finanças, comunidades e inovações**: organizações financeiras da agricultura familiar – o sistema Cresol (1995-2003). 2005. **Tese** (Doutorado)-UNICAMP, Campinas-SP, 2005.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SILVA, Laércio Baptista da; GUERRA JUNIOR, Antonio. As cooperativas de crédito mútuo no Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**, Ano XV, V. 27 n. 3, 2012.
- SOARES, M.; MELO SOBRINHO, A. **Microfinanças – o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. 2. ed., Brasília: BCB, 2008.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, Porto Alegre, p. 20-45.
- SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. **Análisis y gestión de políticas públicas**. 2. ed., Barcelona: Editorial Planeta.
- VAN MAANEN, John. Reclaiming Qualitative Methods for Organizational Research: A Preface. **Administrative Science Quarterly**, 24: 520-524; 1979.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, V. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.
- WOCCU - World Council of Credit Unions. **Statistical Report**. Ano 2014 e 2005. Disponível em: <<http://www.woccu.org/publications/statreport>>. Acesso em: 30 junh. 2016.
- ZIGER, Wanderley. Cooperativismo de crédito solidário: inclusão inclusão social e desenvolvimento local. In: FELTRIM, VENTURA, DOLT (Coords). **Inclusão financeira**: Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil-Visão de diferentes autores. BCB, 2009.

#### Endereço das Autoras:

Rua: Antônio Brambilla, 368  
Jardim Paris 2  
Maringá, PR – Brasil  
CEP 87083-400